

# GUID 9020

تقييم السياسات العمومية

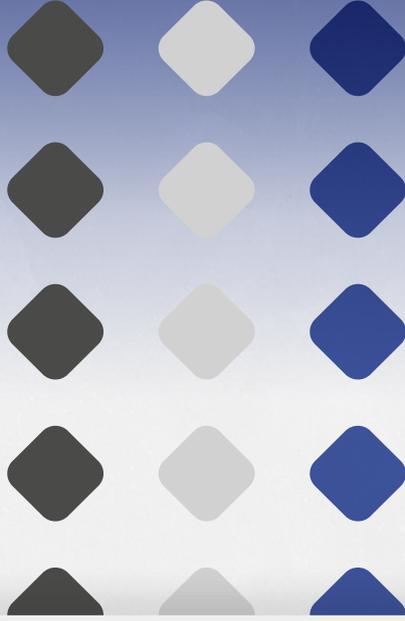
صدرت توجيهات الإنتوساي  
من طرف المنظمة الدولية للأجهزة العليا للرقابة المالية  
والمحاسبة، الإنتوساي، كجزء من إطار الإنتوساي للتصريحات  
المهنية. لمزيد من المعلومات، تفضل بزيارة  
[www.issai.org](http://www.issai.org)



INTOSAI



INTOSAI



الإنٲوساي، 2019

(1) تمٲ المصادقة عليها في عام 2016 باسم INTOSAI GOV 9400 - مبادئ توجيهية بشأن تقييم السياسات العامة

(2) مع إنشاء إطار الإنٲوساي للتصريحات المهنية (IFPP)، تم إعادة تصنيفه وتسميته GUID 9020 - تقييم السياسات العامة مع التغييرات التحريرية في عام 2019



## جدول المحتويات

5	مجموعة العمل الخاصة بالتقييم: نبذة، محطات تاريخية والعلاقة مع رقابة الأداء
5	1.1.1. نبذة
5	2.1. معطيات تاريخية
6	3.1. العلاقة بين مجموعة العمل الخاصة بالتقييم واللجنة الخاصة برقابة الأداء
8	<b>دورة ادارة الكوارث</b>
8	1.2. التعريف
8	2.2. الأهداف
11	3.2. حدود تقييم السياسات العمومية
12	<b>الفاعلون في مجال التقييم والمحيط المؤسسي</b>
12	1.3. الفاعلون
13	2.3. المحيط المؤسسي
14	<b>اختيار الموضوع ووضع المشروع بمعية الأطراف</b>
14	1.4. اختيار موضوع تقييم السياسات العمومية: ثلاثة معايير
14	1.1.4. أهمية السياسة المراد تقييمها
15	2.1.4. إمكانية قياس مختلف «آثار» السياسة العمومية
17	3.1.4. المدة الزمنية على إطلاق السياسة العمومية
17	2.4. مصاحبة الأطراف المعنية في انشاء المشروع
20	<b>تخطيط التقييم</b>
20	1.5. المذكرة الخاصة بدراسة جدوى التقييم
22	2.5. التنظيم

23	3.5. الأدوات والمناهج المتوفرة
25	4.5. اللجوء إلى خدمات الخبراء
26	<b>وضع الصيغة النهائية للنتائج</b>
26	1.6. تفحص النتائج
27	2.6. مرحلة التواجهية (حق الرد)
27	3.6. وضع الصيغة النهائية للنتائج
29	<b>نشر واستعمال نتائج التقييم</b>
29	1.7. نشر تقرير التقييم
30	2.7. استعمال مستنتجات وتوصيات التقييم

## مجموعة العمل الخاصة بالتقييم: نبذة، محطات تاريخية والعلاقة مع رقابة الأداء

### 1.1.1. نبذة

تسعى هذه الخطوط التوجيهية إلى مساعدة الأجهزة العليا للرقابة والهيئات الأخرى المكلفة بالتقييم على بلوغ أهداف عملية التقييم<sup>1</sup>، ونخص بالذكر منها التحليل المحايد والمستقل لمختلف المعايير التي تمكن من الادلاء بتقييم حول جدوى سياسة عمومية ما دون التركيز على وحدة إدارية بعينها). ومن بين الخصائص المميزة للتقييم كونه يجمع بين الأساليب العلمية للبحث ودراسة دور مختلف السلطات العمومية المعنية وكذا الفاعلين داخل المجتمع المدني وإشراكهم بشكل دائم في عملية التقييم.

### 2.1. معطيات تاريخية

تم تأسيس مجموعة عمل الإنتوساي المكلفة بتقييم البرامج (EWG) سنة 1992. ويتمثل دورها في مساعدة الأجهزة العليا للرقابة، سواء منها تلك التي تمارس التقييم أو تلك التي تسعى إلى ممارسته، وذلك مدها بالوثائق والآليات المنهجية وياقتراح حلول عملية بهدف اعتماد هذه المقاربة الخاصة التي تبقى مختلفة عن المراقبة والافتحاص. ولهذه الاعتبارات، تم وضع مجموعة العمل سالف الذكر تحت إشراف لجنة تقاسم المعارف (KSC).

وحاليا تضم هذه المجموعة 22 مؤسسة عليا للرقابة<sup>2</sup> وتترأسها، منذ تأسيسها، محكمة الحسابات الفرنسية.

وخلال سنة 2010، تمكنت هذه المجموعة من إنجاز وثيقة أولى حول تقييم البرامج تمت المصادقة عليها خلال المؤتمر العشرين للإنتوساي بجوهانسبورغ. وقد جاءت هذه الوثيقة كنتاج لاستبيان على نطاق واسع شمل مختلف الأجهزة العليا للرقابة هم الجانب المتعلق بتقييم البرامج<sup>3</sup>. فهذه العملية التي اعتمدت أسلوبا تصاعديا للتعاون، كانت تهدف إلى صياغة تعريف عام للتقييم وكذا إلى إصدار توصيات عامة بشأن التخطيط لعملية التقييم.

1 لا تتناول هذه المبادئ التوجيهية سوى التقييمات الخارجية، حتى وإن كان بإمكان الإدارة العمومية أو الهياكل الأخرى إجراء تقييمات ذاتية.

2 بلجيكا، شيلي، كوستاريكا، السلفادور، فنلندا، فرنسا، غابون، جورجيا، ألمانيا، هنغاريا، جمهورية كوريا، ليبيا، ليتوانيا، المكسيك، المغرب، باكستان، الفلبين، بابوا غينيا الجديدة، بولندا، سويسرا، الولايات المتحدة

3 تقييم السياسات العامة" كان يسمى في وثائق الإنتوساي السابقة "تقييم البرامج".

وعلى إثر النقاش الذي دار داخل مجموعة العمل المكلفة بتقييم البرامج (EWG)، تم الاتفاق على الانتقال من تقييم البرامج إلى تقييم السياسات العمومية، اعتباراً لكون هذا الأخير يعتمد مفاهيم أكثر اتساعاً من

تلك المتداولة في رقابة الأداء، إذ يضم مكونات غير خاضعة للبرمجة كمبادرات النوظمة والقواعد القانونية غير الملزمة ... ومن هذا المنطلق، اقتنعت مجموعة العمل بأن التركيز على السياسات العمومية من شأنه أن يضيف إلى عملها قيمة مضافة.

وتروم الخطوط التوجيهية موضوع هذه الوثيقة تحديد الخصائص المميزة لتقييم السياسات العمومية، إذ تتضمن توصيفاً لكيفية التعاطي مع مختلف الأطراف التي تبدي اهتماماً بتحسين سياسة عمومية ما، كما تضع المقاربة الشمولية التي توظّر عمل الأجهزة المكلفة بتقييم السياسات العمومية. وتنتهي هذه الخطوط التوجيهية بتناول الجوانب المتعلقة بنشر خلاصات عمليات التقييم والرهانات المرتبطة بالحدود الفاصلة بين تقييم السياسة العمومية والتدخل السياسي، ذلك أن هذه الحدود لا يمكن، بأي حال من الأحوال، تجاهلها أو تجاوزها.

غير أن هذه الخطوط التوجيهية لا يمكنها أن تتوخى تحديد معيار موحد، إذ باستثناء المبادئ المشتركة، فإنه على مستوى الممارسة، تختلف عملية التقييم من جهاز أعلى للرقابة إلى آخر. فضلاً عن ذلك، يبقى دون فائدة ولا جدوى وضع فاصل بين ما يمكن وما لا يمكن اعتباره تقييماً. بل على العكس من ذلك، يتعين أن تدفع هذه التوصيات مختلف الأجهزة العليا للرقابة ومجموعة المدققين والوحدات الأخرى إلى الاهتمام بتقييم السياسات العمومية، كما يتعين أن تزودهم بما يساعدهم على إنجاز عمليات تقييم بطريقة علمية ومستقلة خدمة للمواطنين ولصناع القرار.

