



ورقة مفاهيمية

ما دور الدولة؟

المسؤولية العامة
العلاقة مع المواطن، وحدود التدخل



ورقة مفاهيمية

ما دور الدولة؟

المسؤولية العامة، العلاقة مع المواطن، وحدود التدخل

«لا تُقاس قوة الدولة بعدد الأنشطة التي تديرها، بل بقدرتها على حماية الحقوق، وإنفاذ القانون، وإدارة الموارد العامة، وضمان تحويل الأهداف العامة إلى نتائج ملموسة يمكن مساءلة مؤسساتها عنها.»

المحتويات

- الملخص التنفيذي
- مقدمة
- الدولة والمسؤولية تجاه المواطن
- من صنع السياسة إلى التنفيذ المباشر
- تداخل الوظائف ومنطق الخلل المؤسسي
- متى تتدخل الدولة وكيف؟
- كيف نقيس نجاح الدولة؟
- الخاتمة
- المصادر والمرجعيات

تتعامل هذه الورقة مع سؤال «ما دور الدولة؟» بوصفه مسألة تصميم مؤسسي أكثر منه مفاضلة مجردة بين حكومة تتدخل وحكومة تنسحب، أو بين قطاع عام وقطاع خاص. فالدولة حاضرة بطبيعتها في حياة المجتمع من خلال وظائف متعددة، تشمل إنفاذ القانون، وحفظ الأمن، وإقامة العدالة، وتحصيل الضرائب، وتوفير الخدمات، وتنظيم الأسواق. لكن هذا الحضور لا يأخذ صورة واحدة، ولا يقتضي أن تتولى المؤسسات العامة جميع عمليات الإنتاج والتشغيل بصورة مباشرة.

ينشأ الالتباس عندما تختلط مسؤولية الدولة عن المستهدف العام بالأداة المستخدمة لتحقيقه. فمسؤوليتها عن التعليم أو الصحة أو الاستقرار الاقتصادي لا تحدد بذاتها ما إذا كان التنفيذ سيتم من خلال وزارة، أو سلطة تنفيذية، أو هيئة عامة، أو شركة، أو مقدم خدمة مستقل. وفي المقابل، لا يكفي أن تضع الحكومة سياسة أو تصدر تشريعاً ثم تنسحب من مسؤولية توفير الموارد والتنسيق ومتابعة التنفيذ وتصحيح الفشل.

وتزداد حساسية هذا الخلط عندما تجتمع في جهة واحدة وظائف صنع السياسة، وتخصيص الموارد، والتنظيم، والملكية، والتشغيل. ففي هذه الحالة لا يقتصر الخطر على تضارب شكلي في الاختصاص، بل يمتد إلى صعوبة قياس القيمة المضافة، واختفاء تكلفة الدعم، وتشوه الأسعار وشروط المنافسة، وتحول التسهيلات الإدارية والمالية الممنوحة للجهة العامة إلى ميزة تنافسية لا تتاح للآخرين. ومن ثم، فإن الفصل بين الوظائف لا يمثل ترتيباً إدارياً محضاً، بل شرطاً لسلامة القرار العام ونزاهة السوق وإمكان مساءلة كل جهة عن المستهدف الذي كلفت به.

تبحث الورقة لذلك في مستويات مترابطة: المسؤوليات التي لا تقوم الدولة من دونها، والأدوات المتاحة لأداء هذه المسؤوليات، والقدرة المؤسسية والمالية اللازمة لتحمل كل أداة، والظروف التي تبرر انتقالها من صنع السياسة والتنظيم إلى التنفيذ المباشر. وتبين القراءة أن الوظائف السيادية تستلزم ممارسة مباشرة للسلطة العامة، وأن الخدمات الأساسية تظل مسؤولية للدولة حتى عندما يتعدد مقدموها، بينما يحتاج الدخول في النشاط التجاري إلى مبرر مستقل واختبار للبدائل والقدرة وضمانات ضد انتقال امتيازات السلطة إلى المجال الاقتصادي.

ولا تنفصل حدود هذا الدور عن العلاقة بين الدولة والمواطن. فالدولة تحصل الموارد وتفرض القواعد باسم المجتمع، وفي المقابل تتحمل مسؤولية حماية الحقوق وتوفير الخدمات وإدارة الموارد بعدالة وكفاءة. وكلما اتسعت الأعباء التي يتحملها المواطن، ازدادت أهمية أن يكون غرضها ونتائجها قابليْن للفهم والمساءلة. لذلك لا يقتصر تقييم التدخل على كفاءة الأداة، بل يمتد إلى توزيع التكلفة والمنافع وإلى الأثر الذي يصل في النهاية إلى المواطن.

