المسعى التقويمي للسياسات العمومية كآلية لترقية الأداء العمومي في الجزائر

مغيـــش كنزة

أستاذة محاضرة (ب) بكلية العلوم السياسية والعلاقات الدولية

جامعة الجزائر 3

ملخص:

تحاول الباحثة من خلال المقال التعرف على **واقع** الممارسة التقييمية في الجزائر ومستوى تقدمه في البلد نظرا لانتشاره الواسع في الدول المتقدمة التي تمكنت من تطوير أنظمتها الوطنية للتقييم بعد اكتسابها إياها، ويحاول المقال قياس مستوى استجابة الجزائر للضغوط التي يفرضها الوضع الدولي الجديد على محيطها المؤسساتي ونظامها الاقتصادي للبحث عن آليات فعالة للتسيير العمومي، وبالتالي الحد من الفقر ومكافحة الفساد والبيروقراطية وعصرنة الدولة .لاسيما أن الآلية تفرض مبدئيا الإيمان بها كوسيلة للتغيير انطلاقا من التزامات واضحة، قصد فتح المجال لتطبيقها في الإستراتيجية التنموية للبلد وتطبيق التوصيات وبرامج للعمل التي اقترحتها .

وتمّت محاولة قياس ذلك من خلال عرض عدد من المؤشرات على التوجه التدريجي نحو المسعى التقييمي للسياسات العامة في البلد، ثم عرض جملة من الشروط التي تمنعه من التحوّل إلى مسعى فاقد للمعنى وللهوية، وتجعله نشاط مؤسساتي يتجه للاندماج في النشاط العمومي وفي سير النظام .

الكلمات الدالة: المسعى التقويمي للسياسات العامة، الأداء العمومي، الممارسة التقويمية، الأنظمة الوطنية للتقييم، التسيير العمومي، الإستراتيجية التنموية.

Résumé:

L'auteure essaie à travers cet article de connaitre la réalité ainsi que le niveau du développement de la pratique d'évaluation en Algérie vu sa vaste propagation dans les pays développés, qui ont pu développer leurs systèmes nationaux pour l'évaluation après avoir eu leurs acquisitions. L'article tente à mesurer le niveau de réponse de l'Algérie aux pressions imposées par la nouvelle situation internationale sur son environnement institutionnel et son système économique dans le but de rechercher des mécanismes efficaces pour le management public, et donc réduire le taux de pauvreté, lutter contre la corruption et la bureaucratie et moderniser l'Etat. Le mécanisme s'impose notamment par la persuasion comme un moyen de changement à partir des engagements clairs afin d'appliquer ce mécanisme dans la stratégie de développement du pays et la mise en application des recommandations et programmes d'actions qu'il a proposés.

L'essai de la mesure a été fait pour présenter un certain nombre d'indicateurs sur l'orientation graduelle vers la démarche d'évaluation pour les politiques publiques dans le pays et puis offrir un certain nombre de conditions qui l'empêchent de perdre son sens et son identité, et de le rendre une activité institutionnelle qui s'envisage vers l'intégration dans l'activité publique et dans le fonctionnement du système .

Mots clefs: La démarche de l'évaluation des politiques publiques, la performance publique, la pratique d'évaluation, Les systèmes nationaux pour l'évaluation, le management public, la stratégie de développement

Summary:

The author tries through this article to know the reality and level of development of the evaluation practice in Algeria considering its wide spread in developed countries which have developed their national systems for the Evaluation after having their acquisition. The article also attempts to measure the level of response in Algeria to the pressures imposed by the new

international situation on its institutions and its economic system in order to find effective mechanisms for public management and thus reduce the rate of poverty, the fight against corruption and bureaucracy and the modernization of the state. The mechanism is needed especially by persuasion as a means to change from clear commitments so as to open a field for its application in the country's development strategy in implementing the recommendations and action program it offered.

The test of the measure has been introduced by a number of indicators on the gradual orientation towards the evaluation process for public policies in the country and then offer a number of conditions which prevent losing its meaning and identity, and make it an institutional activity which is considered to integration in public activity and in the functioning of the system.

Key words: The approach of evaluating public policies, public performance evaluation practice, the national systems for the assessment, public management, the development strategy.

مقدمة:

لقد أصبح من القناعات الراسخة لدى المجتمعات الديمقراطية أن **ترقية الرقابة_العمومية** من شأنه ترقية التسيير العمومي وتحقيق شفافيته، مما دفعها للسعي نحو خلق نظام رقابة عمومية يكون ذو فعالية ومصداقية، ويكون بمثابة الوسيلة والأداة الكفيلة بترقية تسيير ذو نوعية، وتحقيق شفافية المالية العمومية، ومن بين أهم الآليات المساهمة في ذلك" **المسعى التقويمي للسياسات العمومية** " .

تعد الممارسة التقويمية التي يفرزها المسعى نمط إنتاج جديد للقرار العمومي، وأداة ضرورية في تسليط الضوء على مسألة اختيار الفعل العمومي l'action publique، الشروط المتعلقة بتنفيذه ، نتائجه مقارنة بالمشاكل التي جاء لحلّها، في ظل وضع داخلي ودولي تميّزه ندرة متزايدة للموارد، وبالتالي قلق متزايد حول مسالة الملاءمة في القرارات العمومية، والمنطق الذي يحكم

تخصيصاتها المادية . ما يبرر هذا القلق أيضا، هو الوعي بان تنفيذ سياسة عمومية لا يرتبط دائما بالإجراءات والتدابير الموضوعة مسبقا، بل على العكس تماما في بعض الحالات، حيث يتم اللجوء غالبا إلى فحوصات دورية من اجل تطوير النتائج ، وتوجيهها حسب الوجهة المختارة أو على الأقل المستحبة، أو حتى إعادة تعريفها بحسب الاحتياجات المطروحة قصد تصويبها وتعديل ما يجب تعديله. مسعى من هذا النوع هو مسعى يقوم على إرادة التقليص من قرارات غير مناسبة، ذات تكلفة باهظة للمجتمع ، قد لا تكون حتى في مستوى تطلعاته، لاسيما أن الوضع الدولي والوطني على حد سواء يتميّز بالسعي المتزايد نحو الحد من الموارد المالية والميزانية، وتزايد نزعة عامة لدى الفواعل الاجتماعية لعدم تقبل القيادة المركزية للسياسات التي تخّصهم. مما يتطلب أن يتم تسيير البرامج العمومية بأقل التكاليف مع توقع الآثار الممكنة.

