

تقييم السياسات العمومية من طرف المؤسسات العليا للرقابة "أفضل التجارب والممارسات"

قراءة في التجربة المغربية

الدكتور حسن عامر

مستشار مشرف، رئيس فرع بالمجلس الجهوي للحسابات لجهة فاس-مكناس - المغرب

ملخص البحث

أصبح تقييم السياسات العمومية يحظى بمزيد من الاهتمام من لدن المؤسسة العليا للرقابة بالمغرب منذ سنة 2011 على إثر التعديلات التي عرفها الدستور المغربي آنذاك والتي أسست لعلاقة تقوم على التعاون والمساعدة بين المجلس الأعلى للحسابات والبرلمان في المجالات المتصلة بمراقبة المالية العمومية والتشريع والتقييم. وقد أدت هذه الوضعية إلى زيادة التحديات التي تواجه المجلس في هذا الإطار على مستوى تحسين مسلسل صنع القرار وإعداد وتنفيذ السياسات العمومية.

وعموما، يعتبر تقييم وتحليل السياسات العمومية ممارسة وثقافة جديدة في المغرب، حيث ظهرت مع بداية القرن الواحد والعشرين وتعززت من خلال التغيرات التي عرفها نظام التدبير العمومي الذي أصبح يقوم على أسلوب التدبير بالأهداف والنتائج بدلا من أسلوب التدبير بالوسائل. وما رافق ذلك من تغيير على مستوى أنواع الرقابة.

وإذا كانت هذه الوظيفة قد أسندت سنة 2011 بموجب الدستور المغربي إلى البرلمان على اعتبار أنه الجهة التي تستمد منها الحكومة ثقتها، إلا أنه يمكن له -نظرا لمحدودية عمل التقييم التي يجريها النواب البرلمانين- أن يطلب من بعض المؤسسات الدستورية الأخرى بما في ذلك المؤسسة العليا للرقابة إجراء تقييم للسياسات والبرامج والمشاريع العمومية.

وفي المقابل، فقد أوكل المشرع المغربي منذ سنة 2002 إلى المؤسسة العليا للرقابة مهمة تقييم المشاريع العمومية، مما شكل مدخلا لتقييم السياسات والبرامج العمومية على حد سواء، على اعتبار أن البرنامج أو المشروع يشكل أحد مكونات السياسة العمومية، التي يمكن أن تكون بدورها عبارة عن مجموعة متناسقة ومترابطة من البرامج والمشاريع.

وقد شرعت المؤسسة العليا للرقابة داخل هذا السياق، في إصدار جيل جديد من التقارير التي تهتم بتقييم السياسات والبرامج العمومية وتقدم المعطيات والإجابات الضرورية عن الأسئلة المتعلقة بها لصانعي القرار في الوقت المناسب قصد مساعدتهم على إعداد ووضع سياسات وبرامج عمومية مناسبة.

وأمام التحديات التي يطرحها تقييم السياسات العمومية سواء من حيث الخبرة المهنية أو من حيث الإمكانيات المادية المرصودة لها، تبقى المؤسسات العليا للرقابة مدعوة لتحسين وتطوير أداءها بشأن هذا النوع من المهام، إن على مستوى تأطير العلاقة مع البرلمان باعتباره صاحب الاختصاص الأصلي في مجال تقييم السياسات العمومية، أو على مستوى تقديم الدعم الفني والتدريب اللازم لفرق التقييم، أو على مستوى التنسيق مع أصحاب المصلحة ومختلف الشركاء لتفادي الازدواجية والتداخل في العمل.

مقدمة

يعتبر تقييم السياسات العمومية مجال اهتمام استراتيجي للمجلس الأعلى للحسابات باعتباره المؤسسة العليا للرقابة بالمملكة المغربية. وقد أصبح هذا المجال يحظى بمزيد من الاهتمام من لدن المجلس منذ سنة 2011 على إثر التعديلات التي عرفها الدستور المغربي آنذاك والتي أسست لعلاقة تقوم على التشبيك والتعاون والمساعدة بين الهيئة المكلفة بمراقبة المالية العمومية والبرلمان.

فقد أدى التطور الديمقراطي الذي عرف المغرب منذ تسعينيات القرن الماضي، إلى تعزيز دور البرلمان في مجال مراقبة العمل الحكومي، ليتوج هذا التطور بإضافة وظيفة جديدة لوظائف البرلمان التقليدية تتمثل في تقييم السياسات العمومية، استنادا على الفصل 70 من دستور المملكة لسنة 2011.

وموازاة مع ذلك، تتولى المؤسسة العليا للرقابة بموجب القانون المنظم لها مهمة تقييم المشاريع العمومية، كما أصبحت مطالبة بموجب المادة 148 من الدستور المغربي بتقديم المساعدة للبرلمان في المجالات المتعلقة بمراقبة المالية العامة والإجابة عن أسئلته واستشاراته المرتبطة بوظائفه في التشريع والمراقبة والتقييم المتعلقة بالمالية العامة.

وبذلك، فإن أهمية هذا الموضوع تكمن في التحديات التي تواجه المؤسسة العليا للرقابة للقيام بالأدوار الموكلة إليها لمساعدة البرلمان على مستوى ممارسة وظائفه المتصلة بتقييم السياسات العمومية، وذلك بغية مراقبة العمل الحكومي وتحسين مسلسل صنع القرار الذي يتخذه المدير العمومي.

فكيف تتولى المؤسسة العليا للرقابة القيام بمهام تقييم السياسات والبرامج والمشاريع العمومية؟ وكيف تجيب على طلبات البرلمان المرتبطة بوظائفه في مجال التقييم؟ وما هي الموارد والأدوات التي تستخدمها للقيام بهذا النوع من المهام، سواء كانت بطلب من المؤسسة التشريعية أو بمبادرة منها؟

لمعالجة هذه الإشكالية، سيتم اعتماد منهجية بحثية تقوم على مقارنة قانونية وميدانية تهدف في نفس الوقت، إلى إبراز الإطار المفاهيمي المحدد لتقييم السياسات العمومية والإطار القانوني المنظم لهذه الوظيفة، وعرض مخرجات المؤسسة العليا للرقابة (المجلس الأعلى للحسابات) بشأن تقييم السياسات والبرامج العمومية من خلال التقارير المتصلة بهذا الاختصاص.

وللإحاطة بهذا الموضوع، سيتم التطرق في المحور الأول إلى تحديد مفاهيم وأساسيات تحليل السياسات العمومية، ليتم بعد ذلك في المحور الثاني التطرق إلى الأسس الدستورية والقانونية لتقييم السياسات العمومية بالمغرب والإطار المنهجي الذي يعتمده المجلس الأعلى للحسابات لتقييم هذه السياسات؛ ثم

الانتقال في محور ثالث إلى عرض مخرجاته وأفضل الممارسات والتجارب التي راكمها في هذا المجال واقتراح سبل تحسين وتطوير أداء المؤسسات العليا للرقابة في مجال التقييم انطلاقا من التجربة المغربية والتجارب المقارنة.

المحور الأول: التحديد المفاهيمي لتقييم السياسات العمومية

تطرح مقارنة تقييم السياسات العمومية العديد من الأسئلة حول دلالة وأسس هذا المفهوم المركب وكيفية تمييزه عن غيره من المفاهيم المماثلة له. ولإحاطة بهذا المفهوم، سنقوم في مرحلة أولى بتقديم تعريف له خاصة من وجهة نظر الباحثين والفقهاء وتمييزه عن مفهوم السياسة العامة والبرنامج العمومي وكذا تحديد الجهات المسؤولة عن وضع السياسات العمومية.

1- مفهوم السياسة العمومية

تجد السياسات العمومية أصلها في الاعتراف بوجود ظاهرة أو إشكالات اجتماعية أو ثقافية أو اقتصادية أو بيئية، كالبطالة والتلوث وتغير المناخ التي تحتاج إلى تصور وتخطيط استراتيجي لحلها ومعالجتها، إذ لا يمكن أن نتصور أن يتم وضع سياسات عمومية في مجتمع مثالي¹.

- السياسة العمومية والسياسة العامة

يقصد بالسياسة العمومية (Public policy) مجموعة من القرارات والإجراءات المنسجمة والمتزامنة التي يتم تصورها ووضعها من قبل سلطة عامة بهدف حل المشاكل التي تعاني منها البلاد أو مواجهة الإشكالات والتهديدات المحتملة.

وبخلاف "السياسة العامة" (Politics) التي تعبر عن مواقف وبرامج سياسية يتم تبنيها من قبل الحكومة أو الدولة بجميع مكوناتها، وتتم أجزائها وتنزيلها عبر اتخاذ القرارات السياسية الكبرى أو إصدار القوانين (...)، تعبر "السياسات العمومية" عن مستويات عليا من التخطيط التنموي داخل البلد، ويتم إعدادها بانسجام مع السياسة العامة المحددة في البرنامج الحكومي وتنزيلها لحل الإشكالات المطروحة، سواء كانت ضعفا في التنمية أو النمو الاقتصادي، أو هشاشة اجتماعية أو بطالة (...). وتتسعى عملية صياغتها لوضع الأهداف العملية المرجوة منها والبرامج المرتبطة بها، وعادة ما تتضمن الإجراءات والمخططات القطاعية أو الأفقية التي تتضمنها هذه البرامج².

¹ - "In an ideal world, there would be no need constantly to be introducing new social programs and fine-tuning existing ones and, consequently, hardly any evaluation activities".

للاستزادة راجع:

Peter H. Rossi, Mark W. Lipsey, Howard E. Freeman, Evaluation a Systematic Approach, 5th edition, Sage, 1993, P. 57

² - منشورات مجلس النواب، الإطار المرجعي لتقييم السياسات العمومية، ص. 33.

وقد تشمل السياسة العمومية من حيث موضوعها، قطاعات متنوعة كالسياحة والزراعة والصناعة وتغطي مجموعة من الأنشطة مثل التعليم والضمان الاجتماعي والرعاية الصحية والإسكان والنقل والطاقة والماء والبيئة. كما يمكن لها أن تكون إما مركزية أو محلية، عامة أو محددة، بسيطة أو معقدة، واسعة أو ضيقة (...)، وتخضع في وضعها وتصورها لتأثير العديد من أصحاب المصالح بما في ذلك الفئات المستهدفة.

- تعريف وخصائص السياسات العمومية من منظور الفقهاء

تقدم الدراسات والبحوث الأكاديمية في هذا المجال العديد من التعاريف التي تركز على ثلاث عناصر أساسية للسياسة العمومية، تتمثل في وجود سلطة عامة ومشاكل اجتماعية أو بيئة أو اقتصادية وتقديم حلول لحل هذه المشاكل.³

وهكذا، يعرف "توماس داي" (Thomas Dye) السياسة العمومية بأنها الفعل الذي تختار الدولة أو الحكومة القيام أو عدم القيام به.⁴ ويظهر من خلال هذا التعريف بأنه يشمل كذلك بالإضافة إلى الحالات الإيجابية المتمثلة في القيام بالفعل العمومي، الحالات السلبية التي تكون فيها الحكومة غير قادرة على القيام بالفعل نظرا لقيود أو إكراهات تشريعية أو مالية أو ثقافية، أو نظرا لوجود إرادة سياسية بعدم التدخل للحفاظ على الوضع القائم.⁵

كما يعرفها كل من "إيف مونييه" (Yves Mény) و"جان كلود توينغ" (Jean-Claude Thoenig) بأنها برنامج عمل خاص بسلطة أو عدة سلطات عمومية تهتم جانبا من جوانب المجتمع أو أحد المجالات الترابية المحددة، وهي نتاج الفعل أو النشاط الذي تمارسه أي سلطة تتوفر على القوة العمومية والشرعية الحكومية.

