ورقة حول المعيار INTOSAI GOV 9400 المتعلق بتقييم السياسات العمومية

يعتبر هذا المقال ملخصا مختصرا لمعيار INTOSAI GOV 9400 المتعلق بتقييم السياسات العمومية، وسيتم التطرق فيه إلى دراسة النقط التالية :

- التعريف والأهداف: تقييم السياسات العمومية :
- تحديد أهمية السياسة العمومية؛
- إبراز آثار السياسة العمومية؛
- التخطيط لعملية التقييم؛
- التنظيم؛
- الطرق والمناهج المعتمدة؛
- الصيغة النهائية للنتائج؛
- وعملية نشر النتائج.

1. التعريف والأهداف

يقصد بتقييم سياسة عمومية، حسبما ورد في المعيار Intosai gov 9400، الدراسة التي يتم إنجازها فرض 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 (تناسب) وفائدةهذه السياسة.

وتهدف عملية تقييم السياسات العمومية بشكل عام إلى:

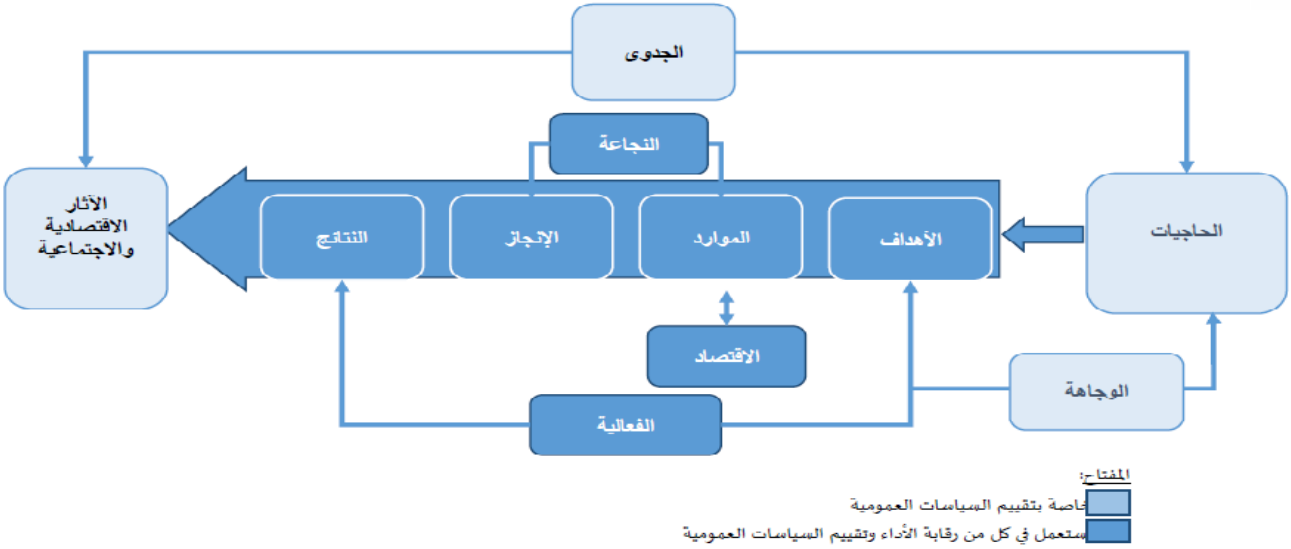
- ✓ قياس الفعالية والكفاءة: التأكد من ان الموارد يتم توظيفها بشكل فعال؛
- ✓ تقديم الحساب والمساءلة: إظهار إلى أي حد استطاعت السياسة العمومية المعنية تحقيق أهدافها وكيف كانت النتائج؛
- ✓ تحسين مستوى التنفيذ: أي تطوير أداء السياسة العمومية وفعالية تنزيلها وإدارتها.