وتتمحور **إشكالية** الموضوع حول محاولة التعرف على مستوى وعي صانع القرار في الجزائر بهذا التحّدي؟ وبالتالي التعرف على واقع هذه الممارسة التقويمية في الجزائر ؟ وعن الشوط الذي قطعه البلد في مسارها ، لاسيما أن التجارب العالمية قطعت أشواطا متقدمة في ذلك؟ والتعرف على أهم الآليات التي تنشّطها ؟ وهل هذه الآليات موجودة ؟ هل هي كافية لتحقيق رقابة عمومية ناجعة؟ ما السبل لتطويرها في حال التعثر ؟ وسوف نحاول الإجابة عن هذه الانشغالات من خلال العناصر الآتية:

- تلازمية المسعى التقويمي مع النجاعة العمومية،
- واقع الممارسة La pratique évaluative التقويمية في الجزائر
- آليات تطوير المسعى التقويمي La démarche évaluative في الجزائر

تلازمية المسعى التقويمي والنجاعة العمومية:

إن تطور الاقتصاد العالمي، وسرعة التغيرات التكنولوجية، والتعديل الذي عرفته السلوكيات الاجتماعية والسياسية للأفراد ، أدى إلى تحول في فعل السلطات العمومية ، حيث شعر فاعلي

الحياة العمومية بالحاجة لإيجاد وسيلة رقابة ملائمة لمواجهة هذا الواقع الجديد، الذي ما فتئ يطرح العديد من التحديات الدائمة والمستمرة ، فظهر التقويم[1] كنوع من التقدير للآثار الفعلية للقرارات العمومية، واستجابة مناسبة للمعادلة الصعبة التي تواجهها الدولة اليوم، التي يعكسها تعقد المطالب الاجتماعية وتعددها مقابل محدودية الموارد، وعجز النظام الكلاسيكي في التسيير العمومي على ترشيد السياسات العامة ضمن منطقه القائم على مبدأ نمذجة مبسّطة لردود فعل المجتمع، وضبط مسار حتمي للأهداف المرسومة .

وتعد الممارسة التقويمية مناسبة للاهتمام **بسلوك الدولة** كموزع عبر سياستها التوزيعية وبالتالي لمنطقها في توزيع الموارد النادرة عبر برامج وسياسات، وهي مناسبة أيضا لتحليل قدرة النظام السياسي، ونوعية انجازاته، و وسيلة لمساعدة النظام على رفع تحدي أن يقوم بالكثير في وجود القليل ، و بالتالي زيادة شرعية قراراته ، و شرعية الفعل العمومي ، وتبرير صرف المال العام.[2].

ويرتبط **تقدير سلوك الدولة** بقياس مستوى الأداء لديها في سياستها العامة ، بحسب النواتج *Output* التي تشير إلى نوع الأعمال التي يتولاها نظامها و حكوماتها ، بهدف إنجاز

[1]- تعود جذور التقويم إلى سنوات الستينيات مع ظهور PPBS (Planning Programming ;Budgeting System) الأمريكي الذي ألهم الفرنسيين عشرية في ما بعد لوضع RCB Rationalisation des Choix Budgétaire) ، غير أن التقنيتين لم تعودا موجودتين بعد ظهور تقويم السياسات العمومية مع بداية الثمانينيات لاسيما أنهما تتطلبان من المحلل قدرة خارقة على التخيل . كان تنوع السياسات العمومية على المستوى الدولي و تنوع نتائجها ، و ما كان لذلك من أثر على العلاقات الدولية ، سببا في ظهور أبحاث تقويم مقارنة، ركزت على جوانب مثل التعاون بين الشمال/ الجنوب، التربية، حماية البيئة.....، و مع الوقت أصبح التقويم فرصة لفهم القضايا العالمية و استيعاب أثارها والوصول إلى استراتيجيات تدخل قائمة على خطط موضوعة تشاوريا . مثل ما حدث خلال المؤتمر *14* لـ1992 INTOSAI Washington وهو مؤسسة عليا للرقابة ، تم خلاله عرض عدد من الأبحاث التقويمية حول : توحيد المسعى التقويمي ، و تعميم التجارب التقويمية ، وضع إستراتيجية تبادل و اتصال حول النتائج. وخلال العشريتين الأخيرتين أصبح الحديث جاريا حول القفزة النوعية المتعلقة بآلية أداء المنظمات الحكومية mesure de performance ، و هو مفهوم مستعار من القطاع الخاص في سنوات الثمانينيات *1980* ، (*ISO 9000*) ، يتم خلاله التركيز على مؤشرات معيّنة، ويهدف كمقاربة شاملة إلى الوصول إلى الاستعمال الأفضل للموارد العمومية انطلاقا من معيار الاقتصاد، النجاعة، العلاقة بين التكلفة/ الفعالية...، و ترقية آليات الرقابة والمساءلة، و ذلك بتسليط الضوء على مسار الميزانية على وجه الخصوص.

