

التطور التاريخي لتقييم السياسات العامة

أ. عزلاوي أمال

جامعة الجلفة

إن الإهتمام بدراسة تقييم الأداء الحكومي ، حديث النشأة سريع النمو وقد بدأ هذا الإهتمام في الولايات المتحدة الأمريكية منذ بداية الستينات¹ من القرن العشرين ، نتيجة نمو شعور عام بفشل السياسات والبرامج والمشروعات الهادفة إلى حل مشاكل عامة واجهت المجتمع الأمريكي ، وإنشاء منظمات حكومية وبيروقراطيات تنفيذية كبيرة لتطبيق هذه السياسات وتخصيص اعتمادات مالية طائلة لهذا الغرض ، ولوحظ بشكل عام تزايد هذه المشاكل وتعقيدها² ، وبالتالي عمت الشكوى من عدم فعالية الحكومة وبرامجها التنفيذية ، وعدم كفاءة التنفيذ وعدالته والإسراف وإهدار المال العام ، ولم يكن المواطنون وحدهم مصدر الشكوى ، بل شاركهم في ذلك مسؤولون سياسيون وتنفيذيون كثيرون في السلطتين التشريعية والتنفيذية وأصبح هناك شبه إجماع في الرأي على أن الأجهزة الحكومية

لا تعلم ما إذا كانت البرامج التي تقوم بها جديرة بالتنفيذ فعلا أم لا ، كما أنها لا تعرف كيف تخطط برامج تحقق بكفاءة وفعالية.

وقد ترتب على هذا ، شعور عام بالإحباط لعدم قدرة الحكومة على حل المشاكل العامة والإستجابة لمطالب المجتمع ، وأثار هذا الشعور تساؤلات عن جدوى وأثار السياسات العامة، والعائد الإجتماعي منها ، وما إذا كانت المنفعة التي تتحقق للمجتمع فعلا جديرة بالإنفاق والجهد اللذان يبذلان³.

وبناء عليه لم يعد المجتمع مستعدا لقبول الحكم الشخصي كأساس لتقييم فعالية الأداء الحكومي ، ونشأت الحاجة إلى إتباع أساليب موضوعية علمية يمكن الإعتماد عليها في تقييم السياسات³.

واتجهت الأنظار إلى أساتذة الجامعات كمصدر أساسي للأفكار لابتكار أساليب علمية لتقييم السياسات العامة، وهكذا نشأ حقل بحوث قياس وتقييم الأداء الحكومي ونمى بسرعة مذهلة وقد ساعد على هذا النمو أسباب كثيرة أهمها مايلي:

1. ظهور الدولة الراعية: التي أدت إلى تعدد النشاطات الإدارية وتوسعها ، وظهرت معها ضرورة وجود التقييم كعمل يمكن السلطة التشريعية من مراقبة فعالية السياسات الحكومية ، طبقا لمبدأ فصل السلطات الذي يميز النظام الأمريكي⁴.

¹ - Sylvie Trosa , *L'évaluation des politiques publiques* , Institut de l'entreprise 2003 , P06.

² - د . نبيل إسماعيل أرسلان، "قياس وتقييم الأداء الحكومي"، ندوة الأساليب الحديثة في قياس الأداء الحكومي، 4-7-2006، المنظمة العربية للتنمية الإدارية.

³ - المرجع السابق الذكر.

⁴ - Yuti Morita « L'évaluation des politiques publiques au Japon » (Master en

1. عقلنة القرارات الحكومية

لقد اتخذت ممارسة التقييم أشكالاً عديدة من فترة لأخرى ومن بلد لآخر وقد تأثرت تدريجياً بالتفكير العلمي بداية، لقياس بعض النواحي في المجتمع، ثم لتقدير الآثار الاجتماعية لسياسة ما وأخيراً لتجريب أشكال جديدة لعمل السلطات العمومية².

إن انتشار العقلانية المستوحى من مسيرة العلوم التجريبية كان ثمرة لتوسيع دور الدولة وضرورة إيجاد مصدر جديد لمشروعيتها بعد إثارة العديد من التساؤلات حول عملها من طرف المجتمع المدني، علماً أن المحاولات الأولى للعقلنة تطورت في الو.م.أ. وبدرجة كبيرة لتكون قدوة للدول الأوروبية.

أ. بدايات التسيير العلمي:

لقد أصبح تقييم الآثار الاجتماعية للسياسات العامة ممكناً بعد وضع وسائل لقياس الحقيقة الاجتماعية، وكانت هذه الوسائل بداية مصممة بناءً على طلب من السلطات العمومية وتمثلت في الإحصاء والمعرف من طرف الموسوعة البريطانية لـ 1971 L'encyclopédia و Britannica ككلمة مستحدثة لتعبر عن رؤية أو دراسة متعلقة بمملكة ما.

2. الزيادة الكبيرة في ميزانية البرامج الهادفة لتطبيق سياسات اجتماعية والتساؤل العام عن جدوى الإنفاق على هذه البرامج.

3. الصراع على موارد الدولة المحدودة بصفة عامة وازدياد قائمة المشروعات والبرامج التي تتنافس على نصيب منها.

4. ظاهرة التوسع في اشتراك المواطنين بصورة مباشرة في رسم السياسات والبرامج الحكومية والرقابة على تنفيذها، فقد أدت هذه الظاهرة التي تمثل توسعاً في قاعدة النظام الديمقراطي إلى زيادة الاعتماد على بحوث التقييم إما للدفاع عن الإبقاء على برامج مرغوب فيها، أو إلغاء برامج غير مرغوب فيها.

5. ميل المواطنين تؤيدهم الصحافة إلى الاعتقاد أن الحكومة لا تؤدي وظيفتها كما يجب وأنها تهدر المال العام الذي تجمعته من المواطنين في شكل ضرائب.

