

تجربة المغرب في إصلاح الوظيفة العامة



اسكندر البستاني

مساعد باحث - معهد باسل فليپان المالي والاقتصادي

كارل ربحان

منسق برامج مساعد - معهد باسل فليپان المالي والاقتصادي



مقدمة

تعاني الوظيفة العامة في المغرب عدداً من المشاكل الهيكلية والإدارية، لاسيما المركزية المفرطة التي تطال إدارة الموازنة والوظيفة العامة: فمن جهة، تتسم إجراءات إعداد وتنفيذ الموازنة بالمركزية، وتخضع لضوابط رقابية مسبقة ثقيلة (ex-ante compliance)، فضلاً عن استخدام غير فعال للموارد العامة. ومن جهة أخرى، يشكّل نظام الحيازة (أو الملاك الوظيفي) عائقاً بالنسبة لإدارة الوظيفة العامة كونه يفتقد إلى المحفزات اللازمة لتحسين وتطوير الأداء العام. وأخيراً هنالك المشاكل التي أدت إلى زيادة فاتورة الأجور فأصبحت تشكل عبئاً متزايداً على المالية العامة، ويعود أساس هذه المشكلة إلى ارتباط حجم الرواتب والأجور والترقيات بعامل الأقدمية والمفاوضة الجماعية^(١).

في ظلّ هذه الظروف، بادرت المملكة المغربية في عام ٢٠٠٤ إلى إعادة هيكلة النظام الوظيفي بدءاً ببرنامج التقاعد المبكر INTILAKA^(٢) الذي أدى إلى خفض حجم الوظيفة العامة بنسبة ٧٪ عام ٢٠٠٥ وبالتالي خفض فاتورة الأجور والتقاعد^(٣). من ثمّ، عمدت الحكومة إلى وضع موضع التنفيذ خطة إصلاحية طموحة هدفت إلى بناء نظام وظيفي قائم على الكفاءة. فضلاً عن وضع قاعدة بيانات شاملة للموظفين، سمحت في مرحلة لاحقة، بربط الرواتب والأجور بالأداء واستشراك الحاجات من الوظائف مما خلق تناسقاً أكبر بين عمليات التوظيف وأنظمة الترقيات والتقاعد من جهة، وبين التوصيف الوظيفي والهيكلية الجديدة من جهة أخرى.

تعرض هذه الدراسة لبعض المراحل التي مرّت بها التجربة المغربية في إصلاح الوظيفة العامة بدءاً بخفض فاتورة الأجور وصولاً إلى إعادة تصنيف الوظائف ووضع الأسس الثابتة لإدارة عصرية للطاقة البشرية قائمة على الجدارة والكفاءة وحسن استخدام الموارد المتاحة.

(١) Khaled El Massnaoui, "Curbing the Size of the Public Sector: The Case of Voluntary Retirement Program in Morocco" (paper presented at IMF/AMF High Level Seminar on Institutions and Economic Growth in the Arab Countries, Abu Dhabi, United Arab Emirates, December 19-20, 2006), 3. Accessed 28 June 2013.

<http://www.imf.org/external/np/seminars/eng/2006/arabco/pdf/elmass.pdf>

(٢) Khalid Ben Osmane, "Implementing The Voluntary Departure Programme of the Moroccan Public Sector", (presented at Meeting on Sharing Best Practices and Innovation in Governance and Public Administration in the Mediterranean Region, Tunis, Tunisia, 15-17 June 2005, 3. Accessed 28 June 2013. See also, Khalid Ben Osmane, "Implementing the Voluntary Retirement Programme in the Public Sector of Morocco", Innovation in Governance and Public Administration in the Middle East, North Africa and Western Balkans, UN Economic and Social Affairs, Feb 2007, chap 9, p 163. <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpano30448.pdf>

(٣) تجميد حجم الرواتب الذي يتزايد سنوياً بنسبة تتراوح بين (٢.٥٪) إلى (٣٪) علماً أن نسبة الإنفاق على الوظيفة العامة بلغت في سنة ٢٠٠٥ ما يقارب (١٢.٨٪) من الناتج المحلي الإجمالي.