[2] – H. Daoudi, **Cours d'Évaluation des politiques publiques,** ENA.2012 ,2013.p.3

مقاصدها، والنواتج أربع أصناف تعبر في مجموعها عن متغير **الأداء السياسي** ، أولها أداء النظام في استخلاص المصادر من البيئة المحلية و الدولية، والتساؤل عن مصدر تلك الإيرادات، ولعّل أكثر أشكال استخلاص المصادر اليوم هي الضرائب لأنها تحدد من الذي يدفع وكم يدفع من ضرائب ونوع الضرائب على الأفراد، الممتلكات الشركات، على الأرباح... أنواع الضرائب المباشرة وغير المباشرة ... أما الأداء التوزيعي فيرتبط بمنطق توزيع الموارد العمومية داخل المجتمع ، ويمكن قياسها و مقارنتها بحسب كمية ما وزع ، والفئات التي طالتها تلك المنافع، والعلاقة بين الاحتياجات الاجتماعية والتوزيعات الحكومية الرامية لتلبية تلك الحاجات ، حيث تعد تلك النفقات العمومية مقياسا كميا للمنطق التوزيعي ولو بدرجة تقريبية[1]، والأداء التنظيمي يرتبط بممارسة الرقابة على سلوك الأفراد والجماعات في المجتمع وهذا الجانب من الأداء يؤثر على العملية السياسية ككل ، التي كثيرا ما تتدعم بما يعرف بالأداء الرمزي.

ويتجاوز التقويم كمسعى مجرد كونه إجراء هدفه الحكم ، بل هو عملية ضرورية في تكوين الفعل العمومي في حد ذاته، في تنفيذه و تحسينه، ما يجعله يساعد في فهم مسألة من أكثر المسائل تعقيدا، وهي فهم مضاعفات وأثار السياسة ، التي تتضمن التغييرات البيئية والاجتماعية والمادية التي صممت السياسة العامة لإنتاجها ، أو نتجت عنها و لم تكن مقصودة ، لأنه إطار يسمح بالتفريق بين مخرجات السياسة وهذه الآثار والمضاعفات ، ولا يعالج المخرجات كمجرد مستويات للإنفاق، بل كظاهرة متعددة الأبعاد. ويكون تقديره لتلك الآثار مقارنة بالأهداف والوسائل الموضوعة، و يكون قياسه للآثار باستعمال معايير محددة يضع من خلالها العلاقات السببية ما بين الآثار الملاحظة والسياسة المحّللة.

وتتضمن الممارسة التقويمية نشاطات تقنية قائمة على الملاحظة و القياس والتحليل، فهي أداة معرفة و مسعى تقوده عدد من المتطلبات و القيّم مثل الصرامة والعمق والشفافية، يقوم على جمع وتحليل و تفسير المعطيات ، من خلال التقيّد بالضرورة العلمية، ويهدف لبناء حجج يمكن

[1] - ألموند، جابريال؛ باول، بنهام، **السياسات المقارنة في وقتنا الحاضر، نظرة عالمية** الأردن: الدار الأهلية للطباعة والنشر، 1998، ص.192.

الدفاع عنها منطقيا، مع البحث الدائم للتكّيف مع الشروط الواقعية لعملية القرار مثل مداولاته، اتخاذه[1]وبتحّوله إلى نشاط مؤسساتي مندرج في التسيير العمومي و في سير النظام السياسي، أصبح التقويم مسعى يبحث عن الفهم من أجل التحرك ، هدفه معرفي وضع في خدمة هدف وسائلي ، يفسر مسار الفعل العمومي فيعيد إليه ما له و يعيد للعوامل الخارجية ما لها[2]

واقع الممارسة التقويمية في الجزائر :

ارتبط تغير السياسة العامة للجزائر منذ نهاية الثمانينيات أساسا بتغير ما يسمى بالإطار المرجعي للسياسة العامة في هذا البلد ، كنتيجة لإفرازات السياسة الداخلية وضغوط التحولات العالمية ، التي تسببت في مجموع إختلالات أصابت الاقتصاد الوطني وأزّمته على كافة المستويات ، على اعتبار أن هذا الإطار المرجعي هو الذي يقدم التفسيرات عن الواقع [3].أعادت الجزائر خلالها النظر في دور الدولة مقابل السوق، بعدما أصبحت تشعر بأن وصفات الماضي لم تعد تجدي نفعا : مؤسسات فاشلة، بطالة متفشية، ندرة، أصبحت الخدمة العمومية مرادف للجمود، فانطلقت سلسلة من ما يسميه Pierre Muller مسارات إعادة التشكيل[4] وإعادة التفسير لكل السياسات القطاعية، مقابل إطار مرجعي كلي جديد هو إطار السوق[5].

لقد عبّر الفعل العمومي منذ ذلك الوقت عن نية الانتقال العملي نحو المرجعية الجديدة، لاسيما في شقها الاقتصادي، بعدما تحقق بعض الاستقرار الأمني والسياسي بالداخل نهاية التسعينيات ، تزامن مع واقع عالمي جديد لا مناص من التكيف معه، و تكييف الأطر المؤسساتية الداخلية لتبريره، كونها من يهيكل بنية الفرص والخيارات ويسمح للفاعلين بحل مشكلات الحياة

[1] - Bernard Perret, **l'évaluation des politiques publiques,** Paris : Edition La Découverte, 2001, p.3
[2] - H. Daoudi, **Op.cit.**, p.5
[3] - Pierre Muller, l'analyse cognitive des politiques publique : vers une sociologie politique de l'action publique" **Revue Française de science politique**, Année 2000, vol 50 Numéro 2, p 194.196
[4]- ترجمة ل : Remise en forme
[5] -Ibid., p . 197

السياسية والتوصل أو على الأقل التقرب إلى وضعية متوازنة [1]. لقد بات تغيير عقيدة و دور الدولة الحامية في الجزائر ، وفتح السوق للمنافسة الخاصة، والشروع بإجراءات خوصصة في قطاعات هامة أكثر من ضرورة . في وقت تمكن عدد لا بأس به من المجتمعات من الحسم في مسألة فشل الأشكال التقليدية في ضبط الطلبات الاجتماعية، المتزامن مع حذر كبير اتجاه هذه الأشكال في ممارسة السلطة ، وإعادة تفكير حول التدخل العمومي، قصد إعادة ترميم مشروعية السلطة عبر الانضمام الضروري للجماهير في النشاطات والسياسات المتخذة، و ظهور تقنيات حكومية للنشاط العمومي عبر التعاقدية Contractualisation والإجرائية ، للرفع من مستوى المشاركة وتحقيق الفعالية [2]

و مع التحوّل العميق في أطر التنمية مع الألفية الثالثة، و السعي المتواصل للدول القوية لتطوير أنظمتها الوطنية للتقويم بعد اكتسابها إياها، سعت الجزائر مع الضغوطات التي فرضها هذا الوضع الدولي الجديد على محيطها المؤسساتي و نظامها الاقتصادي لاسيما بعد اندماجها في اقتصاد السوق للبحث عن آليات فعالة للتسيير العمومي ، و الحد من الفقر و مكافحة الفساد و البيروقراطية ، و رفعت خلال ذلك شعار عصرنة الدولة و المباشرة في سلسلة من الإصلاحات ، لاسيما في المجالين السياسي والاقتصادي.

