

## مَجَلَّةُ دِرَاسَاتِ الْمَالِ الْعَامِ وَبِنَاءِ الدَّوْلَةِ

تصدر عن معهد باسل فليحان المالي والاقتصادي

### المحور

#### الوظيفة العامة في صلب إصلاح إدارة المال العام

لمياء المبيّض بساط  
رلى رزق أزغور  
سامين حاتم  
كارل ريدان  
اسكندر البستاني  
جان فرنسوا فرديه  
سميح جحا  
منير راشد  
بسّام وهبه  
عدنان الأمين

### دراسات

تحدّيات الأداء الإداري تحت الاحتلال:  
السلطة الفلسطينية نموذجاً - باسم الزبيدي

خصائص التميّز في الأداء الوظيفي لدى النساء والرجال:  
دراسة حالة - وزارة المالية في لبنان - يحيى سكاف

### مراجعة كتب

### مؤشرات لبنانية

### اتجاهات اقتصادية عالمية

### تشريعات



السادسة مجلة تصدر عن معهد باسل فليحان المالي والاقتصادي في بيروت، تُعنى بدراسات المال العام وبناء الدولة في لبنان والعالم العربي. تسعى السادسة لتكون أداة لتعميق البحث ونشر المعرفة، ومنبراً للتداول والتواصل بين نخبة فكرية وعلمية ومهنية في المجتمع وبين مسؤولي الدولة وصناع القرار، ووسيلة لإطلاق حركة تجديد في الثقافة المالية والاقتصادية.

تعتمد المجلة منهجاً متميزاً في الكتابة، يقوم على النصوص المباشرة والمركزة والقصيرة، التي تتوافر فيها شروط البحث العلمي، مع احتواء تلك النصوص ثلاثية طرح المشكلات - عرض الوقائع وتحليلها - اقتراح الحلول.

تتركز المساهمات في السادسة أساساً في ثلاثة أبواب من أبوابها:

المحور: تتطلب المساهمة في المحور التنسيق مسبقاً مع لجنة تحرير المجلة، كون موضوعات المحاور وعناوين الأوراق التي تتضمنها محددة مسبقاً من قبل المجلة. تقع الورقة المعدّة للمحور في حدود ٢٠٠٠ - ٢٥٠٠ كلمة؛ على أن تتسم هذه الأوراق بالموضوعية والدقة.

الدراسات: يجب أن تستوفي الدراسات شروط البحث العلمي، مع التركيز أيضاً على معالجة مشكلة ما وتدعيمها بمعطيات رقمية، وطرح عناصر حلول لها. تقع الدراسة في هذا الباب في حدود ٤٠٠٠ - ٥٠٠٠ كلمة كحد أقصى. تخضع الدراسات المعدّة للنشر في هذا الباب للتحكيم.

مراجعة الكتب: يسعى هذا الباب لتعريف القارئ بأهم الكتب الصادرة حديثاً. تقع مراجعة الكتاب في حدود ١٠٠٠ - ١٢٠٠ كلمة.

#### شروط النشر

تفرض شروط النشر في المجلة أن تتوافر في النص المواصفات العلمية والمنهجية التالية:

التأصيل - الموضوعية - دقة المعلومات - الاستناد إلى مصادر حديثة - التوثيق العلمي المنهج للهوامش والمراجع - الأمانة في دقة نقل الاقتباسات - اللغة السهلة والواضحة - الأسلوب المتناسك والمقتضب - البناء المتناسق والمنسجم للنص - عدم الخروج عن الموضوع الأساسي للنص - التقيد بالحجم المطلوب.

على ألا يكون النص منشوراً سابقاً باللغة العربية أو معروضاً للنشر لدى مطبوعة أخرى أو على موقع إلكتروني.



الآراء الواردة في المجلة لا تعبر بالضرورة عن وجهة نظر معهد باسل فليحان المالي والاقتصادي

حقوق النشر محفوظة © ٢٠١٢

ISSN: 2222-4734

معهد باسل فليحان المالي والاقتصادي

٥١٢، كورنيش النهر | ص.ب.: ٥٨٧٠-١٦ بيروت، لبنان | تلفون: ١٤٧ ١٤٢٥ ٩٦١ | فاكس: ١٤٢٦ ٨٦٠ ٩٦١+

البريد الإلكتروني: assadissa@finance.gov.lb

مقالات السادسة متوفرة بصيغة pdf في الموقع التالي:

[http://www.institutdesfinances.gov.lb/English/Assadissa\\_New](http://www.institutdesfinances.gov.lb/English/Assadissa_New)

## المحتويات

٢	السادسة	الافتتاحية
٣	المحور: الوظيفة العامة في صلب إصلاح إدارة المال العام	
٤	لمياء المبيض بساط	إصلاح الخدمة المدنية: خيار حتمي في زمن الأزمات
١٥	رلى رزق أزور	كلفة أجور الموظفين في الحكومة المركزية اللبنانية
٣٤	سميح جحا	أوضاع العمالة بين القطاعين العام والخاص في لبنان: نظرة ائتوارية
٥٠	منير راشد	انعكاسات زيادة سلسلة الرتب والرواتب على الاقتصاد والموازنة العامة في لبنان
٥٤	بسام وهبه	مفهوم الأداء في الخدمة العامة وارتباطه بالإصلاح المالي
٦٢	عدنان الأمين	إدارة شؤون التوظيف في التعليم الرسمي وأثارها على نوعية التعليم
٧٢	لمياء المبيض بساط سابين حاتم كارل ريحان	تجربة لبنان في إدخال معايير الجدارة والتنافس إلى الوظيفة العامة
٨٧	اسكندر البستاني وكارل ريحان	تجربة المغرب في إصلاح الوظيفة العامة
٩٥	جان فرنسوا فرديه	قانون الموازنة الفرنسي الجديد (LOLF) وتحديث الخدمة العامة
٩٩	دراسات	
١٠٠	باسم الزبيدي	تحديات الأداء الإداري تحت الاحتلال: السلطة الفلسطينية نموذجاً
١١١	يحيى سكاف	خصائص التميز في الأداء الوظيفي لدى النساء والرجال: دراسة حالة -وزارة المالية في لبنان
١٢٢	مراجعة كتب	
١٢٣	إعداد: ساره زين الدين	موظفو القطاع العام شركاء في تحقيق النمو (منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية)
١٢٥	إعداد: يولاند بطل	لماذا تفشل الدول (آسموكلو وروبسون)
١٢٨	مؤشرات لبنانية	
١٢٩	إعداد: فريق التحرير	مؤشرات مقلقة: نظام التقاعد في لبنان
١٣٥	اتجاهات اقتصادية عالمية	
١٣٦	إعداد: مؤسسة البحوث والاستشارات	انهيار التجربة القبرصية: ماذا بعد وقوع الأزمة؟
١٤٣	تشريعات	
١٤٤	إعداد: وليد الشعار	العمل النقابي في القطاع العام ودوره في إعلاء شأن الخدمة العامة

