

نشر في: السيد عبد المطلب غانم (محرر)، تقويم السياسات العامة، القاهرة:
مركز البحوث والدراسات السياسية، ١٩٨٥، الفصل ٤.

بسم الله الرحمن الرحيم

معايير تقويم السياسة العامة

فى

"الإدارة العامة"

د. السيد عبد المطلب غانم

عندما طلب منى الإجابة على السؤال: "ما هى معايير تقويم السياسة العامة فى الإدارة العامة؟" وجدت نفسى فى مأزق حقيقى جوهره سؤالان: أين السياسة العامة من الإدارة العامة؟ وهل المعايير هنا ما يتصف منها "بالإدارية"؟ وإن كان هذا، وهو أقرب إلى المنطق فى ندوة عن "تقويم السياسة العامة"، فهل يقصد بها ما هو قابل للإدارة أى التنفيذ والتطبيق أم ما يرتبط بأداء الجهاز الإدارى فى نظام السياسة العامة العامة؟ ولا أعتقد أن الإجابة على هذه الأسئلة ستحول دون وقوعى فى ورطة جوهرها "ما هو المعيار" وقد يكون المعنى واضحاً إن قلنا: عاوره وعائره عياراً ومعايرة فى الموازين والمكاييل، أما فى التقويم فنجد فى الإنجليزية: "يقوم: يضع يقيناً قيمة للشىء، أن يقدر بعناية، وفى الرياضيات: يذكر يقيناً قيمة رقمية للشىء"، وعليه فالمعيار "مقياس standard للحكم، أو قانون أو قاعدة أو مبدأ أو واقعة راسخة نصيغ بها حكماً صحيحاً" (The Lexicon Webster Dictionary 1981)، وفى العربية "قوم السلعة واستقامها: قدرها ... وقومت الشىء، فهو قويم، أى مستقيم" و"عير الدينار: وازن به آخر ... والمعيار: ما عير ... والعيار: ما عايرت به المكاييل" (لسان العرب)، فكيف نفهم "المعيار" و"المقياس (المعايرة)" و"مستوى (وحدة أو عيار) القياس" و"التقويم"؟

ولعل هذه المقدمة تسمح بتحديد مشكلة هذه الدراسة: أين يبدأ وأين ينتهى نشاط التقويم الذى يقوم به دارس و/أو ممارس الإدارة العامة؟ وماذا يستخدم لاستخلاص نتائجه وأحكامه عن السياسة العامة؟ وفى الإجابة على السؤال الأول تقدم الدراسة نقطتين: موضع السياسة العامة من، وبؤرة التركيز فى، الإدارة العامة، ومناطق استخدام التقويم فى نظام السياسة

العامة، وفي الإجابة على السؤال الثانى نستجلى ما يستخدمه دارس و/أو ممارس الإدارة العامة فى تقويم صنع وتنفيذ ومضاعفات السياسة العامة.

١. موضع السياسة العامة من، وبؤرة التركيز فى، الإدارة العامة

لقد أصبحت الإدارة العامة فى الثلاثينيات - فى ظل ازدهار "الإدارة الداخلية" - ابنياً غير شرعى، وبدلاً من الجرى فى ركاب استغلال "الإدارة الداخلية"، بدأ البعض فى دراسة مجالى علم السياسة والإدارة العامة، وذلك فى شكل بحوث "السياسة العامة"، وربما أخطأ هؤلاء الدارسون بترك التعريف الضيق لحقلهم والذى ساد فى الثلاثينيات، ولكنهم ارتكبوه عن وعى وإيمان بطموحاتهم، فكان تعريفهم الجديد ملائماً ومنسجماً مع تدريبهم وانتمائهم إلى علم السياسة، فأصبحت الإدارة العامة تعنى "بحث جوانب النشاط الحكومى فى تنفيذ القانون والسياسة العامة، ولم يكن التغيير خطأ، ولكن كان له أثران على الإدارة العامة، فمن جانب "ترك حقل الإدارة العامة بقاعدة غير دقيقة ومتحولة وغير متميزة عن علم السياسة ... حتى أصبحت الإدارة العامة لا مجرد حقل فرعى لعلم السياسة ولا تشمله، فقد أصبحت ببساطة مرادفاً لغويًا"، وأصبح التعريف الجديد "تحدياً لاندماج الحقل" فقد جعل من غير الممكن حقاً تحديد مجال النشاط الحكومى الذى لا يمكن اعتباره فى داخل نطاقهم، وفى محاولة تعريف الحقل تبخر الحقل" (Landau 1962: 9) ومن جانب آخر، كان النجاح المطلوب باصطلاحات السياسة العامة "لا يمكن أن يتوقف عندما يبتلع كل علم السياسة، وإنما عليه أن يتشرب علمى الاقتصاد والاجتماع أيضاً" (Simon 1947: 201).

ولقد عبر والدو عام ١٩٥٥ عن الوضع العام للإدارة العامة، ومازال تعبيره صادقاً إلى حد كبير اليوم، فبعد أن فحص كتاب ففنز وبروستوس "الإدارة العامة" (Pfiffner & Prethus 1953) وكتاب ديموك وديموك "الإدارة العامة" (Dimock & Dimock 1953) وصل إلى القول:

"إن كلا الكتابين يوجه اهتماماً للوضع السياسى للإدارة العامة أكبر بكثير من الكتب السابقة، وكلاهما يوجه اهتماماً أكبر لرسم وتنفيذ السياسة (العامة) وكلاهما يستفيد بالكثير من حقائق دراسات علم النفس والعلوم الاجتماعية الأخرى التى لم يكن من السهل الوقوف عليها منذ ربع قرن مضى، كلاهما أخيراً ذو مرونة وذو طابع جدلى متفلسف لم يكن ليتمكن أن تتميز به المحاولات الرائدة فى هذا العام" (والدو ١٩٦٥: ٨٦).

وبعد دراسة برامج الإدارة العامة فى الولايات المتحدة قرر:

"وتدرس الإدارة العامة عادة كجزء من المنهج الأعم، وهو علم السياسة - العلم الذى يعكس كلا الإطار التاريخى للإدارة العامة وتوجيهها نحو الطابع العام - وفى بعض المنظمات يتخذ مقرر الإدارة العامة كياناً مستقلاً كدراسة أو مدرسة، وفى كلا الحالين يكون من الأهمية بمكان من غير شك العلاقة فى الدراسة بين الإدارة العامة وعلم السياسة، وابتنظرو من الطالب - بل يطلب إليه - أن يحيط إعداد ذاته للدراسة أو العمل بسياج من توجيه نفسه لدراسة مختلف نواحي النظرية السياسية العامة، والمنظمات الحكومية الأمريكية، والعلاقات والمنظمات الدولية، الحكم المقارن والسياسة (المقارنة)، القانون العام وفقهه، الأحزاب السياسية، المذاهب السياسية، جماعات الضغط" (الدو ١٩٦٥: ٩٠).

وعلى أية حال، فإنه على الرغم من أن الخيط الرابط لهذا القطب من أقطاب الإدارة العامة هو "السياسة العامة"، فإنه يمكن تحديد أربعة اهتمامات متميزة ومترابطة فى آن واحد (فى التفاصيل: غانم ١٩٨٨):

الأول، جعل "السياسة العامة" مفهوماً محورياً فى كتب الإدارة العامة وانتهى بجعل نظام الإدارة العامة هو "النظام السياسى"، وبدأ هذا من تقرير هوايت (8 6: 1955 White) أن "الخدمات الإدارية فى حالات عديدة لا تعمل فى فراغ محايد وإنما فى محيطات عاصفة وراعدة"، ويتبع هذا "أن الإدارة مرتبطة ارتباطاً لا يمكن تحاشيه بالسياسة (العامة) ومن خلال السياسة (العامة) بالسياسة politics" فوظيفة الهيئات التشريعية هى "توضيح الغاية من وجهة النظر، البحث عن الاتساق فى السياسة العامة، العمل على جعل الحكومة مستجيبة للرأى العام، الحكم على جدوى وحكمة الاقتراحات الرسمية، ومراقبة الخدمة العامة"، وأن الأجهزة الإدارية هى مصدر البيانات الأساسية والمعلومات الخاصة المطلوبة للوصول إلى قرارات تشريعية، وأن "المبادأة بصياغة السياسة العامة قد انتقل من الهيئات التشريعية، وتقع الآن وأساساً فى الأجهزة الحكومية وجماعات خارجية (عن الهيئة التشريعية)"، وانتهى هوايت إلى تقريرين مهمين: أحدهما أنه "إذا لم يكن للإدارة نزوع إلى السياسة (العامة) فلا بد أن تكشف لها نزوعاً"، والآخر أن "التأكيد على أن السياسة والإدارة أبنية وعمليات مستقلة ومنفصلة فى النظام الأمريكى غير صحيح، وأن نقول أنه يجب أن يكونا منفصلين ومستقلين من الصعب الدفاع عنه فى ظل طبيعة الحكومة الديموقراطية"، وينتهى هذا التيار بما انتهى إليه كتاب شاركانسكى (Sharkansky 1972) "لكى ينجح أحد الكتاب فى تقديم بعض الدراسات للإدارة العامة فإن مادته يجب أن ترتب بالطريقة التى تساعد القارئ على أن يفهم كل ملمح من

ملاحم العملية السياسية والعلاقات التي تعطى أهمية لكل ملاحم من هذه الملاحم"، ويركز الكتاب على: البيئة، مدخلات النظام، مخرجات النظام، عملية التحويل، والتغذية العكسية.

ويهتم الثانى بتحليل السياسة العامة وانتهى بها إلى نماذج تحليل النظم السياسية، فالبعض يبحث عن "الصدق" والبعض عن "تصميم سياسات أفضل"، والبعض يبرر مواقف، والبعض عن تنفيذ كفاء وفعال للسياسات، والبعض عن تعبير عن تفضيلاته، ونجد النماذج الأساسية: نموذج الصفوة والجماهير، نموذج الجماعة، نموذج النظم، والنموذج المؤسسى، والنموذج التجريئى، والنموذج الرشيد، والواقع أن كل هذه النماذج يجد أصوله لدى علماء السياسة، وهو عبارة عن تطبيقات لنماذج أو "اقترايات" تحليل النظم السياسية حتى كاد يصدق قول درور "علوم السياسة (العامة) رمز لفظى للمعرفة الخاصة المتعلقة بتطبيق العلم السياسى مع العلوم الاجتماعية الأخرى وعلوم القرار على مشكلات السياسة (العامة)" (Dror 1973).

ويهتم الثالث بصنع القرار ولم يستوعب - ربما عن عمد - تحذير سيمون السابق الذكر، فانتقل إلى صنع السياسة العامة حتى أصبح صنع السياسة العامة عنده مرادفاً للعملية السياسية، أو بالأحرى "صنع القرار" مرادفاً "للعملية السياسية".

وانتقل الرابع - فى السبعينات والثمانينيات - إلى اهتمامات محدودة ومحددة لعلها أكثر وعياً بتحذير سيمون، وهى:

- التركيز على المشكلات القابلة للحل، سواء لتوافر نظرية فنية صحيحة، أو لتنوع السكان المستهدفين، أو لحجم الجماعة المستهدفة، أو لمدى التغيير السلوكى المطلوب،

- التركيز على التنفيذ واستخدام المعرفة، فقد "انتهى عصر القرار، وجاء عصر التنفيذ، وحن الوقت لتعديل الأهداف"،

- التركيز على مشكلات واستراتيجيات إنهاء البرامج والسياسات العامة،

- التركيز على السياسات العامة المقارنة،

- والتركيز على الأساليب التي يمكن أن يستخدمها دارس و/أو ممارس الإدارة

العامة.

ويمكن أن نقرر صراحة الآن أن استيعاب وهضم الإدارة العامة علم السياسة والعلوم الاجتماعية الأخرى المرتبطة بالسياسات العامة مفيد ومثمر، ولكن احتواءها هذه العلوم ضار بالحقل سواء من حيث مواضع اهتمامه أو من حيث موضوعات اهتمامه، ولا يمكن أن يكون

الهدف علم إدارة سياسى وآخر اجتماعى وآخر سيكولوجى وهلم جرا، ولا بد هنا أن نعى عدة حقائق:

أولاً، أن البيروقراطيات العامة متعددة الوجوه، فهي من جانب وأساساً أداة تنفيذ السياسات العامة، وجماعة مصلحة لها حقوق مشروعة في تحييد والدفاع عن سياسات معينة، وهي قناة لتوصيل وتكثيل مصالح مجتمعية، وهي كما تحل مشكلات المجتمع تخلق مشكلات في المجتمع،

ثانياً، على الرغم من تورط البيروقراطية في صنع السياسة العامة لسبب أو آخر من الأسباب السابقة أو لسيطرتها على العمليات الإنتاجية (مادية أو اجتماعية) في المجتمع فإن مجالها الأصيل هو التنفيذ، وإن دخلت الصنع تدخله كأداة تساعد صناع السياسة العامة على تبني "أفضل السياسات"، ولا تدخله كطرف محبذ أو مدافع عن سياسة ما، وينبغي أن يكون هذا التمييز واضحاً عند معالجة الإدارة العامة،

ثالثاً، جل أنشطة تقويم السياسة العامة من المهام الأساسية لمنظمات التنفيذ فهي مسئولة عن الأداء وضبطه، ولكن التقويم ليس حكرًا عليها، فقد تقوم به منظمات أخرى أو أشخاص فرادى أو جماعات، وموضع اهتمامها الأساسى المخرجات وليس النواتج، وارتباط الأداء بالغايات والأهداف أكثر من ارتباط الأهداف بالسياسات (سنوضح هذا فى المواضع التالية).