و هكذا نجد أن الدوافع الاقتصادية وممارسة المواطنين لصلاحياتهم الديمقراطية ساهمتا مباشرة في سرعة نمو بحوث قياس وتقييم البرامج وانتشار استعمالها والاعتماد على الحكم الموضوعي على نتائج الجهود الحكومية الهادفة لتنمية المجتمع اقتصادياً واجتماعياً¹.

وفيما يلي سنحاول تتبع الدقيق لأهم الخطوات والمراحل التي مر بها تقييم السياسة العامة وصولاً إلى ما هو عليه:

Administration publique , ... ENA , Paris 2006 .

² - Eric Monnier , Evaluation de l'action des pouvoirs publics , 2^{ème} édition , Paris : Economica , 1992 , P09.

¹ - د. نبيل إسماعيل أرسلان ، مرجع سابق .

التعاون بين السربون والدولة شكل بدايات للتسيير العلمي للشؤون العمومية. فوسيلة الملاحظة لـ Binet مكنت من قياس الاختلافات بين الأفراد وعلى هذا الأساس إعطائهم مكان في النظام المدرسي، أي أنه بصدد إقامة أحكام مطابقة للأخلاق البيروقراطية المعروفة بحيادياتها وموضوعيتها من خلال انتماؤها لإجراءات البحث العلمي، أي أن رائر Binet Test أضاف للعالم البيروقراطي نموذجاً تجريبياً.

بعد Binet ظهر كتاب Thomas Kuhm : « The structure of scientific revolutions » ليدخل لمسة من الواقعية في تاريخ العلم من خلال تركيزه على أهمية المجال الاجتماعي والثقافي الذي يحدث فيه إعداد اللغة العلمية والتوصل إلى النتائج ، فهو يوضح كيف أنه في كل مجال يشترك الباحثين النشطين في عدد من القناعات والإعتقادات والآمال وهي نفسها التي تحدد توجهات العمل العلمي ، طبيعة الأسئلة الواجب طرحها والأشكال المشروعة لعملهم .

إذا النموذج التجريبي ليس إلا مجموع الافتراضات والتوجهات الفكرية التي تقاسمها في بداية القرن 20 عدد كبير من الباحثين العلميين كالثقة في الطبيعة الموضوعية للملاحظات التجريبية والوسائل التي تستعملها كالميكروسكوب والمسبار واللجوء إلى القياس كشرط أساسي لأي خطوة علمية.

كما أن أعمال جون ستيوارت ميل وأوغست كونت ساهمت بقوة في ترسيخ الفكرة التي مفادها أن القضايا الإنسانية يمكن تحليلها بنفس الطريقة المستخدمة لتحليل أشياء

وتعتبر بحوث Alfred Binet أساس التطور المعتبر الذي عرفه التقييم في أمريكا الشمالية ونقطة الإنطلاق لقياس بعض جوانب حياة المجتمع.

ففي 1904 ، كلف A.Binet من طرف وزير التعليم العمومي بوضع منهجية لإكتشاف الأطفال خارقى الذكاء لفصلهم عن زملائهم المتمتعين بذكاء عالي وتنظيم تعليم خاص بهم ، وتجدر الإشارة إلى أن هذا التكليف من وزير التعليم جاء بعد نشر كتيب لـ Binet عام 1894 يمثل بداية لعلم النفس التجريبي، وقدم Binet نتائج أبحاثه التي تمت بمشاركة Simon في كتاب تحت عنوان « طرق جديدة لتشخيص المستوى الفكري للأشخاص غير العاديين » .

وهذه الطريقة تمت مراجعتها فيما بعد وعرفت بـ « إختبار الذكاء لـ Binet » ، ولم يكن الأمر مجرد إكتشاف علمي ، بل توفير وسيلة قياس للإستعمال من طرف السلطات العمومية فالكشف النفسي فتح إمكانية جديدة لتسيير الشعوب من طرف الدولة ، ومنذ ذلك الوقت عرف علم الروائز في علم النفس التجريبي تطورا معتبرا ، ففي 1945 تم إحصاء أكثر من 5294 رائز نفسي¹ في سلم القياس.

ومع أن هدف الوزارة في ذلك الوقت لم يكن فهم أنماط سير النظام المدرسي أو نوعية التعلم، بل كان مقتصرًا على تحسين التعليم من خلال اختيار مدرّوس للتلاميذ، فإن مجرد

¹ - الرائز النفسي يعني في علم النفس إختبار لمعرفة طاقات إنسان أو لسبر شخصيته

التقييم كانت الدراسة التي قام بها Ralph Tyler بداية من 1932 حيث عين آنذاك مديرا لدراسة دامت 8 سنوات لمعرفة إن كان الطلبة الذين تلقوا تعليما وفقا للبرنامج العصري يتابعون دراستهم الجامعية بنفس نجاح الطلبة الذين تلقوا تعليما تقليديا.

وقد قدم Tyler تمييزا واضحا بين التقييم *évaluation* والقياس *la mesure*³ فالتقييم ينظر إليه كمسار *processus* يتطلب أخذ الظواهر ذات التغييرات المعتبرة بعين الاعتبار، في حين أن القياس يحدد من خلال أهداف السياسة المقومة.

لقد استخدم Tyler مصطلح الأهداف المرجعية التي تمكن من تحديد التغييرات الإرادية التي نريد تحليلها، فمعرفة الأهداف هي التي ستقود اختيار المتغيرات التي سنقيسها والمعايير المستخدمة لذلك⁴.

إذا فمفهوم الهدف تأكد بكل وضوح كمعيار مرجعي نقارن به نتائج قياس التغييرات بين الحالة الأولية والحالة النهائية للتصرفات المدروسة الناتجة عن تنفيذ سياسة ما، وبداية من هذه الدراسة ستتواجد المفاهيم الثلاثة: أهداف مرجعية *Objectifs de référence* ، قياسات مقارنة *mesures comparatives* ، آثار ناتجة *Effets résultants* في عدد كبير من التقييمات.