# المجلة

مجلة دراسات المال العام وبناء الدولة

العدد ٤ - تشرين الأول/أكتوبر ٢٠١٣

## فريق تحرير هذا العدد

إشراف:

لمياء المبيض بساط

سكرتيريا التحرير:

اسكندر البستاني

كارل ريحان

ساهم في تحرير هذا العدد:

إيلي معلوف

مراجعة النصوص

والتدقيق اللغوي:

نادر سراج

## اللجنة الاستشارية

رندة انطون

الآن بيفاني

يوسف الخليل

كوثر دارة

منير راشد

رلى رزق أزور

لمياء المبيض بساط

## التنفيذ

تصميم

غنوة السوقي

تنفيذ

دولي الهاروني

خطوط

حسين ماجد

لوحة الغلاف

دعد أبي صعب

طباعة

المطبعة العربية

# افتتاحية



اخترت السادسة أن تتناول في عددها الرابع موضوع الوظيفة العامة لما يشهده لبنان والمنطقة من ظروف وأحوال متقلبة تحتم ضرورة التوصل إلى صياغة عقد اجتماعي عصري بين الدولة من جهة، والمجتمع من جهة أخرى، يضمن تأمين حاجات المواطن الحاليّة ومواكبة تطوعاته للمستقبل في ظل أزمات مالية وسياسية كبيرة.

تعتبر الوظيفة العامة، بصفتها الطابع المستمر في علاقة المواطن بالدولة، عنصراً ثابتاً بالمقارنة مع الطابع السياسي الذي يتسم حتماً بالتحوّل الدائم.

غير أن المنطق هذا، يخضع لاختبار مصداقية صعب في ظل ضغوطات غير مسبوقه، تحتم التوفيق بين عدّة قيود: أولها ترشيد الإنفاق العام واستثماره بأفضل طريقة ممكنة، وثانيها، إعادة ترتيب منظومة الإدارة العامة ودورها وعلاقات التوظيف والأداء فيها بشكل يزيد من إنتاجيتها ويحد من كلفتها غير المبرّرة في بعض الأحيان ويبعدها عن الضغوطات السياسية غير المنتجة.

وإذ يميّز الوضع في كثير من دول العالم المتقدّم بميل إلى ضبط وترشيد عدد الموظفين في الإدارات الحكومية، وربط مؤهلاتهم وحتى رواتبهم ومستحقّاتهم، بإنتاجية الإدارة وقيمة الخدمات التي توفرها بالنسبة للحركة الاقتصادية، نجد أن حجم الدولة وكلفتها في بلدان العالم العربي ما بعد الثورات يتوسع بوتيرة سريعة فيما الثقة بالدولة إلى انحسار.

ويبدو أنّ المستقبل سيحمل مزيداً من التقلّبات على ضوء التدابير التي تلجأ إليها الحكومات الحالية لا سيما برامج خفض العجز التي من المرجّح أن تكون واسعة النطاق وأن تترك أثراً عميقاً على تنظيم الإدارة العامة ودور الدولة في المجتمع.

يتضمّن هذا العدد مجموعة من الدراسات والتقارير التي تسمح بوضع النقاش العام، الدائر حول مستقبل الخدمة العامة وفاتورة الأجور، على قواعد موضوعية أساسها المعلومات الموثقة والمؤشرات العلمية إضافة إلى إلقاء الضوء على بعض التجارب العالمية في هذا المجال.

## السادسة



# المحور

## الوظيفة العامة في صلب إصلاح إدارة المال العام



- إصلاح الخدمة المدنية: خيار حتمي في زمن الأزمات
  - كلفة أجور الموظفين في الحكومة المركزية اللبنانية
  - أوضاع العمالة بين القطاعين العام والخاص في لبنان: نظرة اکتوارية
  - انعكاسات زيادة سلسلة الرتب والرواتب على الاقتصاد والموازنة العامة في لبنان
  - مفهوم الأداء في الخدمة العامة وارتباطه بالإصلاح المالي
  - إدارة شؤون التوظيف في التعليم الرسمي وآثارها على نوعية التعليم
  - تجربة لبنان في إدخال معايير الجدارة والتنافس إلى الوظيفة العامة
  - تجربة المغرب في إصلاح الوظيفة العامة
  - قانون الموازنة الفرنسي الجديد (LOLF) وتحديث الخدمة العامة
- لمياء المبيّص بساط  
رلى رزق أزور  
سميح جحا  
منير راشد  
بسام وهبه  
عدنان الأمين  
لمياء المبيّص بساط  
سابين حاتم وكارل ريجان  
اسكندر البستاني وكارل ريجان  
جان فرنسوا فرديه

## إصلاح الخدمة المدنية: خيار حتمي في زمن الأزمات

### لمياء المبيض بساط

مديرة معهد باسل فليحان المالي والاقتصادي - بيروت



تشهد الخدمة العامة في مختلف بلدان العالم حالياً من التطور الدائم تحكمه ضرورة التوصل إلى عقد اجتماعي عصري بين الدولة والمجتمع يضمن تلبية حاجات المواطن الحالية وتطلعاته للمستقبل في ظل أزمات مالية كبيرة؛

فالوظيفة العامة بصفتها الطابع المستمر في علاقة المواطن بالدولة هي العنصر الثابت بالمقارنة مع الجانب السياسي الذي هو بالضرورة في تحول دائم.

لكن هذا المنطق يشهد اختباراً صعباً في ظل ضغوطات مالية وسياسية غير مسبوقة، تحتم على الدول التوفيق بين عدّة قيود: من جهة، ترشيد الإنفاق العام واستثماره بأفضل طريقة ممكنة، ومن جهة أخرى، إعادة ترتيب عمل الإدارة العامة بشكل يزيد من إنتاجيتها ويحد من كلفتها. ويتميز الوضع حالياً بميل إلى ترشيد عدد العاملين في مختلف المصالح والإدارات الحكومية، وربط هذا العدد كما ومؤهلات العاملين ورواتبهم ومستحقّاتهم، بإنتاجية الإدارة وقيمة الخدمات المؤداة بالنسبة للحركة الاقتصادية.

طالت إصلاحات عميقة هذا القطاع في العقود الأخيرة، تركّزت على إعادة تحديد منظومة الإدارة ودورها وعلاقات التوظيف والأداء فيها، واقتربت سياسات كالخصخصة وتعزيز التعهيد (التلزييم الخارجي)، فضلاً عن التغيير في القوى العاملة نفسها. ويبدو أنّ المستقبل سيجمل مزيداً من فترات التغيير بسبب التدابير التي تلجأ إليها الحكومات الحالية لا سيّما برامج خفض العجز التي من المرجح أن تكون واسعة النطاق وأن تترك أثراً عميقاً على تنظيم الإدارة العامة ودور الدولة في المجتمع.