٢. مناطق استخدام التقويم فى عملية السياسة العامة

"الإدارة العامة ... من الحقول التى تؤكد الآن على تحليل السياسة (العامة) ... ويتطلب تحليل السياسة معرفة ما يلي: "عمليات صنع، وتنفيذ، وتقويم السياسة"، "استراتيجيات الأمثلية optimization واختيار البدائل"، و"الخصائص التوزيعية للسياسة بالنسبة للمجالات الوظيفية المحددة" كالصحة والنقل، ويحتاج المهارات فى: التحليل الاقتصادى/الاجتماعى، والتشخيص السياسى، كما فى مسح قوة الجماعة، والعلاقات التشريعية - التنفيذية، وفهم وتأويل المشكلة، وتحديد الموضوعات، وفى تقييم البرنامج، ويوعز بمعرفة والالتزام "بقيم المصلحة العامة" التالية: استخدام البيانات والتحليل لتوسيع مجال الاختيار العام، السياسات والبرامج التى تعزز المساواة فى الفرصة والمعيشة، إجراءات زيادة فهم المواطن للاختيارات العامة وأثرها، معيارية صياغة البرنامج وأدائه، إجراءات التقدير المنصف والكامل لمنافع

وتكاليف البرنامج بالنسبة للجماهير المختلفة، وإجراءات زيادة مشاركة العملاء (الزبائن) والجمهور في صنع وتقييم السياسة" (Nigro & Nigro 1973: 73).

ويدخل التقويم في كل هذا، في المعرفة الضرورية، والمهارات المطلوبة، والقيم التي نبغى الالتزام بها، ولكن ماذا يعد "إدارياً" من كل هذا؟

ولا تتجاهل إجابتنا انتقاد درور (Dror 1971a; 1971b; 1983) اعتمدنا على إسهام العلوم الطبيعية والاجتماعية في صنع السياسة العامة، فقد نمت نظرة ضيقة فجعلت كل المشكلات مصاغة في أطرها المرجعية المتخصصة، فاعتبر الاقتصاديون كل المشكلات مشكلات اقتصادية، وجعلها المهندسون فنية، وربطها علماء النفس بديناميات الشخصية، فعجزوا عن تنمية مقترحات محددة من نتائجهم يمكن لصناع السياسة دراستها، وانتقاده لعلوم الإدارة بأنها تجاهلت أو تحاشت مسائل القيم الأساسية وبأنها غير قادرة على معالجة الظواهر غير العقلانية وبأنها تجاهلت الظروف السياسية والثقافية الداخلية، وتأخذ في الاعتبار توصياته بالاهتمام "بنظم التوجيه المجتمعية" حيث لا ينصب الاهتمام على المحتوى الموضوعي للسياسة العامة، وإنما على "الأساليب والمعارف والنظم المحسنة للصنع والتنفيذ والتقويم الأفضل للسياسة العامة، وبالتركيز على المستوى الكلي، كذا بالمزج بين المعارف المختلفة خاصة العلوم السلوكية التي لقيت تطبيقات واسعة في الإدارة العامة، وبالمزج بين الأبحاث النظرية والأبحاث التطبيقية (Dror 1971a: 49).

ويمكن أن نبدأ من هذا التصور المبسط لعملية السياسة (شكل "١") والذي نتخذ منه أساساً لتحديد موضع استخدام التقويم الذي يقوم به الإداري (شكل "٢")، ولنتذكر أن أهم الفروض التي تتضمنها عملية صنع السياسة كما تعكسها الخبرة الأمريكية هي:

- تختلف طرق تفسير الأحداث التي تحدث في المجتمع باختلاف الناس واختلاف زمنها.

- قد تتولد عن نفس الحدث الواحد مشكلات عديدة.

- تختلف درجة وصول الناس إلى عملية صنع السياسة في الحكومة.

- لا تعالج الحكومة كل المشكلات العامة.

- تعالج الحكومة العديد من المشكلات الخاصة كما لو كانت مشكلات عامة.

- لا تحل الحكومة العديد من المشكلات على الرغم من أنها تعالجها.

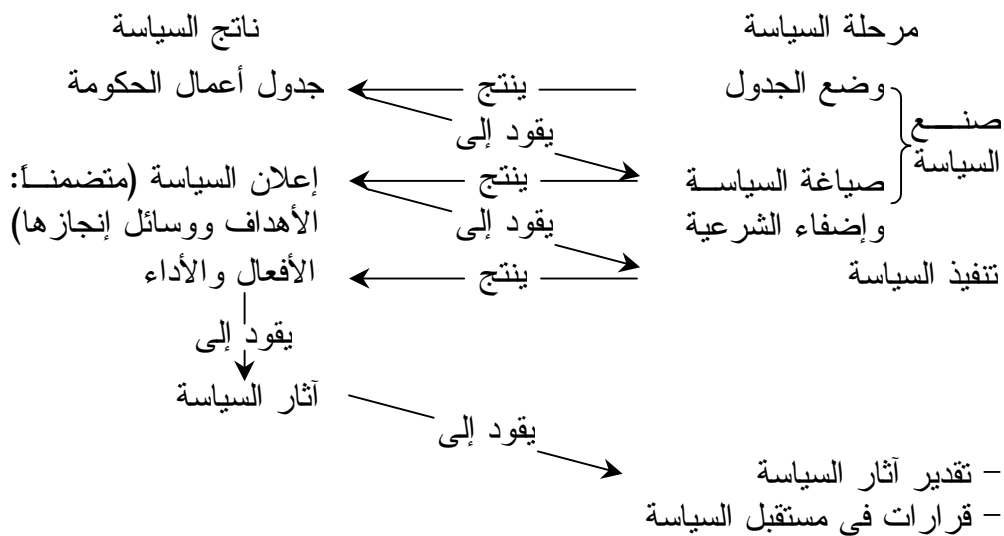
- لا يواجه صناع السياسة مشكلة معطاة.
- تعرف المشكلات والمطالب ويعاد تعريفها باستمرار في عملية السياسة.
- يعرف صناع السياسة أحياناً المشكلات للناس الذين لم يعرفوها لأنفسهم.
- ينمى العديد من البرامج والسياسات وينفذ دون تعريف واضح للمشكلات.
- كل السياسات العامة متحيزة مع جماعات وضد جماعات أخرى.
- ولا يوحد نظام مثالي للسياسة العامة بعيداً عن تفاصيل مصممي ذلك النظام (Jones 1977: 7 8).

ويمكن أن نضيف بعض الفروض المتعلقة بالدول النامية:

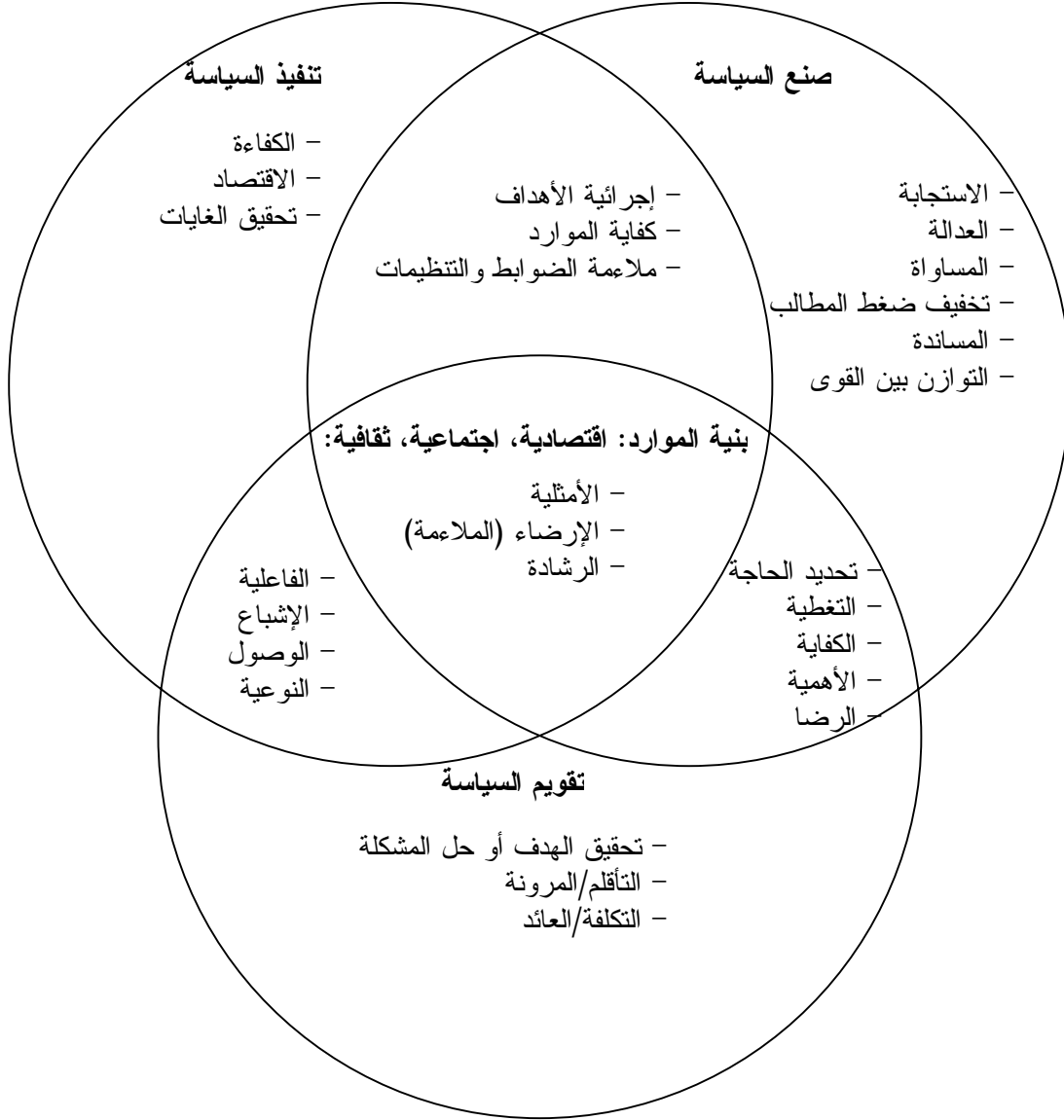
- تفتقر البلدان النامية إلى نظم السياسة العامة، فالغالب قرارات وبرامج وخطط مجزأة ومتفرقة.

- احتمالات التعارض بين مكونات السياسة العامة الواحدة كبيرة.
- تبنى معظم قرارات السياسة على معلومات ضئيلة واتصالات محدودة.
- تصنع معظم قرارات السياسة العامة في ظل ظروف أزمة.
- تميل معظم السياسات إلى التغييرات الضخمة.