### 3.1. العلاقة بين مجموعة العمل الخاصة بالتقييم واللجنة

#### الخاصة برقابة الأداء

لقد تقرر إقامة رابط بين مجموعة العمل الخاصة بالتقييم واللجنة الخاصة برقابة الأداء، إذ يستعصي أحياناً التمييز بين المقاربتين المعتمدين في كل من التقييم ورقابة الأداء، وذلك على مستوى بعض الأجهزة العليا للرقابة التي لا يعدو فيها التقييم أن يشكل إحدى مكونات رقابة الأداء.

وفي فقرته التاسعة، يشير المعيار الدولي للأجهزة الرقابية 300 إلى أن «رقابة الأداء تقوم على التأكد بشكل مستقل وموضوعي وموثوق به، من أن مقاولات أو أنظمة أو عمليات أو برامج أو أنشطة أو هيئات من القطاع العام تسير وفق مبادئ الاقتصاد والنجاعة والفعالية وكذا التحسينات الممكنة».

وإذا كانت مراقبة الاقتصاد والنجاعة والفعالية في صلب اهتمامات رقابة الأداء، فإنه متى تعلق الأمر بتقييم السياسات العمومية، يظل الهدف الأبرز هو تقدير الأثر العام للسياسة العمومية على المدينين القصير والطويل (مما يستدعي في الغالب استحضار أثر السياسات الأخرى في المجال المعني بالأمر) وتقدير مدى وجهة هذه السياسة<sup>4</sup>.

4 ومع ذلك، فإن تقييمها قبلياً يمكن أن يكون مفيداً لتقدير مدى وجهة العملية وشروط مباشرتها قبل الشروع في إنجاز النفقات الأولى المرتبطة بذلك.

وإجمالاً، يظهر التقييم كنشاط ذي مجال أكثر اتساعاً لكونه يتضمن أنواعاً مختلفة من المراقبة، بما في ذلك مراقبة الأداء. ويمكن أن يعتمد التقييم على نفس أدوات ومناهج بل ونتائج مراقبة الأداء، لكن الغاية مختلفة تتمثل فيما تم توضيحه في الفقرة السابقة. ومع ذلك، فإن لتقييم السياسات العمومية خصائص وأهدافاً تستدعي المزيد من التوضيح.

كل هذه الاعتبارات كانت وراء إعداد هذه الخطوط التوجيهية، إذ اتضح أن تقييم السياسات العمومية أصبح يكتسي مزيداً من الأهمية لدى السلطات العمومية وأننا أصبحنا في حاجة إلى خطوط توجيهية موحدة لتدعيم الجهود المبذولة من لدن الأجهزة المكلفة بالتقييم.

## 1.2. التعريف

تقييم سياسة عمومية هو الدراسة المنجزة بهدف تقدير قيمة هذه السياسة من حيث أهدافها وطرق تنزيلها على أرض الواقع ونتائجها وآثارها الاقتصادية والاجتماعية، وقياس مستوى الأداء، وذلك كله من أجل تقدير مدى وجاهة هذه السياسة. ومن هذا المنطلق، أصبح تقييم السياسة العمومية يكتسي مزيدا من الأهمية داخل النقاش العمومي، خاصة وأن الرأي العام والساسة أصبحوا تواقين إلى الاعتماد في قراراتهم على معطيات ملموسة ومضبوطة. غير أنه يبقى أساسيا، بالنسبة للمقيم، عدم الذهاب في وصفته إلى حد توجيه السياسات. وتفاديا لذلك يتعين:

- أن تستحضر الهيئات المكلفة بالتقييم ضرورة مراعاة مبدأ الاستقلالية؛
- أن تشكل التوصيات الناتجة عن خلاصات التقرير النهائي توجيهات مؤسسة على وقائع وملاحظات وألا يستشف منها الطابع الإلزامي بالنسبة للسلطتين التنفيذية والتشريعية.

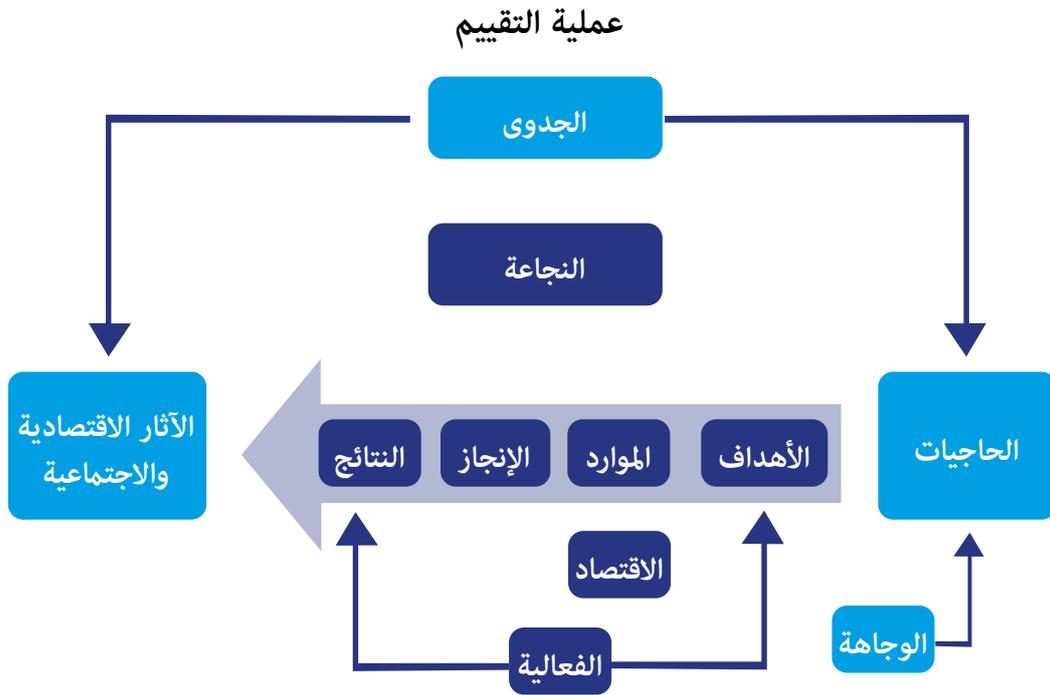
## 2.2. الأهداف

يتميز تقييم السياسات العمومية بكونه ذا نطاق أوسع، إذ يروم تقديم مساهمة خاصة بشأن مجال من مجالات السياسة العمومية المعنية. وتتمثل الأهداف الأكثر تداولاً في هذا السياق فيما يلي:

- ◀ التخطيط النجاعة: التأكد من وجود ما يبرر اعتماد سياسة عمومية ومن أن الموارد يتم توظيفها بشكل ناجح؛
- ◀ المساءلة وتقديم الحساب: إظهار إلى أي حد استطاعت السياسة العمومية المعنية تحقيق أهدافها وما هو مستوى جودة استعمال الموارد وكيف كانت النتائج؛

- التنفيذ: تحسين أداء السياسة وتحسين فعالية تنزيها وتديرها؛
- إنتاج المعرفة: فهم ما يسير على نحو جيد ولماذا وفي أي سياق؛
- - التدعيم المؤسسي: تحسين وتطوير الكفاءات لدى الفاعلين في السياسة العمومية وعلى مستوى شبكاتهم ومؤسساتهم.<sup>5</sup>

و يبسط الرسم البياني أسفله العناصر الأساسية لكل من رقابة الأداء وتقييم السياسات العمومية، وذلك من أجل تيسير التمييز بينهما:



#### المفتاح

خاص بتقييم السياسات العمومية

استعمل في كل من رقابة الأداء وتقييم السياسات العمومية

وتتناول كل من رقابة الأداء وتقييم السياسات العمومية العلاقات السببية بين الفعل العمومي وآثاره، لكن مع وجود فارق بين المقاربتين:

كما ذكر بذلك المعيار الدولي للأجهزة الرقابية 300، تركز رقابة الأداء على مراقبة الاقتصاد والفعالية والنجاحة. وفي فقرته 11، يعرف ذات المعيار هذه المبادئ على النحو التالي:

<sup>5</sup>“Stern, E. (2004): Philosophies and types of evaluation research. “The foundations of evaluation and impact research