³ للتوسع في هذه النقطة أنظر:

Coman M, Allen B, Recherche en la mise en place de Méthodologie D'évaluation des expérimentations du plan urbain, Paris, CSTB, 1985

⁴ - Eric Monier ; évaluation de l'action des pouvoirs publics ; op cit ; p 102 / 103

الطبيعة، خاصة في العلوم الفيزيائية التجريبية ، وهي الطريقة التي حدد توجهاتها سابقا كل من غاليلي Galilée ونيوتن Newton وديكارتر Descartes كرد فعل على النموذج التيولوجي الذي يعتبر أن كل أشياء الطبيعة منجزات إلهية أو شيطانية ، في حين أن المنهج الجديد يسلم بمبدأ الحتمية والطابع الميكانيكي للظواهر الطبيعية .

وبعد سنوات استوحت مناهج التقييم من هذه المبادئ ، لكن الوسائل الأولية للقياس كانت تركز على قناعة مفادها أن العناصر البشرية والاجتماعية قابلة للقياس بصفة حيادية وموضوعية، وأن الظواهر الاجتماعية وحتى المفاهيم ذات المحتوى الشعوري يمكن دراستها من خلال ملاحظة الاختلافات بين الأفراد. ولتحقيق هذه القياسات يتم استخدام مؤشرات موحدة مؤسسة على معايير محددة مسبقا وذات قيمة عالمية. ولكن هذه الوسائل القياسية الأولية لم يكن هدفها تحليل مدى ملائمة أعمال الدولة أو فعالية تنفيذها أي أنها لم تكن وسائل للتفسير أو لإعادة تحديد السياسات¹.

وبحلول سنة 1912 أجري أول التقييمات العلمية للمصالح العمومية بالولايات المتحدة الأمريكية وكان متعلقا بمقارنة عينتين من أساتذة الرياضيات إتبع أعضاء إحداها تكوينيا خاصا². وقام بهذه الدراسة الباحثين Elliot Starchو لكن أهم دراسة سجلت بداية تاريخ

¹ - Eric Monnier , (Ibid) , P 11.

² - Bernard Perret , op.cit, P57.

إذا فتقييم عمل السلطات العمومية لم طور فقط مع توسع مسؤولياتها في قيادة الشؤون الاجتماعية ، بل لجأت إليه عندما تعرضت مشروعية أعمالها لأزمة حقيقية بعد فشل الرهيب للجيش الأمريكي في حربه ضد كوريا حيث لجأ إلى مصالح علم النفس الاجتماعي لفهم شروط توفير الحماسة لدى الجنود في المعارك.

لكن الحدث الحاسم في تغيير مجرى البحوث المتعلقة بالتقييم كان في 4 سبتمبر 1957 حين تم إكتشاف ساتيليت ثان تم إطلاقه من قبل السوفييات وهو الأمر الذي بإمكانه وضع حد للتفوق التكنولوجي الأمريكي ، مما أثار أزمة حقيقية في المجتمع الأمريكي الذي أظهر رد فعل قوي من النقد الذاتي autocritique ، وإرادة جماعية لمواجهة التحدي السوفيياتي . وأعقب ذلك حركة اجتماعية قوية مرتبطة بالثقافة البروستنتية السائدة والتي وفقا لمبادئها يتحمل كل أفراد المجتمع مسؤولية المكروه الذي يصيب المجتمع².

تقرر حينها أن النظام التربوي هو المسؤول عن التأخر العلمي وشهدت الشهور الموالية سلسلة من البرامج التحسينية للتكوين المدرسي للأطفال الأمريكيين وكانت هذه البرامج مرفوقة بالتقييم الموجه لقياس الآثار الناجمة عنها ، ثم أعلنت المؤسسة الوطنية للعلوم Fondation nationale de sciences على برامج



نموذج تايلر Modèle de Tyler المصدر:

- Eric Monier ; évaluation de l'action des pouvoirs publics page 102

إن وضع الرئيس روزفلت للعديد من البرامج الاجتماعية في إطار The New Deal بهدف التصدي للمشاكل الاجتماعية الناجمة عن أزمة 1929 ، قد أثار لدى الجماعة العلمية الأمريكية الأمل بأن تشكل النشاطات المعلنة من الوكالات الحكومية مخابر تجريبية حقيقية بالنسبة للباحثين ، الإداريين ، والمعلمين.

لكن الباحثين في العلوم الاجتماعية كان عليهم الإنتظار عشرين لتتحقق آمالهم، فشرعية الدولة الفيدرالية الأمريكية زادت بقوة بعد أزمة 1929 التي مكنتها من إثبات فعاليتها كحكم إقتصادي ، لتتقوى أكثر بعد ح.ع.2 حيث بدت قادرة على تنسيق معركة ناجحة ضد الشمولية¹.

بعد ترسيخ قوتها من خلال الشرعية المتزايدة ، لم ترى الولايات المتحدة الأمريكية وحتى الخمسينات، جدوى لتبرير أعمالها باللجوء إلى تقييمات تعتبر إكراهية ومكلفة ، أي أن قناعة السلطة التنفيذية كانت كافية لإضفاء الشرعية على العمل الحكومي وضمان العلوم الاجتماعية لم يكن ضروريا.

❖ العلم في نجدة البيروقراطيات الغربية

الفاقة للشرعية:

² - Jean-pierre Nioche et Robert Poinard ; l'évaluation des politiques publiques ; Paris : economica ; 1984 ; p30

¹ - Eric Monnier , OP.cit . P13.