شكل "١" عملية السياسة العامة



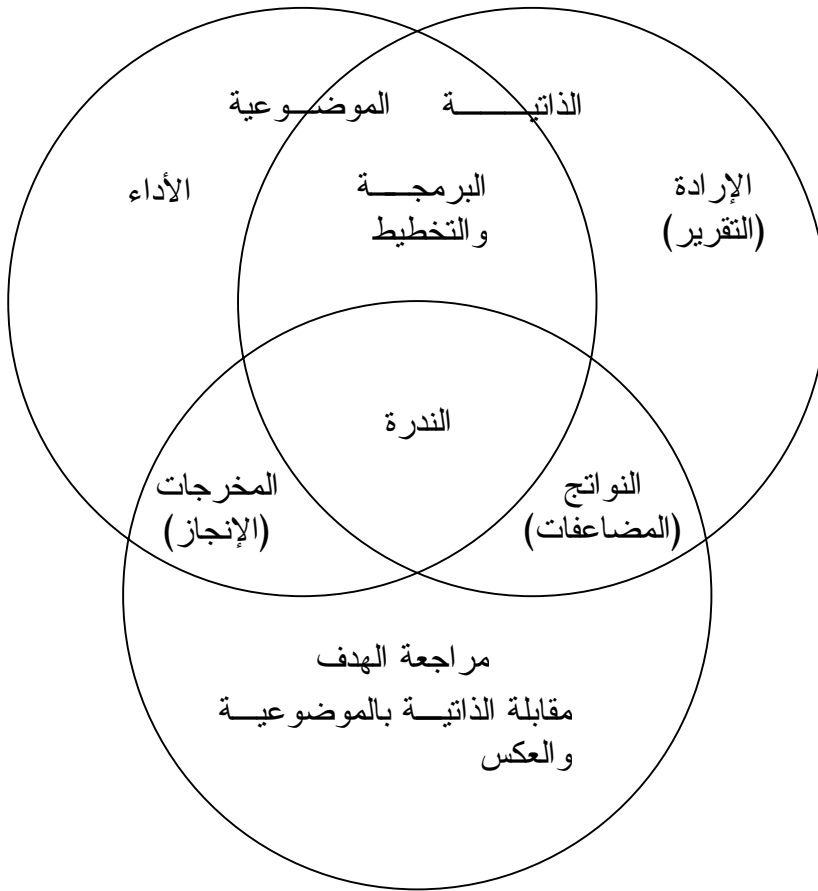
شكل "٢" مجالات ومعايير التقييم



ومن أهم السمات التي ذكرها ريبلي وفرانكلين (Ripley & Franklin 1984: 8) لعملية صنع السياسة العامة في الولايات المتحدة: أولاً، توجد حكومات فرعية لها مواقف هامة بالنسبة للموضوعات المختلفة، فهي غير متساوية في سيطرتها على مجالات السياسة العامة، وتختلف سيطرتها بالنسبة للموضوع من فترة إلى أخرى، والحكومة الفرعية تشكيلة من "أعضاء الكونجرس والعاملين به وبعض البيروقراط وممثلي الجماعات الخاصة والمنظمات الخاصة المهمة بمجال السياسة"، ومعظم ما تنخرط فيه الحكومات الفرعية هو "السياسة الروتينية" التي لا تتضمن درجة عالية من الجدل ولا تتغير إلا ببطء شديد، ولذلك فإن عملياتها لا تفتح لمن هم خارجها إلا في حالات ثلاثة:

- إذا اختلف أعضاء الحكومة على موضوع اختلافاً أساسياً، فقد يصبح الاختلاف عاماً ويلفت انتباه من هم خارجها،
- إذا هددت الحكومات الفرعية مصالح الرئيس أو قادة الجهاز الإدارية أو أعضاء الكونجرس فإن لديهم موارد رسمية وغير رسمية للتدخل،
- قد يدخل في اختصاص الحكومة الفرعية موضوع جديد يلفت انتباه من هم خارجها.

شكل "٣" تفاعلات التقويم



ثانياً، الفصل بين المؤسسات التي تتشارك في السلطات، فتوجد - طبقاً للدستور - ثلاثة فروع للحكومة متميزة في سلطاتها وطريقة شغل مناصبها، لكن توزيع هذه السلطات تم بطريقة تجعل التفاعل أو على الأقل التعاون بينها ضرورياً إذا أريد إنجاز أى شىء، وتعزز الحكومات الفرعية إمكانيات التعاون والحلول الوسط بين المشاركين، وترتبط علاقات التعاون والصراع بين الكونجرس والبيروقراطية بعدة ظروف:

- كلما ارتفعت درجة الانسجام الشخصي بين الجهتين كلما زاد التعاون، كلما قلّ زاد الصراع،

- كلما زاد الاتفاق الأيديولوجي والبراجماتي بين الجهتين زاد التعاون،

- كلما زادت مشاركة الكونجرس الفعلية في صنع السياسة كلما زاد التعاون،

- كلما قلّ بروز الموضوع للمواطنين وجماعات المصالح كلما زاد التعاون،

- كلما طمحت المنظمة الإدارية إلى توسيع سلطاتها ونفوذها زاد الصراع، وإذا كان الرئيس وأغلبية الكونجرس من حزب واحد زاد التعاون.

ثالثاً، يفوض الكونجرس بعض سلطاته إلى البيروقراطية، وعلى الرغم من أن هذا يخفف العبء عن الكونجرس، فإنه يجعل جزءاً كبيراً من السياسة العامة تصنعه البيروقراطية دون انتباه واضح من الكونجرس، ولكن الكونجرس مازال له حق الرقابة التشريعية على البيروقراطية، وتتمثل في:

- الاهتمام بجوهر التشريع في مراحل تمريره المختلفة،

- الاهتمام بالعاملين بالمنظمة الإدارية سواء من حيث الحجم أو التعيينات أو المهايا أو المكافآت،

- الاهتمام ببنية المنظمة وذلك عن طريق التحكم في تنظيمها وميزانيتها،

- الاهتمام بعمليات صنع السياسة في المنظمة عن طريق طلب التقارير والبيانات التي تقدمها المنظمة، وباستخدام الفيتو التشريعي،

- الاهتمام بميزانية المنظمة سواء في إقرارها أو تخصيصها أو إنفاقها.

ويسمح لنا هذا التحليل باستخلاص عدة نتائج: أولاً، متى تصنع السياسة العامة داخل البيروقراطية تسيطر معايير ومقاييس تقويمها، وتستخدم نتائج التقويم بصورة أفضل أو قد يساء استخدامها، ثانياً، متى تصنع السياسة في إطار التعاون بين البيروقراطية والهيئة التشريعية فإن التقويم الذي تقوم به البيروقراطية مهم ولكنه ليس الوحيد وتعتمد سيطرته على: درجة التعاون أو الصراع بينهما، ومدى توافر تقويم آخر يعتمد عليه لدى الهيئة التشريعية، ثالثاً، متى تصنع السياسة في الهيئة التشريعية فإن معايير تقويمها تسيطر، أو معايير تقويم جماعات المصلحة تبعاً لقوة نفوذها داخل الهيئة التشريعية، رابعاً كل هذا احتمالي ومرهون

بوجود جهود تقويم ذات نتائج واضحة ويقينية لدرجة ما، وإلا نجد صنع السياسة العامة موضع عمليات تحبيذ وتفضيل، تعتمد على بلاغة الحجة.

ولعل معنى كلمة "التنفيذ" واضح وجلى، ولكن الأهم "ما الذى ينفذ؟ إنه ليس يقيناً" السياسة العامة" وإنما البرامج أو الخطط التى تترجم السياسة إلى إجراءات حركية فالصعوبة التى تواجه أى حكومة ليست تحديد السياسات الصحيحة على الورق، وإنما إيجاد الوسائل لتحويلها إلى عمليات عقلية مجدية، فمشكلتها أن لديها الكثير من الحلول الجيدة (السياسات) والقليل من الأفعال المناسبة، فقد تبدو السياسات – فى البداية – مبشرة بتحقيق أهداف جديوة بالثناء، ويمكن أن تمررها تحالفات كبيرة ومتباينة من صناعات السياسة، ويولونها أولوية عالية، وعندما يحل وقت التنفيذ يلزم تعريف السياسة العامة بدقة، وهنا تتفجر الصراعات، فلا يتفق المنفذون على ما يجب عمله، ولا كيفية عمله، ويتدخل صناعات السياسة لإعادة صياغة الأولويات أو لتحويل موارد البرنامج إلى أغراض أخرى، ويغرق البرنامج فى صراعات بين المنفذين والمستفيدين وصناعه حول تخصيص وأغراض موارد البرنامج، وغالباً ما ينظر إلى فشل البرنامج على أنه فشل تنفيذى، ذلك أن عدم الاتفاق سمة هذه المرحلة بينما الاتفاق سمة المرحلة السابقة، ولكن هذا خطأ، فما بدا اتفاقاً واضحاً على السياسة العامة لم يكن إلا مجرد أيديولوجية تربط تحالفاً متناقضاً أكثر منه توافقاً أصيلاً على أهداف ووسائل معينة للسياسة العامة.

ولا يعنى هذا أن التنفيذ غير مسئول عن الفشل، فأحد مصادر هذا هو كون التنفيذ تعقيدة من العمل المشترك، فكثيراً ما يلتحم تعدد الأطراف وتعدد وجهات النظر فى إحداث التأخير وفى العديد من الحالات خنق الجهود الإدارية المبدولة لضمان العمل المشترك لتنفيذ البرنامج، فقد فشل برنامج التنمية الاقتصادية فى أوكلاند Oakland على الرغم من الاتفاق على غايات السياسة (توفير فرص عمل للزنوج العاطلين) وعلى وسائل تحقيقها (مثل خلق فرص عمل من خلال منح للأعمال العامة)، إلا أن اختلاف وجهات نظر المشاركين حطمت البرنامج لعدة أسباب (Pressman & Wildavsky 1973):

- عدم التوافق مع الالتزامات الأخرى المباشرة،

- فضل البعض برامج أخرى كنتفضيل الريف على الحضر،

- الالتزامات المتزامنة نحو مشروعات أخرى، فقد كان بعض الأطراف منخرطاً فى

أعمال أخرى مما أخر التنفيذ،

- الاعتماد على بعض الأشخاص الذين لا يشعرون بالإلحاح،
- اختلاف الرأى حول القيادة والدور التنظيمى الصحيح،
- الاختلافات القانونية والإجرائية، فقد أصبحت المسائل القانونية هى الأساس وفرص العمل فى نهاية قائمة الاهتمامات.
- ومصدر ثان للفشل هو ما صوره باردانتش باسم "نظام المباريات" (Bardach 1977) والتي توضح استراتيجيات المشاركين وأهمها:
- مباراة الإدارة الداخلية، وتعنى تصميم أدوات وإجراءات إدارية أفضل، وإعطاء المنظمات الإدارية المتخصصة المزيد من السلطة،
- التظاهرية Tokenism: "محاولة الظهور أمام الرأى العام على أنه يساهم فى عنصر من البرنامج، بينما هو لا يقدم إلا أقل القليل"،
- المال السهل: وهى مباراة يلعبها القطاع الخاص الذى يريد الحصول على أكبر قدر من أموال الحكومة مقابل بعض عناصر البرنامج ذات القيمة الضئيلة،
- المقاومة المكثفة: بحجز العناصر الحرجة عن البرنامج، أو مضاعفة كفاءة الجهاز الإدارى ليفرض عقوبات على عدم الطاعة والإذعان،
- مباراة الميزانية: ينشد رؤساء المنظمات تعظيم ميزانيات منظماتهم، وأهم ملامح هذه المباراة تحريك الأموال بطريقة ما، وإلى أماكن ما، وبسرعة على حساب بعض الأهداف المبرمجة،
- الاعتماد funding (التمويل): تحاول المكاتب التى تتلقى معونات ومساعدات أن "تتقذ ليس فقط المال وإنما أيضاً مرونة استخدامه"،
- التكديس ("التكويش"): بينما يرى البعض أن البرنامج يتحرك فى الاتجاه المنشود يرى البعض أنه مورد سياسى جيد، ويفشلون فى إدراك الأطراف الأخرى المنخرطة ولأى غرض متوقع،
- التثبيت: وهى لعبة يلعبها أى واحد، فكل ما تتطلبه هو القدرة على والرغبة فى توقف تقدم البرنامج حتى تتحقق شروطه، ولا يرغب أى ممن يلعبون هذه المباراة فى قتل البرنامج،

- ومباراة الأرض ليست أرضنا: تحاول بعض المنظمات توسيع نطاق اختصاصها، ولكنها تتبخر عندما تكتشف أن المشروع سيجعلها أعباء عمل كثيرة أو أنه سيدخلها في منطقة تنازع.

وعلى ضوء الدراسات السابقة يمكن وضع مهام الإدارة المتاحة نحو النتائج والأداء:

(١) وضع غايات برنامج التشغيل: ويتطلب مهمتين:

- وضع الأهداف والغايات والأولويات باصطلاحات الموارد المتاحة والنتائج التي يجب تحقيقها في الزمن المحدد،

- وتنمية خطط حركة وعمل لإنجاز النتائج،

وينبغي أن يسترشد في وضع الغايات بما يلي: (١) يجب أن تكون الغاية متسقة مع أهداف السياسة العامة (٢) تجب صياغة الغاية باصطلاحات سلوكية، فيجب أن تصف بوضوح الأفعال المطلوبة، والنتائج المرغوب فيها والقابلة للملاحظة، (٣) يجب أن تكون للغاية مرامي (مستهدفات) مباشرة وتاريخ انتهاء محدد (٤) يجب أن تتضمن الغاية معياراً محدداً للأداء مثل كم والنسبة المئوية والموقع ومستويات العاملين والنفقات (٥) ويجب أن تكون الغاية مثيرة للتحدي وقابلة للتحقيق في آن واحد.