أما فيما يخص التداخل بين **رقابة الأداء وتقييم السياسات العمومية**، فكلاهما يوضحان العلاقات السببية بين الفعل العمومي وأثاره. ومن جهة أخرى، تنص رقابة الأداء بالأساس على التأكد من مدى الاقتصاد (تقليص كلفة الموارد) والكفاءة (الربط بين الإمكانيات المسخرة و إنجازات)، والفعالية (قياس مدى بلوغ الأهداف المسطرة سلفا) على مستوى النتائج الآنية، فيما يتولى التقييم النظر في هذه النتائج من حيث الأثر العام على المدى المتوسط أو البعيد وكذا الأثار السوسيواقتصادية للسياسة العمومية.

وبالإضافة إلى ذلك، يهتم تقييم السياسات العمومية على الخصوص بمدى وجاهة (تناسب) وجدوى هذه السياسات: فوجاهة سياسة عمومية ما تعني التوافق بين أهدافها والحاجيات الاجتماعية والاقتصادية والبيئية التي كانت وراء اعتمادها،أما جدواها فتقاس بالاثار 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.

ومن هذا المنطلق، فإن الخاصية الأولى لتقييم سياسة عمومية تتمثل في تقدير مدى وجاهة أهدافها مع إصدار توصيات من أجل تحسين هذه السياسة او إعادة النظر فيها.

يبسط الشكل أدناه العناصر الأساسية لكل من رقابةالأداء وتقييم السياسات العمومية، وذلك من أجل تيسير التمييز بينهما:



"المقصود بالنجاعة: الكفاءة" وفيما يخص المحيط المؤسساتي، يمكن للجهاز الأعلى الرقابة أن يباشر تقييم سياسة عمومية بمبادرة منه أو بطلب من إحدى السلطات العمومية أو البرلمان أو السلطة التنفيذية، فحين يكون التقييم بطلب من إحدى السلطات العمومية، يدخل جهاز الرقابة في حوار معالجة صاحبة الطلب من أجل تحديد النطاق والإشكالية موضوع التقييم غير أنه، بالنسبة للأجهزة العليا للرقابة، وبالرغم من كونها عموما تأخذ بعين الاعتبار رأي الأطراف المعنية عند التخطيط لعمليات التقييم إلا أنه يجب أن تبقى لها الكلمة الأخيرة في تحديد المجال الذي ستطاله عملية التقييم والمسلسل الخاص بهذه العملية، كما تقود بنفسها تقييم السياسات العمومية وتقوم بتحرير الخلاصات وهكذا، فإن الجهاز الأعلى للرقابة يبقى ملزما برفض الاستجابة لطلب أي جهةعمومية في حالة المساس باستقلاليته.

2. تحديد أهمية السياسة العمومية

تتجلى أهمية السياسة العمومية في حجم الموازنة (الميزانية) والمبالغ المرصودة لهذه السياسة، وكذا درجة شعب العلاقات بين الأطراف المتدخلة فيها، بالإضافة إلى أهمية الانعكاسات والآثار على المستفيدين وعلى المجتمع ككل.

وأخذا بعين الاعتبار أهمية السياسة العمومية، يراعى عند اختيار موضوع التقييم عدم اختيار موضوع عام وشاسع

من جهة أو استهداف مشروع محدد من جهة أخرى، فالأول يصعب من مهمة التقييم والثاني يحد من أهميتها،كما يتعين على الهيئات المكلفة بالتقييم ضرورة مراعاة مبدأ الاستقلالية من أجل تفادي توجيه السياسات العمومية والتدخل في سياسات السلطات العمومية، كما أن التوصيات الصادرة عن هذه الهيئات،من المفترض،أن تكون مرتكزة على وقائع وملاحظات، وألا يراد بها إلزام بأي شكل من الأشكال المؤسسة التشريعية والتنفيذية.

3. إبراز آثار السياسةالعمومية

إن تحدي مختلف الآثار الاقتصادية والاجتماعية يعتبر عنصرا مهما في تقييم السياسة العمومية، وتتعدد آثار السياسة العمومية فهناك الآثار المباشرة والفورية أو على المدى القصير والتي تخص المستفيدين المباشرين وتسمى نتائج، بينما الآثار المتاخرة أو التي تحدث على المدى المتوسط أو البعيد والتي تنعكس على أشخاص غير المستفيدين المباشرين تعتبر آثارا اقتصادية واجتماعية. فالتمييز بين النتائج والآثار الاقتصادية والاجتماعية امر ضروري. فقياس الآثار على المدى المتوسط أو البعيد يميز تقييم السياسة العمومية ويتجاوز بشكل كبير تقييم النتائج المحصل عليها بمناسبة رقابة الأداء.