ولا تنتهي الورقة إلى دولة تضع السياسات ثم تترك التنفيذ، ولا إلى دولة تدير كل نشاط بنفسها. بل إلى دولة تتحمل المسؤولية العامة عن المستهدفات، وتقود التنفيذ من خلال السياسة والقانون والتمويل والتنظيم والتنسيق، وتلجأ إلى التشغيل المباشر عندما تقتضيه طبيعة الوظيفة أو تعجز الأدوات الأخرى عن تحقيق الغرض العام، مع مراعاة قدرة الدولة على تحمل التكلفة والمخاطر، وقياس النجاح بما يتحقق للمجتمع لا باتساع النشاط أو تحسن المؤشرات الوسيطة وحدها.

المقدمة

يثير سؤال «ما دور الدولة؟» خلافاً متكرراً، لكنه غالباً ما يُطرح من خلال النتائج الظاهرة قبل تحديد الإطار الذي يحكمها. فيُقاس الدور أحياناً بعدد الشركات والمشروعات التي تملكها الدولة، ويُقاس في اتجاه آخر بمدى انسحابها من الإنتاج وترك النشاط للسوق. وبين التصورين تضيع المسألة الأساسية: ما الذي تتحمل الدولة مسؤوليته أصلاً، وبأي أدوات تؤدي هذه المسؤولية، ومتى يصبح التنفيذ المباشر ضرورة لا مجرد اختيار مؤسسي؟

لا تتعلق المشكلة بحجم الجهاز التنفيذي وحده. فقد تكون الدولة واسعة الحضور، لكنها ضعيفة في إنفاذ القانون أو تقديم الخدمات أو ضبط الأسواق؛ وقد تكون محدودة التشغيل، لكنها قوية في التنظيم والتمويل والمتابعة. ومن ثم، لا يكفي عدّ المؤسسات والأصول للحكم على قوة الدولة، مثلما لا يكفي تقليصها لإثبات كفاءتها. الفارق يرتبط بوضوح الوظائف، وتناسب المسؤوليات مع القدرة، وإمكان تحديد الجهة التي تتحمل المسؤولية عندما يفشل التنفيذ.

تظهر مساحة الالتباس بصورة أوضح عند استخدام كلمة «الدولة» للدلالة على مؤسسات مختلفة: الحكومة التي تحدد السياسة العامة، والوزارة التي تصوغ السياسة القطاعية، والجهة التنظيمية التي تضع المعايير والتراخيص، والهيئة التي تقدم الخدمة، والشركة التي تستثمر وتبيع وتشتري، والأجهزة التي تراقب الأداء. هذه المؤسسات تنتمي إلى المجال العام، لكنها لا تؤدي الوظيفة نفسها. وعندما تُعامل باعتبارها كياناً واحداً، تتحول الملكية العامة إلى مصدر للسلطة، وتتحول المسؤولية عن الخدمة إلى مبرر لاحتكار تقديمها، ويصبح من الصعب الفصل بين القرار العام والمصلحة الاقتصادية للجهة المنفذة.

لا يظهر أثر هذا الخلط في البناء القانوني فقط، بل في الحوافز التي ينتجها. فالجهة التي تضع السياسة وتنفذها وتقيم نجاحها تميل إلى قياس الأداء بما تستطيع التحكم فيه، مثل حجم الإنفاق أو عدد المشروعات، بدل قياس الأثر العام. والجهة التي تنظم السوق وتعمل داخله قد تصوغ القواعد بما يلائم نموذجها التشغيلي، ولو من دون قرار صريح بتفضيلها. والكيان الذي يحصل على موارد أو ضمانات عامة ثم ينافس منشآت أخرى قد يبدو أكثر كفاءة، بينما يعكس أدائه اختلاف شروط المنافسة لا قيمة اقتصادية حقيقية.