- يقوم مبدأ الاقتصاد على تقليص كلفة الموارد إلى أدنى حد ممكن، مع ضرورة أن تكون الوسائل المزمع توظيفها جاهزة في الوقت المناسب وبالكمية والجودة المناسبين وبأحسن الأثمان؛
  - يقوم مبدأ النجاعة على ضرورة الاستفادة، قدر الإمكان، من الموارد المتاحة. كما يقوم على الربط بين الوسائل المسخرة والإنجازات، إن على مستوى الكم أو الجودة أو أجال التنفيذ؛
  - أما مبدأ الفعالية، فيقوم على مدى تحقيق الأهداف المحددة والحصول على النتائج المرجوة.
- وتنظر رقابة الأداء بالأساس في الاقتصاد والنجاعة والفعالية على مستوى النتائج الأنية، فيما يتولى التقييم النظر في هذه النتائج بمزيد من العمق، سواء فيما يتعلق بالنطاق أو الفترة الزمنية، وذلك على مستوى الأثر العام وعلى المستوى الاقتصادي والاجتماعي.
- بالإضافة إلى ذلك، يهتم تقييم السياسات العمومية على الخصوص بمدى وجاهة وجدوى هذه السياسات:
- وجاهة سياسة: التوفيق بين أهدافها والحاجيات الاجتماعية والاقتصادية والبيئية التي كانت وراء اعتمادها؛
  - جدوى سياسة: وتقاس بالآثار المباشرة وغير المباشرة، بما في ذلك ما كان غير متوقع أو غير مقصود. كما تقاس بمدى التقارب بين أثر هذه السياسة والحاجيات التي تسعى إلى الاستجابة إليها.
  - وإجمالاً، يمكن القول بأن تقييم السياسات العمومية لا ينبغي أن يتوقف عند الأهداف المحددة سلفاً، فهي تتيح الذهاب إلى حد انتقاد الأهداف التي تحددها القوانين. لكن يبقى التحدي الأبرز هو الوصول إلى تقدير قيمة السياسة العمومية وفعالية الوسائل المسخرة لها.
- ومع ذلك، فإن المقاربتين (مقاربة تقييم السياسات العمومية ومقاربة رقابة الأداء تظان متكاملتين وتشكلان عموماً مكونين حاسمين في تقييم كل سياسة عمومية. فقياس آثار سياسة ما يمكن من تقدير نجاعة وفعالية هذه السياسة. وتعد هذه العناصر مكونات أساسية أيضاً في رقابة الأداء. فهذه الأخيرة يستعان بها، ضمن عناصر أخرى (كالأخذ بعين الاعتبار السياسات الأخرى المعتمدة في نفس المجال أو المعالجة النفس القضايا، أو دراسة سياسات بديلة، الخ.) في التقييم، لكن بشكل معمق، حول مدى جدوى سياسة عمومية ما.
- وتعد هذه المقاربة الأخيرة إحدى خاصيات تقييم السياسات العمومية، مما يعني أن رقابة الأداء يمكن أحياناً، في نهاية التقصي، أن تهتم بجدوى سياسة عمومية، لكن ذلك ليس من أهدافها الرئيسية كما يوضح ذلك المعيار الدولي للأجهزة الرقابية 300.
- ومن هذا المنطلق، فإن الخاصية الأولى لتقييم سياسة عمومية تتمثل في تقدير مدى وجاهة أهدافها مع إصدار توصيات من أجل تحسين هذه السياسة أو إعادة النظر فيها.

## 3.2. حدود تقييم السياسات العمومية

يمكن التساؤل عما إذا كانت الوحدات المكلفة بالمراقبة تتجاوز المهمة الموكولة إليها، بل وإن كانت تحشر نفسها في الجدل السياسي بمناسبة إصدارها أحكاما بشأن إحدى السياسات العمومية. لكن، مبدئيا، يظل هذا الأمر غير ممكن وغير مرغوب فيه.

وحتى الآن، وفي كل الدول التي تمكنت فيها الأجهزة العليا للرقابة والوحدات الأخرى من تطوير تقييم مستقل، ظل أمر الدخول في الجدل السياسي غير مطروح. فالأجهزة المكلفة بتقييم السياسات العمومية تقوم بتقييم مستقل للأهداف وللآثار الاقتصادية والاجتماعية لهذه السياسات. وهكذا، فإن هذه الأجهزة والوحدات الرقابية الأخرى تتيح لكل مواطن إمكانية تكوين رأيه الخاص بشأن الفعل العمومي، كما تساعد صناع القرار السياسي على متابعة أو تقويم أو التخلي عن سياسة عمومية، وذلك اعتمادا على معطيات دقيقة وملموسة (وليس فقط بناء على انطباعات أو استطلاعات للرأي). لكن هذه المساهمة في النقاش الديمقراطي تظل محايدة ومعتمدة على وقائع، إذ تقدم تصورا بخصوص إحدى السياسات العمومية يقوم على تحليل موضوعي ينتهي بإصدار توصيات.

## الفاعلون في مجال التقييم والمحيط المؤسسي

### 1.3. الفاعلون

◀ لا تنفرد الأجهزة العليا للرقابة بمهمة تقييم السياسات العمومية، بل هناك جهات أخرى تتقاسم معها هذا الدور:

- مؤسسات جامعية مستقلة، وذلك بمبادرة منها أو بطلب من الفاعلين السياسيين كالبرلمان؛
- المكاتب الخاصة للاستشارة، وذلك بطلب من إحدى السلطات العمومية.

◀ المؤسسات الإدارية كأجهزة الرقابة والافتحاص الداخلي والتي يمكن أن تقوم بعمليات التقييم بطلب من السلطات الحكومية التي هي تابعة لها.

◀ الفاعلون المكلفون بتنفيذ السياسة العمومية المعنية، إذ يمكن لهم أن يعهدوا لإحدى الجهات بتقييم هذه السياسة.

ومن جهة أخرى، يتعين على الجهاز الأعلى للرقابة أن يأخذ بعين الاعتبار ما خلصت إليه عمليات التقييم السابقة التي خضع لها جانب أو جوانب من السياسة العمومية موضوع التقييم، بل يمكن دمجها ضمن مخرجاته.

لكن مع ذلك، يبقى الجهاز الأعلى للرقابة الفاعل الطبيعي بامتياز في مجال تقييم السياسات العمومية لما يحيط أعماله من ضمانات الاستقلالية والإلمام بالمعارف الضرورية الخاصة بمنهجية التقييم، إضافة إلى ما يراكمه من تجارب عبر المهام التقييمية التي يجربها على السياسات العمومية. فخلافا للمؤسسات الإدارية والأجهزة الخاصة، لا تحتاج الأجهزة العليا للرقابة إلى إثبات ما يميز عملها من موضوعية واستقلالية اتجاه الحكومة واتجاه أي نوع من أنواع المصالح الخاصة.

## 2.3. المحيط المؤسسي

يمكن لجهاز المراقبة أن يباشر تقييم سياسة عمومية بمبادرة منه أو بطلب من إحدى السلطات العمومية أو البرلمان أو السلطة التنفيذية.

وحيث يكون التقييم بطلب من إحدى السلطات العمومية، يدخل جهاز الرقابة في حوار مع الجهة صاحبة الطلب من أجل تحديد النطاق والإشكالية موضوع التقييم. غير أنه، بالنسبة للأجهزة العليا للرقابة، وبالرغم من كونها عموماً تأخذ بعين الاعتبار رأي الأطراف المعنية عند التخطيط لعمليات التقييم، فإنها تنفرد بتحديد المجال الذي ستطاله عملية التقييم والمسلسل الخاص بهذه العملية، كما تقود بنفسها تقييم السياسات العمومية وتقوم بتحرير الخلاصات. وهكذا، فإن الجهاز الأعلى للرقابة يبقى ملزماً برفض الاستجابة لطلب سلطة عمومية ما وبعدهم إطلاق أية عملية تقييم متى بدا له أن استقلاليتها مهددة.

كما أنه، في جميع الحالات، يتعين على الأجهزة العليا للرقابة الاعتماد على كل مصدر آخر للتقييم كالرجوع إلى عمليات التقييم التي تكون وحدات أخرى قد أجرتها بخصوص نفس الموضوع. وتسمى هذه العملية التقييم /الجامع»، وتتم الاستعانة به من أجل تحديد مدى الوجاهة والمطابقة المرجعية التقييم (الميثاق) والطابع المنظم ودرجة الدقة بالنسبة لكل عملية أو عمليات تقييم إضافة إلى ذلك، يمكن القيام بتلخيص نتائج عمليات التقييم التي أجرتها الوحدات المذكورة كلما تبين أنها ترقى إلى مستوى كاف من الجودة.

ومن جانب آخر، فإنه في بعض الدول، تتولى الإدارة العمومية بنفسها تقييم سياساتها وبرامجها. وهنا يمكن أن ينحصر دور الجهاز الأعلى للرقابة في دراسة التقييم الذي أنجز من لدن الوزارات أو المؤسسات العمومية المعنية، وذلك من حيث تكامله وصحة المقاربة المعتمدة بشأنه. ويمكن لهذه العملية أن تتخذ شكل افتتاح لتقييم النتائج المحصل عليها أو شكل مهمة استشارة لفائدة هذه الوزارات والمؤسسات العمومية

## اختيار الموضوع ووضع المشروع بمعية الأطراف

### 1.4. اختيار موضوع تقييم السياسات العمومية: ثلاثة معايير

يمكن أن تشمل عملية التقييم إحدى السياسات العمومية والتي يمكن أن تتكون من عدة برامج) المتضمنة لمقتضيات قانونية ومالية وأعمالا صادرة عن تنظيمات مختلفة وموارد بشرية ومالية، وذلك من أجل تحقيق أهداف محددة.

وحتى يستطيع أن يقرر ما إذا كان من الممكن تقييم سياسة معينة، يقوم الجهاز المعني بدراسة جدوى عملية التقييم، وذلك بهدف تحديد إطار وشروط تنفيذها.