### انحسار جهاز الدولة من حيث الحجم والكلفة

يتبين على المستوى العالمي، أن نسبة العاملين في الخدمة العامة من إجمالي القوى العاملة مرتفعة إجمالاً، وقد بلغت عام ٢٠٠٨ في دول منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية (٣٢ دولة)، متوسطاً قدره ١٥٪ من إجمالي هذه القوى بينما وصلت إلى مستوى ٣٠٪ في بعض هذه البلدان<sup>(١)</sup>.

OECD, Government at a Glance 2011 (OECD Publishing, 2011), 103.  
[http://www.oecd-ilibrary.org/governance/government-at-a-glance-2011\\_gov\\_glance-2011-en](http://www.oecd-ilibrary.org/governance/government-at-a-glance-2011_gov_glance-2011-en)

(١)

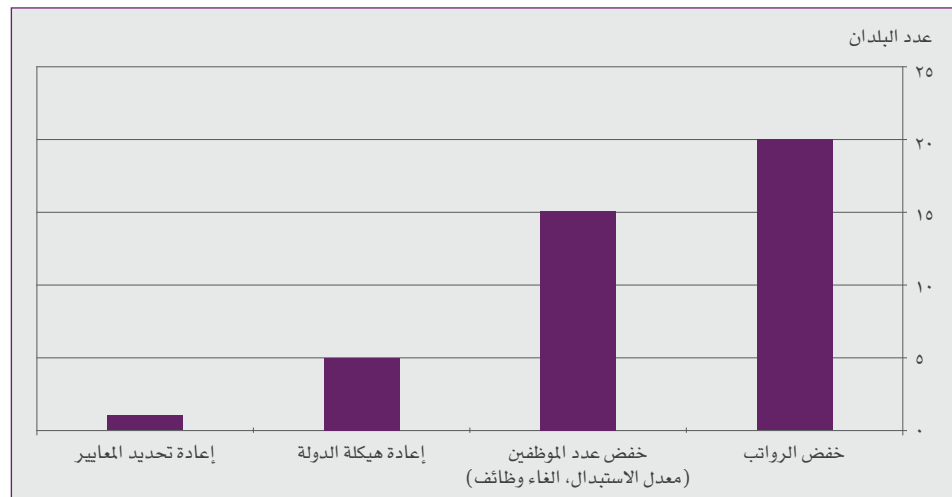
وفي إطار السعي الهادف إلى تحسين نوعية الخدمات العامة وضمان القيمة الفضلى من إنفاق المال العام Value for Money، استهدفت إصلاحات جهاز الدولة مكونات أساسية مثل حجم الوظيفة العامة وكلفتها، وسياسات الأجور وهيكلاتها، والمساءلة<sup>(٢)</sup>.

كان لاعتبارات الحجم والفاعلية الناتجة عن العيوب في نوعية التوظيف الحكومي والقيادة والإدارة، أثرها السلبي على أداء الاقتصاد الكلي ومآلات السياسات الاجتماعية والاقتصادية والمالية

وقد اعتمدت بلدان منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية تدابير وآليات متعددة في إصلاح جهاز الخدمة المدنية يلخصها الرسم البياني أدناه.

### الشكل رقم (١)

التدابير المتخذة لتقليص حجم الدولة في إطار ضبط أوضاع المالية العامة وتخفيض النفقات التشغيلية<sup>(٣)</sup>



المصدر: OECD Fiscal Consolidation Survey 2010, as presented in OECD (2011), "Restoring Public Finances", special issue of the OECD Journal on Budgeting, 2011/2, OECD Publishing, Paris

## الكفاءة والجدوى المالية

ارتبطت مقاربات إصلاح الخدمة المدنية بنهج مكمل لها يشدد على أهمية العامل البشري، وبالتالي أهمية القيادة في مواكبة التغيير المنشود.

وكما يشير ر. كريمر، فإن الحوكمة أو حسن الإدارة، إنما هي أكثر بكثير من آليات عمل أو تحليل موضوعي للكلفة والربح (...). فالقائمون على الإدارة العامة هم، بكل بساطة، بشر قبل أي شيء آخر<sup>(٤)</sup>.

(٢) Salvatore Schiavo-Campo, Guilio de Tommaso, and Amitabha Mukherjee, "Government Employment and Pay in Global Perspective" (The World Bank, 1997), 34-35. <http://www.u4.no/recommended-reading/government-employment-and-pay-in-global-perspective-a-selective-synthesis-of-international-facts-policies-and-experience/>

(٣) أعلنت بعض الدول عن اقتطاعات طالت أكثر من فئة من الفئات أعلاه.

(٤) Robert Kramer, "Beyond Max Weber: Emotional Intelligence and Public Leadership" (paper presented at the 10th Annual Conference, Network of Institutes and Schools of Public Administration in Central and Eastern Europe, Krakow, Poland, 2002), 2. <http://unpani.un.org/intradoc/groups/public/documents/nispacee/unpano04357.pdf>

وفقاً لهذه المقاربة، تكون القيادة، أكثر من مجرد إدارة للموظفين بل ركيزة أساس للحكومة الرشيدة ولقيام جهاز خدمة مدنية فعال.

ومع تراكم الإصلاحات، تترسخ مميزات النموذج القائم على المسؤولية الشخصية عن تحقيق النتائج، فتجد القيادة الفاعلة تعبيرها الأمثل في مفهوم التأثير الاجتماعي ويصبح بإمكانها أن تطلق دينامية تغيير حقيقية مبنية على ثقافة التحفيز والنتائج، قادرة على إشراك جميع المعنيين وأصحاب المصلحة متجاوزة بذلك كل العوائق الإدارية والسياسية<sup>(٥)</sup>. فالتحدي الأساس يكمن في قيام جهاز خدمة مدنية يؤدي مهامه بمستوى عال من الإنتاجية والمهنية ضمن نموذج كلي مبنى على القدرة المجتمعية التي تأخذ بالاعتبار الاستدامة المالية. وكما يقول د. دانون، فإنه يجب على القيادة تسخير وصهر معارف وخبرات مختلف العاملين والمجموعات، وتطويرها والتدقيق في ما تستند إليه من فرضيات توصلها إلى بناء أرضيات ودوافع مجتمعية لإحداث التغيير<sup>(٦)</sup>.

## منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا: أولويات متغيرة

### ١- خطوات إيجابية

تدرج نظم إدارة الخدمة العامة في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا تقليدياً ضمن فئتين: النظم المبنية على أساس أن الخدمة هي مهنة ومسار وظيفي والنظم المبنية على متطلبات الوظيفة من مهارات. يعود تاريخ النظم المبنية على المسار الوظيفي، كتلك القائمة في الجزائر وتونس ولبنان والمغرب، إلى حقبة الانتداب الفرنسي، وهي تتميز بهيكل حكومي مشكّل من درجات، ومسارات وظيفية مرسومة بحسب الاختصاص، وقوانين محكمة للخدمة المدنية، وتوظيف مبني على مباريات، ومركزية في صنع القرار.