ب- مراحل العقلنة في الديمقراطيات الغربية:

أخذت حركة عقلنة الاختيارات السياسية شكل الممارسات الإدارية والسياسية المختلفة حسب الخصوصيات الثقافية ، المؤسساتية أو السياسة لكل واحدة من الديمقراطيات الغربية. ففرنسا مثلا تميزت بتطور نظام التخطيط système de planification الذي يعتبره خبراء التقييم عقبة أمام تطور التقييم بها في حين أن الدول الأنجلوسكسونية اعتمدت مفهوما أكثر صرامة للبرامج التي تتميز بأربعة خصائص²:

1. أهداف عملية محددة وأحيانا مكممة
2. تحديد مدة عمل البرنامج والتي يمكن تمديدها حسب النتائج
3. وسائل مالية بشرية أو مادية تخصص إستثناءا لتسيير وتنفيذ البرنامج
4. وهي خاصية مستحدثة : كل برنامج يقرر تقييما لاحقا للنتائج ويخصص جزءا من الميزانية لذلك.

* فرنسا عرفت « La budgétisation par programmes » والتي كانت مجرد طريقة تمثيل شكلية للميزانية أمام البرلمان.

للمزيد من المعلومات حول هذه النقطة أنظر:

R.levine, Evaluation Research and practice, London , Sage 1981

² - Jacque Fontanel ; op. cit ; p 76 .

جديدة لتدريس الفيزياء ، الرياضيات والبيولوجيا.

وبعد ثورة السود للمطالبة بحقوقهم المدنية تعرضت الإدارة لإعادة النظر في مدى فعاليتها ، حياديتها وعدالتها . واضطرت إلى القيام بالعديد من عمليات التقييم ، لجأ فيها الكثير من الباحثين لإستخدام نموذج تايلر بالإضافة إلى العديد من المعارف المستقاة من الإحصاء بطريقة تطور تقنية مناهج التقييم.

إن تبني نموذج Tyler المستقى من النموذج التجريبي لا يفسر لوحده الإنتشار الواسع للطريقة التجريبية في جميع مجالات التسيير العمومي في الولايات المتحدة منذ الـ60، فقد لعب الرئيس كندي دورا كبيرا في ذلك عندما أقدم على حملة واسعة لتوظيف خريجي الجامعات بهدف كسر المقاومة الإدارية لسياسته، الأمر الذي أنشأ علاقة وطيدة بين الجماعة العلمية والدولة ، وهو ما يفسر قابلية التأثير الواسعة للأفكار المستمدة من النموذج التجريبي عندما أصبح تقييم عمل السلطات العمومية أولوية سياسية¹.

وبالنسبة للدول الغربية فإن أزمة شرعية الدولة قد جاءت متأخرة في أواخر الستينات بعد سقوط النظام الكولونيالي ، ومنذ هذه الفترة أصبح إضفاء الشرعية من خلال العلم أمرا مطلوبا، فانتشار النموذج التجريبي في الإدارات الأوروبية بقي سطحيًا بسبب تأثير الموظفين التقليديين المكونين خارج الجامعة.

¹ - Eric Monier ; op . cit ; p 104

ومبسط لميكانيزمات إتخاذ القرار السياسي ، وهي تجهل عوامل تحليل السياسات التي لا يمكن تجسيدها بمؤشرات indices مرقمة ، وتسلم بأن فاعلا وحيدا مستقلا يقوم باتخاذ القرار وأن الأهداف دائما محددة بطريقة دقيقة قابلة للتكميم ومستقرة في الزمن .

لكن في الحقيقة أهداف السياسات العامة عبارة عن توجهات عامة تندمج فيها تصريحات بنوايا موجهة إلى العامة ومصالح مبتدلة غير معلنة.

كما أن السياسات موضع تغيرات دائمة بسبب ردود الفعل التي تثيرها ، إذ من الوهم الإعتقاد بإمكانية جمع جميع المعلومات بسبب تكلفة جمع المعطيات ، وكذلك بسبب مدة مسار القرار الطويلة والتي تفترض تجديدا مستمرا للمعلومات .

إن الإهتمام الأساسي للمقررين ليس الجانب التقني - الإقتصادي لاختياراتهم ، لكنهم يبحثون عن حل مقبول إجتماعيا ، وبعد ذلك فقط التحقق من أنها غير منتقدة من الناحية التقنية - الإقتصادية ، وهذه الإجراءات تهمش ردود فعل الأشخاص المتأثرين بالسياسة سواء كانوا منفذين أو متلقين رغم أنه بإمكانهم تغيير مجرى السياسة³ . وقد كان من أهم إستحقاقات محاولة عقلنة الإختيارات المالية ترقية التقييم حيث اعتبر أحد مراحل هذه الإجراءات. فالتقييم القبلي عرف تطورا ملحوظا في الدول

❖ التقييم المسبق المستوحى من عقلنة

الإختيارات المالية R.C.B:

إن عقلنة الإختيارات المتعلقة بالميزانية هي مرحلة مشتركة بين جميع الديمقراطيات الغربية وقد نتج عنها نفس خيبات الأمل فقد كانت أحيانا عبارة عن مجرد جهد بسيط للتنبؤ بنفقات السنوات الخمسة المقبلة Expenditive Public . Survey P.E.S في إنجلترا، وأحيانا إجراء قهري لتحسين إتخاذ القرارات السياسية مثل R.C.B في فرنسا أو R.F.A في الدول الاسكندنافية فجميع هذه المناهج طبقت في أوروبا في بداية السبعينات أخذا بنموذج Planning programming and Budgeting System (P.P.B.S) الأمريكي الذي تم تبنيه في أمريكا بداية من سنة 1963 عندما توسع تدخل الحكومة الفيدرالية الأمريكية لقطاعات جديدة ، لكنه باء بال فشل لما يتطلبه من المحلل من قدرة كبيرة على تصور آثار السياسة¹ .

الفشل طال أيضا مجمل التجارب الأوروبية ، وفي البداية فسر هذا الفشل بالمقاومة القوية للجهاز البيروقراطي على أخذ السلطة من قبل التكنوقراطيين ففي أغلب الدول كانت هذه الإجراءات مفروضة من وزارة المالية ، لكن بعد تحليل عميق تبين أن الأسباب الحقيقية لهذا الفشل تكمن في منطق إجراءات عقلنة الخيارات المالية نفسها² .