لقد ساعدت بعض الأحداث بداية التسعينيات على الظهور التدريجي لمكانة **للتقويم** ضمن المجال العمومي ، كرّسها المرسوم الرئاسي رقم *93 ـ 225* لـ *5* أكتوبر *1993* المتضمن **إنشاء المجلس الاقتصادي والاجتماعي،** الذي يعد من الناحية النظرية على الأقل تجسيدا للمنطق التقويمي كما هو معروف اليوم في المجتمعات الحديثة ، دعمته المواد *72* و*73* من الآمر رقم *95-20* لـ*17* جويلية *1995* التي منحت **لمجلس المحاسبة:**

[1] - Marc Smyrl " politics et policy dans les approches Américaine des politiques publiques : effets institutionnels et dynamique du changement" **Revue française de science politique,** Année 2000, vol 52, numéro 1 , p. 45,46

[2]- Philippe Warin, " les ressortissant dans les analyses des politiques publiques : lectures critique **Revue française de science politique,** Année 1999, vol 49, numéro 1, p .104

- ✓ المشاركة في تقويم فعالية النشاطات، الخطط، البرامج، التدابير التي تتخذها السلطات العمومية في المجال الاقتصادي و المالي؛
- ✓ تنظيم حوار يشارك فيه المسّيرين المعنيين ؛
- ✓ تقديم تقديراته و توصياته و اقتراحاته في سبيل تطوير فعالية و مردودية تسيير الخدمة العمومية وتنظيماتها.

فضلا عن **مجلس المحاسبة** تشارك مؤسسات أخرى في الرقابة العمومية، لكن في مجالات خاصة جدا، مثل المفتشية العامة للمالية Inspection Générale des Finances (IGF) ، والإدارات المركزية عبر مفتشياتها و فروعها التقنية، فالمفتشية مثلا تقوم با التقويم الاقتصادي للمؤسسات الاقتصادية (المادة *1* من المرسوم التنفيذي رقم *92 . 79* لـ *22* فبراير *1992*) ، أما المديريات و تلك الفروع فإنها تتابع السياسات القطاعية ، وفي الحالتين تقوم الدولة دائما بممارسة وظيفة الضبط الاقتصادي .

ولعل قراءة لهذا النص القانوني (الأمر رقم *95-20* لـ*17* جويلية *1995*) تؤكد أن المشّرع أحدث تجديدا في استعمال بعض المفاهيم ، مثل تفضيله لمفهوم الفعالية Efficacité (الأهداف/ النتائج) بدل Efficience الكفاية(الوسائل/ النتائج)، ومنحه لإمكانية قيام مجلس المحاسبة بتنظيم نقاش مناقض. ولعل اختيار مفهوم الفعالية يعود لكونه المفهوم الأقرب للتقويم، وأما النقاش فيوحي بالحوار، وهما خاصيتان أساسيتان في أي مسعى تقويمي. غير أن المتتبع لصلاحيات المجلس سوف يلاحظ أنها في مفترق الطرق بين التقويم و رقابة نوعية التسيير، مما يمنح المحاسبة دور المشارك فقط، الأمر الذي يندرج ضمن منطق المرافقة التي يضمنها للهيئة التشريعية في بحثها عن فعالية النشاطات العمومية المرتبطة بالتخصيصات المالية ، وذلك من خلال المراسلات الدورية للتقارير السنوية وتقارير التقديرات حول مشروع القانون المتعلق بـ: règlement budgétaire (المادة *18* من الأمر رقم*95/20*) .

كما أن الاعتماد على منطق الرقابة على التسيير رغم قيامه على **نظام من المعلومات يبقى غير كاف لتطوير قيادة التنظيم (pilotage) و التحقق من بلوغ الأهداف و قياس نتائج التسيير ، والتساؤل عن العلاقة بين الأهداف/ الوسائل / النتائج لسياسة أو برنامج لقياس الآثار غير الاقتصادية و المالية (النجاعة الاقتصادية) فقط ، فهي رقابة لا تهتم بالإطار الاجتماعي مثل التقويم،و رغم اقترابها من التقويم باهتمامها بالفعالية** (النتائج/ الأهداف) / **النجاعة** (النتائج/ الوسائل) / **الانسجام** (الوسائل/ الأهداف) **في السياسة أو برنامج الذي يتم مراقبته، لكنها تبقى محدودة لأنها لا تهتم بقياس outcomes بل تتوقف عند outputs، كما تختلف عن التقويم في أنها ترتبط بنوع محدد من الوظائف ، و تقوم على مؤشرات محددة مسبقا ،عكس التقويم الذي يكون غير محدد المدة، وتساؤلاته مفتوحة. غير أن نظام المعلومات الذي تكونه قد يجيب عن جزء من انشغالات التقويم و يجمع بينهما في مسألة قياس الأداء.** و الرقابة على الأداء تهدف أساسا لتحديد الشروط التي تمّ من خلالها احترام الأهداف المحددة مسبقا، و إلى أي مدى استعملت الوسائل الموضوعة لذلك ؟ و إلى أي مدى تم احترام معايير الفعالية والنجاعة في التسيير و التنظيم و الإجراءات و القرارات المتخذة، وعلى العكس من الأنواع الأخرى للرقابة أولوية الرقابة على الأداء تكون بمعالجة كيفية سير الأنساق أو الأنظمة، و بذلك فهي تعتمد أساسا على القضايا التي يطرحها المناجمنت العمومي[1]