السؤال الحاكم إذن ليس هل تتدخل الدولة أم لا، ولا هل يكون دورها سياسيًا أو تشغيليًا على نحو مطلق، بل: ما الوظيفة العامة؟ وما المستهدف المرتبط بها؟ وما الأداة التي تحقق هذا المستهدف بأعلى قدر من الفاعلية والعدالة والمساءلة؟ وأين تنتهي سلطة الدولة بوصفها صانعة للقواعد وتبدأ وظيفتها بوصفها مقدم خدمة أو مالكا أو مستثمرا؟

ومن هذه الزاوية، لا ينفصل سؤال دور الدولة عن طبيعة علاقتها بالمواطن. فالدولة القوية ليست فقط القادرة على إصدار القرار أو تمويل المشروع، بل القادرة على حماية الحقوق، وترتيب الأولويات، وبيان تكلفة اختياراتها، وإخضاع نتائجها للمساءلة. وهذا يضع الحرية والعدالة والقدرة المؤسسية في إطار واحد: مسؤولية عامة لا تنسحب، وأدوات تنفيذ لا تتحول إلى غاية في ذاتها.

الدولة والمسؤولية تجاه المواطن

تُفهم الدولة في الأساس باعتبارها نظامًا دستوريًا ومؤسسيًا يمارس السلطة العامة باسم المجتمع. فهي تحمي الحقوق، وتطبق القانون، وتدير الموارد العامة، وتنظم المصالح المتعارضة، وتحمل المسؤولية عن الأمن والعدالة والاستقرار والخدمات الأساسية. أما الحكومة فهي القيادة السياسية للسلطة التنفيذية، وأما الهيئة أو الشركة العامة فهي أداة مؤسسية قد تستخدمها الدولة لأداء مهمة محددة. ويترتب على هذا التمييز أن النشاط الذي تمارسه جهة عامة لا يصبح بالضرورة وظيفة أصلية للدولة لمجرد أن ملكيته عامة.

تقوم العلاقة بين المواطن والدولة على منظومة من الحقوق والالتزامات المتبادلة. فتمارس مؤسسات الدولة سلطاتها وفق الدستور والقانون، وتحصل الموارد العامة، وتصدر القرارات الملزمة، وتدير الأصول المملوكة للدولة. وفي المقابل، تلتزم بحماية الحقوق والحريات، والمساواة أمام القانون، وتوفير الأمن والعدالة والخدمات الأساسية، وإدارة الموارد بكفاءة وشفافية. المواطن هنا ليس متلقيًا لخدمة فقط، بل صاحب حق ومساهم في تمويل المال العام، وله من ثم حق في معرفة كيف تخصص الموارد وكيف

تقاس النتائج، وهو ما يجعل المسؤولية عن الخدمة قائمة بصرف النظر عن هوية مقدمها. ولا تقوم هذه العلاقة على مقابل مباشر بين ما يدفعه كل فرد وما يحصل عليه، لكنها تفترض أن تكون الأعباء العامة مرتبطة بأغراض معلومة، وأن يكون استخدام الموارد خاضعًا للمساءلة عن النتائج. فكلما اتسعت الضرائب أو الرسوم أو الالتزامات التي يتحملها المجتمع، ازدادت أهمية أن يكون واضحًا ما الذي تموله هذه الموارد، ومن يستفيد منها، وما إذا كانت تتحول إلى حقوق وخدمات وفرص يمكن تتبع أثرها. وعندما تضعف هذه الصلة لا تصبح المشكلة مالية فقط، بل تمتد إلى الثقة التي تقوم عليها قدرة الدولة على طلب الموارد وإنفاذ القواعد وتحمل المجتمع لتكاليف السياسات العامة. ومن هذه الزاوية، يمثل وضوح العلاقة بين ما تطلبه الدولة وما تضمنه للمواطن جزءًا من العقد الاجتماعي الذي تستند إليه مسؤوليتها العامة.

هذا هو المدخل إلى التمييز بين المسؤولية والتنفيذ. فعندما تلتزم الدولة بضمان تعليم أساسي جيد، فإنها تحدد الحق ومعايير الجودة، وتوفر التمويل، وتضمن وصول الخدمة إلى المناطق والفئات المختلفة، وتراقب الأداء. لكن هذه المسؤوليات لا تقرر تلقائيًا ما إذا كانت الوزارة المركزية ستدير كل مدرسة بنفسها. وقد يكون التنفيذ حكوميًا أو من خلال مؤسسات متعددة؛ غير أن تنوع مقدمي الخدمة لا ينقل المسؤولية العامة عن الإتاحة والجودة بعيدًا عن الدولة.