#### 1.1.4. أهمية السياسة المراد تقييمها

تحدد أهمية السياسة العمومية بما يلي:

- حجم ميزانيتها، أي مبالغ الأموال العمومية المرصودة لها؛
  - عدد أو أهمية الأطراف المعنية أو درجة تعقد العلاقات بين هذه الأطراف؛
  - أهمية التأثير المتوقع على المستفيدين وعلى المجتمع؛
  - تعقد السياسة العمومية بسبب تعدد الأطراف المعنية وبالتالي صعوبة تقييم آثارها؛
  - الأهمية الرمزية للسياسة العمومية لدى الرأي العام.
- وبالإضافة إلى ذلك، وعند اختيار موضوع التقييم، يجب تفادي نوعين من السياسات العمومية:
- يتمثل النوع الأول في اختيار سياسة عمومية ذات نطاق واسع جدا (مثل السياسة البيئية سياسة التشغيل أو السياسة التعليمية).

- فيجب ألا يكون نطاق السياسة العمومية المراد تقييمها شاسعا جدا للاعتبارات التالية:
  - ◀ على الرغم من المطالب والإغراءات الممكنة، فقد يظهر أنه من الصعب تقييم السياسة التعليمية أو سياسة الإسكان أو أي سياسة شاملة أخرى عندما يكون من الواجب أن تستوفي عملية التقييم حدا معيناً من متطلبات الجودة؛
  - ◀ كما أنه من الصعب تقييم وضعية قطاع ما في شموليته، كما هو الشأن بالنسبة لوضعية المدارس أو الضمان الاجتماعي أو الدفاع أو العدالة على سبيل المثال؛
  - ◀ وبصفة عامة، فإنه كلما كانت العملية العمومية موضوع الدراسة واسعة، كلما ازدادت صعوبة إثبات وجود علاقة سببية بين هذه العملية ومختلف الآثار المسجلة.
- وعلى سبيل المثال، فإن بعض السياسات العمومية كسياسة دعم الطاقات المتجددة (وليس السياسة الطاقية في شموليتها) أو سياسة محاربة الإدمان على الكحول (وليس سياسة الصحة العمومية) قد سبق أن تم اختيارها كمواضيع للتقييم.
- ويتمثل النوع الثاني في استهداف مشروع أو عملية عمومية جد خاصة (بنية تحتية، آلية ضريبية، وما إلى ذلك). فمن الأفضل ألا تكون السياسة العمومية المراد تقييمها ضيقة جدا للاعتبارات التالية:
  - يمكن أن تكون الآثار ضعيفة جدا لدرجة أنه يصعب ضبطها إحصائياً؛
  - ◀ يمكن أن يكون الأثر الاقتصادي والاجتماعي للسياسة العمومية على المجتمع جد محدود، حيث إن الجهاز الذي لا ينجز إلا عمليات محدودة للتقييم كل سنة يكون ملزماً بترشيد توزيع فرقه؛
  - ◀ إن أهداف وآثار السياسات العمومية المستهدفة تبقى محدودة، ويمكن أن يكون مبالغا فيها إذا لم يتم اعتبارها داخل مجموعة موسعة. وسيكون من الأفضل استعمال الموارد من أجل مقارنة آثار المقترحات ذات الصلة مع أهدافها وكذا المقترحات المستقلة ذات نفس الهدف؛
  - ◀ نظرا لعدم وجود إمكانيات للمقارنة، فإنه من الصعب القيام بقياسات ذات دلالة مع حالات في دول أخرى؛
  - ◀ وبالخصوص، فإن فحصاً من هذا النوع يكون أقرب إلى رقابة الأداء منه إلى التقييم بالمعنى الدقيق للكلمة.

## 2.1.4. إمكانية قياس مختلف «آثار» السياسة العمومية

إن قابلية قياس التأثير والآثار الاقتصادية والاجتماعية تبقى عنصراً مهماً في تقييم السياسة العمومية. فالنظر في جدوى سياسة عمومية يتطلب قياس آثارها المباشرة وذلك في علاقة مع جوانب أخرى كتكاليف وتنظيم هذه السياسة: ويمكن تقييم الآثار بشكل كمي أو نوعي (وهذا يعني أنه يمكن فحص قيمتها على أساس صحة المعطيات). فضلاً على ذلك، يعتبر القياس في غالب الأحيان عملية معقدة من الناحية التقنية ويتطلب مجهوداً أكبر. ولهذه الغاية يتعين:

- أولاً: التمييز بين «النتائج» و«الآثار»:
  - «الآثار» المباشرة والفورية أو على المدى القصير والتي تخص المستفيدين المباشرين تعتبر «نتائج»؛
  - «الآثار» المتأخرة أو التي تحدث على المدى المتوسط أو البعيد والتي يحس بها أشخاص غير المستفيدين المباشرين تعتبر «آثارا اقتصادية واجتماعية». إن التمييز بين النتائج والآثار الاقتصادية والاجتماعية أمر ضروري. فقياس الآثار على المدى المتوسط أو البعيد يميز تقييم السياسة العمومية ويتجاوز بشكل كبير القياس المنجز بمناسبة رقابة الأداء.
- ثانياً: يمكن أن يكون ضروريا التمييز بين الآثار المتوقعة والآثار غير المتوقعة:
  - الآثار المتعلقة بأهداف السياسة العمومية هي الآثار المتوقعة. ويستند التقييم أولاً على قياس الآثار المتوقعة ويفترض أن تكون الأهداف المرتبطة بهذه الآثار قد تم تسطيرها وأن تكون قابلة للتحليل.
  - الآثار الأخرى التي لم تكن متوقعة من خلال الأهداف المسطرة: «الآثار غير المتوقعة» والتي قد تكون «إيجابية» أو «سلبية» (والتي تسمى أحيانا «آثار ضارة»). ولكي تكون عملية التقييم شاملة وغير مقتصرة على الأهداف المسطرة للسياسة العمومية، يجب الأخذ بعين الاعتبار جميع الآثار غير المتوقعة لهذه السياسة.
- معرفة الآثار على المدى القصير وعلى المدى الطويل والآثار المحسوسة والأهداف.
 

لا ينبغي أن تأخذ عملية تقييم السياسات العمومية بعين الاعتبار فقط الآثار المستهدفة من طرف السياسة، بل يجب أن تهتم أيضا بالآثار «المحسوسة» من طرف فاعلي السياسة والمستفيدين منها. فقياس الآثار المستهدفة والمحسوسة قد يتطلب توصيفا وتقييما لمواقف وآراء «الأطراف المتدخلة» في السياسة العمومية، أي الإدارات والأجهزة العمومية المعنية، والمستفيدين المحتملين والأطراف الأخرى المعنية.

ومن الضروري أن يهدف تقييم السياسات العمومية إلى ربط الآثار المحسوسة بآليات هذه السياسات المنجزة، وإلا فسيكون من المستحيل تحديد أهمية السياسة العمومية. ومن ثم ينبغي أن ينبغي ذلك على منطق السببية والذي يمكن أن يثبت الصلة بين العملية المرتبطة بالسياسة العمومية والأثر الذي تم قياسه.

ومبدئياً، فالتقييم يجب أن يقوم ب «نمذجة السياسة العمومية»، أي إنجاز خريطة دقيقة لسلسلة العلاقات السببية بين الأهداف والموارد والأنشطة والمنتجات والنتائج والآثار (المتوقعة وغير المتوقعة). ويقترح الجدول أسفله مقارنة منهجية لجميع الآثار التي تخضع للتقييم. وسيكون من الصعب ملء هذا الجدول بشكل كاف، ولكن يجب أن يشكل ذلك واحدة من طموحات تقييم السياسات العمومية.

تأثير على المدى القصير (نتيجة)		تأثير على المدى الطويل (أثر) محسوس		
محسوس	مستهدف	محسوس	مستهدف	
				تأثير متوقع
				تأثير غير متوقع

### 3.1.4 المدة الزمنية على إطلاق السياسة العمومية

- من الناحية النظرية، يمكن إطلاق عملية تقييم سياسة عمومية خلال ثلاثة أوقات مختلفة:
  - تقييم قبلي يتم إنجازه قبل إطلاق السياسة العمومية أو قبل خلق الجهاز، وهو شيء نادر جدا بالنسبة للأجهزة العليا للرقابة؛
  - تقييم مصاحب يتم إنجازه خلال تنفيذ السياسة موضوع التقييم. ويمكن اتخاذ قرار القيام بهذا النوع من التقييم عند إطلاق التشريع الذي يضيف الطابع الرسمي على السياسة العمومية؛
  - تقييم بعدي مبني على التحليل بأثر رجعي. ويتم في بعض الأحيان التنصيص بشكل صريح على هذا النوع من التقييم عند إطلاق السياسة.
- وعلى الرغم من وجود ثلاثة أنواع من التقييمات، فإن الأجهزة العليا للرقابة وبعض الهيئات الأخرى هي التي يتم تكليفها في الغالب بالتقييمات البعدية أو المصاحبة، أي بعد بضع سنوات من إطلاق السياسة العمومية. ويكون من الأفضل انتظار سنتين أو ثلاث سنوات من إطلاق السياسة العمومية من أجل الحصول على معطيات كافية وتفادي مخاطر الاعتماد على النتائج المؤقتة. وبالإضافة إلى ذلك، فإن هذه الفترة تبقى ضرورية من أجل تقييم الآثار غير المباشرة والآثار على المدى البعيد التي تشكل جزءا هاما من عملية التقييم. ومن الأفضل تقييم سياسة عمومية قديمة عوض سياسة حديثة الاعتماد أو حديثة التنزيل، لأن من شأن ذلك ألا يمنح الوقت الكافي الذي يمكن أن تظهر معه الآثار الأخرى غير الآثار الفورية.
- وبترك بعض الوقت للفعل العمومي، سيكون من السهل تحديد «الوضعية بدون هذه السياسة» (والتي تسمى أيضا السيناريو المغاير) ومقارنتها بالوضع الحالي، وذلك من أجل استنتاج آثار السياسة العمومية التي تم تنفيذها.