(٢) تنفيذ خطط التشغيل: ويتطلب ما يلي:

- إسناد المسؤوليات، وتفويض السلطة، وتخصيص الموارد،

- استخدام نظم الإدارة الكفيلة بالتنسيق بين موارد المنظمة وأدائها،

- إشراك الناس في النشاط الإنتاجي من خلال مستهدفات الأداء المشتركة وعمليات

التشغيل ومن خلال التدريب وتعزيز التصرفات الإيجابية،

- وتتبع المؤشرات المباشرة للإنتاجية، والتقدم نحو النتائج النهائية.

(٣) تقويم النتائج: ويتطلب:

- تقويم المخرجات والنواتج باصطلاحات: الفاعلية (بما فيها النوعية) والكفاءة

والاقتصاد،

- تخليق وتنفيذ تحسينات في الغايات والنتائج والعمليات الإدارية (لزيادة الإنتاجية من

خلال تكنولوجيا أفضل، واستخدام أفضل للناس، وهلم جرا).

٣. التقييم والمعايير، المخرجات والنواتج

وللإجابة على السؤال الثانى: ماذا يستخدم دارس و/أو ممارس الإدارة العامة لاستخلاص نتائج وأحكامه فى تقييم السياسات العامة ينبغى أن نشير عدة تمييزات محورها وضع التعاريف المناسبة.

أولاً، التقييم والتقييم valuation والاختبارات التحليلية: ونفهم التقييم على أنه عملية تحليل عدد من السياسات أو البرامج أو المشروعات من وجهة نظر البحث عن مزاياها وعيوبها المقارنة، ووضع نتائج هذه التحليلات فى إطار منطقي، فالتقييم ليس مجرد وصف للبدائل المتاحة، فقد نصف بديلاً دون الإشارة إلى غيره، لكن التقييم فحص لمزايا وعيوب البديل فى علاقته بمسار أو أكثر للحركة بما فى ذلك اللافعل، ولا يطبق التقييم على البدائل المستبعدة لبعضها فقط وإنما أيضاً على البدائل المستقلة والمتراطة، ويتميز التقييم عن الاختبارات المختلفة التى تطبق على كل بديل منفصلاً فهذه الاختبارات تجرى على أجزاء معينة من السياسة أو البرنامج قبل التقييم سواء أثناء التصميم أو بعد الإعداد، والغاية منها التأكد من أن السياسة أو البرنامج المقدم للتقييم فى كل الشكل الذى يجعله قابلاً للتنفيذ (مثل اختبار الاتساق الداخلى للبرنامج، والتوافق مع المقاييس والمبادئ المستخدمة)، ويختلف التقييم عن التقييم، فالتقييم يتضمن كل عملية مقارنة السياسات والبرامج، ويشير التقييم إلى مرحلة واحدة هى تقدير الأهمية النسبية لكل عنصر اختلاف فى المزايا والعيوب بين البدائل.

ويمكن أن يتم التقييم فى فترات أربعة، ويجب أن نعطيه مسميات مختلفة تناسب كل مرحلة، فالمفروض أن يتم التقييم أثناء صنع السياسة العامة أو البرنامج، فيوفر معلومات عن آثار المقترحات على كل أعضاء المجتمع، ويساعد فى عملية الاختيار، وقد يقلل من تحيز صنع السياسة، ويزودهم بالمعلومات الضرورية، وقد يقرن إعادة صنع السياسة، ولا يعنى التقييم الرسمى هنا اتخاذ قرار الاختيار، فهو يساعد عليه بتوفير الأساس الوقائى لموضوعات القرار ولكل المشاركين فيه، وتظل نوعية الدليل ومصادقته وفى الغالب تفسيره مثار جدل، ويظل التقييم فى هذه المرحلة عملية تعلم، فعندما يتوافر دليل على مزايا وعيوب بديل معين، تتولد دروباً جديدة تقود إلى تخليق بدائل أسمى، ويقود تقييم بعض البدائل إلى البحث عن بدائل أفضل، فتصبح عملية صنع السياسة العامة دائرية الشكل.

ولا ينصب التقييم هنا على مخرجات ونواتج لسياسة فعلية أو برنامج فعلى (إلا فى حالة التجريب) وإنما هو "تحليل للسياسة العامة أو البرنامج"، فهو تطبيق لنتائج علم السياسة

والعلوم الاجتماعية الأخرى وعلوم القرار على المشكلات الهامة التي تواجهها السياسة، واستخداماته الواقعية (أى دراسة الواقع) تنحصر فى تخمين الحاجات أو المشكلات وقدير الأهداف (فى حالات البحث عن هدف) والاستفادة من الخبرات السابقة المرتبطة أو المشابهة.

ويتم التقويم أثناء التنفيذ، ونسميه تقويم المتابعة، فينصب على الأداء، والغايات والأهداف، وبإيجاز على مخرجات السياسة العامة وليس على نواتجها، فتقويم هذه الأخيرة يتم بعد فترة من التنفيذ كافية لأن تحدث مخرجات السياسة آثارها على المجتمع، وهنا نسميه "تقويم الأثر"، ويتم تقويم الأثر فى مراحل مختلفة طالما أن السياسة لم تعط نتائج نهائية، وقد يتم معه تقويم الفاعلية (فاعلية السياسة العامة أو البرنامج) أو بعد تحقيق النتائج النهائية لتقدير إمكانية الاستمرار فى السياسة أو البرنامج، أو توقفها، التوسع فيها أو انكماشها.

ثانياً، المخرجات output والنواتج outcome: ينبغى تحليل نتائج السياسة إلى المخرجات والنواتج، والمخرجات هى ما تفعله الحكومة، أو ما يفعله النظام، وعلى الرغم من أن السلع والخدمات أكثر المخرجات تحديداً فإنها لا تقتصر عليها، والنواتج هى الآثار والمضاعفات المقصودة وغير المقصودة للمخرجات، أى لما تفعله الحكومة، وتخضع المخرجات لتقويم المتابعة، والنواتج لتقويم الأثر، ونسميهما معاً بتقويم الأداء.

وتجدر الإشارة إلى أن تقويم المخرجات لا يقتصر على ما بعد دخول السياسة العامة مرحلة التنفيذ، فهو ضرورى قبل التنفيذ، فعملية الصنع لها مخرجات ولها نواتج ينبغى تقويمها قبل التنفيذ، فمن مخرجات عملية صنع السياسة والتي تجسدها وثيقة أو وثائق السياسة العامة:

- أهداف ملزمة وشرعية، ويثار السؤال عن مدى اتساقها، ومدى ارتباطها بالغرض منها وارتباطها بالمواقف المختلفة، ومدى صياغتها فى صور قابلة للتنفيذ والتحقيق، فإن القول بأن أهداف سياسة عامة ما: الأمن والقضاء على البطالة واستقرار الأسعار ووصول الدعم إلى مستحقيه، ينهار إذا ما عبر عنها بصورة رقمية مثل: تخفيض البطالة بحيث لا تزيد عن ١٠%، ومعدل الجريمة إلى ١٠% من مستواها الحالى، وعدم زيادة تكاليف المعيشة بأكثر من ١٠%، وسترتفع نسبة ٣٠% بالدعم من تحت خط الفقر، ولكن هنا تظهر الصراعات الحقيقية على ترتيب هذه الأهداف وأولوياتها.

- جماعات مستهدفة تتحمل منظمات التنفيذ التزامات نحوهم، ويثار السؤال عن مدى تحديد هذه الجماعات حتى يمكن الوصول إليها، وعن مدى الالتزام تجاه كل منها، ثم عن مدى

حاجتها أو عوزها، وإمكانيات المعاملة التفضيلية، فالقول مثلاً بوصول الدعم إلى مستحقيه
ينهار، إذا قلنا المناطق "أ" و"ب" و... أو الأسر التي خصائصها كذا وكذا.

- نظم التوصيل و/أو الإنتاج (التنفيذ): فالسياسة العامة لا تلقى ليعطف عليها جهاز ما
فينفذها، فهل تنفذها منظمات قائمة وهل تستطيع أم تنشأ منظمات جديدة، وفي كلتا الحالتين ما
مسئولياتها وما السلطات الممنوحة لها لمقابلة المسئوليات.

- تخصيصات الموارد بشرية ومالية وتسهيلات أخرى فيثار السؤال عن مدى كفايتها،
بل أيضاً عن مدى توافرها، وهل تصلح في وضعها الراهن أم في حاجة إلى أقلمة أو عمليات
جانبية (سياسة الوحدات المجمعَة واعتمادها على مقتنيات القصور المصادرة مثال جيد).

- نظم ضبط وضوابط ويثار السؤال عن ملاءمتها، تعوق العمل أم تيسره، كافية أم
غير كافية، دروس الخبرات السابقة معها.

وعلى الرغم من أنه يصعب - وربما يستحيل - تقويم النواتج في هذه المرحلة، فإننا
في حاجة إلى معرفتها، فنتساءل عن إمكانية المقاومة في المجتمع والجهاز الإداري، وعن
فرض مسئوليات وأعباء جديدة، وعن التأثير على سياسات أخرى قائمة.

ثالثاً، الأهداف goals والغايات objectives: يمكن ببساطة القول بأن الأهداف هي
النتائج طويلة الأجل المتوقعة في ثلاث أو خمس أو سبع سنوات مثلاً، والغايات هي مستهدفات
مرحلة التشغيل (فترة) التشغيل المباشرة، ولنشر إلى تعريف دويتش الهدف بأنه "الظرف
النهائي الذي يصل فيه الشيء المتحرك (المتصرف) إلى ارتباط محدد في الوقت والمكان
بالنسبة لشيء أو حدث آخر"، فالهدف دائماً هو إنهاء حالة من الاختلال الداخلي (Deutsch
1963: 93)، ولا تعبر الغاية بالضرورة عن حالة الاختلال، وإنما عن الإسهام الإيجابي في
إنهائها، وقد وضحنا قبل طريقة صياغة الغايات.

ويمكن أن نعرف الغاية بالنسبة للهدف بطريقة أوضح إذا اعتبرنا الغايات هي التعريف
الإجرائي للهدف، فالهدف مفهوم والغايات أبعاده ومؤشراته القابلة للملاحظة وربما القياس
(ليس الأخير بالضرورة)، ولا ينبغي أن تختلط الغايات بالتفضيلات التي يصنعها الناس حتى
ولو توافقت، فللغايات مضاعفات وإيحاءات سلوكية تعكس الغرض أو النية من الفعل،
والتفضيلات سلامية الطبيعة وتعكس الحب وعدم الحب والكرهية، ورغم هذا ينبغي أن تعكس
غايات السياسة والتقويم تفضيلات الناس مع التعبير عن نية الوفاء ببعضها.

رابعاً، المعيار criterion والمقياس standard والقياس measurement: لنبدأ هذه النقطة بتقرير درور:

"يتضمن التقويم من حيث المبدأ خطوتين أساسيتين: (١) معيار يستخدم فى إثبات المستوى الفعلى أو النوعية الفعلية (بما فى ذلك الجوانب الكمية وغير الكمية "النوعية") للعلمية، و(٢) مقياس يستخدم فى تقدير النوعية المثبتة، فبمعيار المخرج — مثلاً — نثبت أن مستوى إقامة الطرق هذه السنة هو س من الأميال لكل ١٠٠٠٠٠٠٠ دولار، وبمقياس المقارنة مع الماضى نقدر أن هذا المستوى "أفضل" إذا أثبتنا أن مستوى السنة الماضى كان س ن من الأميال لكل ١٠٠٠٠٠٠٠ دولار، ...

والاقتراب الأول والمباشر جداً لتقويم عملية ما هو المخرج الصافى وهو يساوى المخرج مطروحاً منه المدخل، ولكنه لا يستخدم إلا فى حدود ضيقة جداً لأنه من العسير قياسه أو تعريف أو حتى تحديد مخرج العملية الاجتماعية (لذلك نستخدم) معايير ثانوية (تسمى أحياناً "معايير تقريبية") ويطبق المعيار الثانوى على جانب من العملية (مثل مخرج جزئى) نختاره لأننا نرى ولأسباب جيدة أنه يرتبط إيجابياً بالمخرج الصافى وأكثر قابلية لقياس، ويمكن أن تطبق المعايير الثانوية على عناصر المخرج، نمط العملية، البنية، أو المخرج (Dror 1983: 25-27).