يؤدي الخلط بين المسؤولية والتنفيذ إلى خطأين متعاكسين. أولهما اعتبار أن مسؤولية الدولة عن خدمة ما تقتضي احتكارها لتقديمها، فيتسع الجهاز التنفيذي حتى في الحالات التي تسمح فيها الترتيبات البديلة بجودة أعلى أو استجابة أفضل. وثانيهما اعتبار إسناد الخدمة إلى طرف آخر تخليًا عن المسؤولية، فتتحول العقود أو الشراكات إلى وسيلة لإبعاد الفشل عن الجهة صاحبة السياسة. المعيار المؤسسي الذي يعالج الخطأين هو الفصل الواضح بين تحديد الالتزام العام ومعايير الخدمة، وتوفير تمويلها، وتقديمها، وتنظيم مقدميها، ومراقبة نتائجها، مع بقاء المسؤولية النهائية واضحة أمام المواطن.

ولا تقاس القيمة العامة بالربح المالي أو بعدد المشروعات وحدهما. فقد تكون خدمة لا تحقق عائداً تجاريًا ذات قيمة مرتفعة لأنها تضمن وصول التعليم أو الصحة أو النقل إلى منطقة غير مربحة. وفي المقابل، قد تحقق مؤسسة عامة أرباحًا لا تعكس كفاءة فعلية إذا استفادت من احتكار أو تمويل تفضيلي أو أصول لم تظهر تكلفتها في الحسابات. وغياب الفصل المحاسبي بين الخدمة العامة والنشاط التجاري يطمس هذا الفرق، فيصعب تحديد ما إذا كانت الخسارة تكلفة مشروعة لتحقيق هدف عام، أم نتيجة ضعف تشغيلي، كما يصعب تحديد ما إذا كان الربح عائداً حقيقياً أم أثراً لامتياز مؤسسي.

من صنع السياسة إلى التنفيذ المباشر

يمثل صنع السياسة الوظيفة التي تُترجم من خلالها الأولويات العامة إلى مستهدفات قابلة للتنفيذ، وتُرتب الموارد والمسؤوليات، وتُختار الأدوات المناسبة. لكنه لا يقتصر على إصدار الاستراتيجيات أو القوانين؛ فالسياسة التي لا ترتبط بقدرة على التنفيذ والتنسيق والقياس تظل إعلانًا لا إطارًا للحكم. ومن ثم، فإن الدور السياساتي يشمل متابعة التنفيذ، وتصحيح الانحرافات، وإدارة التعارض بين الجهات، والتدخل عندما يفشل الترتيب المؤسسي المختار.

تكمُن أهمية هذا التمييز في أن الدولة قد تقود عملية التنفيذ من دون إدارة كل عملياتها اليومية. فهي تستطيع تحقيق مستهدف عام من خلال التنظيم، أو التمويل، أو التعاقد، أو الضرائب والحوافز، أو الاستثمار في البنية الأساسية، أو تقديم المعلومات، أو الجمع بين هذه الأدوات. وكلما كان المستهدف قابلاً للتحقيق من خلال ترتيب أقل إنتاجًا لتضارب المصالح والمخاطر، تراجعت الحاجة إلى إنشاء ذراع تشغيلية جديدة.

غير أن بعض الوظائف لا يمكن فصلها عن الممارسة المباشرة للسلطة العامة. ففي القضاء والأمن وتحصيل الضرائب وإصدار القرارات الملزمة، لا يقتصر دور الدولة على وضع القواعد، بل تمارس مؤسساتها المختصة الوظيفة نفسها؛ لأن جوهرها استخدام سلطة مستمدة من الدستور والقانون. يمكن الاستعانة بجهات أخرى في الأعمال الفنية والمساندة، لكن القرار السيادي والمسؤولية عنه لا يتحولان إلى نشاط تجاري أو تعاقد.

وتختلف الخدمات الأساسية عن الوظائف السيادية. فالدولة مسؤولة عن الإتاحة والعدالة والاستمرارية، لكن الشكل الأمثل لتقديم الخدمة يتوقف على طبيعتها وقدرة المؤسسات على التعاقد والرقابة. عندما يمكن تحديد الخدمة وقياس جودتها وتتوافر بدائل حقيقية، قد يسمح تعدد مقدميها بمرونة وكفاءة أعلى. أما عندما يصعب قياس الجودة، أو لا توجد منافسة، أو يؤدي تعثر مقدم الخدمة إلى ضرر واسع، فقد يكون التشغيل العام أكثر ملاءمة. الفارق ليس في افتراض تفوق ملكية على أخرى، بل في قدرة التصميم المؤسسي على حماية الحق العام.