### 2.4. مصاحبة الأطراف المعنية في انشاء المشروع

- يعد تقييم السياسات العمومية عملية خاصة نظرا لارتكازه على العلاقة الوطيدة والتأسيس المشترك للمقاربة المنهجية مع الفاعلين المعنيين أو المستفيدين بشكل مباشر أو غير مباشر من الأعمال التي تم تقييمها أو السياسات التي بلغهم أثرها.
- ويعد التحديد الدقيق للأطراف المعنية أيضا أمرا هاما مادام أن الهدف المتوخى لا ينحصر فقط في تصحيح الاختلالات الإدارية، بل يتعداه إلى تطوير السياسات العمومية.
- من بين فاعلي السياسات العمومية الخاضعة للتقييم هناك السلطات الإدارية التي ساهمت في بلورة هذه السياسات، حيث تعتبر على الدوام المسؤول المباشر عنها، سواء على الصعيد المحلي أو الوطني.

وعادة ما تدخل هذه السلطات ضمن مجال مراقبة الأجهزة العليا للرقابة أو مكاتب التفتيش والتدقيق.

ويبقى مفيدا لفريق التقييم أن ينسج مع السلطات الإدارية المذكورة علاقة جديدة مختلفة عن تلك التي تتم في إطار الافتحاصات العادية. كما يجب أن تبني هذه العلاقة على الثقة المتبادلة والعمل المشترك (على سبيل المثال العمل معا من أجل تحقيق أهداف مشتركة وتقديم أجوبة لتساؤلات التقييم).

وتجدر الإشارة إلى أن التقييم المنجز بخصوص مدى جدوى سياسة معينة يوجه أساسا إلى السلطات السياسية التي طلبته وليس إلى السلطات الإدارية التي قامت بتنفيذ هذه السياسة، إذ يجب ألا يتكون لدى هذه السلطات الإدارية الانطباع بأنها في وضعية حرجة بسبب الاستفسارات الموجهة إليها خلال عملية التقييم.

ولكسب هذه الثقة والمحافظة عليها يجب على الأجهزة العليا للرقابة أن تتفادى، خلال مهامها التقييمية، إبراز الاختلالات في التسيير بنفس الطريقة التي تعتمد عليها خلال مهام الافتحاص. غير أن سعي الأجهزة العليا للرقابة وراء كسب هذه الثقة لا يجب أن يكون على حساب استقلالياتها.

- المنتخبون المحليون : يمكن اعتبارهم أطرافا معنية عندما تتطلب السياسة التي تم تقييمها مساهمة أجهزة مستقلة جهوية أو محلية.
- المشرع : ويمكن أحيانا اعتباره طرفا معنيا عندما يكون البرلمان قد صوت مثلا على مقتضيات تشكل

أساس وإطار السياسة التي تم تقييمها، خاصة عندما تضع هذه المقتضيات اليات ملزمة لتقييم السياسات المنجزة.

إلا أن هذه المسألة لازالت محل جدال لكون البرلمان يعد، في آن واحد، سلطة سياسية وطرفا معنيا بتقييم السياسات العمومية. ويمكن أن يترتب عن هذا الدور المزدوج مس باستقلالية عملية التقييم وعلاوة على ذلك، ونظرا لكون البرلمان يعد في الأصل طرفا معنيا دائما، فإن مبدأ اعتباره طرفا معنيا بسياسة عمومية يعتبر أمرا يصعب استيعابه (فصاحب المصلحة يعني بالسياسة المطبقة وليس بكل السياسات العمومية) كما يصعب تطبيقه (كيف سيتم اختيار ممثلي البرلمان؟). ولهذا الغاية لا تعتبر بعض الأجهزة العليا للرقابة وغيرها من هيئات تقييم السياسات العمومية أن البرلمان طرف معني بعملية التقييم.<sup>6</sup>

- وتشكل الأطراف المعنية الأخرى من منظمات خاصة (هيئات غير حكومية ومقاولات ومنظمات مهنية ونقابية إلخ) مهتمة بتطبيق السياسة وممثلين للمستفيدين من السياسة الخاضعة للتقييم.

وتشكل قائمة الأطراف المعنية نقطة حساسة في مسلسل التقييم. فهذه الأطراف لا تقع إلا نادرا في نطاق اختصاص مراقبة الهيئة المكلفة بالتقييم وبالتالي فهي ليست معتادة على العمل مع هذه الهيئة كما أنها ليست ملزمة بالانخراط في هذه العملية.

وعليه، يتعين العمل على أن تفهم هذه الأطراف أن من مصلحتها الانخراط بشكل بناء في عملية التقييم وخلق مناخ من الثقة خلال تعاملها مع الهيئة المكلفة بالتقييم.

ومع ذلك، إذا تصرف الجهاز بناء على طلب خارجي من البرلمان، فإن ذلك سيمكن هذا الأخير من اعتباره صاحب مصلحة نتيجة لمشاركته بالعملية، بينما في حالة التقييم الطوعي الذي يقرره الجهاز، قد يكون من الصعب على الكيان إدراج ممثلين برلمانيين ضمن أصحاب المصلحة فيه.

وفي هذا الإطار، يلزم مراعاة أمرين اثنين:

- يتمثل الأول في أن لائحة الأطراف المعنية يجب ألا تغفل أي طرف من الأطراف المعنية فأغفال هذه الأطراف يمكن أن يمس بقيمة استنتاجات التقييم وأن يقلل من حظوظ تطبيقها، بل إن ذلك لا يمكن من إعطاء سوى نظرة جزئية عن السياسة العمومية).
- ويتمثل الأمر الثاني في أن اللائحة يجب، في المقابل، ألا تكون طويلة جدا مما قد يجعل مسلسل التقييم أكثر تعقيدا ويجعل إدارته أشد صعوبة).

وخلافا لأغلب مراقبات الأداء، فإن اجتماع الأطراف المعنية يعد عاملا مهما لنجاح التقييم نظرا لكون ممثلي هذه الأطراف يصاحبون الهيئة المشرفة على السياسات العمومية في مسلسل التقييم. فمن غير أنه إذا تعلق الأمر بعملية تقييمية بطلب من البرلمان، فإن هذا الأخير يصبح طرفا معنيا.

خلافا للحالة التي يتم فيها التقييم تلقائيا من لدن الجهاز أو الوحدة المعهود لها بذلك، حيث يصعب إدراج ممثلي البرلمان ضمن الأطراف المعنية.

الواجب أن تساهم هذه الأطراف بشكل بناء في عملية التقييم، ذلك أن الهدف الأسمى ليس فقط كشف وتصحيح الاختلالات بقدر ما هو وسيلة لمساعدة أصحاب القرار على تلبية الاحتياجات الاجتماعية والسياسية.

ولذلك، فإن الأطراف المعنية مدعوة إلى:

- الانخراط في تقييم السياسات العمومية وأجندتها ومنهجيتها؛
- المشاركة الفعالة في التقييم؛
- الاطلاع على الاستنتاجات المؤقتة والنهائية؛
- القيام بدور رائد في عملية اتخاذ القرار بعد التقييم

ومع ذلك، فإن وجود حوار تفاعلي بين طالب التقييم والمؤسسة التي أنجزته يشكل أمرا أساسيا في عملية التقييم. فهذا التواصل لا يمس البتة باستقلالية وحياد الهيئة المشرفة على تقييم السياسات العمومية.

وفيما يخص الأجهزة العليا للرقابة، فمن الضروري أن تبقى في منأى عن التأثيرات السياسية وأن تتفادى أن يكون عملها من أجل تلبية بعض المصالح السياسية الخاصة. ويجب أن يتم توضيح هذه النقطة منذ الإعداد لعملية التقييم.

وتؤكد كل الدول التي لها تاريخ عريق في التقييم على أهمية أن تكون للأجهزة العليا للرقابة أو الهيئات الأخرى المشرفة على تقييم السياسات العمومية الكلمة الفصل خلال كل مراحل عملية التقييم

## تخطيط التقييم

عندما يتم تحديد موضوع التقييم يمكن عندها الشروع في عملية التخطيط التي تنقسم إلى عدة مراحل:

- دراسة جدوى التقييم؛
- لتنظيم؛
- الوسائل والمنهج المزمع استعمالها والاستعانة بالخبراء. إن هذه المراحل ليست خاصة فقط بتقييم السياسات العمومية، بل هي المراحل ذاتها التي تمر بها جميع أنواع مراقبة الأداء. إلا أن ذلك لا يمنع من إثارة بعض خصوصيات مسلسل التقييم.