مسالة الرقابة على الأداء contrôle de performance لم تكن تعبر عن انشغال صريح في النصوص المتعلقة بالتسيير العمومي في الجزائر ، مثلما كان الحال من خلال النصوص المتعلقة بمسالة إصلاح المالية العمومية لبداية الثمانيات، المجسّد في مشروع تعديل القانون العضوي رقم *84 ـ17* لـ*1984/07/17*، المتعلق بقوانين المالية و الهادف لتحديث أنظمة الميزانية. على الرغم من إدراج مفاهيم جديدة من اجل إقامة **تسيير عمومي قائم على النتائج،** بقيت الرقابة على الأداء تحت مظلة ما يعرف بمراقبة التسيير المنصوص عليه صراحة في الأمر رقم *95-20* لـ*17* جويلية *1995*المتعلق بمجلس المحاسبة، الذي أوكل إليه صراحة تقدير شروط

[1] - Forum GTZ 2010 des Cours des Comptes Maghrébines : Finances Publiques et Bonne Gouvernance « **Le Contrôle de performance** » Rabat, 7/9 octobre 2008, p.11

استعمال الموارد و الوسائل المادية و الأموال العمومية بمقاييس الفعالية والنجاعة والاقتصاد، وبحسب المهام و الأهداف و الوسائل الموضوعة(المادة *69*)، على الرغم من أن مجلس المحاسبة يقدم ضمن نشاطاته ما يعرف بتوصيات (المادة *73*) حول مراقبة النتائج والأداء، للجماعات الإقليمية والمؤسسات و الهيئات المعنية بالبرامج العمومية، وتقريرا سنويا لرئيس الجمهورية ، و التقرير المتعلق بقانون الميزانية الذي يقدم أيضا للبرلمان، ناهيك عن تقارير للجهاز التنفيذي .

ويرافق هذا الوضع التنظيمي والقانوني الهّش في مجال مراقبة الأداء غياب واضح لثقافة الأداء لدى اغلب المسيرين العموميين ، الذين يعرض البعض منهم نزعة واضحة نحو تعتيم المعلومة و إخفاء المعطيات حول المشاريع الاستثمارية العمومية ، لاسيما الثقيلة منها، وعدم احترام للآجال في تنفيذ المشاريع ، بما يثقل كاهل الميزانية و يرمي بالأهداف الأولية عرض الحائط، مما يصّعب من عمل الأجهزة التنفيذية في وضع التقارير للبرلمان و للهيئات الرقابية الأخرى. ناهيك عن الطابع الكلاسيكي الواضح باعتراف الخبراء لشكل الميزانية والذي قليلا ما يدور حول التسيير القائم على النتائج، رافقه ضعف للتنسيق بين المؤسسات حتى الرقابية منها، ونقص واضح في التجربة و الخبرة لدى الموارد البشرية.

الميكانزم الإفريقي للتقييم من طرف النظراء MAEP:

في نفس الفلسفة التقويمية حاولت الجزائر الاندماج خارجيا في مسار من التقويم الذاتي في إطار وضع ما يعرف **بالميكانزم الإفريقي للتقييم من طرف النظراء MAEP** التي تعد من أهم الآليات التي يعمل بها الاتحاد الإفريقي اليوم. تعد هذه الآلية تجربة للرقابة الجماعية لسلوكيات وانجازات الدول المشاركة مقارنة بالأهداف المسطرة ، هي نوع من النسق الشامل القائم على تقاطع نضرة داخلية هي نضرة اللجنة الوطنية مع نضرة خارجية هي نضرة MAEP ، وكلاهما يقوم على مطلب تقديم حصيلة حول التسيير المؤسساتي المالي الاقتصادي والاجتماعي، مع الاهتمام بكيفية التسيير والعمل الإداري للدولة، التسيير الحسن للموارد العمومية و التوزيع العادل للموارد و

الثروة، وتهدف الآلية أساسا في الأخير لمكافحة الرشوة[1] والفساد، البيروقراطية، احترام القانون و الحريات العامة.

ظهر مفهوم الرقابة من طرف النظراء reviewpeers ومفهوم الضغط من طرف النظراء pression par les pairs في Durban عام *2003* ، و كان سببا في ولادة **الآلية الإفريقية للتقييم من طرف النظراء**، كنتاج عن مبادرة النيباد ، و تعني المبادرة بوضع أداء الدولة وممارساتها في مجال معين موضع اختبار من طرف دول أخرى من خلال أطر كفيلة بذلك، مما يجعلها نوع من التقييم الشامل النسقي للنتائج المحققة من طرف الدولة المختبرة ، قصد تمكينها من الوضع الأمثل للسياسات و إيجاد مكامن الخلل و النقائص و محاولة تقويمها ، مما يجعل روح المبادرة قائما على الثقة المتبادلة بين الدولة المختبرة و النظراء ، وليس على أساس التنافس. و يتوج العمل بتقرير يقدر الانجازات ويحاول تقديم جملة من التوصيات من خلال تبادل للآراء بين أطراف متساوية لا تسعى لإلزام ولا إكراه بعضها البعض ، غير أنها تمارس نوع من الضغط الذي قد يأخذ شكل توصيات أو تفتيش عمومي ينتج عنه ترتيب للدول يكون قائما على مدى احترام الدولة للتوصيات أم لا[(2)].