المرحلة التحضيرية: خفض فاتورة الرواتب والأجور برنامج "انطلاقة" INTILAKA

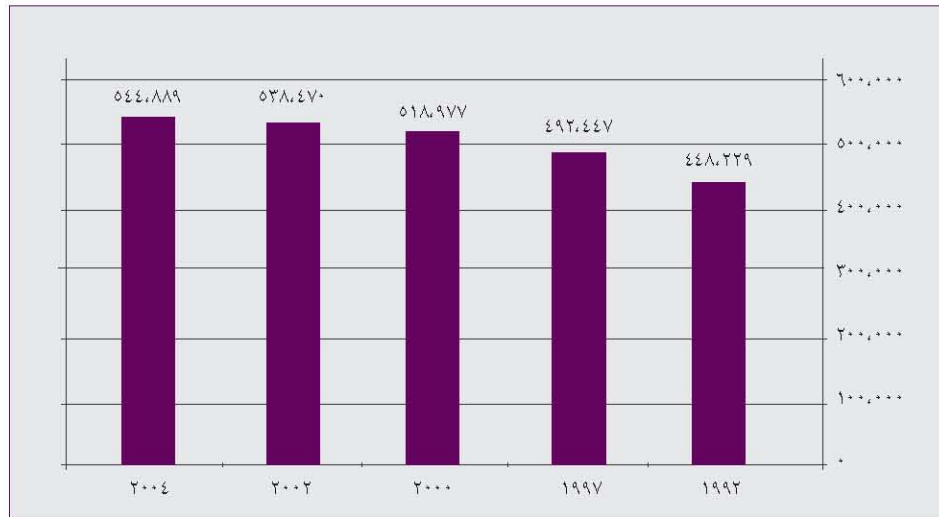
بدأت الحكومة المغربية عام ٢٠٠٤ بالعمل على تخفيض حجم الوظيفة العامة كمدخل أساسي إلى الإصلاح الإداري والمالي وإلى زيادة إنتاجية القطاع العام، فأطلقت نظام التقاعد الاختياري المسمى "انطلاقة" والذي قدّم حوافز عدّة لموظفي القطاع العام من تعويضات مختلفة ومبالغ مقطوعة^(٤) ناهيك بالقروض بفوائد ميسّرة والمساعدات التقنية من أجل حثّهم على التقاعد في سن مبكرة والانخراط في مجال الأعمال والاستثمار^(٥).

نظرة عامة إلى كلفة الوظيفة العامة في المغرب

في سنة ٢٠٠٤ بلغ عدد الموظفين في القطاع العام حوالي ٨٥٦,٠٠٠^(٦) موظفاً في الوقت الذي كان مجموع السكان بحدود ٢٩ مليون أي أن الوظيفة العامة^(٧) شكّلت ما يقارب ٢,٣٪ من مجموع السكان وهي نسبة منخفضة مقارنة ببلدان أخرى، مثل الجزائر (٤,٢٪)، وتونس (٣,٧٪)، وتركيا (٢,٦٪)، وتايلاند (٢,٨٪)، وفقاً لـ خ. بن عثمان، نقلاً عن مصادر البنك الدولي^(٨).

الرسم البياني رقم (١)

تطور أعداد العاملين في الإدارات العامة منذ عام ١٩٩٢ حتى عام ٢٠٠٤



Ben Osmane, "The Voluntary Departure Programme", p 6.