### 1.5. المذكرة الخاصة بدراسة جدوى التقييم

قبل اتخاذ القرار بالشروع في عملية التقييم سواء كان ذلك نابعا من مبادرة ذاتية أو بطلب من جهة خارجية، يتعين على الجهة المشرفة على تقييم السياسات العمومية أن تنكب على التأكد من جدوى منهجيتها الذاتية أو المقاربة المطلوب منها التقيد بها. وتنصب دراسة الجدوى على جميع الجوانب التي يتعين معالجتها قصد ضمان نجاح التقييم:

- تحديد موضوع ونطاق تقييم السياسات العمومية؛
- تحديد الأطراف المعنية؛
- تحديد الأسئلة التي يتعين الإجابة عنها؛
- مدى احتمال الوصول إلى المعلومات الضرورية لإنجاز عملية تقييم السياسات العمومية؛
- تنظيم عملية التقييم وضبط الجدولة الزمنية؛

- اختيار المنهجية والأدوات العلمية؛

- تحديد الموارد البشرية والمالية الواجب رصدها.

إن مختلف الأجوبة المقدمة يتم فحصها في إطار مذكرة دراسة الجدوى ويتم بسط نتائجها أمام أنظار أصحاب القرار. وبالنظر إلى نتائج هذا البحث تقرر الهيئة المشرفة على تقييم السياسات العمومية في إمكانية متابعة مسلسل التقييم وإعطاء انطلاقة عملية التقييم ذاتها.

وإذا كان تحديد أهداف التقييم ونطاقه ومنهجيته خلال دراسة تمهيدية لا يهم فقط تقييم السياسات العمومية، فإن دراسة الجدوى تقتضي، بالإضافة إلى المعايير سألقة الذكر، التأكد من إمكانية القيام بتقييم مستقل بمعية الأطراف المعنية.

وتعتبر مرحلة دراسة الجدوى نسبيا مباشرة عندما تقوم الهيئة بمحض إرادتها بتقييم سياسة عمومية. ففي هذه الحالة يمكن لها أن تستغني عن أي حوار تفاعلي مع الأطراف المعنية (وإن كان أمر إقصائها نهائيا غير وارد) كما يجوز لها استعمال معطيات كمية وأخرى نوعية وكذا معطيات واردة من مصادر خارجية لإنجاز التقييم، مما يمكنها من تحديد معايير التقييم سألقة الذكر.

أما عندما يأتي مشروع التقييم استجابة لطلب خارجي، فإن مذكرة دراسة الجدوى تكون أكثر تركييا إذ يجب أن تأخذ بعين الاعتبار ليس فقط المعلومات المذكورة، بل أيضا غايات طالبي التقييم ووجهات نظرهم حول القضايا موضوع المعالجة والأسئلة التي يجب وضعها والجدولة الزمنية التي يلزم التقيد بها والنتائج المتوخاة.

إلا أن الفريق المشرف على التقييم المكلف بصياغة مذكرة دراسة الجدوى لا يجب أن يأخذ بعين الاعتبار فقط غايات طالبي التقييم، بل عليه أيضا إخبار هؤلاء بالالتزامات المنهجية والتنظيمية والزمنية للتقييم ويعتبر الحوار التفاعلي بين طالبي التقييم والهيئة المشرفة على تقييم السياسات العمومية أساسيا لصياغة الأسئلة الأساسية للتقييم وتحديد المقاربة المتبعة بشكل مناسب. كما يمكن التوصل إلى استنتاج يقضي بعدم إمكانية إنجاز تقييم حول الموضوع المقترح من طرف طالب التقييم (بسبب طبيعة الموضوع نفسه أو الشروط الموضوعية من طرف طالب التقييم).

وفي جميع الحالات، فإن الهيئة المشرفة على إنجاز تقييم السياسات العمومية تعتبر الوحيدة التي تتحمل مسؤولية اتخاذ قرار إنجاز التقييم، كما تبقى ملزمة برفض كل طلب في هذا الشأن عندما لا تتوفر المعايير المتعلقة بموضوع وشروط عملية التقييم.

وهناك نقطة أخرى خاصة بالأجهزة العليا للرقابة تتمحور حول عدد مشاريع تقييم السياسات العمومية التي يمكن إنجازها بطلب خارجي، تفاديا لكل إخلال بالتوازن بين مختلف الاختصاصات القانونية لهذه الأجهزة. إن عملية تقييم أية سياسة عمومية تستلزم تعبئة موارد بشرية ومالية، وبالتالي يجب الحرص على ألا تضر هذه الطلبات الخارجية التي يتم قبولها من لدن الهيئات العليا للمراقبة بمواردها المعبأة للقيام بمهام رقابية أخرى الزامية كانت أم اختيارية.

ويمكن أن تخلص مذكرة دراسة الجدوى إلى عدم استحباب إنجاز تقييم سياسة عمومية معينة الأسباب من قبيل: وجود آثار يصعب قياسها أو غير ذات أهمية أو استحالة انخراط الأطراف المعنية أو وجود عمليات تقييم قيد الإنجاز أو نقص الموارد كما أو نوعا الخ. ففي مثل هذه الحالات يصبح من المستحب تقليص الطموحات الأولية وإنجاز مراقبة أداء عادية تمكن من قياس نتائج السياسة العمومية من حيث الأهداف المسطرة والموارد المرصودة بغية مراقبة مدى فعاليتها ونجاحتها.

وإذا خلصت مذكرة دراسة الجدوى إلى إمكانية إنجاز عملية التقييم، فإنه من الواجب اقتراح تصميم يحدد إطار مقارنة التقييم ويصادق على مختلف عناصره (وصف السياسة العمومية الخاضعة للتقييم وتحديد الأطراف المعنية وانتقاء المنهجية والأدوات العلمية).

ويجب أن يحدد هذا التصميم جدول أسئلة التقييم التي يلزم أن تتم الإجابة عليها، كما يجب أن تتمحور لائحة هذه الأسئلة حول النتائج المتوخاة من التقييم.

## 2.5. التنظيم

يجب أن تتوفر الهيئة المنجزة لتقييم السياسات العمومية على تنظيم يشمل:

- فريق المقيمين
  - ويضم فريق المقيمين هذا أعضاء دائمين للهيئة المكلفة بتقييم السياسات العمومية والخبراء الذين يتم اللجوء إليهم. وباعتبار أن المؤهلات التقنية للهيئة المكلفة بإنجاز تقييم السياسات العمومية لا يمكن أن تغطي جميع الميادين، فإنه في غالب الأحيان، تكون الاستعانة بخبراء في تقنيات التقييم وآخرين في المجال موضوع التقييم أمرا ضروريا.
- هيئة الاشراف
  - تعمل هذه الهيئة تحت المسؤولية التامة للجهاز المكلف بإنجاز تقييم السياسات العمومية، وتشرف على ما يلي:
  - الموافقة على دراسة الجدوى واتخاذ القرار بشأن ضرورة إنجاز التقييم (عندما يتعلق الأمر بتقييم ذاتي المصدر) أو قبول طلب من مصدر خارجي؛
  - تحديد الأسئلة التي يلزم وضعها خلال عملية التقييم؛
  - برمجة التقييم وإدماجه في برنامج عمل الهيئة، مع رصد الموارد البشرية والمالية الضرورية لإنجازه؛
  - مناقشة النتائج المؤقتة والتقرير النهائي للتقييم والمصادقة عليهما؛
  - نشر النتائج والتعريف بها؛

- مجموعة المواكبة

تشكل هذه المجموعة من أعضاء الهيئة المكلفة بإنجاز تقييم السياسات العمومية وممثلي الأطراف المعنية. كما يمكن إنشاؤها أيضا بغية جمع ممثلي هذه الأطراف وتمكينهم رسميا من تتبع أشغال فريق التقييم، مما يمكن من التأكد من تتبع الأطراف المعنية للأشغال من أجل تبادل الآراء ومناقشة سير الأشغال وفتح حوار حول التقارير المؤقتة والتقرير النهائي، وكذا التحقق من كون المعلومات المطلوبة واللازمة تم بالفعل تجميعها.

فمجموعات المواكبة هذه يتم تشكيلها بصورة منتظمة لدى بعض الأجهزة العليا للرقابة، في حين أن أجهزة أخرى تعمل على إشراك الأطراف المعنية دون اللجوء إلى هذه الطريقة. وفي جميع الحالات، يجب أن تبقى هذه الوحدة ذات رأي استشاري ولا يمكنها البتة اتخاذ قرارات تتعلق بمنهجية أو نتائج التقييم، ذلك أن هذه القضايا تدخل في نطاق المسؤولية الخاصة للمقيم المستقل.

### 3.5. الأدوات والمناهج المتوفرة

ومن أجل القيام بمهامها على أحسن وجه، تلجأ الهيئات المكلفة بتقييم السياسات العمومية إلى استعمال أدوات ومناهج مهنية تمكن من ضمان موضوعية ومصداقية المعطيات المجمعة وكذا معالجتها وتحليلها. وتعتبر هذه العناصر أكثر أهمية عندما يتعلق الأمر بمقاربة تقييمية.