في المقابل، تتميز النظم المبنية على المنصب ومتطلباته من مهارات بالتركيز على فتح باب التوظيف عبر الإعلان عن الوظائف والتعيين المبني على مطابقة ملفات المرشحين مع الكفاءات والمهارات المطلوبة للوظيفة.

**فالوظيفة العامة بصفاتها الطابع المستمر في علاقة المواطن بالدولة هي العنصر الثابت بالمقارنة مع الجانب السياسي الذي هو بالضرورة في تحوّل دائم**

ويشكل عام، تتّصف نظم الإدارة العامة في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا بهيكلية فضفاضة، كانت مكرسة في ستينيات وسبعينيات القرن لمواكبة خطط تنمية واسعة النطاق تقودها الدولة. وبغض النظر عن الفوارق الهيكلية، فإن هذه النظم لم تكن مبنية أو موجهة على أساس الأداء، وهي تعاني من المشاكل الآتية ذكرها:

- تفاوت في سلاسل الرتب والرواتب يجعلها غير عادلة أحياناً.
- أعداد كبيرة من العاملين غير متناسبة مع النتائج المحققة.
- تسلسل هرمي جامد.
- هيكلية تنظيمية غير شفافة.
- نقص خطير في برامج التدريب وبناء القدرات<sup>(٧)</sup>.

OECD, Public Sector Leadership for the 21<sup>st</sup> Century (Paris: OECD Publishing, 2001), 11.

Don Dunoon, "Rethinking Leadership for the Public Sector", Australian Journal of Public Administration 61, no.3 (September 2002): 4 (٥)

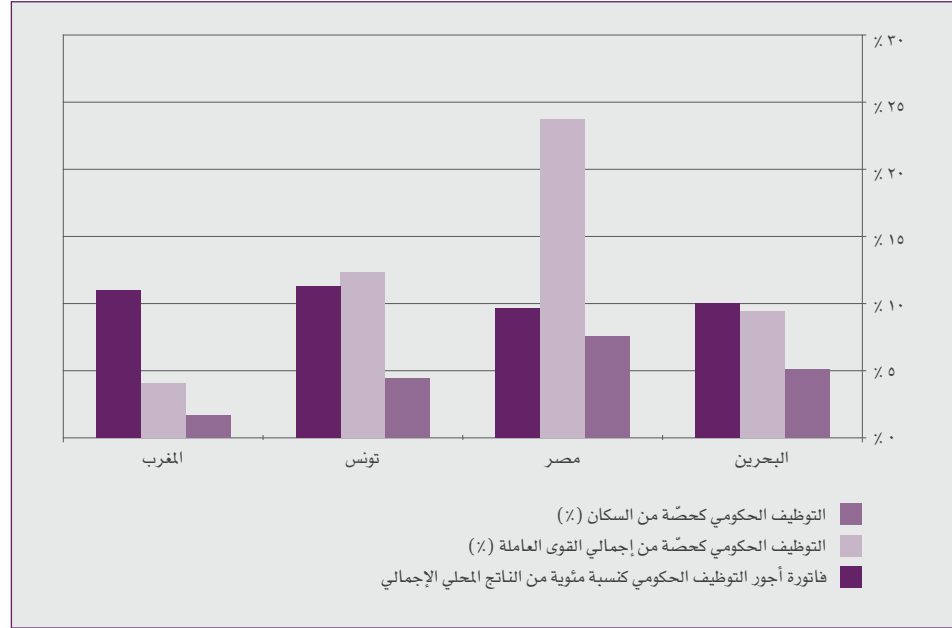
OECD, Progress in Public Management in the Middle East and North Africa (OECD Publishing, 2010), 58-59. (٦)

<http://www.oecd.org/mena/governance/48634338.pdf> (٧)



## الشكل رقم (٢)

مقارنة التوظيف الحكومي في أربع دول  
في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا ٢٠٠٨



المصدر: OECD, Progress in Public Management in Middle East and North Africa (OECD Publishers, 2010), 61

مع بروز الاتجاه العالمي إلى ضبط حجم الدولة وأجهزتها وكلفتها، استمر الوضع في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا على حاله. وتضافرت عوامل مختلفة كارتفاع معدلات البطالة، وعدم الاستقرار السياسي، والانقسامات السياسية الحادة، لتجعل من الإصلاح في المنطقة أمراً أكثر صعوبة<sup>(٨)</sup>. وقد كان لاعتبارات الحجم والفاعلية الناتجة عن العيوب في نوعية التوظيف الحكومي والقيادة والإدارة، أثرها السلبي على أداء الاقتصاد الكلي ومآلات السياسات الاجتماعية والاقتصادية والمالية. وقد تبين بالفعل، طبقاً للبنك الدولي، أن نظم إدارة المالية العامة في المنطقة متخلفة، في العديد من الحالات، عن المؤشرات العالمية لإدارة المالية العامة من حيث الإنفاق العام والمحاسبة المالية PEFA Averages<sup>(٩)</sup>.

Schiavo-Campo et al., "Government Employment and Pay", 30

The World Bank, Public Financial Management in the Middle East and North Africa: An Overview of Regional Experience.

Part I: Overview and Summary (The World Bank, 2010), iv.

<http://siteresources.worldbank.org/EXTGOVANTICORR/Resources/3035863-285103022638/MENARegionalPFMOOverviewPartIFinal.pdf>

(٨)

(٩)

في محاولة لإصلاح الجهاز المدني في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، جرى إطلاق عدد من البرامج بدءاً من مطلع العقد الماضي (٢٠٠٠ - ٢٠١٠)، منها مبادرة الحوكمة الرشيدة من أجل التنمية في الدول العربية التي أطلقت عام ٢٠٠٥ في الأردن من قبل وزراء ورؤساء وزارات ١٨ دولة عربية، منها ٧ دول وضعت، بحلول عام ٢٠٠٦، برامج عمل وطنية محددة لتحديث القطاع العام. هدفت المبادرة، المدعومة من قبل منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية، وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، والمنفذة من قبل البنك الدولي والجامعة العربية والاتحاد الأوروبي وغيرها من المنظمات الدولية، إلى تأسيس منتدى للحوار بين القائمين على رسم السياسات العامة. وقد تم وضع الخطوط العريضة لعدد من خطط العمل الوطنية التي تستهدف نواحي حرجة مثل النزاهة، والحكومة الإلكترونية، والتبسيط الإداري، وحوكمة المالية العامة، الخ<sup>(١٠)</sup>.