فبقراءة توصيات تلك الفترة يتبين بأنها مؤسسة على مفاهيم معيارية وتمثيل خطي

¹ - Jean-pierre Nioche ; op . cit ; p 28 .

² - Eric Monier ; op . cit ; p 17 .

³ - Eric Monnier , op.cit , P19.

ولكي نفهم بدقة المسار المتميز لمأسسة التقييم في الولايات المتحدة - المصدر الأول للتقييم - لابد من العودة إلى البرامج الاجتماعية الطموحة لـ Johnson حيث فرض الكونغرس على إدارته تقييم برامج العمل الاجتماعي التي لا يصادق عليها كاملة ، لكن في الوقت نفسه إستغلت الحكومة الفيدرالية هذه الفرصة لتوسيع سلطتها على الإدارات المحلية ففي الواقع إن كان من مصلحة الكونغرس مراقبة مبادرات الإدارة المركزية والتي يرى بأنها مغامرة كان من مصلحة الحكومة إستخدام هذه القوانين لوضعها في خدمتها ، وكانت أجهزة المفتشين الإداريين هي المسؤولة عن تطوير تقييم برامج العمل الفيدرالية في إطار مراقبة الإدارة المحلية. وقد ساهم وضع ممارسات نظامية للتقييم في تحول طريقة ممارسة السلطة داخل الدولة الفيدرالية، فقد حول وزن جماعات التأثير التقليدية المالكة للسلطة لصالح جماعات تأثير اعترف بها مؤخرا وهم المحترفين الخارجين عن سير جهاز الدولة (التربية ، الصحة، السكن ، العدالة...) ففي بداية السبعينات كانت الحكومة الفيدرالية الأمريكية تقوم كل سنة بما معدله 200 تقييم بميزانية متوسطة مقدرة بـ \$100.000³.

من جهته، ومنذ إنشائه في 1921، ركز « The Général Accounting Office » جهوده حول التحقق من الاستقامة المحاسبية، والتصدي

الفيدرالية لكونه مفروضا من الإدارة الفيدرالية لمنح التمويلات المحلية .

أما في الأنظمة الإدارية الأكثر مركزية والمتميزة بحرفيه الموظفين السامين كفرنسا وبريطانيا فعادة ما تكتفي بإخضاع برامج عملها للجان من المختصين وهؤلاء لا يقومون بتقييم بمعنى الكلمة وإنما يتحصلون على إتفاق بين الفواعل لتفادي أي توقف أثناء التنفيذ وذلك من خلال التجميع البارع لممثلين من أجهزة مختلفة.

كماتجدر الإشارة إلى محاولة للعقلنة تم تطويرها في إدارة Nixon بهدف تحسين النتائج المتوصل إليها من طرف الحكومة الفيدرالية وهي M.B.O أو التسيير بالأهداف وهي تقنية مستوحاة من المجال الصناعي ، تقتضي تحديد وتفسير الأهداف¹.

وخلال السبعينات والثمانينات تضاعف عدد التقييمات المجرأة من قبل (G.A.O)* Office و Général accounting office (* O.M.B) for the management of budget كما زاد تأثيرهما على القرارات المتعلقة بالميزانية ، ففي سنة 1981 فرض قانون رئاسي (exécutive order) 12291 على الوكالات الفيدرالية تقييم التكاليف والفوائد الناتجة عن الإجراءات التنظيمية تحت الرقابة التقنية لـ O.M.B².

¹ - Jean-pierre Nioche ; op .cit ;

- هو هيئة بمثابة مجلس المحاسبة تابعة فقط

للكونغرس وتقوم بالتقييم البعدي.*

- هو هيئة تابعة للحكومة الفيدرالية.*

² - Bernard Perret , op.cit , P58.

³ - Eric Monier ; op. cit ;

للمرشوة لدى موظفي الحكومة¹. وبعد الحرب العالمية الثانية ركز جهوده لمعرفة طريقة استعمال الأموال الفيدرالية وقياس الفعالية الشاملة للسياسة المقومة وهذا ما استدعى إعادة تحديد وتوسيع لمهام (G.A.O)، وفي سنة 1974 ظهر نص قانوني يحدد الإطار التشريعي لكل التحقيقات المتعلقة بالبرامج أو النشاطات الحكومية وتم التصويت عليه في إطار أزمة شرعية السلطة التنفيذية بعد الفشل في فيتنام وفضيحة ووترغيت Watergate. وحسب تعليمات G.A.O فان المدققين مطالبين - انطلاقاً من نصوص الكونغرس - بتوضيح مهمة الكيان المعني بالتقييم وبطريقة صريحة كقاعدة مرجعية.

بطريقة أخرى يمكن القول بأن التقييم أصبح ممارسة نظامية تقيم علاقات جديدة بين الكونغرس والإدارات، ويجب أن تؤسس على أساس الأهداف الموكلة للكيان المقوم، ويعود للمقوم - انطلاقاً من فهم النصوص الرسمية تحديد طبيعة هذه الأهداف، مما يعتبر سلطة تقديرية حقيقية بين أيدي المقومين الذين يعلنون المنافسة بين الحكومة والكونغرس عندما يرغب كل منهما تثمين تأويله، وهذه المنافسة زادت بصورة ملحوظة عدد التقييمات التي انتقلت من 200 لكل عام في بداية السبعينات إلى 1315 لكل عام سنة 1977².

¹- Jacques Fontanel, évaluation des politiques publiques. Paris : office des publications universitaires, 2005 ,P89.

² - Eric Monie ;op . cit ; p22 .