وكما تمت الإشارة إلى ذلك في الجزء 3.1، فإن الهدف المتوخى من هذه الخطوط التوجيهية يتمثل في تحديد إطار مشترك لإنجاز تقييم للسياسات العمومية، علما أن المقصود من كل ذلك ليس هو تقديم ومناقشة المناهج، حيث توجد مصادر أخرى يمكن الرجوع إليها عند البحث عن الأدوات المنهجية لإنجاز التقييم. وقد قامت منظمات دولية، على غرار منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية ومنظمة الأمم المتحدة والبنك الدولي بتطوير مناهجها العامة المتعلقة بتقييم السياسات العمومية<sup>7</sup>. فيجب على كل هيئة معنية بتقييم السياسات العمومية أن تتوفر على كم هائل من الأدوات المنهجية الضرورية لإنجاز تقييم السياسات العمومية والتي لا يجب أن تقتصر فقط على المؤشرات الكمية بل أيضا على دراسات مقارنة (للمجموعات) وكذا تجارب عشوائية منتظمة ومعطيات إحصائية واجتماعية واستطلاعات ومقابلات. وتستلزم المقاربة التقييمية، حسب الأسئلة المطروحة، القيام بالأعمال التالية:

#### أ- الاطلاع على الأدبيات العلمية الدولية؛

7 و بالنسبة للأدوات أنظر على سبيل المثال: الرصد والتقييم: بعض الأدوات والأمايب والمناهج (البنك الدولي):

Monitoring & evaluation: some tools, methods, and approaches (Banque mondiale

دليل التفتيش والتقييم (الأمم المتحدة)

[http://Inweb90.worldbank.org/oed/oeddoelib.nsf/24cc3bb1f94ae11c85256808006a0046/a5efbb5d776b67d285256b1e0079c9a3/\\$FILE/Mande\\_tools\\_methods\\_approaches.pdf](http://Inweb90.worldbank.org/oed/oeddoelib.nsf/24cc3bb1f94ae11c85256808006a0046/a5efbb5d776b67d285256b1e0079c9a3/$FILE/Mande_tools_methods_approaches.pdf) Inspection and evaluation manual (ONU):

[https://oios.un.org/resources/2015/01/OIOS-IED\\_Manual.pdf](https://oios.un.org/resources/2015/01/OIOS-IED_Manual.pdf) OECD Framework for regulatory policy evaluation (OCDE): <https://www.oecd.org/dac/evaluation/dcdndep/47832438.pdf>

الإطار التنظيمي لتقييم السياسات (منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية)

ب- المقارنة المعيارية أو عند استحالتها مقارنة دولية من خلال القيام بمهام بالخارج أو إجراء مقابلات أو من خلال التعاقد من الباطن مع خبراء وجامعيين إلخ؛

ج- مؤشرات كمية ونوعية حول آثار السياسة العمومية التي تم تقييمها، حيث يمكن اللجوء إلى جميع المناهج الكمية الحالية لتقييم السياسات العمومية وتطبيقها على قواعد المعطيات المتوفرة والتي يمكن تقييم مصداقيتها عند الضرورة (إحصائيات، حساب الاحتمالات، تحليل اقتصادي وقياسي...). وبالرغم من ذلك يجب الإشارة إلى أن فعالية كل سياسة لا يمكن استقراؤها من خلال قاعدة مؤشرات فردية معزولة (انظر النقطة د).

د- دراسات مقارنة للمجموعات لتقييم نتائج السياسات العمومية وآثارها الاجتماعية والاقتصادية: إن الهدف من هذه الدراسات يتمثل في خلق وضعية مفترضة تنعدم فيها السياسة العمومية -سواء بشكل صريح (مجموعة مراقبة) أو ضمني (تحليل مقارن «مع ثبات العوامل الأخرى<sup>8</sup>، ثم تقدير الفروق من خلال الاختلافات). وهي وضعية غير واقعية تتم مقارنة الوضعية الحالية بها. وبفضل هذه المقارنة يصبح من الممكن إلى حد ما تقييم نتيجة السياسة العمومية التي خضعت للتقييم.

هـ- استطلاعات الرأي للحصول على معلومات واقعية و/ أو قياس آراء المستفيدين من هذه السياسات وكذا آراء الفاعلين الذين قاموا بتنزيلها. وتعطي هذه الاستطلاعات بالخصوص معلومات حول الآثار المحسوسة أكثر منها حول الآثار الموضوعية، ولكنها تبقى مفيدة بالنسبة للتقييم باعتبار أن الآثار المحسوسة تؤثر على سلوك أصحاب المصلحة في السياسة العمومية المعنية.

ويمكن استقصاء هذه الآراء بواسطة:

- استطلاعات كمية للحصول على معلومات واقعية يتم توجيهها إلى عينة عشوائية أو تمثيلية وليس عينة مختارة من لدن الهيئة المكلفة بالتقييم أو من لدن فاعلي السياسة الخاضعة للتقييم). حيث إن العينة غير التمثيلية لا تمكن من الحصول على معطيات ذات مصداقية.

- استطلاعات كيفية: مقابلات وجها لوجه أو جماعية (داخل مجموعات منسجمة أو مختلطة أو منسجمة في البداية ثم مختلطة بعد ذلك) أو منتديات الخ... وتعتمد هذه المقاربة لتتيمم القياس الكمي للآراء عبر عينات عشوائية وتمثيلية، حيث إن الأسئلة المطروحة والأجوبة المتوصل بها تساعد المشاركين على التفكير وصياغة الآراء. كما أن الحوارات داخل المجموعات المختلطة وفي المنتديات تكون أيضا غنية بالمعلومات.

وبالإضافة إلى ذلك، فإن الأجهزة العليا للرقابة يمكنها أن تساهم في المقاربة التقييمية للسياسات العمومية، وذلك بفضل جميع المعلومات المتوفرة لديها المنصبة على نفس الموضوع، خاصة ما يتعلق منها برقابة الأداء التي تم إنجازها حول الأجهزة العمومية التي لها صلة بالسياسة التي تم تقييمها. إن هذا الثراء الناتج عن

المعرفة الخاصة للأجهزة العليا للرقابة بالموضوع المتناول وكذا المؤسسات المعنية يشكل قيمة مضافة أساسية.

8 بالنسبة للمؤشرات أنظر: الإنتوساي الكتاب الأبيض حول المؤشرات الوطنية الرئيسية المبادئ التوجيهية بشأن استخدام المؤشرات الوطنية الرئيسية

INTOSAI White Paper on Key National Indicators; Guidelines on the Use of Key National Indicators

و يؤخذ بعين الاعتبار خلال المقارنة بثبات العوامل الأخرى المرتبطة بالبيئة المحيطة.

## 4.5. اللجوء إلى خدمات الخبراء

تقتضي الطبيعة العلمية والمتعددة التخصصات التقييم السياسات العمومية اللجوء إلى خدمات الخبراء من مختلف الميادين: اقتصاديين وإحصائيين وعلماء اجتماع وخبراء في المجال الخاضع للتقييم إلخ. (انظر المعيار الدولي للأجهزة الرقابية 2620 حول استعمال أشغال الخبراء المعنيين من طرف المراقبين - النقطة 5.4)

ويمكن للوحدة المكلفة بتقييم السياسات العمومية أن تكون فريقا دائما من الخبراء يكلف بتقييم السياسات العمومية. إلا أنه، نظرا لمحدودية الموارد، يمكنها أيضا أن تلجأ لتشغيل خبير أو خبراء خارجيين معترف بهم، سواء في المجال المنهجي أو في أحد جوانب السياسة التي يتم تقييمها، وغالبا ما يكون ذلك في مجال دقيق وخلال مدة محددة. ويجب أن يتم تحديد هذه الاحتياجات عند دراسة الجدوى.

كما يجب أن تخضع مساطر انتقاء الخبراء لنفس المعايير فيما يخص المهنية والصرامة والاستقلالية التي يخضع لها المراقبون والمشرفون على التقييم وباقي أعضاء الجهاز المكلف بتقييم السياسات العمومية. فعلى سبيل المثال، وعندما يخول القانون وأنظمة الأجهزة العليا للرقابة ذلك، يكون من الأجدر أن تمنح للخبراء نفس سلطات التقصي التي يتمتع بها مراقبو الأجهزة العليا للرقابة وأن يلزموا باحترام نفس الواجبات المهنية (خاصة واجب السرية).

ويجب أن تتميز مساهمة هؤلاء الخبراء بالطابع الإرادي، مع ضرورة أن تؤدي لهم أجور بشكل طبيعي الضمان استقلاليتهم وانخراطهم في العمل ولضمان جودة أشغالهم.