أما في النشاط الاقتصادي القابل للمنافسة، فإن الانتقال إلى التشغيل أو الاستثمار المباشر يحتاج إلى حجة أكثر تحديدًا. فقد يكون التدخل مبررًا في احتكار طبيعي، أو بنية أساسية حيوية، أو فجوة استثمارية واضحة، أو أزمة تهدد استمرار خدمة أساسية، أو نشاط معرفي مرتفع المخاطر. لكن وجود هدف مهم أو وصف قطاع بأنه استراتيجي لا يكفيان؛ لأن اتساع هذا الوصف قد يحول الاستثناء إلى ولاية اقتصادية مفتوحة.

المشكلة المؤسسية هنا أن صفة «الاستراتيجي» قد تدمج أهدافاً مختلفة داخل كيان واحد: تأمين الإمدادات، وخفض الأسعار، وتحقيق عائد، وتنمية منطقة، وزيادة التشغيل. وعندما تتعارض هذه الأهداف لا يتضح أيها له الأولوية، ولا كيفية محاسبة الإدارة. وينتج عن ذلك تسعير غير واضح، ودعم ضمني، وصعوبة في مقارنة الأداء. والمعالجة ليست رفض الهدف الاستراتيجي، بل تعريفه بصورة محددة، وفصل تكلفته عن النشاط التجاري، وربطه بمدة ومؤشرات ومراجعة دورية.

تداخل الوظائف ومنطق الخلل المؤسسي

يصبح الحضور التنفيذي للدولة أكثر حساسية عندما تجتمع في جهة واحدة وظيفة صانع السياسة والمنظم والمالك والمشغل. فصانع السياسة يحدد المستهدفات العامة، والمنظم يطبق قواعد محايدة، والمالك يسعى إلى حماية قيمة الأصل، والمشغل يتخذ قرارات يومية تتعلق بالسعر والتوظيف والمشتريات. لكل وظيفة منطق مختلف، ودمجها من دون حدود يغير الحوافز حتى لو لم يوجد قرار صريح بإساءة استخدامها.

عندما يضع المشغل القواعد التي يعمل في ظلها، تميل المعايير إلى التوافق مع بنيته وموارده، فتزداد تكلفة دخول المنافسين أو تقلص قدرتهم على تقديم نماذج مختلفة. وعندما يمنح الكيان نفسه الموافقات أو يسيطر على موارد لا غنى عنها، تتحول المنصة أو النافذة التي يفترض أن تسهل النشاط إلى بوابة امتياز. معيار الحوكمة هنا هو استقلال التنظيم والترخيص عن الجهة المستفيدة، مع مسارات معلنة للتظلم ومراجعة القرارات.

وعندما تجمع المؤسسة بين خدمة عامة ونشاط ربحي من دون فصل محاسبي، تختفي الحدود بين تكلفة التكاليف العام ونتيجة النشاط التجاري. قد تتحمل الخزنة خسائر ناتجة عن ضعف الإدارة تحت عنوان الخدمة العامة، أو تستخدم أرباح احتكارية لتغطية التزام اجتماعي غير محدد. والحل هو تعريف الخدمة العامة وتكلفتها وتعويضها ومؤشراتها في عقد أو تكليف مستقل، ثم تقييم النشاط التجاري وفق معايير قابلة للمقارنة.

وعندما تحصل المؤسسة العامة على أرض أو تمويل أو ضمانات أو بيانات بشروط غير متاحة للآخرين، يصبح الربح غير كافٍ للحكم على الكفاءة. فالنتيجة قد تعكس انخفاض تكلفة رأس المال أو تحمل الدولة للمخاطر، لا إنتاجية الإدارة. ولهذا يلزم الإفصاح عن جميع المزايا والتزامات الموازنة، واحتساب تكلفة الفرصة البديلة، وتطبيق الحياد التنافسي في الأنشطة التي تعمل داخل سوق مفتوحة.

كما يؤدي تداخل الوظائف إلى ضعف قياس القيمة المضافة. فإذا كانت الجهة نفسها تحدد المستهدف، وتنفق الموارد، وتختار المؤشرات، ثم تعلن النجاح، تميل عملية التقييم إلى قياس المدخلات التي تتحكم فيها، مثل المساحة المستصلحة أو حجم الاستثمار أو عدد العقود، بدل قياس الأثر على الجودة والأسعار والاستثمار والمنافسة. ويعالج ذلك بفصل التقييم عن الإدارة اليومية، وربط المؤشرات بالمستهدف العام لا بتوسع المؤسسة، وإخضاع النتائج لمراجعة خارجية قابلة للنشر.