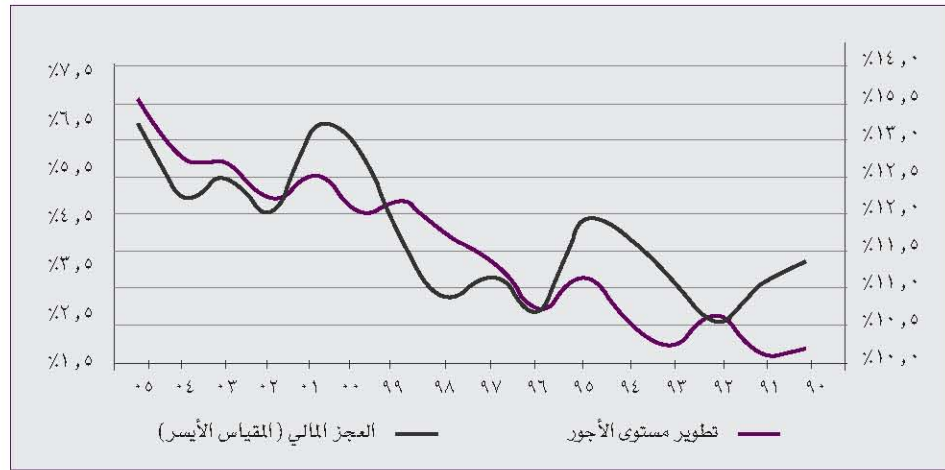
المصدر:

- (٤) تختلف هذه التعويضات بحسب مدّة الخدمة ونسبة لمعايير أخرى
- (٥) Ben Osmane, "Implementing the Voluntary Retirement Programme in the Public Sector of Morocco", p 166 - 167
- (٦) من بينهم ٥٤٤٨٨٩ في الإدارات العامة، ١٤٠٠٠٠ في المناطق والحكومة غير المركزية ١٧١٠٠٠ في المؤسسات العامة.
- (٧) التي تشمل على ٦٨٤٨٨٩ موظف من دون احتساب الكوادر العليا في الإدارات العامة الذين يستفيدون من وضع خاص.
- (٨) Ben Osmane, "The Voluntary Departure Programme," 5

وبالرغم من ضآلة حجم الوظيفة العامة في المغرب مقارنة بالبلدان المذكورة سابقاً، فإن كلفتها بلغت ١٢.٨٪ من الناتج المحلي الإجمالي لسنة ٢٠٠٤، بزيادة ٠.٣ نقطة مئوية عما كانت عليه سنة ٢٠٠١ (١٢.٥٪)،^(٩) وهذه نسبة مرتفعة كونها تشكل ٤ أضعاف متوسط نصيب الفرد من الناتج المحلي، مقابل ٣ أضعاف في تونس، و٢.٨ في ماليزيا، و٢ في تركيا و١ في فرنسا^(١٠).

الرسم البياني رقم (٢)

تطور العجز المالي الناتج عن ارتفاع مستوى الأجور (في المائة من الناتج المحلي الإجمالي)



El Massnaoui, "Curbing the Size of the Public Sector", 13

المصدر:

التقديرات المتعلقة بنسب التقاعد في الوظيفة العامة

وصل عدد الموظفين المتوقع أن تنتهي خدمتهم، بين عامي ٢٠٠٥ و٢٠١١، إلى ٥٩٠٠٠ موظفاً أو ما يعادل ١١٪ من إجمالي الموظفين؛ وبمعدل ٧٤٠٠ حالة تقاعدية كل سنة. أما العدد المتوقع انتهاء خدمتهم بين عامي ٢٠١٢ و٢٠١٨، فتخطى ٩٧٠٠٠ شخص، بمعدل سنوي قدره ١٣,٨٥٨ حالة، مما يدل على زيادة وتيرة التقاعد في السنوات العشر المقبلة. وبالرغم من ذلك، قررت الدولة تسريع هذه العملية عن طريق برنامج التقاعد الاختياري^(١١).

(٩) تصل النسبة إلى ١٤٪، إذا احتسبت تكاليف الرعاية الاجتماعية و إلى ١٦٪ إذا احتسبت نفقات السلطات المحلية.