وعلى الرغم من محاولة التمييز هذه فإن درور قد خلط بين المعيار والمقياس ومستوى المقارنة، أو بالأحرى ناتج المقارنة، فما وصفه بالمعيار هو مقياس لا ينبع منه ذاته الحكم، فالقول بأن المخرج الصافى ٥ وحدات أو ١٠ وحدات لا يعطى حكماً على عملية ما، فقد تكون الأولى بطاقتها القصوى والثانية دون الطاقة القصوى، أما القول بأن عيار الذهب ٢٤ ففيه ذاته حكم على المخرج وعلى العملية، فالمعيار له عمومية فى التطبيق ويتضمن فى ذاته الحكم، فنستنبط منه الأحكام، ولا نحتاج إلى اللجوء إلى مستويات أو نتائج المقارنات التى يطرحها درور فى أسئلة مثل: كيف تقارن النوعية المحققة بتلك التى تحققت فى الماضى؟ كيف تقارن النوعية المحققة بالنوعية التى حققتها مؤسسات أخرى؟ هل تفى النوعية المحققة بالمطالب المختلفة للسكان؟

ولهذه النقطة دلالتها بالنسبة للتقويم ولما سيرد ذكره فيما بعد، فمعظم الحديث لا ينصب على معايير (قيمة أو موضوعية) وإنما عن مقاييس تستخدم بطريقة أخرى فى إجراء المقارنات، ولن نتعرض هنا لعملية القياس، ولا لأسس ومنطق تركيب المقاييس بل سنترك

عمداً التعبيرات الرياضية أو اللفظية عن صياغة المقاييس ونكتفى بالحد الأدنى من التعاريف ذات الدلالة، وسبب ذلك واضح وهو أن غرضنا الأساسي أن نعرف ما هي.

٤ . معايير التقويم والصنع

أشرنا سابقاً إلى واقعة أنه على الرغم من تحليل السياسة العامة تحليلاً علمياً فإن الدليل الذى يقدمه التحليل يظل موضع جدل سواء من حيث مصداقيته أو نوعيته أو حتى تفسيره، ومحك هذا الجدل أن صنع السياسة العامة ليس مجرد حسابات موضوعية، فهو قضية اختيار مشبعة بالقيم وتحمل موضوعاتها سمات أخلاقية، ويكفى هنا أن نشير إلى معيارين يسيطران أو ينبغى أن يسيطرأ على كل عملية السياسة العامة، وهما الأمثلية optimization والرشادة rationality.

أولاً، الأمثلية: اقترح باريتو فكرة الوضع الأمثل كحل لمشكلة الاختيار العام، وهو الوضع الذى عنده تستحيل إعادة توزيع الدخل و/أو الموارد لزيادة رفاهية فرد دون إضرار برفاهية فرد آخر، أى الوضع الذى يتساوى فيه معدل الإحلال الحدى بين كل زوج من السلع بالنسبة لجميع الأفراد (محيى الدين ١٩٧٧) ويقوم هذا الوضع على أربعة أحكام قيمية: (١) أن رفاهية أعضاء المجتمع وليس المجتمع كشخصية معنوية هي موضع الاهتمام (٢) تتوقف رفاهية الفرد على السلع والخدمات التى يحصل عليها ويمكن تبادلها فى السوق بالنقود، وغير ذلك من العوامل التى تؤثر على الرفاهية ثابتة أو مستبعدة (٣) الفرد هو الحكم الأول والأخير فى تقدير زيادة ونقص رفاهيته، فالحكم الشخصى وليس الحكم الموضوعى هو الأساس (٤) التغير الذى يترتب عليه زيادة الرفاهية الاجتماعية هو إعادة توزيع الموارد فتزيد رفاهية أو دخل فرد دون أن تنقص رفاهية أو دخل آخر.

والوضع الأمثل هو أى نقطة على منحنى التعاقد (المحل الهندسى لنقاط تماس منحنيات السواء الخاصة بالأفراد والجماعات)، وهكذا لا يحدد شرط باريتو وضعاً اجتماعياً أمثلاً واحداً وإنما مجموعة كبيرة من الأوضاع، وقد رأى باريتو أن اختيار أى منها يخرج عن علم الاقتصاد إلى علوم أخرى كالأخلاق أو السياسة، وهو أيضاً معيار محافظ، فهو فى صالح التوزيع السائد للدخل أو السلع والخدمات طالما أنه يقع على منحنى التعاقد ولا يسمح معيار باريتو بالمقارنة بين وضعين يتضمن أحدهما زيادة رفاهية جماعة على حساب جماعة أخرى.

وقد عالج كالدور وهيكس هذه المشكلة الأخيرة في "مبدأ التعويض" فإذا كان هناك وضعان اجتماعيان في أحدهما تتزايد رفاهية الجماعة "أ" على حساب الجماعة "ص" وكانت الجماعة "أ" قادرة على تعويض الجماعة "ص" عن خسارتها ويبقى لها شيء (فائض) يتحسن به وضعها عن ذي قبل، يرى كالدور أنه لا بد أن يتم التغيير (الانتقال إلى الوضع الجديد) ولا يهتم كالدور بإتمام التعويض فعلاً، فتلك مسألة أخلاقية تتوقف على القرار السياسى، ولا يتناقض مبدأ التعويض مع معيار باريتو، فمبدأ التعويض يزيل الضرر المترتب على زيادة رفاهية "أ" على حساب "ص"، وزادت الرفاهية الاجتماعية بعد التعويض.

ولكن إذا كان الانتقال إلى الوضع الجديد يعنى زيادة رفاهية "أ" على حساب "ص" فإن العودة إلى الوضع الأصلي يترتب عليها زيادة رفاهية "ص" على حساب "أ"، لكن لن تزيد الرفاهية الاجتماعية، ولذلك أضاف سيتوفسكى شرطاً آخر هو ألا تكون الجماعة المضارة قادرة على رشوة الجماعة المستفيدة من أجل عدم إجراء التغيير، وأضاف سامولسون معياراً آخر هو أن يتضمن الانتقال إلى الوضع الجديد متضمناً زيادة في الدخل الحقيقي.

وعلى أساس فكرة الأمثلية هذه (مصاغة بطرق مختلفة مناسبة للمشكلة) يتم حل مشكلة الاختيار (على الأقل في الجانب الموضوعى منها) بالنسبة لتخصيص المواد، وتحديد الحجم الأمثل للإنتاج من السلع والخدمات، والتوزيع عموماً، والتوطن، وأهم الطرق المستخدمة هنا ما يعرف بدالة، والبرمجة الخطية، وتحليل التكلفة – العائد، وتحليل القرار، والتحليل المالى حيث تستخدم معدلات مثل: المعدل السنوى للعائد، والعائد على معدل الاستثمار، وتستخدم أيضاً السلاسل الزمنية والأرقام القياسية.

ثانياً، الرشادة، ارتبطت الكفاءة بالرشادة في الدراسات الإدارية، فرشادة العمليات الإدارية تضمن كفاءتها، ولذلك نجد سيمون عندما يتحدث عن المبدأ يتحدث عن الرشادة وعندما يتحدث عن التطبيق يتحدث عن الكفاءة، ولكن تبدو الرشادة أوسع وأشمل فهي تتناول الغايات والوسائل، والقيم والوقائع، فهي مبدأ متضمن في كل سلوك "رشيد" (عقلانى)، وعلى أية حال هما تعبير عن المبدأ الصورى "اعمل بالطريقة التى تعظم للحصول على ما تريده أياً كان ما تريده"، وقد لاحظ سيمون الانقسام فى العلوم الاجتماعية حول "الرشادة" فوجد أن الاقتصاديين "ينسبون للإنسان الاقتصادى ... رشادة مفرطة العلمية، فلهذه نظام كامل ومتناسق من التفضيلات التى تسمح له دائماً بالاختيار بين البدائل المفتوحة أمامه، وهو واعى دائماً بماهية تلك البدائل، ولا توجد حدود لتعقيد الحسابات التى يستطيع القيام بها لتحديد أفضل

البدائل، وليست حسابات الاحتمالات مرعبة ولا سرية بالنسبة له"، وهناك فى الطرف الثانى علماء النفس الذين يرجعون كل الفكر إلى الوجدان، ويؤكدون على العوامل اللارشيده (اللاعقلانية) فى السلوك، ويرفض سيمون كلا الموقفين ويطرح "الرشادة المقيدة" (Simon; 1957).

فالرشادة الموضوعية عند سيمون تعنى "أن الشخص المتصرف ينسج كل سلوكه فى نمط متكامل عن طريق: (أ) استعراض كل بدائل السلوك قبل القرار (ب) فحص التعقيد الكلية للنتائج التى تترتب على كل اختيار (ج) وبناء على نظام القيم كمعيار لاستخراج واحد من مجموعة البدائل" ولكن السلوك الواقعى يقصر عن هذه الرشادة الموضوعية بعدة طرق: " (١) تتطلب الرشادة معرفة كاملة، وتوقع النتائج التى تتبع كل اختيار، والواقع أن المعرفة بالنتائج دائماً جزئية،

(٢) ولأن هذه النتائج تقع فى المستقبل فإن التخيل لابد وأن يزود النقص فى الشعور (المكتسب من الخبرة) فى إسناد قيمة لها،

(٣) تتطلب الرشادة اختياراً بين كل البدائل السلوكية الممكنة، وفى السلوك الواقعى تصل قلة فقط من تلك البدائل إلى العقل" (Simon 1974: 80 81).

ولذلك اقترح سيمون تعديلين: أحدهما استبدال هدف التعظيم بهدف الإرضاء أو الملاءمة فالإدارى لا يبحث عن أفضل البدائل المفتوحة أمامه وإنما عن مسار الحركة "الصالح بقدر كاف"، ومن ثم يمكنه صنع القرار "دون فحص مقدم لكل بدائل السلوك الممكنة فى الواقع ودون التأكد من أنها كل البدائل فى الواقع"، والآخر هو بدلاً من التعامل مع "العالم الواقعى" بكل تعقيداته وإنما مع نموذج مبسط بينيه للواقع ثم يتعامل معه، ومن ثم تصبح الرشادة مقيدة بالموقف وبقدرات صانع القرار (March & Simon 1958: 130 69).

وقد شهدت السياسة العامة نفس التطور فى المعيار فطرح النموذج الرشيد الشامل، ثم نموذج المقارنات المحددة المتعاقبة، ثم التجزئية، ثم نموذج المسح المختلط.

ثالثاً، تقدير الحاجة Need Assessment: وهو من أهم متطلبات سياسات حل المشكلة والسياسات الخدمية، فيصف تحديداً لحاجات متطلبات الخدمة فى منطقة جغرافية أو اجتماعية ما، ويهدف تقييم الحاجة إلى تقدير الأهمية النسبية للحاجات التى تتنافس على السياسة العامة والموارد المتاحة، ويشمل خطوتين أساسيتين: الأولى تطبيق أداة قياس لتعريف المنطقة

الاجتماعية والثانية تطبيق قاعدة لتقويم معنوية المعلومات المجموعة من أجل تنمية السياسة أو البرنامج وتنمية الخدمة، وتصميم استراتيجيات تقدير الحاجة لتوفير البيانات التي تمكن من تحديد نوع ومدى الحاجات في المجتمع، ومن تقويم الموارد الموجودة للخدمة نسقياً، ولتوفير معلومات لتصميم برامج خدمة مستقبلية في ضوء حاجات المجتمع وأنماط الخدمة الموجودة فعلاً، ومن ثم فهو مفيد في:

- انتقاء ووضع أولويات المشكلات والسكان المستهدفين،
- انتقاء أنشطة محددة للبرنامج ووضع تصور إجرائي لها،
- وتقويم أنشطة البرنامج،
- قد يستخدم في تحديد الموارد الحالية و/أو المحتملة التي يمكن وضعها في، أو إعادة تخصيصها للوفاء بهذه الحاجات،
- فهم نظام القيم السياسية والاجتماعية في المنطقة الاجتماعية، فغالباً ما تحدد هذه القيم الحاجات وأولوياتها في تصميم البرنامج.
- ويركز تحليل تقدير الحاجة على الموضوعات المرتبطة بخصائص السكان وخصائص البيئة، وحالات الحاجة عند المواطن العادي (كفرد)، وموضوعات خمسة أخرى مرتبطة بالفاعلية الكلية وملاءمة نظام توصيل الخدمة (4 Siegel et al. 1978: 223):
- مدى توافر الخدمات بالنسبة إلى خصائص السكان وحالات الحاجة،
- الوصول إلى الخدمات بالنسبة لحالات الحاجة وخصائص البيئة وتوزيع موارد الخدمة،
- الوعي بغرض الخدمة بين المقيمين في المنطقة الاجتماعية،
- مستوى اندماج واستمرارية الخدمات بالنسبة للأفراد متعددي المشكلة ومدى توافر شبكة روابط خدمة،
- مستوى الموارد وتوزيع الموارد المتاحة بالنسبة لحالات الحاجة في المنطقة الاجتماعية.

وتستخدم مقاييس مثل: تقبل الخدمة، الوصول إلى الخدمة، الطلب على خدمات محددة، استمرار الخدمات، شمول الخدمات، نمط استخدام الخدمة، درجة إتاحة الموارد، واستخدام الموارد.

وهناك عدة أساليب لتقدير الحاجة وتحديدها يلخصها الجدول (١) ويبين الاعتبارات الفنية لكل أسلوب وخصائصه.