الفصل الوظيفي إذن ليس دعوة إلى تفكيك الدولة أو منع التنسيق. بل هو وسيلة لمنع تحول السلطة إلى ميزة تجارية، وتحويل الدعم الخفي إلى تكليف معلوم، وتحويل التقييم من سرد إنجاز إلى قياس أثر. وقد يجري الفصل من خلال مؤسسات مستقلة، أو من خلال وحدات وحسابات منفصلة داخل الكيان نفسه، لكن المعيار هو ألا تكون الجهة صاحبة المصلحة هي الحكم الوحيد على قراراتها

متى تتدخل الدولة وكيف؟

يبدأ التصميم الرشيد من المستهدف لا من المؤسسة. فقبل إنشاء كيان أو توسيع اختصاصه، يجب تحديد المشكلة العامة، والأثر المطلوب، وسبب عدم كفاية الترتيبات القائمة. فإذا كانت المشكلة ناتجة عن ضعف التنظيم أو غياب المنافسة أو صعوبة التمويل، فقد يكون إنشاء مشغل جديد علاجاً لعرض المشكلة لا لسببها، وقد يزيد التداخل الذي أدى إليها.

بعد تعريف المستهدف، تُقارن الأدوات المتاحة. ولا تعني الأداة الأقل تدخلاً غياب الدولة أو الاكتفاء بأقل تكلفة مالية في الأجل القصير، بل اختيار الترتيب الذي يحقق الغرض مع أقل قدر ضروري من تضارب المصالح والمخاطر والتزامات المستقبل. فقد يكون الاستثمار العام في بنية مشتركة أكثر تمكيناً للنشاط من إنشاء شركة تسيطر على كل حلقاته، مثلما قد يكون التشغيل المباشر أكثر أماناً من عقد يصعب مراقبته في خدمة حيوية. المعيار هنا ليس اتساع حضور الدولة أو انكماشه، بل ملائمة الأداة للمستهدف العام.

وتجري المقارنة كذلك بين استخدامات الموارد العامة نفسها. فاختيار التشغيل أو الاستثمار المباشر لا يقتصر أثره على تكلفة النشاط، بل يخصص رأس مال وقدرة إدارية وتمويلية كان يمكن توجيهها إلى غرض آخر. وقد يكون نشاط عام قادراً على تحقيق عائد، ومع ذلك لا يكون الاحتفاظ به أفضل استخدام للموارد إذا كانت قيمة استخدام بديل أعلى، سواء في خدمة أساسية أو بنية مشتركة أو خفض التزام مرتفع التكلفة. ولهذا لا يكفي إثبات جدوى النشاط منفرداً؛ بل يلزم بيان لماذا يمثل هذا الاستخدام للموارد العامة قيمة أعلى من البدائل المتاحة.

ويتطلب الانتقال إلى التشغيل اختبار القدرة المؤسسية. فوجود مبرر اقتصادي أو اجتماعي لا يعني أن الدولة تمتلك بالضرورة الإدارة والبيانات والموارد البشرية ونظم المشتريات وإدارة المخاطر اللازمة. كما لا تعني القدرة الفنية على التنفيذ أن المالية العامة تستطيع تحمل النشاط بالقدر نفسه. فالتشغيل قد يحتاج إلى رأس مال أو اقتراض أو ضمانات أو التزامات مستقبلية لا تظهر كاملة في حسابات الجهة المنفذة، لكنها تظل جزءاً من المخاطر التي تتحملها الدولة. وعندما تتوسع المهام أسرع من القدرة المؤسسية أو المالية، تشتت الإدارة وتضيق الموارد المتاحة للوظائف الأساسية، ويصبح اتساع الدور دليلاً على الضغط المؤسسي والمالي لا على قوة الدولة. لذلك ينبغي أن يسبق التوسع بناء القدرة وأدوات القياس والمراجعة، مع اختبار قدرة المالية العامة على استمرار الالتزام لا تمويل بدايته فقط. وترتبط القدرة المالية بما يتاح للدولة من حيز مالي، أي المساحة التي تستطيع من خلالها تمويل أولويات جديدة أو زيادة الإنفاق على التزامات قائمة من دون أن تعرض استدامة ماليتها العامة للخطر. ويضيق هذا الحيز كلما ارتفعت تكلفة خدمة الدين أو زادت الالتزامات الثابتة والمخاطر المحتملة، حتى إذا بدت بعض المؤشرات المالية في تحسن. ولذلك لا يكفي أن يتوافر مبرر للتدخل أو قدرة على تنفيذه؛ بل يجب النظر كذلك فيما إذا كانت المالية العامة تسمح بتحمل تكلفته بصورة مستدامة، وما إذا كان هذا الاستخدام للموارد أولى من بدائل أخرى.