وبدوره يعرف الباحث الكندي "فانسان لوميو" (Vincent Lemieux) السياسة العمومية بأنها حزمة من الأنشطة التي يتم اتخاذها من طرف الأجهزة السياسية والموجهة لحل الإشكالات العمومية التي يعاني منها المجتمع.⁶

وفي نفس السياق، فقد أجمع كل من "بيتر كنوبفل" (Peter Knoepfel) و"كورين لاري" (Corinne Larrue) و"فريدريك فارون" (Frédéric Varone) بأن السياسة العمومية هي سلسلة من القرارات أو الأنشطة المتناسقة والمنسجمة، والمتخذة من قبل عدة فاعلين، عموميين وخواص أحيانا، والتي تتباين

³ - تم استقاء هذه التعاريف من المرجع التالي:

P. Knoepfel, C. Larrue, F. Varone, Analyse et Pilotage des Politiques Publiques, 2006, P. 28

⁴ - للاستزادة راجع:

Dye, T.R. Understanding public policy, New Jersey : Perason 14th Edition, 2012.

⁵ - منشورات مجلس النواب، الإطار المرجعي لتقييم السياسات العمومية، ص.51

⁶ - للاستزادة راجع:

Lemieux, V. L'étude des Politiques Publiques, Québec : Les Presses de l'Université Laval, 2é Edition, 2002

مواردها وعلاقتها المؤسساتية ومصالحها، وتهدف إلى حل مشكل يعتبر مشكلا مشتركا بالنظر إلى مرجعية سياسية. وبحسب نفس الباحثين، يؤدي مجموع هذه الأنشطة إلى اتخاذ قرارات ملموسة وشكلية ذات طبيعة ملزمة تهدف إلى تغيير سلوك الفئات الاجتماعية المستهدفة التي تعتبر أصل المشكلة المشتركة المراد حلها، وذلك لمصلحة الفئات الاجتماعية التي تتحمل الآثار السلبية لهذه المشكلة باعتبارها الفئات المستفيدة من السياسة.⁷

وانطلاقا من هذه التعاريف، يمكن أن نستخلص بعض الخصائص التي تتميز بها السياسة العمومية، والمتمثلة أولا في أنها ليست إجراءً منعزلاً، ولكنها مجموعة من القرارات الإستراتيجية والمنسجمة، والأنظمة والبرامج التي تم وضعها وتنسيقها وتنزيلها من قبل واحد أو أكثر من الأجهزة العمومية، "لأن الإجراءات المنعزلة وبخلاف الإجراءات المنسجمة لا يمكن أن تشكل سياسة عمومية"⁸، وثانيا في كون السياسة العمومية عبارة عن إطار للعمل الذي تقوم به الحكومة أو السلطة العمومية، وثالثا في كون السياسة العمومية تقدم إجابات عن إشكالية أو ظاهرة مجتمعية وتسعى إلى وضع الأهداف العملية المرجوة لحل هذه الإشكالية المجتمعية.

- السياسة العمومية والبرنامج العمومي

يستدعي تحديد الإطار المفاهيمي للسياسات العمومية التمييز بين "السياسة العمومية" و"البرنامج العمومي" والوقوف على أوجه الاختلاف والتشابه بينهما.

فالبرنامج (program) هو مجموعة متماسكة ومنظمة من الأهداف والأنشطة والموارد البشرية والمالية والمادية والمعطيات، والتي يتم تجميعها قصد تقديم منتج معين أو حلول لمشاكل محددة أو تقديم منتجات أو خدمات ذات طابع عمومي.

وقد يشكل البرنامج في الكثير من الأحيان أحد مكونات السياسة العمومية، لأن البرامج الاستراتيجية التي تقوم القطاعات الحكومية بإعدادها وتنفيذها تكون نظريا في إطار سياسات أو سياسة عمومية. وفي المقابل يمكن أن تكون السياسة العمومية عبارة عن مجموعة متناسقة ومترابطة من البرامج، وبالتالي فإن السياسة العمومية أشمل من البرنامج وقد تكون ذات بعد أفقي بحيث تشمل قطاعين حكوميين أو أكثر.⁹

⁷ - أنظر:

P. Knoepfel, C. Larrue, F. Varone, Analyse et Pilotage des Politiques Publiques, 2é edition, Zurich/Chu 2006, P.29.

⁸ - للاستزادة، راجع:

Jean-Yves Bion, Partick Moquay, Balisage d'une Démarche d'Evaluation de Politique Publique, CERTU, 2004, P.

34

⁹ - للاستزادة راجع: منشورات مجلس النواب، الإطار المرجعي لتقييم السياسات العمومية، ص. 29 و56

- الجهات المسؤولة عن وضع السياسات العمومية

تكتسي السياسات العمومية بعدا سياسيا إذ تعبر عن إرادة سياسية ناتجة عن علاقات القوة ما بين الحكومة ومختلف أصحاب المصالح بما في ذلك الفئات المستهدفة. وعموما تختص السلطة التنفيذية أو الحكومات والمؤسسات والمقاومات العمومية التابعة لها بصياغة وتنفيذ السياسات العمومية باعتبارها الهيئة المكلفة من طرف ممثلي المواطنين بتدبير قضاياهم والاستجابة لمطالبهم وحاجياتهم.

إلا أن السياسات العمومية هي حصيلة عمل الدولة برمتها وليس فقط الحكومة، إذ تتجسد في صيغة مخططات تنموية وبرامج ومشاريع مرتبطة بها، سواء تمت برمجتها من قبل قطاع وزاري واحد أو عدة قطاعات حكومية أو من خلال المؤسسات والمقاومات العمومية التابعة لها. فالسياسة الصحية مثلا كسياسة عمومية تتداخل فيها مجالات عمل القطاعات الحكومية المكلفة بالصحة والبيئة والصناعة الدوائية والتجهيز والأشغال العمومية، إضافة إلى الجماعات الترابية والمراكز الاستشفائية وباقي المؤسسات العمومية المعنية.¹⁰

ويظهر من خلال قراءة التجربة المغربية، بأن الحكومة تختص بموجب الدستور بإعداد السياسة العامة للدولة قبل عرضها على المجلس الوزاري الذي يرأسه جلالة الملك باعتباره أعلى سلطة في البلاد،¹¹ مما يجعلها ملزمة لجميع مكونات الدولة.

كما تختص الحكومة بإعداد السياسات العمومية والقطاعية التي يتم التداول فيها وفق نفس المسطرة المعمول بها بالنسبة للسياسة العامة. وتتولى الحكومة إضافة إلى ذلك، وضع برنامجها الحكومي في ميادين السياسة الاقتصادية والاجتماعية والبيئية والثقافية والخارجية،¹² في إطار نوع من التراتبية الاستراتيجية على مستوى التخطيط، والتي تفترض أن تكون هذه السياسات مطابقة للتوجهات العامة للدولة التي تكون أشمل وأوسع من البرنامج الحكومي من حيث موضوعها ومداه الزمني الذي عادة ما يفوق الولاية الحكومية. وفي نفس السياق يتولى البرلمان كذلك في بعض الحالات إصدار بعض القوانين التي تضع تصورات وإطارا للأهداف الأساسية لنشاط الدولة.¹³

¹⁰ - منشورات مجلس النواب، الإطار المرجعي لتقييم السياسات العمومية، ص 31

¹¹ - الفصل 92 من الدستور المغربي الجريدة الرسمية عدد 5964 مكرر بتاريخ 30 يوليو 2011

¹² - الفصل 88 من الدستور المغربي الجريدة الرسمية عدد 5964 مكرر بتاريخ 30 يوليو 2011

¹³ - الفصل 71 من الدستور المغربي الجريدة الرسمية عدد 5964 مكرر بتاريخ 30 يوليو 2011

2- الإطار المفاهيمي لتقييم السياسات العمومية

تكشف مراجعة الدراسات والبحوث الأكاديمية وجود العديد من المفاهيم المستعملة للدلالة على تقييم السياسات العمومية، الأمر الذي يستدعي القيام بتحديد الإطار المفاهيمي لها لتجنب المشاكل التي قد تتجم عن تفسير هذه المفاهيم، وذلك لأن تقييم السياسات العمومية هو مفهوم واسع يتكون من أنواع مختلفة من الدراسات وعمليات التحليل والتقييم، التي قد تخدم أغراضاً مختلفة في مراحل مختلفة من حياة البرنامج أو السياسة.¹⁴ وللإحاطة بهذا المفهوم، سنحاول تحديد مضمونه انطلاقاً من آراء ومواقف بعض الفقهاء وكذا تقديم بعض التعاريف الرسمية الواردة ضمن النصوص القانونية المنظمة لعمل المؤسسات الرقابية والدلائل المعتمدة من طرفها، بالإضافة إلى تحديد الغاية من التقييم وأهميته، وعرض مختلف أنواع عملية التقييم حسب مراحل السياسة العمومية، وكذا معايير هذه المنهجية.

- تقييم السياسات العمومية من منظور الفقهاء

تكشف مراجعة النصوص والبحوث الأكاديمية بأنه عادة ما يتم استخدام مفاهيم أخرى تختلف باختلاف النماذج الرقابية وبخاصة النموذج الأنكلوساكسوني والنموذج الفرنكوفوني، للدلالة على عملية التقييم. فإذا كان النموذج الأول يستخدم بشكل واسع مفهوم "التحليل"، فإن النموذج الثاني يستخدم مفهوم "التقييم" للدلالة على نفس العملية. وفي جميع الحالات فإن المفهومين يتم استخدامهما للدلالة على نفس الشيء.

وقد تعددت التعاريف بتعدد الباحثين والفقهاء واختلفت باختلاف وجهات النظر، إلا أنها تؤكد عامة على آليات وطرق وأهداف التقييم المتمثلة في تقدير أهداف السياسة العمومية وقياس آثارها والجودى منها.

فبالنسبة لبعض الباحثين -بيتر كنوبفل" و "كورين لاري" و"فريدريك فارون"-¹⁵ يتمثل تقييم السياسات العمومية في وصف وفهم وشرح المنطق الذي تشتغل به سياسة ما ومخرجاتها وآثارها على الفئات المستهدفة، وكذا فهم سلوك وتصرف الأجهزة العمومية خلال جميع مراحل السياسة العمومية.