لتحسين نوعية الخدمات العامة وضمان القيمة الفضلى من إنفاق المال العام، استهدفت إصلاحات جهاز الدولة مكونات أساسية مثل حجم الوظيفة العامة وكلفتها، وسياسات الأجور وهيكلاتها، والمساءلة

### الشكل رقم (٣)

#### العناصر الرئيسية لاستراتيجيات إصلاح إدارة الموارد البشرية في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا

الوجهة التي تتخذها أنظمة الموارد البشرية لديهم	استراتيجيات وألويات إصلاح الموارد البشرية	الوضع في دول الشرق الأوسط وشمال أفريقيا قبل إصلاح الموارد البشرية	المسائل الرئيسية
أنظمة تعتمد بشكل أكبر على الجدارة	قوانين جديدة للخدمة العامة	سياسات موارد بشرية قائمة على التقيد بالقانون	تعديل الإطار القانوني لوضع قواعد مرنة للموارد البشرية
تخطيط قوة العمل النوعي؛ التطبيع والمرونة المتزايدة	قاعدة البيانات المؤتمتة لقوة العمل؛ توقعات قوة العمل والمهارات؛ ضبط قوة العمل حسب الحاجة عبر التعاقد	الإدارة الكمية لقوة العمل؛ الدولة كملجأ أخير للتوظيف؛ نقص المنهجيات والأدوات لقياسات قوة العمل؛ انعدام المرونة	إدارة التغيير على مدى زمني وتأمين القوة العاملة المناسبة
نظام موجّه نحو الأداء؛ إدارة مبنية على الكفاءة وبناء القدرات؛ زيادة المساءلة، تحفيز العاملين؛ فاعلية العمليات	التصنيفات والملفات الوظيفية؛ مسارات وظيفية جديدة مرنة وجذابة؛ تدريب متزايد مرتبط بالكفاءة؛ تعديل عمليات التوظيف	عمليات إدارة الموارد البشرية وفق نسق منظم / مقرر (توظيف، تدريب، ترقية)؛ قلة تأثير الأداء الفردي والمهارات؛ مسارات وظيفية تعتمد أساساً على الأقدمية	خلق دليل للوظائف يربط الوظيفة بالكفاءات المطلوبة ويحدد القدرات الواجب تعزيزها
التخطيط التنظيمي الاستراتيجي؛ أنظمة أكثر توجهاً نحو العملاء؛ إجراءات عمل أكثر مرونة	إعادة هيكلة تنظيمية؛ إعادة الهندسة	هرمية جامدة وتنظيم مغلق؛ عملية صنع قرارات مركزية؛ أنظمة مبنية على قواعد صارمة	جعل ممارسات الموارد البشرية لا مركزية وفردية
عمليات إدارة الموارد البشرية وفق قواعد الأداء	تقييم مبني على الكفاءة؛ تعديل سلاسل وسقف الأجور للاقتراب من ممارسات القطاع الخاص؛ تقوية القيم الأساسية	إنتاجية متدنية؛ شغل المناصب لدى الحياة؛ ممارسات أبوية؛ روابط ضعيفة بين الأهداف التنظيمية وأداء القوة العاملة	الربط بين إدارة الأداء والأجور

المصدر: OECD, Progress in Public Management in Middle East and North Africa (OECD Publishers, 2010), 63

OECD, Good Governance for Development in Arab Countries Initiative Country Action Plans (2006), 2-4. <http://www.oecd.org/countries/unitedarabemirates/37208619.pdf>

(١٠)

التزمت عدة دول بأجندات الإصلاح، بما في ذلك الإصلاحات المتعلقة بنظم إدارة الموظفين. وقد بدأ العديد منها بإحراز تقدم على مسارات تطوير الصلاحيات، والملفات الوظيفية، وبرامج المنافع، وربط المسار الوظيفي بتقييم الأداء<sup>(١١)</sup>. ففي مصر، على سبيل المثال، جرى إعادة هيكلة تصنيف الوظائف ووضعت برامج تخطيط استباقية للقوى العاملة. واقتُرنت إعادة هيكلة تصنيف الوظائف في المغرب بتوصيف حديث للوظائف وموائمة القدرات مع المتغيرات التكنولوجية<sup>(١٢)</sup>. هذا وتعتبر مراجعة قوانين الخدمة المدنية وأطرها التنظيمية مسألة شديدة الحساسية، يتعين التصدي لها لإعطاء الزخم المطلوب للإصلاحات<sup>(١٣)</sup>.

**تدابير حكومات الربيع العربي قد تفيد في تخفيف وطأة البطالة في المدى القصير لكنها بالتأكيد خطيرة على المدى الطويل وتؤدي إلى زيادة العجز والضغط على الموازنات العمومية المنهكة أصلاً**

## ٢- تدابير تعيد البلاد إلى دائرة الخطر

بغض النظر على النتائج المحققة، كانت أولى ردود فعل حكومات الربيع العربي، زيادة عدد الوظائف والرواتب في القطاع العام. أعلنت الحكومة المصرية زيادة الراتب الأساسي بنسبة ١٥٪ لجميع العاملين في الجهاز المدني (يقدر عددهم بـ ٨,٥ مليون موظف) وبرامج حوافز للموظفين الحكوميين الأدنى راتباً (حوالي ١,٩ مليون موظف، يعمل معظمهم في البلديات). كما أعلنت الحكومة التونسية الانتقالية خطة توظيف تضمّنت استحداث ٢٠,٠٠٠ وظيفة في القطاع العام.

**ارتبطت مقاربات إصلاح الخدمة المدنية بنهج مكمل لها يشدد على أهمية العامل البشري، وبالتالي أهمية القيادة في مواكبة التغيير المنشود**

ومع أن هذه التدابير قد تفيد في تخفيف وطأة البطالة في المدى القصير، وفي تهدئة التذمر الاجتماعي، فإنها بالتأكيد خطيرة على المدى الطويل وتؤدي إلى إلحاق ضرر كبير بالجهاز الحكومي، إضافة إلى زيادة العجز والضغط على الموازنات العمومية المنهكة أصلاً.

من المقدّر لهذه السياسات، في سياق مالي صعب يتّسم بازدياد عجز الموازنات، أن تؤدي إلى مخاطر كبرى، كعجز السلطات الجديدة عن التصدي للعوامل الاقتصادية والاجتماعية التي أدت إلى الثورات، وعدم القدرة على استحداث فرص عمل كافية لـ ٥٠ إلى ٧٥ مليون شاب وشابة سوف يدخلون إلى سوق العمل، ناهيك عن خفض معدلات البطالة، واتساع فجوة التفاوت أكثر من ذي قبل.