كما يجب أن تحدد الولاية القانونية حدود النشاط والأدوات والقطاعات والعلاقة بالجهات الأخرى. فالتفويضات العامة من قبيل اتخاذ ما يلزم لتحقيق الغرض قد تحول المهمة المحددة إلى سلطة دائمة للتوسع، ويصعب معها التمييز بين ما هو ضروري للمستهدف وما يمثل فرصة تجارية جديدة. والضابط هنا ليس التضييق الشكلي، بل ربط كل اختصاص بالغرض الذي يبرره، مع مراجعة دورية لاستمرار هذه الصلة.

كيف نقيس نجاح الدولة؟

ويكتمل التصميم عندما تخضع جميع أشكال التدخل لقياس يعكس منطقها. تُقاس الوظيفة السيادية بجودة القانون والعدالة والمساواة في تطبيقه، وتُقاس الخدمة العامة بالإتاحة والجودة والاستمرارية، ويُقاس التنظيم بفتح الأسواق وخفض تكلفة الدخول وحماية المنافسة، ويُقاس الاستثمار بالعائد المعدل بالمخاطر بعد احتساب المزايا والالتزامات العامة. أما استخدام مؤشر واحد، مثل الربح أو سرعة التنفيذ، لجميع الوظائف فيحجب الغرض الحقيقي لكل منها. ولا يكفي أن تعكس المؤشرات منطق الوظيفة إذا توقفت عند مستوى المؤسسة. فقد يرتفع الإنفاق أو تتسع التغطية أو تتحسن بعض مؤشرات الاقتصاد والمالية العامة، بينما يظل الأثر على المواطن محدوداً إذا لم تتحسن جودة الخدمة أو الدخل الحقيقي أو القدرة على تحمل تكلفتها.

فهذه المؤشرات مهمة بقدر ما تحمي قدرة الدولة على الاستمرار في الوفاء بمسؤولياتها، لكنها لا تمثل في ذاتها الغاية النهائية لدورها. ويكتمل القياس حين يمكن تتبع الصلة بين الموارد المستخدمة، والنتيجة التي تحققت في القطاع، وما تغير فعليًا في حياة المواطن وفي فرصه وقدرته على الحصول على الحقوق والخدمات.

ويشمل ذلك توزيع التكلفة والمنافع والمخاطر. فقد يحقق التدخل منفعة صافية للمجتمع في مجموعه، بينما تتحمل الخزانة أو فئة من المواطنين جانبًا من تكلفته لا يظهر في حساب الجهة المستفيدة، أو تنتقل مخاطره إلى موازنات لاحقة. لذلك ينبغي أن يظهر التقييم من يتحمل التكلفة، ومن يحصل على المنفعة، وأين تستقر المخاطر إذا تعثر النشاط. فالقيمة العامة لا تتعلق بحجم المنفعة وحده، بل أيضًا بوضوح توزيعها والتكلفة التي تحملها المجتمع لتحقيقها.

ويفترض هذا القياس أن تكون المعلومات اللازمة للمساءلة متاحة خارج الجهة المنفذة. فالمؤشر الذي لا يُعرف أساس احتسابه، أو النتيجة التي لا يمكن مقارنتها بمستهدف معلن، لا تنتج مساءلة حقيقية. ولذلك ترتبط جودة القياس بإتاحة بيانات الأداء، ووضوح أسس احتسابها، ووجود مسارات تسمح للبرلمان والمجتمع بتتبع ما أنفق وما تحقق، بحيث لا تبقى الجهة المنفذة هي المصدر الوحيد للحكم على نجاحها.

تكشف القراءة المتأنية لدور الدولة أن الإشكال الأساسي لا يكمن في المفاضلة بين صنع السياسة والتشغيل باعتبارهما بديلين متعارضين، بل في التمييز بين مسؤولية عامة دائمة وأدوات مؤسسية تتغير بحسب طبيعة الوظيفة. فالدولة لا تستطيع أن تتخلى عن حماية الحقوق وسيادة القانون والأمن والاستقرار والخدمات الأساسية، كما لا تستطيع أداء هذه المسؤوليات بمجرد إعلان السياسات. وفي الوقت نفسه، لا يترتب على تحملها للمسؤولية أن تصبح المنتج والمشغل والمستثمر في كل مجال.