ومن وجهة نظر "بيتر روسي" و"مارك ليبسي" و"هاورد وفريمان"، يعتبر تقييم وتحليل السياسات العمومية قياساً وتقديراً لتصور وتخطيط وتنزيل تدخلات الحكومة.¹⁶ كما أنها بالنسبة لنفس الباحثين "مجموعة من عمليات البحث الضرورية لتصور وتنفيذ وتقييم أهمية وجودى البرامج العمومية".¹⁷

وتؤكد بعض التعاريف على قياس آثار السياسة العمومية مع التمييز بين الآثار الخاصة للفعل العمومي عن مختلف الآثار التي ترجع إلى وجود عوامل خارجية، كما هو الشأن بالنسبة للتعريف الفرنسي الذي

¹⁴ - راجع:

Peter H. Rossi, Mark W. Lipsey, Howard E. Freeman, Evaluation a Systematic Approach, 5th edition, Sage, 1993

¹⁵ - أنظر:

P. Knoepfel, C. Larrue, F. Varone, Analyse et Pilotage des Politiques Publiques, 2^e édition, Zurich/Chu 2006

¹⁶ - Peter H. Rossi, Mark W. Lipsey, Howard E. Freeman, idem, P. 5

¹⁷ - Peter H. Rossi, Mark W. Lipsey, Howard E. Freeman, idem, P. ix

ظهر سنة 1985 في تقرير المندوبية العامة للتخطيط المعروف بتقرير «دولو - Delau» والذي جاء فيه بأن "تقييم سياسة عمومية هو تحديد وقياس آثارها الخاصة".¹⁸

أما بعض التعاريف الأخرى، فتركز على أصل كلمة "التقييم" « Evaluation » وتركيبها الصوتية والتي تتركب من كلمة "القيمة" « Value »، على اعتبار أن هناك قيم مرجعية تتحكم في خلفية مجمل عمليات وطرق التقييم، كما هو الحال بالنسبة للتعريف المقدم سنة 1989 من طرف "باتريك فيفري" « Patrick Viveret » في تقريره المرفوع إلى الوزير الأول الفرنسي والذي جاء فيه بأن "تقييم سياسة عمومية ما هو إصدار حكم حول قيمتها".¹⁹

ويقصد بحكم القيمة، الذي يمثل العلاقة بين الشيء ونموذجه، اتخاذ هذا الحكم بناء على مدركات وتمثلات وتقديرات الشخص الذي يصدره. وبخلاف أحكام الواقع التي تعبر عن ماهية الأشياء، فإن أحكام القيمة تعبر عن القيمة التي نلصقها بهذه الأشياء (إيميل دوركايم).²⁰

ويؤدي بنا هذا التعريف الفقهي الأخير إلى إثارة إشكالية محدودية منهجية التقييم. ذلك أن إصدار حكم قيمي حول هذه السياسة أو تلك يتوقف على الجهة التي قامت بعملية التقييم وعلى منظومة القيم والمعايير التي تحكم عملها، لأن قيمة الشيء تختلف حسب "إميل دوركايم" من شخص لآخر.

إلا أنه، وإذا كان حكم القيمة يعبر عن تقديرات تقريبية، فإنه يمكن أن نزيد من وجهة هذا الحكم بشكل كاف، بالاعتماد على دلائل التقييم التي تقدم العديد من الآليات والمناهج الضامنة لإصدار أحكام أكثر وثوقية، وذلك من خلال تقسيم الحكم إلى عدة مكونات حسب نموذج العلاقة السببية أو بتأسيسه على أرقام مضبوطة عندما يكون موضوع التقييم قابلاً للقياس.²¹

فهدف التقييم هو إصدار حكم معلل وموثوق به حول نجاح السياسة العمومية أو حول الأسس التي تستند عليها هذه السياسة، وأن هذا التعليل هو الذي يساعد المسؤولين العموميين على اتخاذ القرار النهائي بشأن الإجراءات التقويمية والاصلاحية أو مواصلة أو ترك السياسة العمومية موضوع التقييم.

¹⁸ - « Evaluer une politique, c'est reconnaître et mesurer ses effets propres » : M. DELEAU et al., Evaluer les Politiques Publiques : méthodes, déontologies, organisation. Rapport pour le Commissariat General du Plan, Paris, la Documentation Française, 1986.

¹⁹ - "Evaluer une politique, c'est former un jugement sur sa valeur": Patrick VIVERET, L'Evaluation des Politiques et des Actions Publiques, Rapport au Premier Ministre, Paris, La Documentation Française, Collection des Rapports Officiels, Juin, 1989.

²⁰ - للاستزادة راجع : Jean-YVES BION, Patrick MOQUAY, Balisage d'une Démarche d'Evaluation des Politiques Publiques, CERTU, Mai 2004, p.55

²¹ - للاستزادة راجع : Jean-YVES BION, Patrick MOQUAY, Opcit, p. 57

- تقييم السياسات العمومية في القوانين والتشريعات والدلائل المختلفة

تتعدد التعاريف الرسمية المعتمدة من طرف المؤسسات التي تتولى القيام بوظيفة تقييم السياسات العمومية، وبخاصة المؤسسات العليا للرقابة والبرلمانات الوطنية.

وفي هذا السياق، فقد اعتمد البرلمان المغربي تعريفا لوظيفة التقييم يرتكز على الهدف من عملية التقييم وطريقة ومنهجية القيام بها، حيث ورد في النظام الداخلي لمجلس النواب ضمن المادة 288 من الباب السابع منه بأن "التقييم الذي يقوم به مجلس النواب يهدف إلى إنجاز أبحاث وتحليل دقيقة بهدف التعرف على نتائج السياسات والبرامج العمومية، وقياس أثارها على الفئات المعنية وعلى المجتمع".²² ويظهر من خلال هذا التعريف بأن البرلمان المغربي يعتمد مفهومي التحليل والبحث كآليتين وظيفيتين لإجراء عملية التقييم مستخدما بذلك المفاهيم المستعملة بقوة في الثقافة الأنكلوسكسونية.

وتعرف منظمة "الإنترنوساي" تقييم السياسة العمومية بأنه "الدراسة المنجزة بهدف تقدير قيمة هذه السياسة من حيث أهدافها وطرق تنزيلها على أرض الواقع ونتائجها وأثارها الاقتصادية والاجتماعية، وقياس مستوى الأداء، وذلك كله من أجل تقدير مدى وجاهة هذه السياسة".²³ ويتضح من خلال هذا التعريف، بأن المنظمة تستخدم مفهوم الدراسة للدلالة على عملية التقييم والتحليل، كما أنها تلتقي مع بعض التعاريف الفقهية على مستوى الهدف من عملية التقييم والذي يتمثل في تقدير قيمة الفعل العمومي. وترتكز المنظمة على ضرورة استحضار بعض المعايير لتقاضي توجيه السياسات من طرف المقيم، أهمها مراعاة مبدأ الاستقلالية من طرف الهيئات المكلفة بالتقييم والحرص على أن تشكل التوصيات الناتجة عن خلاصات التقرير النهائي توجيهات مؤسسة على وقائع وملاحظات وألا يستشف منها الطابع الإلزامي بالنسبة للسلطتين التنفيذية والتشريعية.

وبخصوص التجربة الأمريكية، يستخدم المكتب الأمريكي لمساءلة الحكومة (Government Accountability Office) مفهوم "التحليل" إلى جانب مجموعة من المفاهيم الأخرى المماثلة كالدراسة. وتعرف هذه المؤسسة عملية التقييم بأنها "دراسة تستخدم مناهج بحثية لجمع وتحليل المعطيات بغية تقدير كيفية اشتغال البرنامج موضوع الدراسة ولماذا".²⁴ ويظهر من خلال هذا التعريف، بأن المؤسسة العليا للرقابة بالولايات المتحدة الأمريكية تهتم أكثر بتقييم البرامج العمومية ضمن وظيفتها الأساسية المتعلقة بتدقيق الأداء، بالنظر إلى كون السياسة العمومية تتشكل من مجموعة من البرامج المنسجمة والمترابطة.

²² - النظام الداخلي لمجلس النواب كما أقرته المحكمة الدستورية بموجب القرار رقم 17/65 بتاريخ 30 أكتوبر 2017. <http://www.chambredesrepresentants.ma/fr/reglement-interieur-de-la-chambre-des-representants>

²³ - المنظمة الدولية للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة، دليل تقييم السياسات العمومية (GUID 9020)، 2019، ص. 8

²⁴ -

-« A systematic study using research methods to collect and analyze data to assess how well a program is working and why » U.S. Government Accountability Office, Designing Evaluations, January 2012, P. 7

وفي التشريع الفرنسي، ورد أول تعريف رسمي لهذا المفهوم سنة 1990 ضمن المرسوم المتعلق بتقييم السياسات العمومية، حيث جاء فيه بأن "تقييم سياسة ما يعني البحث عما إذا كانت الوسائل القانونية أو الإدارية أو المالية المستخدمة تسمح بإنتاج الآثار المتوقعة من هذه السياسة وتحقيق الأهداف المرسومة لها". ويظهر من خلال هذا التعريف بأنه يؤكد على ضرورة تقييم آثار السياسة العمومية انطلاقاً من الأهداف المرسومة والوسائل المستخدمة لتنفيذها.²⁵

وفي تعريف آخر، ركز المشرع الفرنسي كذلك على تحليل النتائج في علاقتها بإشكالياتي النجاعة والفعالية، معتبراً بأن تقييم السياسة العمومية يتمثل في مقارنة نتائجها بالوسائل المستخدمة - سواء كانت قانونية أو إدارية أو مالية-، وبالأهداف المحددة في البداية.²⁶

- الغاية من التقييم وأهميته

تمكن عملية التقييم من تحقيق غايات مختلفة، تتمثل أساساً في تكوين معرفة جيدة للسياسة العمومية ولنتائجها من خلال جمع المعطيات وتحليل البيانات المتعلقة بالفعل العمومي لفهم ما يجري (غاية معرفية وإدراكية) وقياس قيمتها وآثارها على الفئات المستهدفة والتعرف على الممارسات الفضلى (غاية معيارية)، بالإضافة إلى تدعيم المؤسسات من خلال تقديم الاقتراحات والتوصيات الضرورية لتحسين السياسة العمومية وضمان فعالية الإجراءات المتخذة (غاية أدائية).²⁷

وقد أجمعت مختلف التعاريف الرسمية أو الفقهية، على أن تقييم السياسات العمومية يهدف إلى التعرف على نتائج السياسات والبرامج العمومية، وقياس آثارها على المجتمع وكذا تقدير مدى تحقيق الأهداف المرسومة وتحديد العوامل التي مكنت أو حالت دون تحقيق تلك الأهداف في علاقتها بالوسائل المستخدمة. كما يهدف التقييم إلى إصدار التوصيات والاقتراحات المناسبة لمعالجة الاختلالات المسجلة بشأن السياسة العمومية موضوع التقييم.

وتتمثل أهداف التقييم الأكثر تداولاً حسب منظمة الإنتوساي، بالإضافة إلى الأهداف أعلاه المتصلة بإنتاج المعرفة وتدعيم المؤسسات وقياس عملية التنفيذ، في تقدير عملية التخطيط ونجاعة الفعل العمومي من أجل التأكد من وجود ما يبرر اعتماد سياسة عمومية ومن أن الموارد يتم توظيفها بشكل ناجع، وفي تفعيل

²⁵ - Décret n° 82.90 du 22 Janvier 1990 relatif à l'évaluation des politiques publiques، للاستزادة أنظر:

Conseil Scientifique de l'Evaluation, Petit Guide de l'Evaluation.