جدول (١) أساليب تحديد وتخمين الحاجة (Siegel et al. 1978: 228)

الأساليب وعائلاتها	المنظور المطروح	المشرف المثالي	مصدر المعلومات	الوظيفة	الخبرة ⁺	الوقت والموارد ⁺
اقتراب المؤشرات	تحليل المؤشرات الاجتماعية	الحكومة والهيئات الخاصة	مصمم السياسة	الأرشفة وهيئات التخطيط	معتدلة إلى عال	معتدل إلى مكثف
مسح المناطق الاجتماعية	- الطلب على الخدمة	هيئات الخدمة والمستهلكون	هيئات المجتمع وما فوقها	نظم المعلومات التجميع	معتدل	معتدل
- تحليل موفرى الخدمة ومواردها	المخططون	المخطط المحلى والإقليمى	السجلات المحلية والمسوح المحلية	التجميع وتنمية بيانات جديدة	منخفضة	معتدل
- مسح المواطنين	المواطنون	المخططون جميعا	المسح المباشر والبريد	تنمية بيانات	مرتفعة	مكثف
جماعات	- ندوات المجتمع والمستهلك	المواطنون	هيئات المجتمع لقاءات عامة	دمج بيانات ^x	منخفضة	معتدل

أدنى ما يمكن	معتدلة	مشروعات محددة	تنمية بيانات	كل المستويات	مخطط الخدمة،	- الجماعة الاسمية
					موفرها	والمواطنون
معتدل	معتدلة	مشروعات محددة	تنمية ودمج	كل المستويات	مخطط الخدمة	- أسلوب دلفاي
					وموفرها والخبراء	
أدنى ما يمكن	معتدلة	مشروعات محددة	تنمية مجتمع، دمج	هيئات المجتمع	المواطنون	- انطباعات المجتمع
				المخطط	والإخباري	والمستهلك
					والموفر	

× دمج بيانات جديدة مع بيانات موجودة

+ الخبرة المطلوبة والوقت والموارد المطلوبة

٥. مقاييس فاعلية منظمة تنفيذ السياسة العامة

لقد طرحت مقاييس عديدة للفاعلية تقوم على معيار واحد، واستخدمت، ولكن لم يسلم أيها من النقد، ولنلخص بعضها على النحو التالي (Steers 1977: 70 41):

- الفاعلية الكلية: درجة إنجاز المنظمة لكل مهامها الرئيسية أو تحقيق كل أهدافها، وهو تقويم عام يأخذ في الاعتبار معايير فردية عديدة ما أمكن، ويعطى حكما عاما على فاعلية المنظمة.

- النوعية quality: نوعية الخدمة الأولية أو الناتج الأولى الذي تنتجه المنظمة.

- الإنتاجية: كمية أو حجم الخدمات أو المنتجات التي تنتجها المنظمة، ويمكن أن تقاس على ثلاث مستويات: الفرد، جماعة العمل، والمنظمة ككل، وليس هذا مقياسا للكفاءة فلا يحسب معدل التكلفة - المخرج.

- الاستعداد readiness: حكم عام فيما يتعلق باحتمال قيام المنظمة بمهمة ما محددة متى طلب منها ذلك.

- الكفاءة: معدل يعكس المقارنة بين جانب من أداء المنظمة وتكلفة هذا الجانب، مثل الجنيهاً لكل وحدة منتج، الوقت المستهلك، ...

- الربح أو العائد: العائد على الاستثمار المستخدم في تشغيل المنظمة من وجهة نظر ملاكها، كمية الموارد المتبقية بعد استقطاع كل النفقات والالتزامات، معبرا عنها كنسبة مئوية.

- النمو: الزيادة في أشياء مثل: قوة العمل، التسهيلات، الأصول، المبيعات، الأرباح، حصة السوق، الابتكارات، مقارنة الحالة الراهنة للمنظمة بحالة سابقة لها.

- استخدام البيئة: إلى أي مدى تتفاعل المنظمة بنجاح مع بيئتها، فتحصل على الموارد النادرة الثمينة اللازمة للتشغيل الفعال، وينظر إلى هذا في المدى الطويل، وفي إطار الأمثلية، وليس في المدى القصير ومجرد التعظيم، مثل: درجة حصولها بصورة منتظمة وثابتة على العمالة والموارد المالية.

- الاستقرار: الحفاظ على البنية والوظيفة والموارد على مر الزمن، خصوصا وقت الضغوط.

- التغيب: تكرار مرات غياب أو تأخر العاملين عن العمل.

- الحوادث: تكرار الحوادث في العمل والتي تؤدي إلى العجز أو استقطاع وقت للشفاء.

- الروح المعنوية: اعتقاد مسبق لدى أعضاء المنظمة بأن يبذلوا جهداً إضافياً في تحقيق أهداف المنظمة وغاياتها، ويشمل: مشاعر الارتباط والالتزام، ومشاعر الانتماء لدى الجماعة، ودرجة الدافعية والإشباع (الرضا) لدى الفرد.

- الدافعية motivation: قوة الاعتقاد المسبق لدى الفرد بضرورة الانخراط في فعل أو نشاط موجه إلى هدف في عمله، وليس هذا شعوراً بالقناعة النسبية بالمرجات المختلفة لعملية مثل الرضا، وإنما شعور صادق بالاستعداد أو الرغبة في العمل على إنجاز أهداف عمله أو وظيفته.

الإشباع (الرضا): درجة الشعور بالقناعة التي يحس بها الشخص نحو دوره أو عمله في المنظمة درجة إدراك الأفراد أنهم يعاملون على قدم المساواة في كل شيء في المنظمة.

- تدويت internalization أهداف المنظمة: تقبل الأفراد والوحدات داخل المنظمة لأهداف المنظمة، وتوافقها مع أهدافهم، ودرجة اعتقادهم أن أهداف المنظمة سليمة وصائبة.

- الصراع - التماسك: بعد ذو قطبين: التماسك حيث أعضاء المنظمة يحب كل منهم الآخر، ويعملون معاً بطريقة جيدة، والاتصال بينهم تام ومفتوح، وينسقون جهودهم في العمل، والصراع هو القطب الثاني حيث تشهد المنظمة مصادمات لفظية وجسدية، وتنسيقاً ضئيلاً، واتصالاً غير فعال.

- المرونة - التأقلم: قدرة المنظمة على تغيير إجراءات تشغيلها المعيارية استجابة للتغيرات البيئية، على مقاومة الاتجاه إلى الجمود استجابة لمنبه خارجي.

- التقويم من قبل وحدات خارجية: أي التقويم من قبل أفراد أو منظمات في بيئة المنظمة مثل درجة الولاء المعطى للمنظمة، والثقة فيها، والمساندة لها من قبل جماعات كالموردين، والمستهلكين وحملة الأسهم، وأجهزة القانون، والجمهور العام.

وعلى الرغم من أن مقاييس المعيار الواحد مازالت تستخدم على نطاق واسع، فإن معظم النماذج المعاصرة للفاعلية تقيس الفاعلية كدالة في عدة معايير، ولتقدم أمثلة:

- رفض (Yuchtman & Seashore 1967) فكرة أن المديرين يسعون لتحقيق هدف واحد، ورأيا أن المنظمة نظام مفتوح، وينظر إلى فعاليتها باصطلاحات كيف تنجح في

الحصول على "الموارد النادرة الثمينة"، ولذلك عرفا فاعلية المنظمة باصطلاح "مركزها المساومى bargaining"، ويتضمن هذا المفهوم استبعاد أى هدف (أو دالة) محدد كمعيار نهائى لفاعلية المنظمة، ويشب بدلا من ذلك إلى القدرة العامة للمنظمة كنظام يحصل على الموارد، فتحدد عوامل عديدة المركز المساومى للمنظمة، وتشمل مدى كفاءتها فى استخدام مواردها، وبذلك لا يركزان على هدف معين تسعى المنظمة لتحقيقه وإنما على سلوك المنظمة "كعملية مستمرة ولا تنتهى من تبادل والتنافس على الموارد الثمينة النادرة"، ولذلك فإن المعيارين الرئيسيين عندهما هما: الحصول الناجح على الموارد الثمينة النادرة، والسيطرة على البيئة.

- ويرى (Bass 1952) أن المقاييس التقليدية للفاعلية مثل الإنتاجية والربحية ليست كافية لتقدير نجاح المنظمة، وأنه لابد أن تعكس الفاعلية "قيمة (أهمية) المنظمة لأعضائها فرادى، وقيمة (أهمية) كل من الأعضاء فرادى والمنظمة للمجتمع"، وباختصار يجب تقويم المنظمة باصطلاحات:

(١) إلى أى درجة هى منتجة، محققة للربح، محافظة على ذاتها، وهلم جرا،

(٢) إلى أى درجة هى ذات قيمة لأعضائها،

(٣) ولأى أى درجة هى وأعضاؤها ذو قيمة للمجتمع.

- ويرى (Bennis 1966) أن العيب الأساسى فى معايير الفاعلية الحالية هو عدم انتباهها إلى مشكلة التأقلم مع التغيير، "فالتحدى الأساسى الذى يواجه منظمة اليوم سواء كانت مستشفى أو منشأة أعمال خاصة، هو تحدى الاستجابة للظروف المتغيرة والتأقلم للضغط الخارجى"، ولذلك لابد أن تشمل مقاييس فاعلية المنظمة معايير مثل: القدرة على التأقلم والقدرة على حل المشكلة، ويرى بنيس أن "القواعد المنهجية وتكنيكات حل المشكلة التى تستخدمها المنظمة محددات حاسمة لفاعليتها، وتمثل هذه القواعد والإجراءات قواعد البحث العلمى، ولذلك فإن المعايير هى: القدرة على التأقلم، والقدرة على تحديد هوية المنظمة بوضوح، والقدرة على "اختبار الحقيقة" - أى القدرة على تحديد المشكلات وحلولها بشكل سليم.

وتبقى عدة ملاحظات يحسن ذكرها:

أولا، على الرغم من أنه لا يوجد اتفاق على مقاييس فاعلية المنظمة، فإن المعايير التالية أكثر ذيوعا فى الاستخدام: القدرة على التأقلم - المرونة، الإنتاجية، الإشباع أو الرضا،

ثانياً، أن فاعلية المنظمة متعددة الوجوه، فيقرر (Pfeffe & Salancik 1978) مثلاً أن المنظمة الفعالة هي المنظمة التي تشبع مطالب الفاعلين في بيئتها الذين تحتاج إلى مساندهم لاستمرار وجودها، وهي نتيجة تقترب من فكرة الموقف المساوئ السابقة،

ثالثاً، تتعدد الأطراف التي على المنظمة إرضائها أو إشباع مطالبها، فهناك على الأقل الملاك، والمجتمع محل توطنها، والحكومة، والمستهلك، والمورد، ومناح الائتمان، ولا ينبغي تجاهل إمكانية تعارض مصالح هذه الأطراف،

ورابعاً، يمكن القول بأن المحددات الأساسية لفاعلية المنظمة هي: البنية، الإذعان (الطاعة)، والمؤثرات الاجتماعية بما فيها القيادة والجماعات، والصراع وتغيير التنظيم وتنميته، والعلاقة الأساسية بين هذه المحددات هي إدارة المنظمة لعلاقاتها بالبيئة.

٦. معايير تقويم برامج السياسة العامة

لم أجد دراسة تعتمد على معيار واحد في تقويم برامج السياسة العامة أو مشروعاتها، فالدراسات كلها متعددة المعايير وتعتمد في الغالب على بناء نموذج نظري يتم تطبيقه، ومن الدراسات الجيدة في هذا الشأن دراية سوشمان (Suchman 1967) "بحث التقويم: المبادئ والممارسة في الخدمة العامة وبرامج العمل الاجتماعي"، ويقدم سوشمان خمسة معايير هي: جهد البرنامج، أداء البرنامج، كفاية البرنامج، كفاءة البرنامج، وعملية البرنامج.

١. جهد البرنامج: ويركز على كمية ونوعية المدخلات المبرمجة بما فيها المعلومات عن عدد ونمط العملاء، نمط وجهود الموظفين، المال والموارد الأخرى التي تنفق في البرنامج، والعقوبات أو الإثابات و/أو التوقعات المبرمجة كما أمر بها القانون والمعايير السائدة والتنظيمات المعمول بها.

٢. الأداء: وينصب على المخرجات المبرمجة بما فيها المعلومات عن عدد وأنماط التغييرات في العملاء وفي طبيعة النظام موضع التقويم، فهذا المستوى مقياس لنتائج الجهد، ولذا يتطلب توضيح الأهداف الأنية والمستقبلية المحددة للعملاء والبرامج ونظم توصيل الخدمة.