ينشأ الخلل عندما تتحول أداة التنفيذ إلى تعريف لدور الدولة، أو عندما تنتقل امتيازات السلطة العامة إلى المؤسسة الاقتصادية من دون فصل أو إفصاح. ففي هذه الحالة يضعف قياس القيمة المضافة، وتختفي تكلفة الأهداف العامة داخل الموازنات، وتتغير شروط المنافسة، ويتحول التنسيق إلى سيطرة، والتسهيلات الممنوحة إلى امتيازات، والمستهدف المؤقت إلى اختصاص دائم.

وعليه، فإن الحكم المؤسسي الذي تنتهي إليه الورقة هو أن دور الدولة في أساسه دور مسؤولية وقيادة سياسية: تترجم الأولويات العامة إلى مستهدفات، وتضع القواعد، وتوزع الموارد، وتنظم المصالح والأسواق، وتضمن التنفيذ وتصحح الفشل. أما التشغيل المباشر فهو أحد أدوات هذه المسؤولية؛ يكون لازماً في الوظائف التي تقوم على ممارسة السلطة العامة، وممكناً في الخدمات عندما تثبت ملاءمته، ومقيداً بالضرورة والقدرة والحياد التنافسي عندما تدخل الدولة مجال النشاط التجاري.

ولا يتحقق الانتقال إلى هذا النموذج بإعلان مبدأ عام، بل بإعادة تصميم العلاقة بين الوظائف: ولاية قانونية محددة، وفصل بين السياسة والتنظيم والملكية والتشغيل، وحساب مستقل للخدمة العامة، وإفصاح عن الدعم والمخاطر، ومؤشرات تقيس الأثر لا حجم الكيان، ومراجعة دورية تسمح بتعديل التدخل أو إنهائه عندما يزول مبرره.

ولا تنفصل هذه الاستدامة عن العلاقة بين الدولة والمواطن. فالدولة التي تطلب موارد أكبر أو تفرض أعباء جديدة تحتاج إلى أن تجعل غرض هذه الأعباء ونتائجها قابليين للفهم والمساءلة. ولا يشترط أن يقابل كل عبء نفع مباشر لصاحبه، لكن استمرار الثقة يتطلب أن يكون توزيع الأعباء مفهوماً، وأن يمكن تتبع ما تحققه الموارد العامة من حقوق وخدمات وفرص. وعندها يصبح العقد الاجتماعي جزءاً عملياً من تصميم دور الدولة: علاقة بين السلطة والموارد والمسؤولية، لا مبدأ منفصلاً عن طريقة الحكم.

الاستدامة هنا لا تقاس بسرعة التنفيذ أو اتساع الأصول وحدهما، بل بقدرة الدولة على تحقيق المستهدف العام من دون إضعاف المساءلة أو إغلاق المجال أمام المجتمع والسوق. وحين تستكمل هذه البنية، تصبح الدولة أقوى كلما كانت أوضح في مسؤوليتها، أقدر على حماية الحقوق والخدمات، وأكثر انضباطاً في اختيار ما تشغله مباشرة وما تمكّنه وتراقبه من خلال غيرها. وعندها تتحول قوة الدولة من اتساع ما تديره إلى جودة ما تحكمه وتضمنه وتراقبه، ومن حجم ما تنفقه إلى أثر ما يصل إلى المواطن.

السؤال الحاكم ليس: هل تكون الدولة مشغلاً أم صانعة للسياسات؟ بل: كيف تقود الدولة تحقيق الصالح العام، ومتى يضيف التشغيل المباشر قيمة لا تستطيع الأدوات الأخرى تحقيقها، وتحت أي ضوابط يبقى هذا التشغيل خادماً للمستهدف العام لا مصدراً لاختلاط السلطة بالمصلحة الاقتصادية؟

- حزب العدل، البرنامج الانتخابي والأجندة التشريعية للدورة البرلمانية 2025–2030
- World Development Report 1997: The State in a Changing World.
- Richard A. Musgrave, The Theory of Public Finance.
- Francis Fukuyama, State-Building: Governance and World Order in the 21st Century.
- Amartya Sen, Development as Freedom.
- World Development Report 2004: Making Services Work for Poor People.
- World Development Report 2017: Governance and the Law.
- Dani Rodrik, Institutions for High-Quality Growth.
- Elinor Ostrom, Beyond Markets and States.
- Mark H. Moore, Creating Public Value.
- Mariana Mazzucato, The Entrepreneurial State.
- World Bank, The Business of the State.
- OECD, Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises 2024.