²⁶ - Décret n° 98.1048 du 18 Novembre 1998 relatif à l'évaluation des politiques publiques، للاستزادة أنظر:

Danièle Lamarque, l'Evaluation des Politiques Publiques Locales, L.G.D.J. Paris, 2004, pp. 18-19.

²⁷ - للاستزادة أنظر: منشورات مجلس النواب، الإطار المرجعي لتقييم السياسات العمومية، ص. 121

مبدأ المساءلة وتقديم الحساب من خلال إظهار إلى أي حد استطاعت السياسة العمومية المعنية تحقيق أهدافها وما هو مستوى جودة استعمال الموارد وكيف كانت النتائج.²⁸

وإذا كانت الأهداف من عملية تقييم السياسات العمومية متنوعة على المستوى النظري، فإنها تختلف باختلاف المؤسسات التي تتولى عملية التقييم، من حيث المآل والغاية والهدف، وذلك بحسب مضمون المنهجية التقييمية ووظيفتها. وبذلك، فإن التقييم الذي تقوم به الحكومة يختلف عن التقييم الذي يقوم به البرلمان أو عن التقييم الذي تقوم به المؤسسة العليا للرقابة أو غيرها من المؤسسات الأخرى.

فالحكومة يمكن لها أن تقوم بنوع من التقييم الذاتي باعتبارها الجهة المسؤولة عن وضع وتنفيذ السياسة العمومية، وهي بذلك تركز من خلال القيام بهذه العملية على تحليل النتائج بغية تحسين الفعل العمومي الذي تقوم به واستخلاص التجارب منه. أما البرلمان فيركز بالإضافة إلى تحليل النتائج، على دراسة أثر السياسات العمومية على الفئات المستهدفة وعلى المجتمع بالنظر إلى خصوصية العمل البرلماني الذي يتجسد في تمثيل المواطنين ومراقبة العمل الحكومي مساهمة منه في تعزيز الحكامة الجيدة وضمان الشفافية والديمقراطية.²⁹

وفي المقابل، تهتم المؤسسات العليا للرقابة بتحليل النجاعة المالية والإدارية والتدبيرية للسياسات العمومية وتقدير مدى فعالية الفعل العمومي وقياس أثره على الفئات المستهدفة وتقديم التوصيات والاقتراحات الكفيلة بتحسين جودة الفعل العمومي والرفع من مردوديته وفعاليتها، وعند الاقتضاء محاسبة المسؤولين العموميين عن الأخطاء التي يرتكبونها سواء في مرحلة إعداد أو في مرحلة تنفيذ السياسات والبرامج العمومية، تفعيلاً لمبدأ ربط المسؤولية بالمحاسبة.

- أنواع عملية التقييم حسب مراحل السياسة العمومية

تختلف أوقات إجراء عملية التقييم، حيث يمكن إجراؤها خلال جميع مراحل السياسة أو البرنامج، وبخاصة قبل وضعها وبعد تنزيلها، وبالتالي فقد تكون إما قبلية واستشرافية تهتم بالأسئلة الرقابية المستقبلية والتطلعية، أو مصاحبة ومتزامنة تهتم بأطوار تنزيل السياسة وتتعامل مع الإجراءات الجارية، أو بعدية تهتم بما حدث في الماضي من حياة السياسة أو البرنامج.

فالتقييم المستقبلي أو المسبق (Prospective Analysis) الذي يتم إجراؤه قبل وضع وتنفيذ السياسة أو البرنامج، يتعلق بتحليل السياق المتعلق بالفعل العمومي، وبمحتوى هذا الفعل، وشروط التنفيذ، والإنجازات

28 - المنظمة الدولية للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة، دليل تقييم السياسات العمومية (GUID 9020)، 2019، ص. 8 و 9

29 - البرلمان المغربي، دليل الجلسة السنوية لمناقشة وتقييم السياسات العمومية، 2021

والنتائج والآثار المتوقعة.³⁰ ويهدف هذا النوع من التقييم إلى إخبار صانعي القرار وتوويرهم حول مدى ملاءمة السياسة المراد وضعها بالنظر إلى حاجيات المواطنين وإلى تقدير التطابق والانسجام والعلاقة ما بين الموارد المتوفرة والأهداف المرجوة، كما يهدف إلى المقارنة ما بين البدائل المختلفة، وذلك لتحديد السياسة أو البرنامج الذي يتوفر على أحسن فرص النجاح من خلال دراسة عناصر قوته وعناصر ضعفه والمخاطر التي تهدده.

ويهدف التقييم المصاحب أو المترامن مع السياسة العمومية (Policy and program monitoring) والذي يهتم بأطوار تنزيل السياسة، إلى تقدير ما إذا كان البرنامج أو الفعل الذي يتم تنفيذه يعمل وفقاً للتصميم الذي أعد له. وعلى عكس التقييم البعدي، فإن هذا التقييم لا يهتم بأثر السياسة العمومية الذي لا يمكن تحقيقه إلا بعد الانتهاء من عملية التنفيذ، ولكنه يهتم بمدى الانسجام ما بين الوسائل المستخدمة والأهداف المراد تحقيقها.³¹

أما التقييم البعدي (Restrospective Analysis) الذي يتم إجراءه بعد تنزيل السياسة، فيهدف إلى تحسين السياسة المعتمدة من خلال تقييم مدى نجاعتها وفعاليتها وقياس أثرها على الفئات المستهدفة، وذلك بغية مساعدة صانعي القرار على تحسين مردودية السياسة أو البرنامج وتصحيح الاختلالات المسجلة بشأنها واعتماد أو إلغاء السياسة أو البرنامج القائم وإيقاف تمويله.

- معايير المنهجية التقييمية

إذا كان التقييم البعدي والتقييم القبلي يهتم بنتائج السياسة العمومية وأثرها الواقعي أو المحتمل على الفئات المستهدفة وعلى المجتمع، فإنه يمكن تقدير هذه النتائج وقياس هذا الأثر استناداً على بعض المعايير التي تتردد في مختلف التعاريف المتعلقة بتحديد مفهوم التقييم. وعموماً تختلف هذه المعايير باختلاف الجهات المكلفة بعملية التقييم، وتشمل معايير النجاعة والفاعلية والفعالية والانسجام والملاءمة. (Daniele Lamarque, 2004 – P. Knoepfel et al, 2006) وإذا كانت بعض هذه المعايير وبخاصة معايير النجاعة والفعالية، تستعمل في كل من رقابة الأداء وتقييم السياسات العمومية، فإنها تستعمل كذلك في تقييم السياسات العمومية علماً بأن هذه الوظيفة تهتم على الخصوص بمدى وجاهة وجدوى الفعل العمومي.³²

³⁰ - AFIGESE-CT- Groupe de travail « Evaluations des Politiques Territoriales », Glossaire de l'Evaluation, Paris : les éditions de l'épargne, 2001, p. 67

³¹ - Jean-YVES BION, Patrick MOQUAY, OpCit, p. 49

³² - المنظمة الدولية للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبية، دليل تقييم السياسات العمومية (GUID 9020)، 2019، ص. 10

- معيار النجاعة (Efficiency)

تهتم النجاعة بتقدير العلاقة بين النتائج المحصل عليها والوسائل المستخدمة لتحقيقها. وتهدف إلى قياس التناسب ما بين المخرجات والمبالغ المسخرة لها والتأكد مما إذا كانت النتائج المحققة في مستوى الوسائل والموارد المستخدمة وما إذا كانت هذه الأخيرة قادرة على تحقيق النتائج المرجوة.

- الفاعلية (Effectivity)

تهتم الفاعلية بتقدير ما إذا كان أثر السياسات العمومية ناتج، كما هو متوقع، عن الفعل العمومي وتقيس درجة الملاءمة بين أهداف السياسة والسلوك الفعلي للفئات المستهدفة. كما أنها تقدر مدى صحة الفرضية التي يبنى عليها الفعل العمومي، إذ تسمح بالتأكد من أن المخرجات تنتج آثارها وتؤدي إلى حدوث تغيير في سلوك الفئات المستهدفة.³³

- الفعالية (Effectiveness)

تساعد الفعالية على قياس النتائج المحققة بالنظر إلى الأهداف المرسومة، وتتمحور حول الإجابة على الأسئلة التالية: إلى أي مدى تم تحقيق النتائج المتوقعة من الفعل العمومي؟ وهل النتائج المحققة تتطابق مع الأهداف المحددة مسبقاً؟

- الملاءمة (Coherence)

تكون الملاءمة في نفس الوقت داخلية وخارجية. أما الملاءمة الداخلية فتمثل التناسب ما بين الأهداف المرجوة من الفعل العمومي والوسائل المخصصة له، وأما الملاءمة الخارجية فتمثل التناسب ما بين الفعل موضوع التقييم وغيره من السياسات الأخرى. (دانيل لامارك، 2004).

- الوجاهة (Relevance, Appropriateness)

يهتم عنصر الوجاهة بالعلاقة بين الأهداف المرجوة من الفعل العمومي والمشكلة التي يسعى إلى حلها. فالسياسة الوجيهة هي السياسة التي تتوافق وتتطابق أهدافها الصريحة مع الحاجيات الاقتصادية والاجتماعية والبيئية (المشكلة المجتمعية) التي تحاول معالجتها. ومن هذا المنطلق، فإن الوجاهة تتميز ببعدها السياسي أكثر من غيرها من عناصر التقييم على اعتبار أن تحديد الأهداف يكون نتاج توافق سياسي متفاوض بشأنه من طرف أصحاب المصالح خلال مرحلة البرمجة، وبالتالي فإن وجاهة السياسة العمومية تتوقف على العلاقات بين مختلف الفاعلين المعنيين.³⁴

³³ - للاستزادة راجع: P. KNOEPFEL et al. Opcit, 2006, pp. 251-252

³⁴ - للاستزادة راجع: P. KNOEPFEL et al. Opcit. P. 258

- الأثر/الجدوى (Impact)

يقصد بأثر أو جدوى السياسات العمومية ذلك التغيير والتأثير الفعلي الذي ينبغي أن تحدثه مخرجات هذه السياسات في سلوك الفئات المستهدفة والمستفيدين النهائيين منها، وبخاصة تلك التغييرات التي تنسب إلى هذه السياسات وإلى مخرجاتها (Outputs)، سواء كانت مباشرة أو غير مباشرة ومتوقعة أو غير متوقعة.

ويسمح قياس الأثر بالإجابة على أسئلة معينة من قبيل، هل يؤدي تنفيذ السياسة العمومية إلى التغيير المرغوب في السلوك أم إلى استقرار السلوك (الذي كان سيتغير في غياب الفعل العمومي)؟ وإلى أي حد يكون الفعل العمومي كافيا ومناسبا لإحداث التغيير المتوقع في سلوك الأفراد.³⁵

وجدير بالذكر أن الإعداد غير الجيد أو التنفيذ غير الملائم للسياسة العمومية من شأنه أن يؤدي إلى نتيجة سلبية. وهكذا، قد نجد أنفسنا في بعض الحالات أمام مخرجات تقتدر إلى عنصر الوجهة مقارنة بجاذبيات ومطالب الفئات المستهدفة، وفي حالات أخرى، أمام غياب أو عدم كفاية المخرجات والآثار.