Ben Osmane, "Implementing The Voluntary Retirement Programme in the Public Sector of Morocco", p 165 (١٠)

Ben Osmane, "The Voluntary Departure Programme", p 9 (١١)

وضع برنامج "انطلاقة" حيز التنفيذ

سنة ٢٠٠٤، بدأت الحكومة بتطبيق برنامج تقاعد اختياري استهدف ٣٤٠٠٠ موظفاً غالبيتهم من ذوي الأقدمية. لكن البرنامج لم يحقق الهدف منه إذ لم يتخطى عدد الملتحقين الـ ٩٤٤ حالة. وتعود أسباب هذا الفشل إلى عدة عوامل منها اقتصار البرنامج على فئات موظفي الدولة المرتبين في سلالمة الأجور من ١ إلى ٩، وضعف الحوافز المقدمة وأخيراً ضعف عملية التسويق للبرنامج. عند إطلاق الخطة مرة جديدة في عام ٢٠٠٥، وألفت رئاسة الحكومة لجنة وزارية عملت على تحسينها من خلال:

- توسيع نطاق الفئة المؤهلة للالتحاق ببرنامج التقاعد الاختياري وإلغاء الشروط القانونية المتعلقة بالأقدمية.
 - زيادة الحوافز المالية.
- قدّر عدد الموظفين المؤهلين للالتحاق بنظام التقاعد المبكر حوالي ٤٣٩,٠٠٠ موظفاً موزعين على النحو التالي^(١٢):

الجدول رقم (١)

الموظفون المؤهلون للالتحاق بالبرنامج

| باقي الإدارات | بما يشمل وزارات التربية الوطنية (×) والعدل والصحة (××) | المجموع | |
|---------------|--|---------|----------------------|
| ٦٧٠٠٠ | ١٥٧٠٠٠ | ٢٢٤٠٠٠ | يتمتع بحق التقاعد |
| ٧٥٠٠٠ | ١٤٠٠٠٠ | ٢١٥٠٠٠ | لا يتمتع بحق التقاعد |
| ١٤٢٠٠٠ | ٢٩٧٠٠٠ | ٤٣٩٠٠٠ | المجموع |

(×) وزارة التربية الوطنية

(××) وزارة العدل (فئة ١ وما فوق)، وزارة التربية الوطنية ووزارة الصحة (فئة ٧ وما فوق)

Khaled Ben Osmane, "The Voluntary Departure Programme", II.

المصدر:

أما بالنسبة للحوافز المالية، فيلخص الجدول ما تمّ الاتفاق عليه مقارنة بالحوافز المقررة في برنامج العام ٢٠٠٤

الجدول رقم (٢)