إتفق الشركاء على أن سياسات و ممارسات الدول المشاركة في الآلية ينبغي أن تكون ملائمة لقوانين ومعايير الحكم السياسي و الاقتصادي التي نصت عليها الاتفاقية حول الديمقراطية، الحكم السياسي والاقتصادي التي صادق عليها مؤتمر الاتحاد الإفريقي في جويلية *2003* في Durban والتي لاقت استحسانا كبيرا لدى الدول الأعضاء في إطار مبادرة تقييم ذاتي للحكم الراشد ضمن تقييم تساهمي، والتي تغطي مجال واسع جدا، يضاف إلى أدوات التقييم الأخرى التي وفرتها منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية *OCDE* ومجال تحليل المبادرة ويضم:

- الديمقراطية و الرشادة السياسية

[1] - Martin Vielajus, en collaboration avec Elodie Escusa,**Le Mécanisme Africain d'Évaluation par les Pairs,** table-ronde du 10 juillet 2008, Paris synthèse des débats, p.07

[2] - Ibid., p.12, 13

- الحكم و التسيير الاقتصادي
- تسيير المؤسسات و التنمية الاجتماعية و الاقتصادية

فالدولة المشتركة في الآلية عليها احترام المعايير مسبقا، و عليها الخضوع لتقييمات دورية والالتزام بتطبيق البرنامج الوطني المقترح عن المبادرة، و تطبيق المقاييس اللازمة في مجال الحكم الراشد في المجالات الأربع المذكورة. و يرتكز نجاح العملية على الإيمان بالفائدة المشتركة منها و الثقة في النظراء والخضوع للتقييم الدوري و النسقي .

غير أن تحليل النتائج المحققة قد طرحت إشكالية حتى لتلك الدول التي انطلقت في العملية نسبيا، و لعّل **القراءة النقدية** للمبادرة و تحليلها من شأنه أن يطرح عدة ملاحظات : حول نمط العمل حول صعوبات التطبيق، و حول الوسائل المتاحة لتطوير المبادرة . حيث عرفت المبادرة أن على المستوى الإقليمي و الدولي **تحديات** مالية ، إجرائية ، عملياتية ، سياسية، وحول قدرات التدخل، ومثلت نقطة تحول بين الاعتراف بنوعية العلاقات و اشتراط فعالية أكبر لتحقيقها ، و رغم مشاركة السلطات العمومية للدول المشاركة في هذا المسعى ، تحفظت الفواعل غير الرسمية وتبعا لجملة من الانتقادات قامت هياكل المبادرة بمراجعة مناهج العملية للوقوف عند نقائصها و التي من أهمها تماطل وتشابك العملية و التكلفة الكبيرة التي صاحبتها، و وضع العملية موضع التنفيذ المرتبط بفتح المجال السياسي للفواعل غير الرسمية ، و إشراك المواطن و المجتمع المدني، و التحدي الحقيقي هو أن لا تتحول هذه المشاركة إلى ممارسة سلطوية تحتكرها السلطات العمومية ،في إطار غياب إرادة سياسية لإشراك كل الأطراف المعنية في التنمية.

أما عن **أهداف** العملية فإنها كأية مبادرة جديدة لم تكن واضحة كفاية مما يستدعي توفير جهد بيداغوجي كبير لتفسيرها وحملة تحسيسية هامة لتوضيح أن الهدف الأساسي منها ليس إطلاق أحكام إقصائية بل **نشر منطق رقابي** و محاولة الضغط من خلال توصيات و توجيهات وتنبيهات حول مواطن الخلل في الحكم . مما قد يؤثر في مكانة القيادة السياسية . و تمثل الآلية فرصة سياسية مازالت هشة نتيجة الحدود المتفاعلة بين السيادة و المسؤولية الدولية حيث يطرح

التقييم الخارجي للسياسات ومؤسسات الدولة - و أن كان إفريقي - ملف تقييم القيادة السياسية للرؤساء الأفارقة مما قد ينجر عنه تكاليف داخلية ، و لعل محاولة تجاوز ذلك سوف يدعم ادعاءات البعض حول اعتبار المبادرة مجرد تقييم عدد من الأنظمة الدكتاتورية من طرف نظراء متسلطون . كما يطرح مشكل كفاءة ونوعية مستوى الكفاءات التقنية للطاقم الوظيفي من جهة ومشكلة الاستقلالية التي ينبغي أن تميز الآلية[1]. بعد الأحداث الأخيرة التي عرفتها القارة منذ سنة *2008* و التي أعادت النظر في مصداقية الآلية وفي وزنها و قدرتها على فرض قيم الرشادة السياسية على قيادات همها الوحيد إقامة ديمقراطية واجهة قد تفيد بعض الدول العظمى في العالم بقيت أصوات تدعو لتحليل العملية و تحليل أثرها على التطور العميق الذي قد تحدثه في الثقافات و الذهنيات عوض الحديث عن النتائج الآنية المرجوة منها

خارجيا اندمجت الجزائر في عدد من الالتزامات الدولية التي من شأنها تفعيل هذا المسعى التقويمي وفقا للدينامكية التي فرضتها البيئة الداخلية و الدولية، مثل التزاماتها التنموية والتزامات عصرنة النظام المالي MSB، و إنشاء المحافظة السامية للتخطيط و الدراسات الاستشرافية في جويلية *2008* [2]، و علاقات الشراكة المتعددة التي انضمت إليها كالشراكة الجديدة لتنمية إفريقيا أو الآلية الإفريقية للتقييم من طرف النظراء ، التي قدّمت إليها تقريرها حول الحكامة في نوفمبر *2008* ، وكلها مؤشرات على التوجه التدريجي نحو المسعى التقويمي للسياسات العمومية في البلد. لاسيما أن الآلية تفرض مبدئيا الإيمان بها كوسيلة للتغيير انطلاقا من التزامات واضحة، قصد فتح المجال لتطبيقها في الاستراتيجيات التنموية و تطبيق التوصيات و البرامج الوطنية للعمل التي اقترحتها . فقد تلعب الآلية ذلك الدور الذي لعبته المنظمات المالية الدولية وبعض الدول الغربية في مجال تطوير إصلاحات اقتصادية و سياسية . لقد حاول الأفارقة انطلاقا من خبرة منظمة

[1] -أمال عزلاوي، **تقويم السياسات العامة في الجزائر: دراسة حالة المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي** *1994 /2008* ، مذكرة لنيل شهادة ماجستير في العلوم السياسية *2009* ، ص.*223،22*