إن مقاصد المشرع والوزارة المعنية ليست نفسها لأن كل منهما يصغي لمطالب من قطاعات مختلفة من المجتمع الأمريكي فالكثير من المسؤولين المحليين الذين تصرفوا وفقاً لمنطق الكونغرس كانوا في نظر الحكومة الفيدرالية قد أساءوا استعمال الأموال العمومية وكثير من البرامج تم توقيفها أو توسيعها من طرف الكونغرس حسب نتائج تقييم G.A.O خلافاً لرأي الحكومة.

ج- التجارب الاجتماعية الأمريكية :

إن التجارب الاجتماعية محاولة للعقلنة نتجت عن الانتقادات المنهجية الموجهة للتقييمات القبلية والبعدية التي عرفت المرحلة الأولى لعقلنة الاختيارات السياسية فقد قام الكونغرس بتكليف فرق من الجامعيين الباحثين في مجال العلوم الاجتماعية بدراسة فرضيات عمل السلطات العمومية وفقاً لمبادئ التجارب العلمية.

1 . المبادئ الأساسية للمنهج التجريبي الكلاسيكي:

سنة 1923 نشر Sir Fisher أعماله التي أسست لمفهوم الإحصاء في التجريب والتي كانت موجهة لخدمة البحث الفلاحي . وفي 1940 قام Lindquist بنشر كتاب يضع فيه هذه المناهج في خدمة علماء النفس والباحثين المهتمين بالبيداغوجيا . ويجمع الكثير من المختصين في مجال البرامج الاجتماعية بأنه إذ وجد إنجيل للنظرية التجريبية فهو كتاب Campbell et Ctanley and quasi expérimental design for research (Expérimental) والمؤلف سنة 1966³.

³ - (Ibid) , P30.

(.....Z3-Z4-Z5، وإذا أردنا ملاحظة أثر Y على X علينا مراقبة كل المتغيرات .

comparatives - قياسات مقارنة mesures و لاعتماد هذا المبدأ نلجأ إلى تكوين فئتين :

الفئة التجريبية Groupe expérimental والفئة الشاهد Groupe témoin وتقوم بقياس المتغير المفترض التأثير عليه بتطبيق البرنامج X قبل بداية التجربة، بعدها نطبق البرنامج X على الفئة التجريبية لنقوم بعدها بنفس القياسات على الفئتين ونستنتج الفرق بين المتغير المدروس لدى الفئة التجريبية والفئة الشاهد.

	Mesure préalable	Application du traitement	Mesure in fine	Variation des mesures
Groupe expérimental	E (O)	X	E (n)	Y =E(O)- E(n)
Groupe témoin	Ẽ (O)	-	E (n)	Ỹ =E(é)- E(n)

لكن في حالات كثيرة يستحيل إيجاد فئة شاهد قابلة للمقارنة مع الفئة التجريبية كأن يكون البرنامج مثلاً موجهاً للجميع وهو ما يسمى بتشبع الفئة المستهدفة La saturation de la cible .

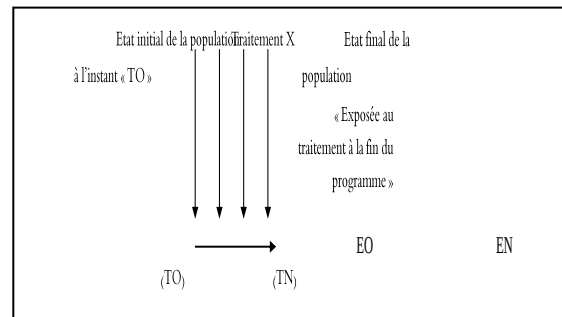
- التوجيه العشوائي لأفراد الفئتين : التجريبية والشاهد

لا يمكن للتجربة أن تصل إلى نتائج مرضية إلا إذا كانت القياسات والتغيرات

وقد تمثلت المبادئ الأساسية للتجريب الاجتماعي الكلاسيكي فيما يلي:

- علاقة السببية Relation de causalité

و تعني إيجاد وسائل تمكن من قياس الآثار الاجتماعي لبرنامج ما أو ما يطلق عليه علاج، لكن تحديد عناصر العلاقة السببية بين برنامج ما وآثاره على مجموعة من الأشخاص تبدو أكثر تعقيداً خارج المخبر العلمية. ويبسط هذا المبدأ من خلال الشكل التالي:



بمعنى أن برنامجاً تجريبياً يتضمن فعلاً (X) نفترض أنه يحدث تغيراً (Y). في الاتجاه المطلوب.

E : effets mesurables.

$$Y = E_n - E_o$$

و لنتمكن من التأكد بأن X يؤدي إلى Y يجب استبعاد أي تغير مهما كان نوعه في البرنامج التجريبي طيلة فترة تطبيق البرنامج، وهذه أهم عقبة يصعب الالتزام بها خارج المخبر ، فالتجربة الاجتماعية يمكن أن تدوم عدة سنوات حتى تحدث آثارها المرغوبة وهو الأمر الذي يتطلب أموالاً طائلة لتكوين ومراقبة المكلفين بإعداد هذا البرنامج التجريبي هذا من جهة، ومن جهة أخرى فإن كل جماعة اجتماعية معرضة لتأثير عدد كبير من المتغيرات (Z1-Z2)

- الصفة التمثيلية للتجربة :
إن السؤال المطروح الذي يطرح على أي تجربة هو حول إمكانية تعميمها على أشخاص ، أماكن أو فترات لم تكن هي نفسها موضوع التجربة .