وإذا كان غياب الأثر، قد يعزى إلى الأخطاء التي ترتكبها الأجهزة العمومية أثناء إعداد وتصوير السياسات العمومية، فإنه قد يعزى كذلك إلى رفض أو عدم استغلال الفئات المستهدفة لمخرجات الفعل العمومي. وبذلك، فإن الحصول على التأثيرات المناسبة يبقى رهينا بتحقيق مخرجات مطابقة للأهداف المحددة مسبقا، أي بمدى فعالية (Effectiveness) الفعل العمومي والتي تكون رهينة بدورها بمدى وجاهة الأهداف (Relevance) والانسجام (Coherence) بين الوسائل المستخدمة والنتائج المحققة.

وعمليا، تتم عملية قياس الأثر من طرف الجهة المسؤولة على التقييم، من خلال مقارنة وضعيتين مختلفتين تتعلقان بالنتائج المحققة مقارنة بالأهداف المرجوة، وذلك بغية قياس الفارق بين الواقع والوضعية المرجعية التي ينبغي الاستناد عليها للحكم على السياسة العمومية.

وعموما، فإن هذا المرجع يمكن أن يكون داخليا ومتصلا بالفعل موضوع التقييم أو خارجيا عن بيئة هذا الفعل ومتصلا بالتجارب والممارسات الفضلى (Benchmark). وبالتالي، يمكن إجراء عملية القياس بتحليل النتائج المحصل عليها بعد التدخل العمومي مقارنة مع الوضعية التي كانت سائدة قبل هذا التدخل، كما يمكن إجراء مقارنة ما بين وضعيتين متشابهتين أو متقاربتين في سياقين مختلفين.³⁶

³⁵ - للاستزادة راجع: P. KNOEPFEL et al. Opcit. P. 243

³⁶ - للاستزادة راجع: Jean-Yves Bion, Partick Moquay, Opcit, 2004

المحور الثاني: تقييم السياسات العمومية في المغرب، الأسس والتجارب

يعتبر تقييم وتحليل السياسات العمومية ممارسة جديدة في المغرب حيث ظهرت مع بداية القرن الواحد والعشرين، وبدأت تترسخ كتقليد حديث في ثقافة مختلف الفاعلين السياسيين والمدققين والخبراء وغيرهم من المؤسسات الدستورية المعنية بالحكمة الجيدة ومراقبة المالية العمومية.

وقد تعززت هذه الثقافة مع مرور الزمن من خلال التغيرات التي عرفتتها عملية المراقبة وانتقالها من مراقبة المطابقة والمشروعية إلى تدقيق الأداء وتقييم البرامج العمومية، وكذا التغيرات التي عرفها نظام التدبير العمومي من خلال قيامه على أسلوب التدبير بالأهداف والنتائج بدلا من أسلوب التدبير بالوسائل (Management by objectives – MBO)، مما أدى إلى ظهور الحاجة إلى تطبيق أساليب القطاع الخاص على القطاع العمومي.

وقد أصبح هذا المفهوم شائعا ومألوفاً بالنسبة لمختلف الفاعلين المهتمين بمراقبة المالية والعمومية والشأن العمومي، وبخاصة السياسيين والمحللين والخبراء والمدققين، في ظل الدستور الجديد للمملكة الذي أسس لنظام سياسي قائم على ربط المسؤولية بالمحاسبة وتعزيز آليات الحكامة الجيدة والشفافية، وما رافق ذلك من تقوية لدور البرلمان في مجال المراقبة والتقييم، وإحداث العديد من المؤسسات الدستورية التي تساعده في القيام بهذه الأدوار والوظائف.

وللإلمام بجوانب هذا الموضوع، سنتناول فيما يلي عرض الأسس الدستورية والقانونية لتقييم السياسات العمومية في المغرب (1) وبرز العوامل المشجعة على قيام المؤسسة العليا للرقابة بتقييم السياسات العمومية (2).

1- الأسس الدستورية والقانونية لتقييم السياسات العمومية في المغرب

إذا كانت السلطة التنفيذية تتفرد بصلاحيات تصور ووضع السياسات العمومية وتنفيذها وتقييمها أحيانا، فإنه لا بد من وجود مؤسسات وهيئات مستقلة وقادرة على مواكبة هذه السياسات وتتبعها وتقييمها بهدف تقدير مدى تحقيق الأهداف المرسومة وقياس أثر النتائج المحققة على المجتمع.

وفي هذا السياق، يتبين من خلال دراسة المواد الدستورية والقانونية ذات الصلة بتقييم السياسات العمومية بالمغرب، بأن هذه الوظيفة أسندت بموجب أسمى وثيقة قانونية في البلاد إلى البرلمان بغرفتيه، لتضاف إلى وظائفه التقليدية المتعلقة بالمراقبة والتشريع، على اعتبار أنه الجهة التي تستمد منها الحكومة ثقافتها خاصة أثناء عرض برنامجها الحكومي على التصويت. إلا أنه يمكن للبرلمان أن يستعين بخدمات بعض

المؤسسات الدستورية الأخرى لإبداء الرأي أو إعداد دراسة تقييمية لسياسة أو برنامج معين، أخذاً بعين الاعتبار محدودية عمل التقييم التي يجريها النواب البرلمانين.

- وجود برلمان مختص لتقييم السياسات العمومية

يعتبر تقييم السياسات العمومية من الوظائف الجديدة للبرلمان المغربي الذي جاء بها دستور المملكة لسنة 2011، والذي ينص في الفصل 70 منه على أن "البرلمان يصوت على القوانين، ويراقب عمل الحكومة، ويقيم السياسات العمومية".³⁷

وقد قام البرلمان المغربي سنتين بعد إضافة المشرع الدستوري ووظيفة "تقييم السياسات العمومية" إلى وظائفه التقليدية المتعلقة بمراقبة الحكومة، بتقديم تعريف لهذا المفهوم لأول مرة، ضمن النظام الداخلي لمجلس النواب.³⁸ ويظهر من خلال هذا التعريف الذي يبنى على الأهداف المرجوة من هذه العملية والغاية منها كما سبقت الإشارة إلى ذلك، بأن البرلمان المغربي يركز على التقييم البعدي أو اللاحق الذي يهدف إلى معرفة مدى تحقيق نتائج السياسات العمومية وقياس أثرها على الفئات المستهدفة: "ويهدف التقييم إلى إنجاز أبحاث وتحاليل دقيقة بهدف التعرف على نتائج السياسات والبرامج العمومية، وقياس آثارها على الفئات المعنية وعلى المجتمع. كما يهدف إلى معرفة مستوى الإنجاز الذي تم تحقيقه قياساً بالأهداف المرسومة وتحديد العوامل التي مكنت من بلوغ تلك الأهداف. وذلك بغاية إصدار توصيات وتقديم اقتراحات بشأن التحسينات التي يمكن إدخالها على السياسة العمومية موضوع التقييم".

وإعمالاً لهذه الوظيفة الدستورية يخصص البرلمان جلسة سنوية لمناقشة السياسات العمومية التي قام بتقييمها.³⁹ وقد عمد البرلمان المغربي إلى تنظيم طريقة تقييم ومناقشة السياسات العمومية،⁴⁰ وذلك من خلال تشكيل مجموعة عمل موضوعاتية يوكل إليها تتبع إنجاز عملية تقييم السياسة التي وقع عليها الاختيار ضمن هيكله المختلفة.

وبالإضافة إلى وظيفة التقييم وفي إطار العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، يختص البرلمان بمناقشة السياسات العمومية كاختصاص قائم بذاته. ويبدو من خلال هذا الاختصاص، بأن المشرع الدستوري عمل على توسيع الآليات الرقابية لوظائف البرلمان على العمل الحكومي، على اعتبار أن هذه «المناقشة» التي هي أقرب للرقابة منها إلى منهجية التحليل والتقييم، تتجسد في العديد من المناسبات المرتبطة بالاختصاصات التشريعية والرقابية للبرلمان وبخاصة أثناء التصويت على قوانين الإطار

37 - "يصوت البرلمان على القوانين، ويراقب عمل الحكومة، ويقيم السياسات العمومية" الفصل 70 من الدستور، الجريدة الرسمية عدد 5964 مكرر، بتاريخ 30 يوليو 2011.

38 - المادة 212 من النظام الداخلي لمجلس النواب كما أقرته المحكمة الدستورية بموجب القرار رقم 17/65 بتاريخ 30 أكتوبر 2017.

39 - "تخصص جلسة سنوية من قبل البرلمان لمناقشة السياسات العمومية وتقييمها"، الفصل 101 من الدستور، الجريدة الرسمية عدد 5964 مكرر، بتاريخ 30 يوليو 2011.

40 - المواد من 287 إلى 293 من الباب السابع من النظام الداخلي لمجلس النواب.

(الفصل 71 من الدستور) وقوانين المالية السنوية وعلى البرامج والمخططات المتعددة السنوات (الفصل 75 من الدستور) وقوانين التصفية (الفصل 76 من الدستور)، وكذا التصويت على البرنامج الحكومي الذي يتضمن الخطوط الرئيسية للعمل الذي تنوي الحكومة القيام به (الفصل 88 من الدستور).⁴¹

ويتوفر البرلمان المغربي على العديد من الآليات القانونية من قبيل اللجان الدائمة التي تمكنه من مناقشة مضامين السياسات العمومية وجدوى اعتمادها من طرف الحكومة، وما تتوفر عليه هذه اللجان من سلطة استدعاء الوزراء ومسؤولي الإدارات والمؤسسات والمقاولات العمومية، بحضور الوزراء التابعين لهم وتحت مسؤوليتهم، استنادا إلى أحكام المادة 102 من الدستور.

- محدودية وظيفة التقييم البرلماني

إذا كانت وظيفة التقييم تتميز بطابعها السياسي من وجهة نظر البرلمان، فإنها تتميز في نفس الوقت بطابع تقني، لذلك فهي تثير العديد من الإشكالات المتصلة بقدرة أعضاء البرلمان واللجان البرلمانية لإنجاز هذه المهمة، بالنظر إلى أنها تستدعي من النواب البرلمانيين التوفر على الخبرة اللازمة للحصول على المعطيات وتحليلها وتسجيل الخلاصات المناسبة بشأنها.

والواقع أن عملية التقييم تتطلب فريقا وأعضاء مدربين بشكل مناسب ويمارسون عملهم طبقا لمعايير مهنية تضمن القيام بدراسة نقدية وتحليلية موضوعية وذات مصداقية، وهي قدرات لا تتوفر في النواب البرلمانيين على الرغم من وجود لجان مختصة قد تتضمن ضمن عناصرها خبراء وممارسين على دراية ومعرفة بتقنيات التقييم والمراقبة، لأنه لا يفترض فيهم الإلمام بجميع الجوانب التقنية التي تسمح لهم بتجميع المعطيات والقيام بتحليل تقني للنتائج المحصل عليها. فهذه المهام توكل عادة إلى الخبراء والمتخصصين - وفقا للقناعة المكونة لدى مجلس النواب نفسه-⁴² وبذلك يتركز دور البرلمان في اختيار السياسات العمومية المزمع تقييمها واستغلالها نتائجها في ممارسة وظيفته الرقابية.