تشير تقديرات مركز دبي المالي الدولي لعام ٢٠١٠، إلى حاجة المنطقة إلى استثمارات في البنية التحتية تزيد عن ١٦٠ مليار دولار أميركي سنوياً، ومما لا شك فيه أن هذا الرقم قد ازداد بعد الأحداث الأخيرة في سوريا. لكن بالنظر إلى التحديات المالية الهائلة التي تفاقمت بفعل تضخم عديد الحكومات وتدني شهية المستثمرين وتوقعات المخاطر، فإنه من المستبعد أن تجد هذه الخيارات مصادر تمويل مستدامة.

وإذا لم نأخذ في الاعتبار الاستثمارات الخاصة التي تجري لدوافع سياسية، يلاحظ هروب لرؤوس الأموال. وكمثال على ذلك، فإن تعاملات البورصة المصرية قد انخفضت إلى النصف من حيث الحجم والقيمة في الأسواق في عام ٢٠١١، كما أن الحكومات الانتقالية لم تمنح صانعي السياسات إلا سلطة محدودة في صناعة القرار وتركت حكومات كثيرة في مواقف أضعف من أن تكون قادرة على تبني مبادرات طويلة الأمد مثل الخصخصة أو مشاريع الشراكات أو غيرها.

OECD, Progress in Public Management in the Middle East and North Africa (OECD Publishing, 2010), 61-62.

(١١)

<http://www.oecd.org/mena/governance/48634338.pdf>

Ibid., 17-19

(١٢)

Ibid., 62

(١٣)

## السياق اللبناني

### ١- في الأساس

حتى العام ١٩٥٩، كان نظام الخدمة المدنية في لبنان، نظاماً مقسماً إلى دوائر لا ينص على وجود هيئة مركزية لإدارة سياسات وإجراءات التوظيف الحكومي، بل كانت كل وزارة تقوم بهذه المهمة كلّ على نطاقها. وكانت النتيجة الحتمية عدم التناسق وازدواجية الجهود، إضافة إلى المحاباة المفضوحة الناتجة عن الضغوطات السياسية والفئوية - التي غالباً ما كانت تتدخل. وقد كان من الصعب بمكان على الوزراء أن يقاوموا الضغوطات السياسية والدينية والعائلية المطالبة بمعاملة تفضيلية والتي كانت تنتهي في غالب الأحوال بمخالفة النظم المعمول بها.

وفي أعقاب الحرب الأهلية الوجيزة التي شهدها لبنان عام ١٩٥٨، جرت مساعي خلال حكم الرئيس فؤاد شهاب، وهو قائد الجيش آنذاك، لإضفاء الصفة المهنية على الوظيفة العامة وحماية الإدارة من الضغوطات والتدخلات السياسية. وكان من بين أولويات حركة الإصلاح الإداري التي أطلقت لعام ١٩٥٩ استحداث نظام توظيف وترقية قائم على الجدارة وبرنامج تدريب شامل يساعد على تكوين رؤية مشتركة لدى الجميع وعلى تعميم المهارات والقيم والسلوكيات المفترض بها أن تؤدي إلى تحسين جودة أداء الموظف وتعطيه هامش من الحرية والمبادرة.

وقد تمّ، بموجب المرسوم الاشتراعي رقم ١١٢ الصادر بتاريخ ١٢/٦/١٩٥٩، تأسيس مجلس الخدمة المدنية ليكون الهيئة المركزية المسؤولة عن التوظيف الحكومي، وأنيطت به صلاحيات واسعة تشمل عملياً كافة نواحي إدارة الموظفين في كافة الوزارات باستثناء الجيش وقوى الأمن والجهاز القضائي. وأعطيت هيئات مستقلة معينة ما يلزم من صلاحيات وقدرة على التحرك.

شكل تأسيس مجلس الخدمة المدنية قفزة نوعية باتجاه إرساء ممارسة قائمة على الجدارة والاستحقاق، لكن المجلس خسر دوره أثناء الحرب الأهلية. ولم يتم تحديثه

أدى هذا النظام، المؤسس طبقاً للنموذج الفرنسي السائد أواخر الخمسينيات والمتّصف بدرجة عالية من المركزية والمنحى النخبوي، إلى الحدّ من المحاباة والتدخل السياسي في أمور الدولة، وظل نافذاً حتى نشوب الحرب الأهلية<sup>(١٤)</sup>.

### ٢- إرث الحرب الأهلية اللبنانية (١٩٧٥ - ١٩٩٠)

شكل تأسيس مجلس الخدمة المدنية قفزة نوعية باتجاه إرساء ممارسة قائمة على الجدارة والاستحقاق، لكن المجلس خسر دوره أثناء الحرب الأهلية<sup>(١٥)</sup>. ولم يتم تحديثه في التسعينيات، لا على ضوء التوجهات المعاصرة ولا على ضوء النماذج المتغيرة. وقد كانت الإصلاحات الشهابية آخر الإصلاحات البنوية التي شهدتها الجهاز الحكومي في لبنان.

Fawzi Hobeiche, Al wazifa al`Amma wa `idarat shou'oun al-muwazzafin (Beirut: Sader Publishers, 2008), 60. (١٤)

Simona Subotic, "Lebanon: Enhancing Meritocratic Recruitment within the Senior Civil Service", Case studies in governance and public management in the Middle East and North Africa 2 (February 2011). (١٥)

[http://www.dsg.ac/portals/o/DSG\\_WB\\_Case\\_Study\\_2\\_English.pdf](http://www.dsg.ac/portals/o/DSG_WB_Case_Study_2_English.pdf)

زاد من عجز الإدارة حاجة البلاد إلى قيامها بمهام جديدة معقدة تلبية لمستلزمات حقبة إعادة الإعمار بعد الحرب الأهلية ١٩٧٥-١٩٩٠، في وقت كانت تفتقر فيه إلى الوسائل والموارد الفنية والبشرية اللازمة للنهوض بهذه المهام، مما أدى إلى تدهور حاد في تقديم الخدمات. كما أن المؤسسات كانت تفتقر إلى نُظْم وإجراءات واضحة. ولم يكن لدى الإدارات العامة أطر مرنة لتحديد المسؤوليات، وكان الخلل واضحاً في الرابط بين دور الموظف وصناعة القرار.

وقد راکمت الحروب المتقطعة على الإدارة ثقلاً هائلاً فلم يجر تحديث أساليب التوظيف والتدريب واستمرت الممارسات القديمة في مجال إدارة الموارد البشرية وعودة التداخل السياسي في التعاقد الوظيفي، فضلاً عن هجرة أكثر من ٢٠٠,٠٠٠ عامل كفاء، وفراغ ملاكات التوظيف لاسيما المراكز الفنيّة والقياديّة<sup>(١٦)</sup>.