[2] - **Le Mécanisme Africain d'Évaluation entre Pairs** (MAEP) : DOCUMENT DE BASE, NEPAD, Union Africaine, 6eme SOMMET DU COMITE DES CHEFS D'ETAT ET DE GOUVERNEMENT CHARGE DE LA MISE EN OEUVRE DU NEPAD 9 mars 2003, Abuja, NIGERIA, p. 4

التعاون الاقتصادي والتنمية OCDE خلق آلية تحترم القيم والخصوصيات الوطنية و الإقليمية في سبيل خلق التزام متبادل لتصحيح الاختلالات المسجلة . ومن شأن الطابع التفاعلي للآلية أن ينمي ثقافة الحوار السياسي للدول الأعضاء، لاسيما من خلال إشراك الأجانب في تقديم رؤية ناقدة. و يبقى أهم تحدي هو تحقيق الاستقلالية البعيدة عن التدخل السياسي، و تحقيق الكفاءة التقنية الضرورية. كما ينبغي احترام مقاييس الحكم الراشد السياسي ،الذي أصبح فعلا موضع نقاش . أما عن مؤشرات تطبيق الآلية فهناك مؤشرات أساسية تسمح بقياس وتقدير إنجازات الدول وفعالية سياساتها المنتهجة ومؤسساتها، كالفعالية المؤسساتية للنظام، مكانة المجتمع المدني و الإعلام، شفافية النفقات العمومية، [(1)].

آليات تطوير المسعى التقويمي في الجزائر:

إنّ إدراج المسعى التقويمي في الإدارات و المؤسسات العمومية في الجزائر و جعله نظاما وطنيا على شاكلة ما تعرفه بعض التجارب الدولية ، لا يمكن أن يتم من دون جملة من الشروط التي تمنعه من التحوّل إلى مسعى فاقد للمعنى و للهوية،و تجعله **نشاط مؤسساتي يتجه للاندماج في النشاط العمومي و في سير النظام** ، حيث يجب منحه **إطار قانوني و تنظيمي خاص،** يعترف به جميع الفاعلين المعنيين، و العمل على خلق **إطار عملي توافقي** تكون فيه الإدارة شريكا أساسيا، كما يجب أن تجتمع في هذا الإطار التنظيمي و العملي كل الصرامة المنهجية والأخلاقية التي يمكنها أن تجعل منه مسعى ناجحا، **يقوم على البحث التقويمي الذي يستخدم البحوث العلمية** ، حتى تتصالح الإدارة مع محيطها وتكتسب روح النقد البنّاء من البيئة الخارجية من خبراء ومتخصصين حول الطريقة التي تعمل بها، لأنه و إن كان التقويم مقاربة في جوهرها معرفية Approche Cognitiveتبقى أهدافها ذات طابع عملياتي ،لذلك من الضروري أن يتم بناءها بكثير من المهنية، و بقدر عالي من الخبرة، وبمعرفة جيّدة بالسياسة التي يتم تقويمها ، للوصول

[1] - République Française ; Inspection Générale de l'Administration, Inspection Générale des finances ; Inspection Générale des affaires sociales, « **Cadrage méthodologique de l'évaluation des politique publiques partenariales /Gide**, Décembre 2012, 30 page.

إلى استنتاجات ذات مصداقيّة يمكنها تنوير السلطات العامة والرأي العام على حد سواء، و الدفع بهما للاندماج معا في مسار القرارات و البرامج المختارة.

مأسسة المسعى التقويمي أو ترجمة هذا المشروع في الجزائر يمكن أن يحاكي بعض التجارب الدولية الأخرى في ذلك ، مثل **إنشاء مجلس وطني للتقويم** الكفيل بتجسيد تقويم أكثر إعلاما واتصالا، والعمل على ربط كل المؤسسات و الهياكل الرقابية و هياكل التفتيش وحتى تلك ذات الطابع الاستشاري بهذا المجلس. يكون هذا المجلس بمثابة مدير المشروع التقويمي ،لكن يلعب أيضا دور السلطة المعنوية المكلفة بالضبط العلمي و بحماية القيم الأخلاقية التي يضعها و ينشرها. وتبقى الهياكل التي كانت تلعب هذا الدور لحد ما في الجزائر مثل مجلس المحاسبة ، و المفتشية العامة للمالية ، والإدارات المركزية عبر مفتشياتها و فروعها التقنية ، هياكل داعمة للمسعى.

يعمل المجلس ضمن برنامج نشاطات سنوي، تكون تركيبته خاضعة للمبدأ التعددي ولمبدأ الاستقلالية، لتفادي إنتاج قناعات خاصة بأشخاص أو جماعات،يمكنه أن يعمل بمساعدة هياكل فرعية له مثل: مجلس علمي و تقني يكون بمثابة السلطة العلمية، و مجموعة لقيادة المشاريع Pilotage des projets[1]تضمن متابعة مشاريع التقويم بعد تبنيها من طرف المجلس،و مجموعة لدراسة النتائج و دراسة إمكانية إدماجها في المشاريع و القرارات العمومية.

مقابل ذلك يجب أيضا **إعادة تحديد نوعي لدور وزارة المالية**، من خلال خلق نظام أكثر شفافية في تحرير الميزانية السنوية للدولة و لقوانين المالية ، مع وضع مزيد من المؤشرات حول توزيع الحصص والأموال العمومية، ترافقه بعض التهيئة التقنية و التنظيمية والقانونية للتسيير العمومي، وإدراج مسالة التصويت على قانون le règlement budgétaire، ووضع ما يعرف بـ: certification des comptes publiques ، إجراءين كفيلين بإعادة تأكيد مبدأ التوقع prévision والتصريح autorisation للفعل المالي. من دون أن ننسى **إعادة تفعيل لدور**

[1] - Forum GTZ 2010 des Cours des Comptes Maghrébines : Finances Publiques et Bonne Gouvernance « Le Contrôle de performance, **op.Cit**, p, 11