بالإضافة إلى ذلك، فإن البرلمانيين يمارسون عملا تمثيلا بخلفية سياسية وإيديولوجية ولا يمكن لهم التمتع بالاستقلالية المطلوبة والحياد الذي ينبغي أن يميز عمل الجهة المكلفة بالتقييم والمراقبة، في حين أنه يتعين على الجهة المكلفة بالتقييم أن تكون مستقلة وغير منحازة وأن يكون العمل الذي تقوم به قائم على وسائل الإثبات الموضوعية ويتميز بالوثوقية اللازمة.

ووعيا منه بهذه الاكراهات، فقد مكن البرلمان المغربي نفسه بأن يطلب، بالموازاة مع القيام بهذه المهام بواسطة مجموعة العمل الموضوعاتية، من المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي أو إحدى هيئات

41 - للاستزادة راجع: منشورات مجلس النواب، الإطار المرجعي لتقييم السياسات العمومية. ص 44-54

42 - للاستزادة راجع: منشورات مجلس النواب، الإطار المرجعي لتقييم السياسات العمومية. ص 8

الحكامة⁴³ والمؤسسات الدستورية⁴⁴ بحسب الحاجة ومن بينها المجلس الأعلى للحسابات، إبداء الرأي أو إعداد دراسة أو بحث حول البرنامج العمومي موضوع التقييم وإحالة التقرير على مجموعة العمل الموضوعاتية المكلفة بالتقييم قصد الاطلاع.⁴⁵

إلا أنه وباستثناء المجلس الأعلى للحسابات الذي يتمتع بالاستقلالية التامة بموجب الدستور كمؤسسة عليا للرقابة وفقا للمبادئ الذي يحددها إعلان مكسيكو،⁴⁶ فإن باقي المؤسسات الدستورية ذات اهتمامات خاصة ويمكن لأعمالها أن تعاني من نفس أوجه القصور وبخاصة تلك المتعلقة بالتحيز وانعدام الاستقلالية وضعف الخبرة. ويمكن إرجاع هذه الأمور إلى أن هذه المؤسسات تتميز بتعدد الحسابات والتجارب السوسيو المهنية لمكوناتها، إذ تتضمن من بين أعضائها فئات عريضة يتم تعيينها إما من طرف رئيس الحكومة وإما من طرف رئيسي غرفتي البرلمان أو هما معا سواء من بين ممثلي النقابات أو الجمعيات المهنية أو فئة المجتمع المدني، كما هو الشأن بالنسبة للمجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي الذي يبقى في جميع الأحوال قوة اقتراحية لإبداء الرأي، لكنه غير قادر على تتبع وتنزيل مخرجات عمله.

2- العوامل المشجعة على قيام المؤسسة العليا للرقابة بتقييم السياسات العمومية

تتمثل العوامل المساعدة على قيام المؤسسة العليا للرقابة بمهمة تقييم السياسات والبرامج والمشاريع العمومية أساسا في اضطلاع هذه المؤسسة بمهمة تقييم المشاريع والبرامج العمومية منذ أكثر من عشر سنوات مما جعلها تكتسب تجربة في هذا الإطار نتيجة الإنجازات المتراكمة من طرفها. كما تتمثل هذه العوامل في تأسيس علاقة تعاون متقدمة بين المؤسسة العليا للرقابة والبرلمان بموجب الوثيقة الدستورية لسنة 2011.

- اضطلاع المؤسسة العليا للرقابة بمهمة تقييم المشاريع والبرامج العمومية

تكشف قراءة النصوص القانونية والتنظيمية التي تتصل بتقييم السياسات العمومية، بأن الاستخدام الرسمي لهذا المفهوم ظهر ولأول مرة في المغرب سنة 2002 ضمن أحكام القانون المتعلق بمدونة المحاكم المالية الذي يحدد تنظيم واختصاصات المؤسسة العليا للرقابة (المجلس الأعلى للحسابات والمجالس الجهوية للحسابات).⁴⁷

43 - حسب الباب الثاني عشر من الدستور تتمثل هذه المؤسسات فيما يلي: الهيئة العليا للاتصال السمعي البصري، مجلس المنافسة، الهيئة الوطنية للنزاهة والوقاية من الرشوة ومحاربتها،

44 - حسب الباب الثاني عشر من الدستور تتمثل هذه المؤسسات فيما يلي: المجلس الوطني لحقوق الإنسان، مؤسسة الوسيط، مجلس الجالية المغربية بالخارج، الهيئة المكلفة بالمنافسة ومحاربة جميع اشكال التمييز، المجلس الأعلى للتربية والتكوين والبحث العلمي، المجلس الاستشاري للأسرة والطفولة، المجلس الاستشاري للشباب والعمل الجمعي.

45 - المادة 292 من النظام الداخلي لمجلس النواب، كما أقرته المحكمة الدستورية بموجب القرار رقم 17/65 بتاريخ 30 أكتوبر 2017.

46 - المنظمة الدولية للأجهزة العليا للرقابة والمحاسبة، إعلان مكسيكو بشأن الاستقلالية، ISSAI 10، الموقع الإلكتروني: www.intosai.org

47 - القانون رقم 62.99 المتعلق بمدونة المحاكم المالية، الجريدة الرسمية عدد 5030 بتاريخ 15 أغسطس 2002

ويتضح من خلال مقتضيات وأحكام هذه المدونة، بأن المشرع المغربي أوكل إلى المؤسسة العليا للرقابة مهمة تقييم المشاريع العمومية، منذ سنة 2002، والتي تهدف حسب المادة 75 من المدونة إلى "التأكد من مدى تحقيق الأهداف المحددة لكل مشروع انطلاقا مما تم إنجازه وبالنظر إلى الوسائل المستعملة". وتتدرج هذه المهمة التي تقوم بها المؤسسة العليا للرقابة ضمن الإطار العام لمراقبة التسيير أو التدقيق الشامل الذي تخضع له مختلف الأجهزة والمؤسسات العمومية بموجب القانون، وبشكل أدق ضمن مراقبة الأداء التي تهدف إلى التعرف على النتائج المحققة مقارنة مع الأهداف المرسومة والوسائل المستعملة لتحقيقها.

وقد شكل هذا الإطار القانوني بالنسبة للمؤسسة العليا للرقابة مدخلا لتقييم السياسات والبرامج العمومية على حد سواء، على اعتبار أن البرنامج أو المشروع قد يشكل أحد مكونات السياسة العمومية، التي يمكن أن تكون بدورها عبارة عن مجموعة متناسقة ومترابطة من البرامج والمشاريع.

ومن الناحية العملية، تظهر معاينة التقارير التي تصدرها المؤسسة العليا للرقابة بأن المجلس أصبح يصدر جيلا جديدا من التقارير التي تهتم بتقييم السياسات والبرامج العمومية وتقديم المعطيات والإجابات الضرورية عن الأسئلة المتعلقة بها لصانعي القرار في الوقت المناسب قصد مساعدتهم على إعداد ووضع سياسات وبرامج عمومية مناسبة.

- تأسيس علاقة تعاون متقدمة بين المؤسسة العليا للرقابة والبرلمان

شهد المغرب منذ المراجعة الدستورية لسنة 2011 تأسيس نظام جديد للمراقبة والمحاسبة يقوم على أساس التعاون والتقارب بين المؤسسات الدستورية المكلفة بمراقبة المال العام وبخاصة المؤسسة العليا للرقابة والبرلمان. ويتميز هذا النظام بكونه يجمع بين مميزات النظام البرلماني المعتمد في الدول الأنجلوساكسونية (Westminster or Parliamentary model) ومميزات النظام القضائي السائد في التجربة الفرنكفونية وفي المغرب منذ سنة 1979.

وهكذا، فقد أسس الدستور المغربي بموجب المادة 148 منه لعلاقة متواصلة ودائمة بين الطرفين، تقوم على مساعدة البرلمان في المجالات المتعلقة بمراقبة المالية العمومية والإجابة عن الأسئلة والاستشارات المرتبطة بوظائفه في التشريع والمراقبة والتقييم المتعلقة بالمالية العامة. وبذلك، فقد أصبحت المؤسسة العليا للرقابة مطالبة بتقديم الأجوبة عن أسئلة البرلمان واستشاراته المرتبطة بوظائفه. ولتوضيح مجالات وطرق وأشكال المساعدة لا بد من تحليل المفاهيم الأساسية لهذه المساعدة وبخاصة مفهومي "الأسئلة" و"الاستشارات".

فالسؤال بمفهوم المساعدة التي يقدمها المجلس إلى البرلمان يتعدى مفهوم السؤال البسيط الكتابي أو الشفوي حول القضايا الآنية التي تستأثر باهتمام الرأي العام الوطني والذي يحتاج إلى جواب استعجالي ومقتضب يقدمه أي شخص أو جهة مكلفة بذلك داخل المجلس. ذلك أن السؤال يمكن أن يعبر عن انشغالات البرلمان بخصوص قضية معينة ترتبط باختصاصاته والتي يحتاج بشأنها إلى مساعدة مهنية يمكن تقديمها من خلال القيام بدراسات. فهذه الانشغالات هي التي تحدد نطاق وأهداف عملية التحليل والتقييم الذي يقوم به المجلس، والتي ينبغي إنجازها وفق المعايير والبروتوكولات المعمول بها وطبقا للمساطر المعتمدة من طرف المجلس في إنجاز مهامه الرقابية.

أما الاستشارات فهي عبارة عن انشغالات ذات توجه مستقبلي وتتطلب تقديم أجوبة حول هذه الانشغالات قبل وقوعها أو قبل وضع السياسة العمومية المتعلقة بها. ومن شأن هذه الاستشارات التي تقدمها مؤسسة مستقلة وموضوعية والتي تهدف إلى وضع أو تصور سياسات وبرامج جديدة أو تعديل سياسات وبرامج قائمة، أن تعزز عملية اتخاذ القرار وأن تؤدي إلى وضع برامج وسياسات عمومية قائمة على أسس متينة وموثوق بها.

وفي إطار تفاعلها مع الأسئلة والاستشارات المرتبطة بسلطة التشريع المخولة للبرلمان، يمكن للمؤسسة أن تقوم بتحليل القوانين الجديدة أو مشاريع القوانين في مراحلها الأولية لتقدير فرص نجاحها وبالتالي مساعدة صانعي القرار على صياغة وإصدار تشريعات جديدة أو تعديل تشريعات موجودة، بشكل يضمن تجنب البلاد فشل التشريعات وما يترتب عنه من كلفة اقتصادية واجتماعية من جراء عدم فعالية المشاريع والبرامج العمومية المتصلة بالتشريع المعني بالأمر، وعدم نجاعة الموارد العمومية وعدم الاستجابة إلى احتياجات الفئات المستهدفة.