### ٣- حاجات جديدة وفلسفات قديمة: مرحلة البناء ما بعد الحرب

من بين الخطوات التي اتخذتها الحكومة اللبنانية بعد انتهاء الحرب تأسيس عدد من الهيئات الداعمة لجهود إعادة الإعمار والإصلاح. فبعد فترات من الانقطاع، أعيد في العام ١٩٩٥ إحياء ملف الإصلاح الإداري الذي رأى النور خلال الفترة بين ١٩٥٩-١٩٦٠، وذلك من خلال استحداث مكتب وزير دولة لشؤون الإصلاح الإداري<sup>(١٧)</sup>. كلف المكتب مسؤولية تنسيق إعادة بناء جهاز الخدمة المدنية والإدارة العامة<sup>(١٨)</sup>، وقد صاغ هذا المكتب خلال العقد المنصرم العديد من الاستراتيجيات الوطنية كما قام بتجنيد الموارد. لكن الجهود لم تفلح في إطلاق حركة تحديث واسعة تشارك فيها القطاعات المعنيّة والقوى الفاعلة في المجتمع بحيث تعيد تحديد منظومة الإدارة ودورها وعلاقات التوظيف والأداء وارتباطها بالقوى السياسية والدينية.

وفي غياب صارخ لأي إرادة حقيقية لصياغة عقد اجتماعي عصري بين الدولة والمجتمع، يضمن تلبية حاجات المواطن الحالية والرؤيا المستقبلية للبلاد، تبيّأت الأجندة الفنيّة للإصلاح مكان الصدارة. وما كان من وزارة المالية اللبنانية التي تقع عليها مسؤوليات مالية كبيرة، إلا الاعتماد على قواها الذاتية وشبكة علاقاتها الدولية لإعادة تكوين رؤيتها الخاصة في الإصلاح والتحديث والتأسيس لآليات توظيف وتدريب حديثة. ورغم محاولاتها إعادة النظر في سلسلة الرتب والرواتب والربط بين الإصلاح المالي وإصلاح الخدمة المدنية، فإن التنافر السياسي كان قادراً على وقف تلك الإصلاحات والحوّول دون اضطلاع وزارة المالية بدور قيادي في صياغة مقاربات مبنية على تحقيق القيمة الفضلى من إنفاق المال العام وعلى جعل عملية التوظيف ومسارها مرتبطان بمخرجات الأداء مما يتيح استعمال الموارد المتاحة أي المهوبة البشرية، بأفضل الوسائل.

Schiavo-Campo et al., "Government Employment and Pay", 30.

(١٦)

OMSAR, Strategy for the reform and development of public administration in Lebanon (Beirut: OMSAR, 2011), 17.

(١٧)

www.omsar.gov.lb/Cultures/en-US/Publications/Strategies/Pages/Strategy2011.aspx

Schiavo-Campo et al., "Government Employment and Pay", 30.

(١٨)

توسّعت وزارة المالية في خططها الإصلاحية التي شملت الجمارك وإدارة المساحة والشؤون العقارية. لكن هذه الجهود بقيت محصورة إلى حد بعيد بالوزارة التي وجدت نفسها، على الرغم من رغبتها واستعدادها الكبيرين، في موقع يستحيل عليها معه التطرق إلى التحدي الأساسي المطروح، أي قيام جهاز خدمة مدنية فعّال يؤدي مهامه بمستوى عال من الإنتاجية والمهنية وآليات توظيف حديثة قادرة على استقطاب الكفاءات المطلوبة، وجهاز مرتبط من حيث الحجم والكفاءة، بفاعلية إدارة الإنفاق والضرائب ومتطابق مع تحقيق أهداف الاستدامة المالية.

ومع تعدّد النظر في قانون لإصلاح الخدمة المدنية، تمكّن لبنان، عبر مبادرات ممولة من جهات مانحة، من حشد المواهب في مجتمعه المدني وقطاعه الخاص للحؤول دون انهيار البلد ولتفادي الأزمة المالية، محققاً بذلك نسبة نمو اقتصادي بمتوسط قدره ٢,٨٪ بين ٢٠٠٧ و٢٠١١. لكن لبنان لم يستثمر للأسف ما يكفي في إعادة طرح مفهوم الدولة على بساط البحث والتفكير وفي تحقيق التجانس التنظيمي والمالي بحيث يجتذب إلى الدولة مواهب كثر من اللبنانيين المتوزعين على امتداد العالم.

**وتشير التقديرات الأكثر واقعية لفاتورة الأجر إلى ٩٪ من الناتج المحلي الإجمالي و٣٥٪ من الإنفاق الحالي**

وبناء على رؤية واضحة وجّهت عملها، أنشأت وزارة المالية عام ١٩٩٦ معهد باسل فليحان المالي والاقتصادي ليصبح مركز تميّز في لبنان والمنطقة قادر على مواكبة إصلاح المالية العامة من خلال التدريب والتوثيق وتسهيل الوصول إلى المعلومات، وبالتالي تطوير قدرات البلاد، وهو ما اعتبرته منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية المكونات الأساسية لمبادرات إصلاح القطاع العام<sup>(١٩)</sup>.

وكان الهدف من إرساء مركز التدريب المستمر وبناء القدرات وتخصيص الموارد له أن يكون فاعلاً على كافة المستويات مع قيم تتمحور حول: التوجيه: أي إشراك الموظفين في رؤية استراتيجية موحّدة تساعد على فهم دورهم وتوقعات المواطنين والمجتمع منهم على ضوء أفضل الممارسات الدولية؛ الحيلة في إدارة الموارد المالية الشحيحة: تسهيل الوصول إلى المعلومات كسبيل لبناء الثقة بين المواطن والدولة؛ الأداء: المحاسبة وأخلاقيات العمل التي تسمح بتحقيق الإصلاح المنشود في إطار ثقافة تنظيمية إيجابية وراسخة.

**راكمت النظم المتبعة ديوناً كبيرة كامنة، ولا يوضع هذا الدين للأسف في الحسبان عند تقييم استدامة الدين العام**

كان يمكن للبنان التخفيف من وطأة الحلقة المفرغة التي يدور فيها حالياً والتي تميّز بانعدام التوازن المالي وتزايد المديونية. فالتخطيط الاستباقي لحجم العاملين الفعلي في الدولة كان أحد الإصلاحات التي يمكن القيام بها وكذلك تحديث إدارة الموارد البشرية بحيث يمكن معه تخفيض حصة الجهاز الحكومي من النفقات التشغيلية والتي باتت تقدّر بأكثر من ٣٥٪ من النفقات.

وعلى النحو ذاته، كان يفترض أن تسير عملية إعادة هيكلة وتصنيف وتوصيف الوظائف بموازاة إصلاحات تهدف إلى زيادة الفاعلية والكفاءة التشغيلية بما في ذلك دوام العمل وارتباط المسار الوظيفي كما المكافآت المالية بالأداء وغيرها من الإصلاحات.