2. حدود النموذج التجريبي :

لقد تعرضت محاولة عقلنة الخيارات السياسية باستخدام المنهج التجريبي بعد اعتمادها لسنوات ، للعديد من الانتقادات سواء من طرف السلطة العمومية والجهات العلمية ذاتها وذلك نتيجة لما يلي :

1- التعارض بين إحتياجات المقررين والمتطلبات المنهجية للنموذج التجريبي ، فالقرارات السياسية يجب أن تؤخذ بأسرع وقت ممكن في حين أن التقييمات التجريبية يجب أن تدوم لأطول وقت ممكن ، وهذا ما لوحظ في التجربة الأولى لقياس أثر برنامج الضريبة السلبية على السلوك الاجتماعي للمواطنين والتي إنطلقت منذ بداية الستينات لتظهر النتائج الأخيرة سنة 1978³ ، وهو ما يتعارض وأهداف النظام السياسي المطالب بالإستجابة للمطالب الاجتماعية في أقرب وقت ، فزمنية صناع القرار غير متناسبة وزمنية التجارب .
وبما أن الكلمة الأخيرة لصناع القرار فقد بادروا بتقليص متوسط مدة التجارب مابين سنتين إلى ثلاث على أبعد تقدير .

المسجلة قابلة للتفسير بطريقة واحدة ، وهو ما أطلق عليه كل من Compbell et Standley مصطلح La validité interne du dispositif expérimental وهذه الأخيرة يمكن مراجعتها من خلال عوامل خارجية ظاهرية وأخرى داخلية أي متعلقة بسير التجربة¹ .

وكمثال على ذلك ، الدراسة التي نشرها Chaplin سنة 1940 والمتعلقة بتقييم حول التغيير الذي يمكن أن يحدثه الحصول على سكن في السلوك الاجتماعي للعائلات الساكنة ببيوت قصديرية ، حيث قام Chaplin بمقارنة مجموعة من العائلات التي تم تحويلها إلى سكنات اجتماعية بمجموعة أخرى لازالت بالبيوت القصديرية ، فتوصل إلى أن السكن الاجتماعي ساهم بدرجة كبيرة في تحسين سلوك أفراد العائلات وهي النتيجة التي كانت لصالح المدافعين على سياسة السكن الاجتماعي في أمريكا . لكن الطرف الآخر طرح إمكانية تفسير هذه النتيجة بطريقة أخرى ، وهي إمكانية أن تكون للأشخاص المعاد إسكانهم خصائص ذاتية مختلفة عن الأشخاص الآخرين وهذه العوامل الداخلية هي الوحيدة المسؤولة عن تغير سلوكهم الاجتماعي . فكان الحل لمواجهة هذا الشك هو التوجيه العشوائي l'affectation aléatoire للأشخاص الساكنين بالبيوت القصديرية إما للفئة التجريبية أو الفئة الشاهد² .

¹ - Jerome Dupuis ; op . cit ; p 58 .

² - Ernest house « preface to evaluation studies ; in evaluation studies review ; vol 7 ; 1982 .

³ - E.Monnier , op.cit , P44.

النقدي الموجه إليهم سابقا ، فقد إرتكز نموذجهم على مبدأ مفاده أن إتخاذ القرار السياسي محكوم بعقلانية واحدة قائمة على تحديد الأهداف المستقرة زمانيا ، وأن مجموع العلاقات السببية والمتغيرات الواجب مراقبتها معروفة مسبقا في حين أن الدراسات الحالية تؤكد بأن صنع القرار نادرا ما يحددون أهدافهم بوضوح وتسلسل دقيق ، وأن تركيزهم يكون حول إيجاد وفاق بين مصالح الأطراف المختلفة الفاعلة في القرار ، وهذا ما يجعلهم يتفادون التصريح بنواياهم الحقيقية أو رهاناتهم الخفية .

ويجمع الكثير من الملاحظين بأن الأهداف عادة ما يعبر عنها عمليا ليس من قبل صنع القرار وإنما لاحقا من قبل المقيمين² ، ومن جهة أخرى فإن الجهاز التجريبي موجه لإكتشاف علاقات سببية خطية وثابتة، لكن المجتمع لا يسير وفقا لقواعد ميكانيكية بسيطة ، بل هو حقل لتفاعلات متعددة، فالحياة الإجتماعية شبكة من العلاقات المعقدة والمتراصة.

نتيجة لهذه الإنتقادات وبداية من الـ 80 لم يعد تفوق التقييم التجريبي l'évaluation expérimental محل إجماع لصنع القرار ولا الباحثين ، وأصبح تطوير التقييم محكوم بمناهج كيفية qualitatives ومشاركتية participative³.

2- خيبة أمل السياسيين من نتائج البحوث التي طال إنتظارها دون أن تمكنهم من رسم سياسات شاملة لأنها نتائج جزئية.

3- بسبب هذه الإنتقادات قرر صنع القرار أن هذه التجارب لا تستحق التكلفة العالية التي تتطلبها ، فمثلا بلغت تكلفة تجربة (The great Housing experiment) التي مست 30.000 منزل أكثر من 850 مليون دولار¹.

4- لقد بدأ الجدل بين الجامعيين أنفسهم - حتى قبل أن تظهر خيبة أمل صنع القرار - حول التناقضات المتواجدة بالجهاز التجريبي نفسه، فقد لاحظ الباحثون أن عوامل صحة التجربة الداخلية متناقضة مع العوامل الخارجية فكلما حاولوا تعزيز العوامل الداخلية بتحسين المصادقية الإحصائية للقياسات بواسطة مراقبة أكثر على المتغيرات الخارجية كلما تراجعت العوامل الخارجية لصحة التجربة من خلال تقلص درجة التعميم.

5- يؤخذ كذلك على المنهج التجريبي محدودية المتغيرات التي تؤخذ بعين الإعتبار، والتركيز فقط على الآثار المحتملة المتوقعة ، فالتجارب لاتقدم معلومات حول رهانات أكثر عمومية.

من خلال ماسبق يبدو لنا أن أنصار النموذج التجريبي وهم في أغلبهم من أسسوا لـ P.P.B. و R.C.B لم يستفيدوا من التحليل

¹ - للمزيد حول هذه التجربة وبعض التجارب الأخرى

انظر :

- Saxe and Fine ; Social Experiments : Methods design and evaluation ; Londre : Sage 1981 (Ibid) ; p45

² - Vincent Lemieux, « évaluation de programmes et analyses des politiques publiques », in télescope, printemps-été, 2006.P05.