وتجدر الإشارة في هذا الإطار، إلى أن تقديم الاستشارات إلى البرلمان في مجال التشريع يعتبر من المهام الجديدة الموكلة إلى الأجهزة العليا للرقابة، والتي تهدف إلى المساعدة على وضع تشريعات مناسبة، إلى جانب تدقيق مسلسل صناعة التشريعات في إطار المهام المتعلقة بتدقيق الأداء.⁴⁸

وإيماننا منه بأن فعالية المهام التي تمارسها المؤسسة رهين بتطوير علاقات بناءة تقوم على التنسيق والتواصل والتبادل، في إطار الاحترام التام لاستقلالية المجلس، فقد جعل المخطط الاستراتيجي للمجلس يرسم سنوات 2018-2020، من تطوير علاقة المجلس مع مختلف الشركاء، وبخاصة البرلمان أحد أهدافه الرئيسية.⁴⁹

48 - للاستزادة، راجع:

A. Pakarinen, A.Kotiranta, The Role of SAIs in Auditing Policy and Law Making, International Journal of Government Auditing, January 2015.

49 - أنظر الهدف الرابع من المخطط الاستراتيجي للمجلس الأعلى للحسابات يرسم سنوات 2018-2020.

وحتى تتمكن المؤسسة من القيام بالأدوار المنوطة بها في هذا المجال انسجاماً مع هذا التوجه، فقد شرعت في اعتماد الآليات المناسبة التي تسمح لها بالرد على طلبات المساعدة المقدمة لها من طرف البرلمان ومختلف الشركاء، بشكل فعال، من قبيل إحداث لجنة داخلية مكلفة بتلقي ومعالجة الأسئلة والاستشارات الموجهة من الجهات الخارجية وبخاصة البرلمان.

المحور الثالث: أفضل التجارب والممارسات المتعلقة بتقييم السياسات العمومية

عد المجلس الأعلى للحسابات باعتباره المؤسسة العليا لمراقبة المالية العمومية، منذ انتهاء العشرية الأولى لصدور مدونة المحاكم المالية سنة 2002، إلى الشروع في إنجاز نوع جديد من المهام الرقابية الذي وإن كان يندرج ضمن مراقبة التسيير/التدقيق الشامل، فإنه يتعلق بتقييم السياسات والمشاريع والبرامج العمومية.

إلا أن تحسين أداء المؤسسات العليا للرقابة بشأن هذا النوع من المهام يبقى رهينا بتطوير هذه الممارسة من خلال اعتماد بعض الحلول والإجراءات التنظيمية والعملية. فما هي أفضل التجارب والممارسات المتراكمة من طرف المؤسسة العليا للرقابة في هذا المجال؟ (1) وما هي سبل تطوير وتحسين هذه الممارسة انطلاقا من التجربة المغربية والتجارب المقارنة؟ (2).

1- إنجازات المؤسسة العليا للرقابة المغربية في موضوع تقييم السياسات العمومية

يعتبر التقارب الحاصل منذ سنة 2011 بين المؤسستين الرئيسيتين المعنيتين بمراقبة المالية العمومية، من العوامل المساعدة على تطوير هذه الممارسة وتحسينها، حيث أثمرت هذه الشراكة بين البرلمان والمجلس الأعلى للحسابات لأول مرة سنة 2013، عندما استجاب المجلس لطلب البرلمان بشأن تقييم وضعية صندوق المقاصة،⁵⁰ ليقوم منذ ذلك الحين وقبله، بمهام أخرى لتقييم السياسات العمومية بمبادرة منه.

ومن الأمثلة الأخرى عن هذا النوع من المهام نورد تقييم منظومة التقاعد بالمغرب (2012) وتقييم استراتيجية المغرب الرقمي (2013) وتقييم الجبايات المحلية (2015) وتقييم تدبير الكوارث الطبيعية (2016) وتقييم نظام الوظيفة العمومية بالمغرب (2017) وتقييم المنتزهات الوطنية (2020) (...).⁵¹

وفي علاقته بجلالة الملك، بصفته رئيس الدولة وأعلى سلطة في البلاد والجهة التي تشرف على رسم التوجهات الاستراتيجية للدولة التي على أساسها تتم صياغة السياسات العمومية والقطاعية وإعداد البرنامج الحكومي، قام المجلس الأعلى للحسابات سنة 2017 بمباشرة نوع جديد من مهام التقييم وذلك من خلال فحص برنامج التنمية المجالية لإقليم الحسيمة "منارة المتوسط"، ورفع التقرير المنجز في هذا الإطار والذي يتضمن الخلاصات العريضة لتقييم البرنامج، إلى جلالة الملك.⁵²

50 - تم إنجاز هذه المهمة بناء على رسالة السيد رئيس مجلس النواب بتاريخ 18 يوليوز 2013 والتي يطلب فيها من الرئيس الأول للمجلس الأعلى للحسابات القيام بمهمة تقييم لمنظومة المقاصة بالمغرب، وذلك طبقا للمادة 148 من الدستور والمادة 224 من النظام الداخلي لمجلس النواب.

51 - <https://www.courdescomptes.ma/publications>

52 - نص البلاغ الصادر عن المجلس الأعلى للحسابات: تنفيذا للتعليمات السامية لصاحب الجلالة الملك محمد السادس، قام المجلس الأعلى للحسابات بفحص برنامج التنمية المجالية لإقليم الحسيمة "منارة المتوسط"، وذلك انطلاقا من دراسته للتقرير المعد من قبل المفتشية العامة للإدارة

ويظهر من خلال هذه المهام المنجزة من طرف المجلس، بأن المؤسسة العليا للرقابة أصبحت تواكب القضايا الراهنة للمجتمع وتهتم بها، سواء تلك التي تكون محط اهتمام الرأي العام والفاعلين الاقتصاديين والاجتماعيين على مستوى الداخل أو تلك التي تحظى باهتمام المؤسسات والمنظمات الدولية.

- منهجية التقييم والتحليل

لإنجاز هذه المهام اعتمدت المؤسسة العليا للرقابة على منهجية تشاركية تقوم على تشخيص واقع الحال وتلخيص الدروس المستخلصة واقتراح سبل الإصلاح. ولجمع المعطيات عادة ما يتم اعداد استمارات تتضمن معطيات كمية وكيفية وتوجيهها إلكترونيا إلى الجهات المعنية بالدراسة قصد الإجابة عنها.

أما عمليات التحليل والتقييم وتسجيل الخلاصات والتوصيات المضمنة بهذه التقارير، فتستند على منهجية تقوم على إشراك خبراء خارجيين ومتخصصين وإجراء لقاءات مع المسؤولين عن تنزيل السياسة أو البرنامج موضوع التقييم (تقييم الجبايات المحلية-2015).

وتظهر مراجعة بعض التقارير، بأن منهجية العمل قد تشمل كذلك استغلال نتائج مهام المراقبة السابقة التي تجريها المؤسسة العليا للرقابة والمتصلة بموضوع التقييم، بالإضافة إلى الاستعانة بنتائج الدراسات المنجزة سابقا في الموضوع من طرف الأجهزة المتخصصة والخبراء في هذا المجال (تقييم منظومة التقاعد بالمغرب: التشخيص وسبل الإصلاح- 2012 وتقييم منظومة المقاصة -2014).

وإذا كانت منهجية التقييم تعتمد على المسطرة التوجيهية وغيرها من المعايير المضمنة بمدونة المحاكم المالية، فإنها في نفس الوقت تعتمد على المعايير المعتمدة من طرف المنظمة الدولية للأجهزة العليا للرقابة المالية العامة والمحاسبة، بالإضافة إلى المقارنة مع التجارب الدولية المتصلة بموضوع التقييم (تقييم تدبير الكوارث الطبيعية - 2016).

الترايبية والمفتشية العامة للمالية، والذي تسلمه المجلس من الحكومة بتاريخ 3 أكتوبر 2017، طبقا لمقتضيات المادة 109 من مدونة المحاكم المالية. وعليه، رفع الرئيس الأول للمجلس للحسابات، السيد إدريس جطو، إلى صاحب الجلالة نصره الله التقرير المنجز في هذا الإطار، وقدم خلاصاته العريضة بين يدي جلالتة يومه الثلاثاء 24 أكتوبر 2017.

تقييم الجبايات المحلية: أهداف المهمة ومنهجيتها

تم اختيار هذه المهمة من طرف المجلس الأعلى للحسابات نظرا لكون الجبايات المحلية تشكل، باعتبارها مكونا مهما للنظام الجبائي المغربي، أحد آليات تدخل الدولة في السياسة الاقتصادية والاجتماعية على المستوى الترابي.

وتهدف هذه الدراسة كما تمت الإشارة إلى ذلك في صلب التقرير النهائي المتعلق بهذه المهمة، إلى تشخيص الوضع القائم للجبايات المحلية من الناحية الكمية والكيفية، ورصد أهم الإكراهات المرتبطة بها فيما يخص الجوانب القانونية والحكامة والتدبير، وتحديد النقائص التي تعتري النظام الجبائي المحلي، وإصدار توصيات واقتراح بعض سبل الإصلاح الكفيلة بتحسين هذا النظام.

ولإنجاز هذه الدراسة، اعتمد المجلس مقاربة تشاركية قائمة على استشارة أهم المتدخلين في مجال الجبايات المحلية من خلال توجيه استمارات تتضمن معطيات كمية وكيفية إلى مجموع الجماعات الحضرية والقروية بتراب المملكة وإلى المديرية العامة للضرائب والخزينة العامة للمملكة.

كما تم إجراء مقابلات وعقد لقاءات مباشرة مع المسؤولين عن تدبير بعض الجماعات ومع المسؤولين المركزيين لكل من وزارة الداخلية ووزارة المالية، وكذا ممثلي الكونفدرالية العامة لمقاولات المغرب من أجل استقصاء رأي الفاعلين الاقتصاديين بخصوص الجبايات المحلية.

2- آفاق تحسين أداء المؤسسات العليا للرقابة بشأن تقييم السياسات العمومية

بالنظر إلى التحديات التي تواجه المؤسسات العليا للرقابة المالية خاصة على مستوى تحقيق أهدافها الاستراتيجية المتمثلة - كما هو الحال بالنسبة للمجلس الأعلى للحسابات- أساسا في إحداث الأثر لدى المواطن وتطوير علاقتها مع مختلف الشركاء، وبخاصة البرلمان، فإن تحسين أداء هذه المؤسسات بشأن هذا النوع من المهام يستند على اعتماد بعض الإصلاحات والإجراءات المناسبة على المستويين التنظيمي والعملية.

- اعتماد هيكله مناسبة لتدبير العلاقة مع البرلمان

لا شك أن اعتماد بعض آليات التنسيق مع البرلمان ستمكن هذا الأخير وعلى غرار التجارب الدولية المتقدمة بهذا الخصوص، من تعزيز وظيفته المتعلقة بمراقبة المالية العمومية، وتقوية قدراته في مجال دراسة وتقييم البرامج والسياسات العمومية، وأن تدعم الوظيفة التشريعية للبرلمان في المجالات المرتبطة بالمالية العمومية.