٣. الكفاية: تركز على علاقة جهد البرنامج وأدائه بمستوى الحاجة للبرنامج في البيئة الأوسع، فهذا معيار للنجاح يشير إلى الدرجة التي يكون بها الأداء الفعال كافياً بالنسبة للكمية الكلية للحاجة... وهو مقياس نسبي يعتمد على كيفية رفع المرء من أهدافه، فالكفاية هي

معدل فاعلية البرنامج مضروبة فى عدد الأشخاص المعرضين للبرنامج بالنسبة لعدد الأشخاص المحتاجين إلى البرنامج.

٤. الكفاءة: وتشير إلى العلاقة بين الجهد والأداء والكفاية، وتقاس من خلال فحص استراتيجيات تقليل الجهد وفى نفس الوقت تعظيم أداء وكفاية البرنامج، "الكفاءة تهتم بتقويم المسارات والأساليب البديلة باصطلاح النفقات – من المال والوقت والعاملين والملاءمة العامة – فهى بمعنى ما تمثل معدلا بين الجهد والأداء – المخرج مقسوما على المدخل".

٥. العملية: تركز على ميكانيزميات ترجمة الجهد إلى نواتج، وهى دراسة الوسائل حينما يعطى البرنامج نتائجه، وهى ذات أهمية إدارية وعلمية، وتدور حول أربع مناطق للبحث: (أ) تحديد الملامح الخفية للبرنامج التى تحدد فاعليته (ب) تحليل تباين الفاعلية بين الناس الذين ينشد البرنامج خدمتهم (ج) تحديد الظروف المحيطة المصاحبة للتشغيل الأفضل للبرنامج و(د) تحديد نطاق وإمكانية التأثيرات المصاحبة للبرنامج.

المعايير النمطية والإجراءات والمقاييس

الوسائل المنهجية النمطية والإجراءات والمقاييس	المعايير النمطية والمتطلبات المعلوماتية	النطاق التقييمي
<p>نظم المعلومات الإدارية.</p> <p>* المعايير البنوية والعملية الواضحة (الصريحة) التي حددها القانون واللوائح وهيئات التصديق.</p> <p>* إجراءات ضمان النوعية مثل مراجعة الاستخدام.</p> <p>* قدرة الجهد كما تقبلها معايير إتاحة الخدمة والوصول إليها وتمويلها واندماجها.</p>	<p>معلومات عن كمية وتوزيع المواد الموضوعة في البرنامج.</p> <p>* مصادر الدخل والنفقات.</p> <p>* تخصيص وقت الموظفين.</p> <p>* عدد وأنماط العملاء.</p> <p>* كيفية ربط النقود والعملاء والموظفين ببعضهم.</p>	<p>قياس الجهد المدخل</p>
<p>* مقاييس تقييم تشغيل ووضع العميل.</p> <p>* مقاييس تقييم رضاء وإشباع العميل.</p> <p>* مقاييس تشخيصية موجهة نحو الهدف.</p> <p>* معدلات الإحالات الناتجة للعملاء متعددى المشكلات، نطاق الخدمات المتاحة والمعروف أنها ضرورية لمجتمعات معينة.</p>	<p>معلومات عن نواتج وفعالية جهد البرنامج.</p> <p>* تقبل الزبائن للخدمات المقدمة.</p> <p>* التحسن فى وضع العملاء.</p> <p>* التغيير فى حدوث أو انتشار المشكلات التى يواجهها البرنامج.</p>	<p>قياس الأداء المخرج</p>

<p>تحديد العقبات الثقافية واللغوية والسيكولوجية والجغرافية والتنظيمية للوصول إلى الخدمة.</p>	<p>إمكانية تقبل العملاء للخدمات.</p> <p>* الرابطة الفعالة بين العملاء ومصادر الخدمة الأخرى الضرورية والمناسبة.</p> <p>* مستوى إتاحة الخدمة وإمكانية الوصول المحققة إليها على مر الزمن.</p>	
<p>مراجعة وتحليل الخدمات المأمور بها أو الحاجات الموثقة.</p> <p>- مراجعة وتحليل نظم المعلومات الإدارية وبيانات تقييم النواتج من أجل التقييم.</p> <p>- معدلات استخدام العميل بالنسبة لحاجات معروفة للخدمة.</p> <p>- مسح وعى المواطن بالخدمات المتاحة.</p>	<p>معلومات عن الجهد والأداء بالنسبة لمقاييس حاجة وطلب المجتمع.</p> <p>- التلاؤم بين الجهد والحاجات.</p> <p>- كفاية فعالية الأداء بالنسبة لمستوى الحاجة.</p> <p>- ملاءمة العملاء المخدومين بالنسبة للجماعة عالية المخاطرة، الوعى بالخدمات بين المواطنين.</p>	<p>قياس الكفاية</p> <p>المخرج</p> <p>الحاجة</p>
<p>* حساب التكاليف لكل وحدة خدمة.</p> <p>* مقارنة التكلفة/الناتج والتكلفة/الفعالية باستخدام بيانات نظام المعلومات الإدارى وبيانات تقييم النواتج.</p>	<p>- معلومات عن كيفية تنظيم الجهد للحصول على أعظم أداء وكفاية.</p> <p>- تكلفة توفير الخدمات الفعالة.</p>	<p>قياس الكفاءة</p> <p>المخرج</p> <p>المدخل</p>

<p>* مقارنة النفقة/الجهد/الناتج/الفعالية.</p> <p>* دراسات الفعالية أو فارق أساليب التنظيم المختلفة بالنسبة للتكاليف والفعالية.</p>	<p>- مقارنة لكفاءة وفعالية البرامج المختلفة أو لأساليب الخدمة.</p>	
<p>منهاجيات وصفية ارتباطيه وتجريبية التي تفرق بين نمط أو عية المتغيرات المستقلة، ومقاييس المتغيرات الآتية أو طويلة المدى.</p> <p>- تصميمات بحث شبه تجريبى بديلة.</p> <p>- تكرار الدراسات التي توضح علاقات سببية.</p> <p>- دراسات مصممة لتأسيس وزيادة مصداقية والاعتماد على البيانات.</p> <p>- مناهج صنع القرار لتنظيم نوعية القرارات الإدارية وبالتالي جهود ونواتج البرنامج.</p> <p>- منهاجيات بحوث العمليات.</p>	<p>معلومات عن العمليات التي تحول الجهد إلى نواتج.</p> <p>- تحديد الملامح الحقيقية وخصائص المستقبلين، والظروف البيئية، ونطاق وقوة التأثيرات المصاحبة للبرنامج.</p> <p>- تحقيق أقصى عمومية بين الآثار والبيانات الأخرى.</p> <p>- ضبط أو تفسير العوامل الأخرى المستقلة عن البرنامج والتي يمكن أن تسفر عن نواتج البرنامج.</p>	<p>قياس العملية</p> <p>الناتج = د (الجهد)</p>

من الكتابات الجيدة أيضا كتاب مورفي "الحصول على الوقائع: دليل العمل الحقلى للمقومين ومحلى السياسة" (Murphy 1980) وي طرح تقويم البرنامج فى شكل أسئلة، يدور بعضها حول عمليات البرنامج: كيف يعمل البرنامج وماذا يحدث فى الواقع وأخرى تدور حول تحسين البرنامج: ما الذى يفسر المشكلات وهل توجد بدائل أفضل، وثالثة متعلقة بالنتائج المرتبطة بالهدف: هل البرنامج يتبع القانون هل يفى بأهدافه ومن أهم الأفكار التى يطرحها: أولاً، يقوم البرنامج من حيث النتائج المرتبطة بالهدف على أساس أهداف البرنامج كما تتضح من مصدرين: الوثيقة أو الوثائق التشريعية المنظمة للبرنامج، والأهداف التى نماها البرنامج بناء على خيرة التنفيذ.

ثانياً، يمكن الحكم على نجاح البرنامج من خلال ظروف البرنامج نفسه وليس من معيار خارجى، وما يستهدفه الأفراد الأساسيون وما يتوقعونه ومعايير الامتياز المعترف بها.

ثالثاً، لتقويم تشغيل البرنامج خمسة أبعاد: وضعه التنظيمى والسياسى، الملامح الأساسية للبرنامج (كيف يعمل)، الأفراد والمؤسسات الأساسية فى البرنامج، تطور البرنامج، وهل ممارساته ممارسات مقبولة ومن ممارسات البرامج الفعالة.

رابعاً، لا بد أن يهدف التقويم إلى تحسين البرنامج فيبحث عن أسباب الخطأ ويقترح ما يصلحها.

ويقدم (Freeman et al. 1979) نموذجاً جيداً لتقويم البرنامج يلخصه الجدول (٣)، وقد أوضحوا أن المصالح المنخرطة فى تقويم المشروع عديدة: صناع السياسة، المشرفون على البرنامج، المشرفون على التقويم، المشاركون المستهدفون، إدارة البرنامج، موظفو البرنامج، المقومون، المنافسون للبرنامج، والمصالح البيئية.

جدول (٣) أنشطة وموضوعات تقويم البرنامج الاجتماعى

نوع التقويم:	التقويم للتخطيط	تقويم المتابعة	تقويم الأثر	التكلفة/العائد
الغرض:	تصميم المشروعات	اختبار التنفيذ	اختبار فاعلية	حساب الكفاءة
	بما يتوافق مع	وسيره مع	البرنامج فى	الاقتصادية
	الأهداف المنشودة	تصميم البرنامج	تحقيق أهدافه	للبرنامج

٢. الأهمية: هل سيسهم تحقيق المستهدفات فى التنمية الاقتصادية أو الأهداف الأعلى الأخرى فيما بعد غرض المشروع؟ ما هى مزايا النشاط بالنسبة للبدائل الممكنة؟ وماذا عن الآثار الجانبية؟

٣. الكفاءة: هل تبرر العوائد التكاليف؟ هل هناك وسائل أكثر كفاءة لتحقيق نفس المستهدفات؟

وتبقى لنا عدة ملاحظات يحسن ذكرها:

أولاً، التقييم ليس عملاً محايداً فى كل الظروف، ولذلك كثيراً ما تقابله إدارة برنامج السياسة العامة ومنظمتها بالتوجس والريبة وربما المقاومة، ولذلك من المهم أن نثير السؤال تقيوم من وجهة نظر من وما الغرض من التقيوم

ثانياً، مناقشة أهداف السياسة أو البرنامج عمل مشروع إذا تم التقديم من أجل تسهيل عملية صنع السياسة أو تصميم البرنامج، أما فى تقيوم المتابعة فتؤخذ الأهداف كما حددتها الوثائق كمعطاة، ومن المشروع مناقشة ما نماء البرنامج من أهداف نتيجة خبرة التنفيذ ومدى توافقها مع الأهداف الأصلية، ومن المفروض مناقشة الغايات التى حددها البرنامج كتعريفات إجرائية للأهداف.

ثالثاً، لا ينبغى فهم التقيوم كعمليات قياس وتقدير كمية، فقد يكون، وغالباً ما يكون، التقيوم نوعياً (وصفياً) ويفى بالغرض منه ويكون أكثر مصداقية، فالمهم فى التقيوم ليس كم معدل التكلفة – العائد مثلاً، وإنما المقارنات سواء على أساس البعد الزمنى أو على أساس برنامج وخبرات أخرى، وأو على أساس مستويات معيارية تحظى بالاعتراف والتقدير، والمهم أيضاً حياة البرنامج كقصة تفاعل مع المجتمع تستخلص منها دروس سياسية وإدارية وعلمية.

رابعاً، لا يقتصر التقيوم على تقديم النجاح أو الفشل وإنما من مهامه الأساسية تحديد أسباب النجاح أو الفشل، فالغرض من التقيوم تحسين البرنامج و/أو تمكين المسؤولين عنه من اتخاذ القرار أو الإجراء المناسب بشأنه: ينفذ أو لا ينفذ، يعدل (وماذا يعدل) أم لا يعدل، يستمر أم لا يستمر، يوسع أم يضيق أم يبقى على حجمه الحالى، يكرر أو لا يكرر، يعمم أم لا يعمم.

وأخيراً، ننبه إلى أن مقاييس التقييم تتبع من طبيعة وغرض وعمليات ومضاعفات كل برنامج ولا يوجد شيء من هذا القبيل قابل للتعميم إلا على المتشابهات والمتقاربات، وأنه يلزم دائماً وضع البرنامج في إطاره الأوسع سواء المؤسسى أو الاجتماعى أو الثقافى.

وتلمى الخبرة بعض القضايا: قد يكون تقبل البرنامج أهم من كفاءته أو فاعليته، قد يكون المجتمع معظماً لقيمة تحقيق الهدف أو العكس معظماً لتخفيض النفقات، وقد يوضع برنامج لتحقيق أهداف غير تلك التى أعلن عنها، فعلى المقوم أن يبحث دائماً عن الأهداف غير المعلنة للبرنامج، وأخيراً أن وجود الكثير من البرامج مسألة إرادة أكثر منها حاجة.