مقارنة بين برنامج التقاعد الاختياري لسنة ٢٠٠٤ وبرنامج سنة ٢٠٠٥

| برنامج التقاعد الاختياري الثاني ٢٠٠٥ | برنامج التقاعد الاختياري الأول ٢٠٠٤ | |
|---|---|--|
| <ul style="list-style-type: none"> الموظفون العامون الذين ينتمون إلى الفئات بين ١ و ١٢ لا يوجد أي شروط متعلقة بمدة عمل محددة. إن الموظفين الحكوميين الذين تنتهي خدمتهم سنة ٢٠٠٥ (عند سنّ التقاعد الطبيعي)، ليسوا مؤهلين | <ul style="list-style-type: none"> الموظفون العامون الذين ينتمون إلى الفئات بين ١ و ٩ مدة العمل أو الخدمة المطلوبة للتمكّن من الانتساب إلى البرنامج والاستفادة من تقديرات التقاعد: ٢١ سنة للرجال و ١٥ سنة للنساء إن الموظفين الحكوميين الذين تنتهي خدمتهم سنة ٢٠٠٤ (عند سنّ التقاعد الطبيعي)، ليسوا مؤهلين | الفئات المعنية أو المؤهلة |
| <ul style="list-style-type: none"> احتساب معاش تقاعد على أساس ٢.٥٪ من المبلغ الإجمالي للراتب الأساسي والتعويضات التي كانت يتقاضاها الموظف عند مغادرته في حال لا يستفيد من البرنامج، يتقاضى ما يعادل مجموع إسهاماته في نظام التقاعد | <ul style="list-style-type: none"> مكافأة ٢٪ من الراتب الإجمالي عن كل سنة خدمة استفادة فورية من المعاش التقاعدي عند التقاعد المبكر | معاشات ومكافآت التقاعد |
| <ul style="list-style-type: none"> شهر ونصف الشهر عن كل سنة خدمة حد أقصى يصل إلى ٣٦ شهر للمتعاقدين الذين ينتمون إلى الفئات ٦ وأكثر يجب ألا يتعدى المجموع الكلي ٥٠٪ من إجمالي الرواتب التي كان الموظف سيتقاضاها في حال بقي في الخدمة لا تطبق | <ul style="list-style-type: none"> شهر عن كل سنة خدمة حد أقصى يصل إلى ٣٠ شهراً للمتعاقدين الذين ينتمون إلى الفئات من ٦ إلى ٩ لا يجب أن يتعدى المجموع الكلي ٥٠٪ من إجمالي الرواتب الذي كان الموظف سيتقاضاها في حال بقي في الخدمة تطبق | تعويضات نهاية الخدمة |
| <ul style="list-style-type: none"> من ١ كانون الثاني حتى ٣٠ حزيران ٢٠٠٥ | <ul style="list-style-type: none"> من ١ كانون الثاني حتى ٢١ أيار ٢٠٠٤ | ضرائب الدخل على تعويضات نهاية الخدمة فترة التطبيق |

المرجع: مستاوي، خنض حجم القطاع العام، ٢٣

وصل عدد الملتحقين بالبرنامج إلى ٣٨٥٩١^(١٣) موظفاً، أي ما يعادل ٧.٥٪ من إجمالي اليد العاملة في القطاع العام^(١٤) الأمر الذي أدى إلى خفض فاتورة الوظيفة العامة من ١٢.٨٪ من الناتج المحلي لإجمالي سنة ٢٠٠٤ إلى ١٠.٦٪ سنة ٢٠٠٥. وبعد انتهاء العمل ببرنامج إنطلاقة تابعت الحكومة سياساتها في خفض حجم الوظيفة العامة من خلال الحد من التوظيفات الجديدة في بعض الوزارات أو التجميد الكامل للتوظيف في البعض الآخر خاصة في الفئات الدنيا.

بناء نظام وظيفي جديد قائم على الكفاءة

تزامناً مع برنامج التقاعد الاختياري الثاني أطلقت الحكومة المغربية^(١٥) ورشة إصلاحية هدفت إلى وضع فهرس (repertoire des Métiers et des compétences) وظيفي جديد يحدد ويوصف الوظائف والكفاءات المطلوبة للقيام بمهام الإدارة الحكومية، وفقاً لنظرة جديدة في إدارة الشأن العام، وبشكل يسمح لوجود قواعد واحدة للوظيفة الواحدة بحيث يحقق نوعاً من التناسق بين جميع الوظائف في الدولة. تمّت عملية توصيف وتصنيف كل وظيفة في ضوء معايير محدّدة: النشاط، المهام، المهارات، أهميّة الوظيفة بالنسبة للإدارة، الأهداف/المهام وأخيراً درجة المسؤولية.