وتماشيا مع هذا التوجه، فقد عبرت المؤسسة العليا للرقابة بالمغرب من خلال المخطط الاستراتيجي للمجلس، عن وعيها بأهمية تطوير علاقات بناءة مع مختلف الشركاء تقوم على التنسيق والتواصل والتبادل، في إطار الاحترام التام لاستقلالية المؤسسة، وذلك لضمان فعالية المهام التي تمارسها. كما سعت إلى اعتماد القواعد والآليات المناسبة التي تسمح لها بالرد على طلبات المساعدة المقدمة لها من طرف مختلف الشركاء، بشكل فعال.

وتتضمن هذه الآليات في إحداث لجنة داخلية مكلفة بتلقي ومعالجة الأسئلة والاستشارات الموجهة من الجهات الخارجية وبخاصة البرلمان، وذلك بالشكل الذي يتلاءم مع طبيعة وحجم المساعدة التي تقدمها المؤسسة للبرلمان وحجم المهام التي يمكن أن يطلبها هذا الأخير، ما دام أن نسبة كبيرة من المهام التي تقوم بها هذه المؤسسة تكون بمبادرة منها. ولا شك أن اعتماد بروتوكولات تنظم العلاقة بين المؤسستين (Parliamentary Protocols)، سيكون له أثر كبير على إنجاز هذه العلاقة كما هو الشأن بالنسبة للتجربة الأمريكية.⁵³

- تقديم الدعم الفني والتدريب اللازم لفرق التدقيق والتقييم

تتوفر بعض المؤسسات على العديد من الكفاءات الفنية التي يمكن أن تساعد على إنجاز مهام التقييم وتطوير تجربة المؤسسة في هذا المجال. وتقدم تجربة مكتب مساءلة الحكومة في الولايات المتحدة الأمريكية (GAO) بهذا الخصوص شكلا تنظيميا متقدما يمكن الاستئناس به لتتمين مردودية الخبراء والمدققين المتخصصين في تقييم السياسات العمومية، حيث تم تجميع الخبراء والاحصائيين والمهندسين ضمن فريق (ARM) "The Applied Research and Method Team" وذلك قصد مساعدة فرق التدقيق وتوفير الخبرة الفنية لهم في العديد من المجالات المتعلقة مثلا بالعلوم الاجتماعية وعلوم الإحصاء والمعلومات والاقتصاد والهندسة وتقنيات اختيار العينات وتحليل البيانات.⁵⁴

⁵³ - للاستزادة راجع : www.gao.gov (GAO-04-310G), GAO's Congressional Protocols

⁵⁴ - للاستزادة راجع: Working with Arm stakeholders and technical Chiefs : A Guide for Engagement Teams, 2013

وسيكون من المفيد جدًا أن ترصد المؤسسات العليا للرقابة هذه الكفاءات وتتنظمها في إطار خلية متخصصة لدعم فرق التدقيق والاستعانة بها في القيام بمهام التقييم التي تتطلب خبرة تقنية وعلمية معينة، إلى جانب الاستعانة بخدمات الخبراء الخارجيين من قبيل المهندسين والإحصائيين والخبراء القانونيين.

ولمواجهة التحديات المتمثلة في القيام بمهام تقييم السياسات العمومية، لابد أن تخصص المؤسسات العليا للرقابة جزءًا من مواردها لتمويل برامج التكوين المستمرة اللازمة لتأهيل العاملين بها ولتطوير مهاراتهم المتعلقة بإجراء الدراسات والبحوث ومختلف عمليات التحليل والتقييم، وكذا إعداد الدلائل المناسبة لمساعدتهم على إجراء هذا النوع والمهام، وتمويل عملية التعاقد مع خبراء خارجيين عند الضرورة.

- التنسيق مع أصحاب المصلحة لتجنب الازدواجية والتداخل في الأداء

تشارك العديد من التجارب في تكليف بعض المؤسسات الدستورية لمساعدة البرلمان في القيام بوظيفة تقييم السياسات والبرامج العمومية، كما هو الشأن بالنسبة للتجربة المغربية، استجابة لطلبات البرلمان أو بمبادرة منها. إلا أنه وعلى الرغم من اختلاف أهداف هذه المؤسسات، فقد تقوم بإنجاز نفس المهام دون تنسيق فيما بينها.

ولتجنب الازدواجية في الأداء (Duplication) والتداخل في العمل (Overlap) وتكرار الجهود، يتعين على المؤسسة العليا لمراقبة المالية العمومية أن تتحلى بنوع من اليقظة تجاه هذا الموضوع قصد الحد منه من خلال التنسيق مع البرلمان ومختلف الشركاء، باعتبارها مسؤولة عن تدعيم وحماية مبادئ الحكامة الجيدة.

ومن شأن هذا الحرص على تجنب الازدواجية في العمل أن يؤدي إلى ترشيد استخدام الأموال العمومية ويساعد على توفير الموارد التي غالبا ما تتسم بالندرية قصد استعمالها في تمويل الأنشطة ذات الأولوية بدلاً من القيام بنفس العمل.

خاتمة

إذا كانت الحكومة والمؤسسات العمومية والهيئات التابعة لها تنفرد بإعداد ووضع السياسات العمومية وتقييمها عند الاقتضاء، فإن للبرلمان - باعتباره الجهاز التمثيلي للمواطنين والجهة التي تمنح هذه الحكومة ثقتها من خلال التصويت على البرنامج الحكومي - الحق في تقييم ومناقشة هذه السياسات والبرامج العمومية لمعرفة مدى تحقيق الأهداف المرسومة والنتائج المحققة وأثر هذه النتائج على المجتمع.

وعموما يتركز دور البرلمان في اختيار السياسات العمومية المزمع تقييمها واستغلال نتائج عمليات التقييم لمحاسبة الحكومة على العمل الذي تقوم به، لأنه ليس من المفترض فيه أن يمتلك الخبرة التقنية والعلمية لإنجاز مهام التقييم التي عادة ما توكل إلى الخبراء والمؤسسات المختصة، وبخاصة المؤسسة العليا للرقابة.

وهنا تتجلى الحاجة إلى المؤسسات العليا للرقابة والتي تكمن أهميتها وفائدتها بالنسبة للمجتمع وأصحاب المصلحة في القيام بمهام التقييم والمراقبة والتدقيق وفق مبادئ الموضوعية والحياد والتجرد، لمساعدة البرلمان والحكومة على اتخاذ القرارات المناسبة بشأن المواضيع موضوع التدقيق والتقييم.

وهكذا، فإن دور المؤسسة يتمثل في التدقيق والتقييم والتحليل، وعند الضرورة، اقتراح التوصيات اللازمة لمعالجة أوجه القصور المسجلة، على أن يبقى القرار النهائي ضمن اختصاصات الحكومة والبرلمان اللذان يستطيعان على ضوء نتائج عملية التقييم أو المراقبة اتخاذ القرارات المناسبة سواء من حيث تمويل أو إعادة رسم أهداف وترتيب أولويات البرامج والمشاريع والسياسات العمومية.

وأمام هذه التحديات التي يطرحها تقييم السياسات العمومية سواء من حيث الخبرة المهنية أو من حيث الإمكانيات المادية المرصودة لها، تبقى المؤسسات العليا للرقابة مطالبة بتحسين وتطوير أداءها بشأن هذا النوع من المهام والذي يبقى رهينا باعتماد بعض الآليات التنظيمية والعملية، إن على مستوى تأطير العلاقة مع البرلمان باعتباره صاحب الاختصاص الأصلي في مجال تقييم السياسات العمومية، أو على مستوى تقديم الدعم الفني والتدريب اللازم لفرق التقييم، أو على مستوى التنسيق مع أصحاب المصلحة ومختلف الشركاء لتقادي الازدواجية والتداخل في العمل.

لائحة المراجع

المراجع باللغة العربية

- الدستور المغربي، الجريدة الرسمية عدد 5964 مكرر بتاريخ 30 يوليو 2011.
- القانون رقم 62.99 المتعلق بمدونة المحاكم المالية، الجريدة الرسمية عدد 5030 بتاريخ 15 أغسطس 2002.
- النظام الداخلي لمجلس النواب كما أقرته المحكمة الدستورية بموجب القرار رقم 17/65 بتاريخ 30 أكتوبر 2017.
- منشورات مجلس النواب، الإطار المرجعي لتقييم السياسات العمومية.
- البرلمان المغربي، دليل الجلسة السنوية لمناقشة وتقييم السياسات العمومية، 2021.
- منشورات مجلس المستشارين، دليل تقييم السياسات العمومية.
- المخطط الاستراتيجي للمجلس الأعلى للحسابات برسم سنوات 2018-2020.
- المنظمة الدولية للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة، دليل تقييم السياسات العمومية (GUID 9020)، 2019.
- المنظمة الدولية للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة، إعلان مكسيكو بشأن الاستقلالية، ISSAI 10.

المراجع باللغة الفرنسية

- KNOEPFEL Peter et al. Analyse et Pilotage des Politiques Publiques, Zurich/chur, 2006 ;
- LAMARQUE Danièle, l'Évaluation des Politiques Publiques Locales, L.G.D.J. Paris, 2004 ;
- LEMIEUX, V. L'Étude des Politiques Publiques, Québec : Les Presses de l'Université Laval, 2^e Edition, 2002 ;
- BION Jean-Yves, Moquay Partick, Balisage d'une Démarche d'Évaluation des Politiques Publiques, CERTU, 2004;
- DELEAU M. et al. Evaluer les Politiques Publiques : Méthodes, Déontologies, Organisation. Rapport pour le Commissariat General du Plan, Paris, la Documentation Française, 1986 ;
- VIVERET Patrick, L'Évaluation des Politiques et des Actions Publiques, Rapport au Premier Ministre, Paris, La Documentation Française, Collection des Rapports Officiels, Juin, 1989 ;
- Conseil Scientifique de l'Évaluation, Petit Guide de l'Évaluation ;
- AFIGESE-CT- Groupe de Travail « Evaluations des Politiques Territoriales », Glossaire de l'Évaluation, Paris : les éditions de l'épargne, 2001 ;
- Décret n° 82.90 du 22 Janvier 1990 relatif à l'évaluation des politiques publiques ;
- Décret n° 98.1048 du 18 Novembre 1998 relatif à l'évaluation des politiques publiques ;

المراجع باللغة الإنجليزية

- THOMAS Dye, Understanding Public Policy, New Jersey : Pearson 14th Edition, 2012 ;
- H. Rossi PETER, Mark W. Lipsey, Howard E. Freeman, Evaluation a Systematic Approach, 5th edition, Sage, 1993;
- International Journal of Government Auditing, January 2015;
- U.S. Government Accountability Office, Designing Evaluations, January 2012;
- GAO's Congressional Protocols (GAO-04-310G);
- Working with Arm Stakeholders and Technical Chiefs : A Guide for Engagement Teams, 2013.

المواقع الإلكترونية:

www.intosai.org

www.courdescomptes.ma

www.gao.gov

<https://www.chambredesrepresentants.ma/ar>

<http://www.chambredesconseillers.ma/ar>