## وضع الصيغة النهائية للنتائج

### 1.6. تفحص النتائج

يمكن أن تنجز تقارير تمهيدية قبل إعداد التقرير النهائي لتقييم السياسة العمومية تسمح بتبادل وجهات النظر مع الأطراف المعنية في إطار مجموعة مواكبة التقييم. ويجب أن يعد فريق التقييم مشروع التقرير النهائي الذي يضم جميع العناصر الواردة في دراسة الجدوى وكذا استنتاجات تقييم السياسة العمومية. ويتعلق الأمر بما يلي:

- مختصر أهداف الدراسة؛
- جذاذة الأسئلة الأولية؛
- تحديد الأطراف المعنية؛
- المناهج والأدوات العلمية؛
- مصادر المعلومات المستقاة؛
- السياق العام الذي أنجزت فيه السياسة التي تم تقييمها وتطوره التاريخي، مع القيام بمقارنات وجيهة مع تجارب أجنبية متى كان ذلك ممكناً؛
- تقديم المعطيات الواردة من تقارير أخرى للجهاز الأعلى للمراقبة في المجال موضوع التقييم (خاصة عند القيام برقابة الأداء)، وخاصة فيما يتعلق بالتنظيم الذي تم تبنينه لتطبيق السياسة العمومية وتكلفته الحقيقية؛
- تقديم المعطيات المستقاة من الأجوبة على أسئلة التقييم النتائج، قياس الآثار / الوقع الاقتصادي والاجتماعي)؛
- تحليل وتأويل هذه المعطيات بشكل منفصل عن تقديم المعطيات الآنفه الذكر لتفادي خلط الوقائع مع التأويلات. ويضم هذا الجزء حكم قيمة بخصوص هذه النتائج وآثارها التي تم قياسها، كما يتناول العلاقات السببية بين الإنجازات والآثار المسجلة؛
- آراء أصحاب المصلحة المستقاة خلال الأشغال؛
- الدروس والخلاصات المستفادة من التقصي وكذا التوصيات المتعلقة باتخاذ الإجراءات التصحيحية. ويتضمن هذا الجزء تقدير الواجهة الشاملة للسياسة التي تم تقييمها.

وبعد ذلك، يوجه التقرير النهائي إلى الجهاز المشرف الذي يتم تعيينه لهذه الغاية عند بداية العملية حسب المساطر الخاصة بكل مؤسسة مكلفة بتقييم السياسات العمومية. وتتم استشارة الجهاز المشرف وأخذ رأيه عند الاقتضاء من أجل تعديل مشروع تقرير التقييم. وخلال هذه المرحلة، يتم التركيز على مضمون التقرير الذي يخص تقييم السياسات العمومية وليس على الشكل أو الصياغة.

## 2.6. مرحلة التواجهية (حق الرد)

بعدها يتم فحص النتائج والتحليل بشكل مؤقت، فمن الضروري أن يكفل للأطراف المعنية حق الرد على المضامين الواردة في تقرير التقييم الذي اعتمده السلطة صاحبة القرار بشأن السياسة التي تم تقييمها. ويسمح ارسال مشاريع التقارير هذه إلى الأطراف المعنية بالتأكد من كون التحاليل المؤقتة والاستنتاجات وكذا آراء هذه الأطراف، والمستقاة خلال تقييم السياسات العمومية، دقيقة ومعروفة لدى الجميع. ويمكن الحصول على ردود الأطراف المعنية سواء كتابة أو شفها (خلال جلسات استماع). كما يمكن المسطرة التواجهية أن تتم وفق المسطرة المعيارية للتدقيق. ويعتبر إشراك جميع الأطراف المعنية بهذه العملية (من فيهم ممثلو المستفيدين من السياسة العمومية التي تم تقييمها أحد خصائص المقاربة التقييمية للسياسات العمومية.

## 3.6. وضع الصيغة النهائية للنتائج

حالما تقوم الأطراف المعنية بالتعبير عن وجهات نظرها كتابيا أو شفويا، يقوم الجهاز المكلف بتقييم السياسات العمومية بالتعديل والمصادقة، عند الضرورة، على التقرير النهائي للتقييم وتبنيه طبقا للمساطر، وذلك تحت مسؤوليته. وحتى في الحالة التي يتم فيها التقييم بطلب من جهاز خارجي، بما في ذلك البرلمان، يتعين على الوحدة المكلفة بتقييم السياسات العمومية إصدار تقييم خاص ومستقل للمستنتجات والتحليل والخلاصات والتوصيات المتعلقة بتقييم السياسات العمومية. وخلال مرحلة المصادقة على التقرير النهائي، يستحب إيلاء أهمية خاصة للتوصيات التي تمت صياغتها حول الإجراءات اللازم اتخاذها في مجال السياسة العمومية التي تم تقييمها. وبالنسبة للأجهزة العليا للرقابة، فإنها بحكم وضعها المؤسسي، توجه هذه التوصيات في غالب الأحيان إلى البرلمان أو إلى الحكومة.

ويمكن لهاته التوصيات مثلا أن:

- تقرر بجدوى السياسة العمومية أو الأعمال المنجزة؛
- تقرر بجدوى السياسة العمومية، لكن بعدم ملاءمة أو عدم فعالية الأعمال المنجزة نظرا للآثار المباشرة أو غير المباشرة التي تم الوقوف عليها؛
- تتساءل حول جدوى السياسة العمومية وحول مدى انسجام أهدافها وتقوم بصياغة توصيات بديلة لتقويتها أو حتى التخلي عنها؛

وفي حالة القيام بالتقييم من لدن هيئات أخرى، فإنه عندما تكون هناك وحدة إدارية أو أكثر مسؤولة عن السياسة العمومية التي تم تقييمها، فمن الأجدي أن تقوم هذه الهيئات، كما هو الشأن بالنسبة للأجهزة العليا للرقابة، بنشر أجوبة رؤساء هذه الأجهزة أو ردود الحكومة مرفقة بالتقرير.

## 1.7. نشر تقرير التقييم

يعتبر نشر المستنتجات أحد العناصر الأساسية لتقييم السياسات العمومية. وبهذا الخصوص، يتعين على الأجهزة العليا للرقابة نشر تقاريرها التقييمية وتوجيه التقرير النهائي إلى الأطراف المعنية بالسياسة العمومية التي تم تقييمها وإلى الجهات التي كانت وراء طلب التقييم (في حالة إنجاز تقييم بناء على طلب خارجي) وإلى الرأي العام بصفة عامة.

وعندما يتم القيام بتقييم سياسة عمومية بناء على طلب خارجي، فإن قرار نشر التقرير أو عدمه يتم اتخاذه بالتشاور مع الجهة التي أصدرت الملتمس. إلا أن مبادئ استقلالية الأجهزة العليا للرقابة ونشر مستنتجات تقييم السياسات العمومية تقتضي أن يرجع القرار الأخير لهذه الأجهزة الرقابية في حال وجود خلاف، بهذا الخصوص، مع الجهة طالبة التقييم (وينبغي أن يتم التطرق لهذه النقطة في البداية خلال النقاشات التي تدور بين الجهاز الأعلى للرقابة والسلطة صاحبة الطلب).

إن الأجهزة العليا للرقابة أو أية أجهزة أخرى مكلفة بتقييم السياسات العمومية يجب أن تعمل كل ما بوسعها للتأكد من أن الأطراف التي أرسل إليها التقرير وقارئيه قد استوعبوا خصوصيات مقارنة تقييم السياسات العمومية التي تم تبنيها، خاصة الاختيارات المنهجية.

إن حساسية تقدير الواجهة الشاملة لسياسة عمومية تقتضي أخذ احتياطات خاصة أثناء صياغة مشروع تقرير التقييم ليتم فهمه بالشكل المطلوب ولدرء التأويلات المغلوطة والمبالغ فيها، خاصة من طرف وسائل الإعلام.

وفي الختام، فمن المستحب أن تخبّر الأجهزة العليا للرقابة، بشكل علني وفي تقاريرها السنوية مثلا، بأنشطتها المتعلقة بتقييم السياسات العمومية، وذلك بمجرد انخراطها في هذا التوجه وقيامها ببعض عمليات تقييم من هذا النوع.

إن البيداغوجية التي تم اكتسابها أثناء القيام بكل هذه المهام تمكن شيئا فشيئا من توضيح تقييم السياسات العمومية، كما أنها تساهم في خلق مناخ من الثقة مع الفاعلين العموميين والأطراف المعنية الأخرى.

## 2.7. استعمال مستنتجات وتوصيات التقييم

يستثمر تقييم السياسات العمومية في عملية اتخاذ القرار العمومي ويكون موضوع تتبع بشكل أوسع مما عليه الحال بالنسبة للأنشطة الأخرى كرقابة الأداء والافتحاصات المالية.

ومهما يكن، فإنه من الأجدر ألا تتحمل الهيئة المكلفة بتقييم السياسات العمومية المسؤولية المباشرة لجميع القرارات المتعلقة بالتتبع، حتى تحافظ على استقلاليتها، من جهة، وحتى لا تتهم بالتدخل في السلطات التقريرية للسلطات العمومية، من جهة أخرى. وحتى عندما لا تقتضي هذه العملية بالضرورة استعمال مستنتجات التقييم، فإن الهيئة المكلفة بتقييم السياسات العمومية.

يمكنها أن تقوم بتتبع المسطرة بصفتها مراقبا خارجيا وتصادق بالتالي على النتائج. كما يمكنها أيضا تنظيم مقابلات بشأن مدى تفعيل أو عدم تفعيل التوصيات داخل أجل معقول.