٧. كلمة ختامية: استخدام نتائج بحوث التقييم

المعضلة التى نواجهها أن لا أحد ينكر أهمية بحوث التقييم، ولكن قلة تقبل إجراءه على الأنشطة التى فى نطاق اختصاصهم، وقلة فقط من هؤلاء الأخيرين تستفيد استفادة كبيرة من نتائج بحوث التقييم، ولا أملك الآن تصوراً لحل هذه المعضلة، ولكن أستطيع تقديم بعض الملاحظات الهامة فى هذا الشأن.

أولاً، من الأسباب التى تحددها الأدبيات (Weiss & Rein 1970; Horst et al. 1974; Attkisson et al. 1978) لعدم أو ضآلة تأثير نتائج التقييم على المنظمات التى تقوم به ما يلى:

(١) المصدقية المحدودة لنتائج التقييم، ولا يرجع ذلك إلى عيوب فى تصميم دراسة التقييم وإنما إلى الصعوبات التى تواجه الدراسة ومنها: (أ) صعوبة ترجمة الأهداف مطاطة الصياغة إلى غايات قابلة للقياس (ب) العمليات غير المضبوطة أساساً للبرامج (ج) اكتشاف أن الخدمات الموفرة غير معيارية فى كل العناصر التنظيمية (د) الصراع (ولو الخفى) بين الخدمات والمديرين على تنمية البرنامج وتحسينه (هـ) أثر جماعات المجتمع على عمليات البرنامج والمصحوبة بعداوة المواطن للتقييم الخارجى.

(٢) قلة ارتباط ومنفعة بحوث التقييم: فيركز التدريب والإعداد الأكاديمى لباحث التقييم على المصدقية والصرامة أكثر من المنفعة، فهم يتعلمون كيف يصممون التجارب والنماذج التى تحمى من تناقض التفسيرات الداخلية والخارجية، وكيف يجمعون البيانات الصحيحة والدقيقة، وكيف يحللون البيانات بأساليب إحصائية معقدة، وكيف يحلون ويفسرون النتائج وباختصار أن تكون جهود التقييم صادقة علمياً، ولم يتعلموا كيف يبيعونها للمجتمع، بمعنى تحقيق أقصى منفعة للموقع الذى جمعت منه البيانات، ولم ينظروا إلى مساندة صنع القرار.

٣) رفض نتائج التقييم لتعارض سلبياتها مع المعتقدات، فمعظم المديرين يعادلون تقويم البرنامج بتبريره، وغالبا ما لا ترفع النتائج السلبية إلى المستويات العليا.

٤) ضعف الاستجابة المنظمة للنتائج السلبية نتيجة عدم الكفاءة.

٥) عدم معالجة بحوث التقييم لتعقيد عملية صنع القرار بالنسبة للسياسة العامة، وأيضا تعقيد عملية صنع القرار داخل البرنامج، فغالبا ما يقع التقييم ضحية فهم محدود للتشغيل التنظيمي للبرنامج.

ثانيا، ينبغي أن يتضمن البرنامج كجزء منه غير منفصل ميكانيزم التقييم أو قل التصحيح بناء على نتائج التقييم، فالمنظمة المثالية هي المنظمة ذاتية التقييم لأنها تقوم باستمرار بعملية غريلة لأنشطتها مقومة ما إذا كانت الأهداف قد تحققت، وفاحصة ارتباط تلك الأهداف، ويمكن أن يأخذ صناع القرار الإداري بيانات التقييم التي توضح عدم الكفاءة بجدية، وبذلك تتحول المنظمة من موفر استراتيجي لخدمة سابقة التحديد إلى منظمة أهدافها: (أ) الوفاء بالاحتياجات الإنسانية بما يبدو أنه أفضل أساليب الخدمة المتاحة (ب) غريلة فاعلة أساليب الخدمة و(ج) تحسين أو تغيير الخدمات في ضوء المعلومات الجديدة، ولكن يبدو أن هذه المنظمة مثالية، ولذا يبقى العمل على تنمية قدرات التقييم في منظمات البرنامج (Wildavsky 1973; Weiss 1972).

ثالثا، وضح هافلوك نموذجا لانتشار واستخدام البحث (Havelock 1975) مؤكدا أن الانتشار والاستخدام عملية اتصال بين المقوم والمستخدم، وأن هناك سبعة عوامل تصف أفضل ربط بين المقوم والمستخدم: وسائل الربط، بنية البرنامج، الانفتاح، القدرة، المكافأة، القرب والتعاون.

١) وسائل الربط: وأهم نماذج الربط الرسمي بين المقوم والمدير هي:

- المدير/المقوم: وهو المدير الذي يدير مسئولية التقييم من بين مسئولياته، فهو يقوم في نفس الوقت بصنع القرار أو يشارك فيه، وينظر إلى التقييم كأداة إدارية لتوفير المعلومات الإدارية المطلوبة،

- المقوم/المدير: وهو في الأصل مقوم يوجه ويقوم أنشطة التقييم في المنظمة، ويشارك بانتظام في صنع القرار، وبذلك يعرف حاجات المنظمة من المعلومات، وتسمح له

تلك المعرفة بتخطيط نشاط التقويم ليفى – فى الأجلين القصير والطويل – بحاجات صنع القرار والسياسة العامة،

- هيئة التغيير: وهم الأشخاص المعروف عنهم ممارسات جيدة امبيريقيا ويمكنهم توصيل هذه المعلومات إلى الممارسين، ولا ينبغي أن تكون هيئة التغيير باحثا ولا مديرا، وإنما وسيطا بينهما، ولذلك فإنها أحيانا تعوق الاتصال بينهما.

٢) بنية البرنامج: وتشمل درجة التنسيق والتنظيم بين العناصر المبرمجة، فلا بد من بنية تنظيمية للمنظمة ككل توضح الوظائف الإدارية والتقويمية، والعلاقات بينهما.

٣) الانفتاح: ويشير إلى الاستعداد لإعطاء واستقبال المعلومات، ويتطلب هذا رغبة واستعداد نظام المستخدم لتقبل المساعدة، ورغبة واستعداد المقوم لسماع احتياجات المستخدم وإعطائه العون، ومعنى هذا أن يكون من بين قواعد سلوك المنظمة "أن التغيير مرغوب فيه وممكن"، فيكون المقوم راغبا فى جمع المعلومات التى يستخدمها الإدارى، ويكون أيضا الإدارى راغبا فى الكشف عن المواطن التى يعنقد – أو لم تأكد بعد من – أنها مواطن عدم كفاءة،

٤) القدرة: وتعنى توافر الموارد والاقترار على الإنجاز المرضى،

٥) المكافأة: وتشير إلى إتاحة وتكرار وكمية التعزيز الإيجابى لنظامى المستخدم والمقوم، فيكافأ المقومون على أعمالهم الجيدة، ويكافأ المديرون على أخذ هذه الأعمال فى الاعتبار عند صنع القرار،

٦) القرب: فكلما قرب المقوم والمدير من بعضهما كلما أصبحت الرابطة بينهما أثير فاعلية، وكلما تعاضم استخدام معلومات التقويم، فلا يجب أن يبدو المقوم شخصا بعيدا فى "برج عاجى" وإنما كأنه "واحد منهم"، كما يجب أن تكون معلومات التقويم قريبة من عملية صنع القرار الإدارى سواء من حيث التوقيت أو الموضوع أو المكان.

٧) التعاون والإصرار: ويشير إلى تنوع وتكرار وإلحاح القوى المستخدمة فى توصيل نتائج التقويم.

وأخيرا، لا ينبغي أن يغيب عن ذهن المقومين أن بحوث التقويم موجهة لخدمة الحركة أكثر منها نحو بناء المعرفة العلمية، وأن المسار الصحيح لبحوث السياسة العامة هو تطبيق ما

توصلت إليه العلوم الاجتماعية وعلوم القرار على مشكلات السياسة العامة، وتحويل هذه العلوم إلى تطبيقات وإجراءات عملية نافعة للناس.

المراجع

غانم، السيد عبد المطلب ١٩٨٨، "الإدارة العامة: فحص للحقل" سلسلة بحوث سياسية، رقم القاهرة: مركز البحوث والدراسات السياسية.

محيى الدين، عمرو ١٩٧٧: محاضرات فى الاقتصاد الاجتماعى، مذكرات، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية.

والدو، دوايت ١٩٦٥، دراسة الإدارة العامة، ترجمة الشريف عبود، القاهرة: دار الفكر العربى.

Attkisson, C. Clifford, et al. 1970; Roles and Functions of Evaluation in Human Services Programs , in: Attkisson and others (eds.); Evaluation of Human Service Programs, New York: Academic Press.

Bardach, E. 1977; The Implementation Game, Cambridge, Mass.: MIT Press.

Bass, B. 1952; Ultimate Criteria of Organizational Worth , Personal Psychology, vol. 5; 157 173.

Bennis, W. 1966; Towards a Truly Scientific Management: The Concept of Organization Health , in: Bennis, W. (ed.); Changing Organizations, New York:

Deutsch, K. W. 1963; The Nerves of Government, New York: Free Press.

Dimock, M. E. & G. O. Dimock 1953 (1964); Public Administration New York: Holt, Rinehart & Winston.

Dror, Y. 1983 (1968); Public Policy Re-Examined, New York: Intext.

Dror, Y. 1971a; Design for Policy Sciences, New York: Elsevier.

Dror, Y. 1971b; Ventures in Policy Sciences, New York: Elsevier.

Dror, Y. 1973; General Policy Science Policy Journal, 1 & 2.

Havelock, R. G. 1975; Planning for Innovation Through Dissemination and Utilization of Knowledge, Ann Arbor, Mich.: The University of Michigan.

Horst, P. et al. 1974; Program Management and the Federal Evaluator , Public Administration Review, 34: 300 308.

Freeman, H. E. et al. 1979a; Evaluating Social Projects in Developing Countries, Paris: Development Center Studies.

Freeman, H. E. et al. 1979b: Evaluation: A Systematic Approach, Beverly Hills: SAGE.

Jones, Ch. O. 1977; An Introduction to the Study of Public Policy, Boston, Mass.: Duxbury.

Landau, M. 1962; The Concept of Decision-making in the Field of Public Administration , in: Mailick, S. & E. Van Ness, Concepts and Issues in Administrative Behaviour, Englewood Cliffs, N. J.: Prentice-Hall.

March, J. G. & H. A. Simon 1958; Organizations, New York: John Wiley & Sons, Inc.

Murphy, J. T. 1980; Getting The Facts: A Fieldwork Guide for Evaluators and Policy Analysis, Santa Monica, Calif.: Goodyear Publishing Co., Inc.

Nigro, F. A. & L. G. Nigro 1977; Modern Public Administration New York: Harper & Row, Publishers.

Pfeffer, J. & C. Salanick, 1978; The External Control of Organizations, New York: Harper & Row, Publishers.

Pfiffner, J. M. & R. Presthus 1953 (1967); Public Administration, New York: Roland Press.

Pressman, J. L. & A. Wildavsky 1973; Implementation, Berkeley: University of California Press.

Ripley, R. B. & G. A. Franklin 1984; Congress, The Bureaucracy, and Public Policy, Homewood, Ill.: Dorsey Press.

Sharkansky, I. 1972 (1970); Public Administration, Chicago: Markham.

Siegel, L. M. et al. 1978; Need Identification and Program Planning in the Community Context , in: Attkisson and others (eds.); Evaluation of Human Service Programs, New York: Academic Press.

Simon, H. A. 1947; *Administrative Behaviour*, New York: The Macmillan Co.

Simon, H. A. 1975; *Models of Man: Social and Rational*, New York: John Wiley & Sons, Inc.

Steers, R. 1977; *Organizational Effectiveness*, Santa Monica, Calif.: Goodyear Publishing Co., Inc.

Suchman, E. A. 1967; *Evaluative Research: Principles & Practice in Public Service and Social Action Programs*, New York: Russell Sage Foundation.

USAID 1976; *Evaluation Handbook*, Washington, D. C.: USAID.

Weiss, C. H. 1973; *Where Politics and Evaluation Research Met* *Evaluation*, 1: 3: 37 45.

Weiss, R. S. & M. Rein 1970; *The Evaluation of Broad Aim Programs: Experimental Design, its Difficulties and an Alternative* , *Administrative Science Quarterly*, 15: 97 109.

White, L. D. 1955 (1926); *Introduction To The Study of Public Administration*, New York: The Macmillan Co.

Wildavsky, A. 1972; *The Self-Evaluating Organization* , *Public Administration Review*, 32: 509 520.

Yuchtman, E. & S. Seashore 1967; *A System Resource Approach to Organizational Effectiveness* , *Administrative Science Quarterly*, 32: 377 395.