وحتى تكون عملية التقييم شاملة وغير مقتصرة على الأهداف المسطرة للسياسة العمومية، يجب الأخذ بعين الاعتبار جميع الآثار بما فيها غير المتوقعة منها. كما أن عملية تقييم السياسات العمومية يجب ان لا تأخذ فقط بالحسبان الآثار المستهدفة من طرف السياسة، بليجب أن تهتم أيضا بالآثار المحسوسة من طرف فاعلي السياسة والمستفيدين منها. فقياسا لاثار المستهدفة والمحسوسة قد يتطلب توصيف او تقييم المواقف وآراء الأطراف المتدخلة في السياسة العمومية، أي إدارات والأجهزة العمومية المعنية، والمستفيدين المحتملين والأطراف الأخرى المعنية.

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

ومبدئيا،فالتقييم يجب أن يقوم ب "نمذجة السياسة العمومية"، أي إنجاز خريطة دقيقة لسلسلة العلاقات السببية بين الأهداف والموارد والأنشطة والمنتوجات والنتائج والآثار (المتوقعة وغير المتوقعة.)

ويقترح الجدول أسفله مقاربة منهجية لجميع الآثار التي تخضع للتقييم:

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

ويمكن إطلاق عملية تقييم سياسة عمومية خلال ثلاث فترات:

- ✓ تقييم قبلي يتم إنجازه قبل إطلاق السياسة العمومية.

- ✓ تقييم مواكب يتم إنجازه خلال تنفيذ السياسة موضوع التقييم .
- ✓ تقييم بعدي مبني على التحليل بأثر رجعي.

وعلى الرغم من وجود ثلاثة أنواع من التقييمات، فإن الأجهزة العليا للرقابة تعنى أكثر بالتقييمات البعدية أو المواكبة،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 ومناسبة وتفادي مخاطر الاعتماد على النتائج غير النهائية. وبالإضافة إلى ذلك، فإن هذه الفترة تبقى ضرورية من اجل تقييم الآثار غير المباشرة والآثار على المدى البعيد التي تشكل جزءا هاما من عملية التقييم.

4. تخطيط التقييم

فبعد تحديد موضوع التقييم، يمكن عندها الشروع في عملية التخطيط التي تنقسم إلى عدة مراحل:

- دراسة جدوى التقييم؛
- التنظيم؛
- الوسائل والمناهج المزمع استعمالها والاستعانة بالخبراء عند الاقتضاء.

وتنصب دراسة الجدوى على جميع الجوانب التي يتعين معالجتها قصد ضمان نجاح عملية التقييم وهي كالآتي:

- تحديد موضوع ونطاق تقييم السياسات العمومية؛
- تحديد الأطراف المعنية والمتدخلة؛
- 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 وطريقة العمل؛
- تحديد الموارد البشرية والمالية الواجب رصدها.

ويتم العمل على تجميع هذه الدراسة في مذكرة (ورقة) وبسط نتائجها أمام أنظار صحاب القرار. وبناء على نتائج هذا البحث تقرر الهيئة المشرفة على تقييم السياسات العمومية في إمكانية متابعة مسلسل التقييم وإعطاء انطلاقة عملية التقييم ذاتها.

5. التنظيم

تتألف الهيئة المكلفة بتقييم السياسات العمومية من:

- ✓ **فريق العمل المكلف بعملية التقييم** الذي يضم هذا الفريق أعضاء دائمين للهيئة المكلفة بتقييم السياسات العمومية والخبراء الذين يتم الاستعانة بهم .