النظام الوظيفي في المغرب

النظام الوظيفي التقليدي الذي اعتمده المغرب سابقاً يتشابه إلى حد بعيد بالنظام الفرنسي^(١٦) الذي كان معمولاً به في الخمسينيات حيث تنقسم الوظيفة العامة إلى ٧١ جسماً إدارياً (corps administrative) يشتمل كلّ منها على وظائف مصنّفة بحسب فئات (من ١ إلى ٩) وهذه الفئات تنقسم بدورها إلى درجات. ومن اللافت وجود هيكليات مختلفة في الإدارات بحيث يتعدّر مقارنة المركز الوظيفي نفسه من إدارة إلى أخرى، الأمر الذي يجعل الانتقال الأفقي والمداورة بين الوزارات أموراً في غاية الصعوبة؛ ويفقد هذا الوضع إدارة الموارد البشرية المرونة في توزيع وتنظيم اليد العاملة.

تمّ تحديد الفهرس الوظيفي الجديد بحسب سلم المهام الجديد والمهارات الضرورية للقيام بها. وقد تضمّن الفهرس:

- ٢١ نشاطاً وظيفياً (مثلاً إدارة الموارد البشرية): ١١ منها مرتبط بالحكومة بشكل عام، و١٠ متخصصة بحسب القطاعات.
- عدد من الفئات المهنية ضمن كل نشاط (مثلاً إدارة الموارد البشرية تتضمن جهاز إداري، فريق متخصص ببناء القدرات... إلخ).
- ترتيب وظيفي ضمن كل فئة مهنية يختلف بحسب التصنيفات: مراكز إدارية، خبراء، مراقبين...
- مراجع وظيفية خاصة بكل ترتيب وظيفي.

(١٣) من المهم الإشارة إلى أن برنامج التقاعد المبكر كان مكلفاً بالنسبة لبعض الوزارات (وزارة الشؤون الخارجية) التي خسرت، وخلال فترة قصيرة، ما يقارب الـ ٣٠٪ من اليد العاملة المتخصصة وذات الخبرة.

(١٤) El Massnaoui, "Curbing the Size of the Public Sector," 25

(١٥) استفاد المغرب من التجربة الفرنسية في تطوير الوظيفة العامة فعمد إلى إنشاء لجنة مشتركة من الخبراء بالتعاون مع المديرية العامة للوظيفة العمومية الفرنسية (DGAPP) التي درّبت الكوادر العليا المغربية الموجة بالإصلاح وساعدتها على تحديد المصاعب والتحديات الأساسية.

(١٦) بحسب النظام الفرنسي لا توجد علاقة بين فئة الموظف من جهة والمركز الوظيفي من جهة أخرى.

قدّم التصنيف الوظيفي الجديد بشكل عام صورة أوضح عن القوى العاملة في القطاع العام، الأمر الذي سهّل إدارة الموارد البشرية وفقاً لأنماط حديثة وممكن الحكومة من استشراف الحاجات والتخطيط الاستباقي (Gestion prévisionnelle des emplois et des compétences) ومن ترشيد استعمال الموارد البشرية، وبالتالي تحسين أداء الوظيفة العامة. لم تقتصر عملية تحديث إدارة النظام الوظيفي على التصنيفات الوظيفية الجديدة، بل استتبعت بخطوات مهمّة، نذكر من بينها وضع قاعدة بيانات شاملة^(١٧) عن القوى العاملة تضمّنّت المستوى التعليمي، والمركز الوظيفي الحالي ومعلومات أخرى.

أما الخطوات اللاحقة فطالت:

- وضع آلية جديدة للتوظيف في القطاع العام مبنية على استشراف الحاجات من الوظائف تليها وضع خطة سنوية للتوظيف تنشر في وقت محدد من العام بشكل يسمح باستقطاب الكفاءات ويجعل المناقسة أكثر ديمقراطية وشفافية وحيادية،
- تحديد مسارات وظيفية تتناسب مع متطلبات العصر ومع وجود كادر وظيفي كفؤ قادر على مواكبة الإصلاحات المطلوب تحقيقها في مجمل القطاعات وراغب في تحقيق تطور ذاتي ومؤسسي،
- تحديث البرامج التدريبية ووضع سياسات متوسطة وطويلة الأجل لتطوير الطاقات البشرية بشكل تتضمن هذه السياسات تحديد برامج الإعداد والتدريب المهني المستمر كما تحدّد حق الموظف بعدد من أيام التدريب في السنة. ومن الملاحظ في هذا الإطار أنه في عام ٢٠٠٦ رفعت الحكومة سقف الإنفاق على البرامج التدريبية ليصل إلى ١,٣٪ من إجمالي فاتورة التوظيف.