³ - Bernard Perret ; op . cit ; p59 .

يمثل حلقة للإعلام والتفاوض لدمج أجزاء صفقة سياسية وتنظيم الخلافات وتنسيقها الذي لم يكن ممكنا بسبب تعدد الطلبات.¹

3- التوجه التجريبي والسلوكي للعلوم الاجتماعية ساهم كثيرا في تطور التقييم بالولايات المتحدة الأمريكية.

هذه إذا أهم العوامل التي أدت إلى ظهور التقييم وتطوره الولايات المتحدة الأمريكية أكثر من أي بلد آخر.

بالنسبة لباقي العالم الأنجلوسكسوني وأوروبا الشمالية فإن تقييم البرامج لم يظهر بها إلا بعد الحرب العالمية الثانية ، أما فرنسا والبلدان اللاتينية pays latins كان عليها الانتظار حتى نهاية الثمانينات لتدرك أهمية التقييم كنشاط ضروري لضمان عصرنة الدولة.²

عموما ومن خلال دراستنا لمختلف الكتب التي تتناول تاريخ التقييم نلاحظ أنها في أغلبها تميز بين موجتين أساسيتين متتاليتين لتطوير التقييم ومأسسته.

الموجة الأولى: وكانت خلال الستينات والسبعينات في جو يمتاز بتوسع التدخلات الاجتماعية للدول من خلال حكومات ذات توجه اجتماعي - ديمقراطي أو « progressiste » ،

♦- لماذا ظهر التقييم وتطور في

الولايات المتحدة : رغم التقدم الحالي للتقييم في الدول الأوروبية فإن التجربة الأمريكية في المجال تحتل موقع الصدارة ويظهر هذا من خلال عدة مؤشرات ، كحيوية الوسط المهني فالجمعية الأمريكية للتقييم American Evaluation Association تضم آلاف الأعضاء ، عدد ونوعية المنشورات العلمية المتخصصة ، حدة الجدل النظري حول التقييم ، عدد الممارسات التقييمية القائمة على بحوث علمية طموحة ودراسات إمبريقية .

ويرجع الباحثين هذه الديناميكية في مجال التقييم إلى العوامل التالية:

1- الشرعية الضعيفة للتدخلات العمومية والتي تستدعي تقديم دليل على فعاليتها ، فالسلطات العمومية الأمريكية لايمكنها أن تتحرك إلا وفقا لأهداف محددة قابلة للتعديل أو الإلغاء .

والصيغة المفضلة للتدخل العمومي تكون عن طريق برامج يقيد تنفيذها بفترة معينة ووسائل وأهداف محددة مما يساعد على التقييم.

2- المنافسة بين السلطة التشريعية والتنفيذية والضعف النسبي في الوسائل الدائمة المتاحة لهذه الأخيرة ، مما يجبرها على اللجوء للتقييم بهدف إقناع السلطة التشريعية بالموافقة على تمويل إضافي لبرامجها ، حيث يرى Luc Rouban « بأن التقييم يمكن أن يوازن فصل السلطات وينظم اللعبة السياسية بين الفواعل المختلفة . التقييم

¹ - Luc Rouban « L'évaluation en question », Revue française d'administration public .N°66 , Avril 1993 . P199

² - Bernard Perret , L'évaluation des Politiques publiques , Paris , Edition la découverte , 2001 ; P.61.

publiques », in télescope, printemps-été, 2006.P05.

-Monnier (Eric), Evaluation de l'action des pouvoirs publics, 2^{ème} édition, Paris : Economica, 1992.-----Nioche (Jean-Pierre), Poinard (Robert), L'évaluation des politiques publiques, Paris : Economica 1984.

-Peret (Bernard), l'évolution des politiques publiques. Paris : la découverte, 2001.

-Rouban (Luc), « L'évaluation en question », Revue française d'administration public. N°66, Avril 1993.

-Trosa (Sylvie), l'évaluation des politiques publiques, L'institut de l'entreprise, 2003.

- Morita (Yuki) « L'évaluation des politiques publiques au Japon » (Master en Administration publique, ...) ENA, Paris 2006

وكذا تقنيات التخطيط والبرمجة ، بالإضافة إلى تعبئة العلوم الاجتماعية (علم الاجتماع ، علم النفس ، علم التربية) لتحسين السياسات العمومية.

الموجة الثانية : بداية من الـ 80 تتصادف مع تولي الحكومات المحافظة للسلطة في الدول الأنجلوسكسونية (رونالد ريغن وتاتشر) . فهي مرتبطة بالثورة الليبرالية ، المحافظة والأزمة الضريبية لبداية الثمانينات ، مما جعل التقييم مرتبطا بسياسات تخفيض المصاريف العمومية ، وسياسات الإصلاح الإداري ، وكانت فواعله الأساسية الإدارات المالية وهيئات الرقابة كمجالس المحاسبة¹.

قائمة المراجع:

د . أرسلان (نبيل إسماعيل) ، "قياس وتقييم الأداء الحكومي"، ندوة الأساليب الحديثة في قياس الأداء الحكومي، 4- 7- 2006، المنظمة العربية للتنمية الإدارية.

-Dupuis (Jérôme), L'évaluation des politiques publiques locales, La lettre du cadre territorial, 1998, P47.

-Fontanel (Jacques), évaluation des politiques publiques. France : office des publications universitaires, 2005

-house (Ernest), preface to evaluation studies ; in evaluation studies review ; vol 7 ; 1982 .

- Lemieux (Vincent), « évaluation de programmes et analyses des politiques

- للمزيد حول هذه النقطة أنظر :

¹ - Jacques Fontanel ; op . cit .

- Jean-pierre Niocho et Robert Poinard ; op . cit .