- ✓ **هيئة لإشراف التي** تشرفهذه الهيئة على ما يلي:

- الموافقة على دراسة الجدوى واتخاذ القرار بشأن ضرورة إنجاز التقييم؛

- 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 التي تتشكل هذه المجموعة من أعضاء الهيئة المكلفة بإنجاز تقييم السياسات العمومية وممثلي الأطراف المتدخلة. كما يمكن إنشاؤها أيضا بغية جمع ممثلي هذه الأطراف وتمكينهم رسميا من تتبع اشغال فريق التقييم، مما يمكن من التاكد من تتبع الأطراف المتدخلة للأعمال من اجل تبادل الآراء ومناقشة مدى التطور الحاصل على مستوى سير الأعمال وفتح حوار حول من أجل مناقشة التقارير المؤقتة والتقرير النهائي، وكذا التحقق من كون المعلومات المطلوبة واللازمة تم جمعها. وفي جميع الحالات، يجب أن تبقى هذه الوحدة ذات رأي استشاري ولا يمكنها البتة اتخاذ قرارات تتعلق بمنهجية او نتائج التقييم.

6. الطرق والمناهج المعتمدة

تلجأ الهيئات المكلفة بتقييم السياسات العمومية من أجل القيام بمهامها علي أحسن وجه، إلى تبني مناهج مهنية تمكن من ضمان موضوعية ومصداقية المعطيات المجمعة وكذا معالجتها وتحليلها. وتستلزم المقاربة التقييمية، حسب الأسئلة المطروحة، القيام بالإجراءات التالية:

- ✓ الرجوع إلى التجارب والأبحاث الدولية ذات الصلة؛
- ✓ الاعتماد على مؤشرات كمية وكيفية حول اثار السياسة العمومية التي تم تقييمها؛
- ✓ القيام باستطلاعات الرأي للحصول على معلومات ملموسة وكذا الحصول على آراء الفاعلين الذين قاموا بتنزيلها على أرض الواقع.

7. وضع الصيغة النهائية للنتائج

1.7. تقييم النتائج

يجب أن يعد فريق التقييم مشروع التقرير النهائي الذي يضم العناصر التالية :

- ✓ نبذة عن الأهداف المتوخاة من وراء عملية التقييم؛
- ✓ الاستبيانات الأولية؛
- ✓ تحديد الأطراف المتدخلة؛
- ✓ المناهج العلمية المعتمدة؛
- ✓ مصادر المعلومات المحصل عليها؛
- ✓ السياق العام الذي تمت فيه عملية تقييم السياسة المعنية.

- ✓ تقديم المعطيات الواردة من تقارير أخرى للجهاز الأعلى للمراقبة في المجال موضوع التقييم خاصة عند القيام برقابة الأداء
- ✓ تقديم المعطيات وتحليلها. ويضم هذا الجزء إصدار حكم قيمة بخصوص هذه النتائج وآثارها التي تم تحديدها، كما يتناول العلاقات السببية بين الإنجازات والآثار المسجلة.
- ✓ وجهات نظر الأطراف ذات العلاقة المستقاة؛
- ✓ الدروس والعبر المستفادة وكذا التوصيات.

وبعد ذلك، يوجه **التقرير النهائي** إلى الجهاز المشرف الذي يتم تعيينه خصيصا لهذه الغاية عند بداية العملية حسب القواعد الخاصة بكل هيئة مكلفة بتقييم السياسات العمومية. وتتم استشارة الجهاز المشرف وأخذ رأيه عند الاقتضاء من أجل تعدي لمشروع تقرير التقييم.

2.7.مبدأ التواجهية أو حق الرد

بعدما يتم تقييم النتائج مؤقتا، يعطى للأطراف المعنية بعملية التقييم حق الرد على المضامين الواردة في تقرير التقييم.

ويسمح إرسال مشاريع التقارير الى الأطراف المعنية المشار إليها أعلاه، بالتأكد من كون النتائج والاستنتاجات وكذا آراء هذه الأطراف، والمستقاة خلال تقييم السياسات العمومية،دقيقة ومعروفة لدى الجميع.

وحالما 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.

8. عملية النشر

1.8. نشر تقرير التقييم

يعتبر نشر الاستنتاجات أحد العناصر الأساسية لتقييم السياسات العمومية. وبهذا لخصوص، 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 وإلى الراي العام بصفة عامة.

2.8.استعمال استنتاجات وتوصيات التقييم

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