ومن المتوقع أن تؤدي هذه الإصلاحات إلى تحسين ملحوظ في قدرة القطاع العام على استقطاب العناصر الكفؤة وإعطائها مساحة للإبتكار والإنجاز.

ملاحظة ختامية

أخيراً، من أهمّ التحديثات التي لا تزال تواجه الوظيفة العامة في المغرب والتي تعمل الحكومة على تخطيطها، هي وضع قوانين جديدة ترعى وتنظّم شروط العمل في القطاع العام، بما في ذلك الرواتب والأجور وشروط العمل الأخرى، وذلك بهدف جعلها أكثر استقطاباً لأصحاب الكفاءات والخبرة سيّما وأن اليد العاملة الكفؤة عادة ما تتجه إلى القطاع الخاص كونه يقدم شروط عمل أفضل.

وفي هذا الإطار، تمّ وضع قانون، عام ٢٠٠٧، عدّل آليات تقييم أداء الموظف لتركز على خمسة معايير جدد: التفاني في العمل، الابتكار، القدرة على تلبية متطلبات الوظيفة، الأداء والإنتاجية. وتبقى المهمة الأصعب إعادة هيكلة سلسلة الرتب والرواتب والتقديمات التي يحصل عليها الموظف وربطها بأدائه وهذه يشوبها الكثير من المشاكل وتنقصها الشفافية ومن المعروف أنّ قيمة التقديمات الاجتماعية والبدلات وصلت قبل عملية الإصلاح، إلى ما يقارب ٧٢٪ من إجمالي فاتورة الرواتب، ويتم تخصيص هذه التقديمات بشكل تلقائي وبغض النظر عن الأداء، إذاً الهدف من مراجعة سلسلة الرتب والرواتب يكمن في خفض نسبة التقديمات إلى ٣٠٪ من إجمالي فاتورة الرواتب، وربطها مباشرة بالراتب بحيث الراتب الأساسي المرتبط بالأداء ٧٠٪ من إجمالي الفاتورة.

(١٧) هذه البيانات أساسية لأنها تمكّن الحكومة من تخطيط إدارة اليد العاملة ومن القيام بسياسات مبنية على الكفاءة.

ختاماً، تجدر الإشارة إلى أن التجربة المغربية في إصلاح الوظيفة العامة هي تجربة رائدة في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا ويمكن الاستفادة منها كونها تبرهن أن التغيير ممكن عند توفر الإرادة السياسية والرغبة الحقيقية بالإصلاح. بالإضافة إلى ذلك، فالمقاربة اللامركزية المعتمدة، فضلاً عن العملية الإصلاحية التدريجية^(١٨)، كانتا من أهم مفاتيح النجاح التي مكّنت الحكومة المغربية من تحقيق تقدّم ملحوظ في عمليات الإصلاح الإداري والمالي وهما عمليتان إصلاحيتان متلازمتان.

مراجع إضافية

- Progress In Public Management In the Middle East and North Africa Case Studies On Policy Reform. Washington: Organization for Economic Cooperation & Development, 2010.
- Robalino, David. Pensions in the Middle East and North Africa Time for Change.. Washington D.C.: World Bank Group, 2005.



(١٨) إن إعادة هيكلة الوظيفة العامة تمّ بشكل تدريجي: تم الإبقاء على الهيكلية القديمة في المرحلة الأولى مع البدء بإدخال التعديلات والتوصيفات الجديدة.