الرقابة الخارجية الموكلة لمجلس المحاسبة ، في انتظار ظهور قانون عضوي جديد للمالية يسمح بالتكفـل بالمهـام الجديـدة التـي تفرضـها السـاحة الوطنيـة والدوليـة، وتعـديل القـانون العضـوي *84-17*المتعلق بقوانين المالية الذي لم يعد متجاوبا مع التحولات التي تعرفها الدولة والمجتمع، و الذي يعد المحّرك الأساسي لأية إصلاح للمالية العمومية للبلد، والانتقال به من ميزانية تقوم على تسيير الوسائل إلـى ميزانيـة تهدف لقيادة برامج مع وضـع مخطـط اسـتراتيجي لتقويـة القـدرات المؤسساتية المادية و البشرية للمؤسسات العمومية لتعويض التأخر الذي سجله البلد مقارنة بدول كثيرة بما فيها دول من الجوار[1]. من دون أن ننسى مسالة **تثمين جهود المجلس الاقتصادي و الاجتماعي** في الجزائر كهيئة استشارية من خلال الأخذ بتوصياته التي قد تساهم بقدر وفير في إنارة نهج السلطات العمومية في مجال التسيير العمومي عبر تقاريره الدورية.

الخاتمة:

من خلال هذا الطرح يمكن القول انه من الضروري أن يقوم النظام الوطني للرقابة العمومية في الجزائر بمجهود للانفتاح على البيئة إذا أراد امتلاك الممارسة التقويمية والاستثمار فيها بقدر من القناعة والفعالية وبعيدا عن الرمزية، و عليه تجاوز الانشغالات التقليدية التي يحملها الفاعلين التقليديين للرقابة العمومية ، و طرح إشكاليات جديدة يفرضها الواقع،تنطلق أساسا من المقاربة الجديدة في وضع وتنفيذ ميزانية الدولة ، و القائمة على قواعد جديدة تهدف أساسا للانتقال بالجماعات العمومية **من منطق تسيير الوسائل إلى التسيير بالنتائج**، هذا ما يؤثر إيجابا على مختلف المتدخلين في عملية الرقابة العمومية بان يدخل الجميع في منطق التشاور حول الأهداف وحول ما يريدون،و تعبر هذه الفلسفة اليوم عن ما يعرف بالنجاعة أو الأداء performance

[1]- Forum GTZ 2010 des Cours des Comptes Maghrébines : Finances Publiques et Bonne Gouvernance « **Rôles et Responsabilités des différents intervenants dans le Contrôle de la Performance de la Gestion Publique –réflexion et expérience » le modèle Algérien**, mars 2010, p.5

أنظر أيضا

Institut National des Études Stratégiques, **Note d'Accompagnement de la Synthèse Générale sur le Contrôle Public, p.5**

(ثلاثية فعالية+ كفاية+ ملاءمة) ،التي تجاوز السعي إليها الحدود الوطنية ، بل صارت بارومتر لدى المجتمع الدولي لقياس مستوى التغيير لدى المجتمعات في مختلف مناحي الحياة، مثل البنك الدولي وصندوق النقد الدولي ، الذين وضعوا مجموع شروط و معايير مقبولة دوليا عن ما أصبح يعرف بالحكامة.

إن العلاقة الوطيدة و المتداخلة بين الحكامة و التقويم أعطى لتقويم السياسات العمومية مكانة قانونية وسياسية و بعدا دوليا،فكلاهما يستلزم الشفافية و المساءلة و المشاركة خلال عمليات اتخاذ القرار. فتحقيق الحكم الراشد لا يمكن أن يتم من دون تقويم أهداف، نتائج، و أثار السياسات وتقويم طرق بلوغ هذه الأهداف دون هدر المال العام.

كما يجب إعادة هندسة استراتيجيات التنمية داخليا و قاريا، والتأكد من حسن توجيه الجهود نحو الهدف المرغوب ، و تقديم ضمانات عن رشادة استخدام المال العام، عبر **توفير إرادة سياسية حقيقية لبناء نظام وطني للتقويم**، و استعمال نتائجه في عملية القرار، و وضع أطر لبناء مخططات لنظام تقويمي حسب ظروف البلد،مع نشر ثقافة تقويمية في الإدارة الجزائرية ، والتخلي عن إرث الثقافة العقابية من خلال نشاطات اتصالية ، و دورات تكوينية ، ولا يمكن أن يتأتى ذلك من دون تبني السلطة السياسية لخطاب واضح بشان التقويم ، مع سن التشريعات والقوانين الكفيلة بتأطير العملية، و الاهتمام بالمؤسسات والهيئات المكلفة بالتقويم، وتثمين جهودها ، واستثمار قدراتها التقويمية بشكل جدي في عملية القرار.

على الجزائر تطوير نزعة طامحة **لترقية نظام مؤسساتي قائم على قيّم ديمقراطية**، وإعادة تأهيل أشكال التنظيم الديمقراطي ، لاسيما في مسالة تمكين المواطن الذي يدفع الضريبة للخزينة العمومية من مراقبة سلوكات أصحاب القرار ، و هنا بالذات يمكن لتقويم السياسات العمومية كمسعى منهجي وعلمي أن توفر مجال و فرصة للفاعلين الاجتماعيين لترقية حوار عمومي حول نشاط الدولة ، لأنها تضّع بيد المجتمع ما يمكن تسميته بـ: وسائل الذكاء الجماعي ويكون الحوار الجماعي ديمقراطيا انطلاقا من مرجعية متفق عليها ، تمكن المواطن من الحصول على المعلومات

الضرورية التي تسمح له ببناء رأي واضح حول نتائج الفعل العمومي، و تقديم حكم قيمي حول ما يمكن أن يعتبره انحرافات يسجلها ، هو نوع من تسليط الضوء على الفعل العمومي بما يحقق مزيد من الشفافية ، ويضع الإدارة أمام مسؤولياتها، ويدفعها بل يجبرها على أن تكون أكثر حرصا وابتعادا عن سلوكات ظلامية أو سريّة قد تضّيع نظام المحاسبة و معها المصلحة العامة .

إن الاندماج في المسار التقويمي هو اندماج في مسار للتغيير الايجابي ، وفق تصور علمي ممنهج لا يمكنه إلا أن يفيد البلد و يضعه في طريق التنمية .