OECD, The Challenges of Capacity Development: Working Towards Good Practice (Paris: OECD Publishing, 2006), 7. [http://www.fao.org/fileadmin/templates/capacitybuilding/pdf/DAC\\_paper\\_final.pdf](http://www.fao.org/fileadmin/templates/capacitybuilding/pdf/DAC_paper_final.pdf)

#### ٤-٤ الجرافة المالية

كما هو الحال في الكثير من بلدان المنطقة والعالم، تشكل الرواتب والأجور مكوناً هاماً من مجمل الإنفاق الحكومي. ويعتقد، برغم محدودية البيانات، أن تكلفة موظفي الحكومة المركزية قد ازدادت بأكثر من الضعف خلال عقد من الزمن (٢٠٠٠-٢٠١٠). أما الأرقام الواردة في تقارير الرواتب والأجور وملحقاتها الصادرة عن وزارة المالية اللبنانية فتشير إلى نسبة تبلغ ٧,٢٪ من الناتج المحلي الإجمالي. لكن هذه المؤشرات غير ذات دلالة كونها لا تتضمن كلفة المتعاقدين ومنهم المعلمين والعمال المياومين ومعظم العاملين في الهيئات العامة مثل المستشفيات الحكومية والبلديات إلخ... وتشير التقديرات الأكثر واقعية لفاثورة الأجور إلى ٩٪ من الناتج المحلي الإجمالي و ٣٥٪ من الإنفاق الحالي.

في غياب صرخ لأبي إرادة حقيقية لصياغة عقد اجتماعي عصري بين الدولة والمجتمع، يضمن تلبية حاجات المواطن الحالية والرؤيا المستقبلية للبلاد، تبوأ الأجددة الفنية للإصلاح مكان الصدارة

أما على صعيد معاشات التقاعد، فقد راكمت النظم المتبعة ديوناً كبيرة كامنة، ولا يوضع هذا الدّين للأسف في الحساب عند تقييم استدامة الدين العام - مما يضعف الحوافز لوضع سياسات مالية أكثر صرامة .

#### ٤-٥ المفارقة الكبرى

رغم حجم فاثورة التوظيف، تطالعنا التقارير أن الشغور في المناصب القيادية العليا بلغ مستويات قياسية. وطبقاً لتقرير مجلس الخدمة المدنية الصادر بتاريخ ٢٠/١٠/٢٠١٠، فإن عدد الشواغر في كافة الفئات قد وصل إلى ١٥,٣٤٤ من أصل ٢٢,٠٢٩ منصباً بدوام كامل. وأورد التقرير قائمة بـ ٦١ منصب شاغر من المناصب العليا (مدراء عامون)، في مستويات صناعة السياسات والقرار داخل الحكومة المركزية، من أصل ١٥٠ منصباً، أو ما يساوي معدل ٤١٪ من الشواغر في المناصب القيادية. ويوازي هذا المعدل ٧٠٪ من مجمل الوظائف (بما في ذلك المؤسسات العامة). وعلاوة على ذلك، يشهد الجهاز المدني تقدماً في أعمار العاملين، وهو بحاجة ماسة إلى موظفين من الشباب المتمتعين بالكفاءة<sup>(٢٠)</sup>.

#### ملاحظات ختامية

يمرّ لبنان والمنطقة بأحوال أمنية واقتصادية صعبة. وليس خافياً على أحد ما تعانيه الإدارة العامة في لبنان من ترهل وخرق واجبات وعرقلة وتأخير للإجراءات، بحيث يعاني المواطن والاقتصاد في آن معاً، من أبسط الأمور إلى أكثرها تعقيداً، عوائق إجرائية مكلفة ومرهقة. وينعكس ذلك تراجعاً في النشاط الاقتصادي وفي حجم الاستثمارات، باعتبار أن ما تشكو منه الإدارة العامة ليس سوى صورة للحالة العامة التي تسود في البلاد. كما وينعكس سوء الأداء السياسي والإداري تراجعاً اقتصادياً وضموراً في الاستثمار والنمو الحقيقي ويعطي صورة سلبية عن الإدارة العامة، بأنها عصيت على كل المحاولات الإصلاح والتحديث. كل هذه الأوضاع تؤثر على معنويات الشباب المتعلم والكفو الذي يدفع إلى الابتعاد عن الشأن العام متحياً الفرص للعمل خارج البلاد أو للهجرة.

Lamia Moubayed Bissat, Sabine Hatem, and Carl Rihan, "Leadership in the Public Sector: Lebanon's Experiment with Installing Competitive Recruitment for Senior Government Positions", Institut des Finances Basil Fuleihan, 2013. <http://www.institutdesfinances.gov.lb/english/loadFile.aspx?pageid=1699&phname=FileEN>

إن التحدي الأساسي الذي يواجه المهتمين بالشأن العام اليوم يكمن في إعادة الاعتبار إلى ديناميّة الإصلاح الذي هو أولاً مسؤولية من يمارس السلطة، وإلى إشراك اللبنانيين في حوار واقعي هادف وتأمين مستلزماته من معارف ومعلومات وأرقام وأبحاث ودراسات ونشرها للعموم. ذلك أن أي قرار حكومي متعلق بمستقبل الوظيفة العامة في لبنان، سيتعيّن اتخاذه على خلفية هذه المعلومات والبيانات، وسط آفاق للنمو غير مؤكدة وفي ظل أزمة ماليّة ضاغطة وأوضاع أمنية مهتزة.

ومن المفيد التذكير أن دروس التجارب الإصلاحية المعاصرة تفيد بأنه ليس ثمة وصفة جاهزة لإصلاح الإدارة العامة يمكن تطبيقها في كلّ البلدان إذ تتضافر عوامل عديدة كالاقتصاد والتاريخ والسياسة والثقافة والموارد المتوفرة وتوقعات الجمهور من دولته في تحديد هذه الخيارات، وبالتالي في تحديد التدابير الإصلاحية المطلوبة وسُلم الأولويات.

لكن جوهر المسألة في حقيقة الأمر، ليس حجم الدولة أو عديدها أو كلفة أجورها، إنما عدم التناسب بين ما يتوقعه المواطن من الدولة من جهة، وبين كفاءة الأشخاص الذين يعملون في إدارتها من جهة أخرى، بين قدرة الاقتصاد على تمويل الدولة وقدرتها على تحقيق نمو اقتصادي مستدام متلائم مع التحولات الاقتصادية وقادر على إيجاد فرص عمل لأجيال شابة تطرق أبواب سوق العمل.

جوهر المسألة ليس حجم الدولة المنهكة بالحسابات التمثيلية والتوازنات الحزبية والطائفية والمناطقية والحقوق المكتسبة فحسب، بل أيضاً في التوازن الدقيق بين منطق التمثيل ومنطق الفاعلية، بين حسابات البعض الضيقة وعطش الناس إلى دولة قادرة وحديثة.

فمسألة الدولة وتنظيم العلاقة بينها وبين المجتمع على قاعدة الفعاليّة واحترام الحقوق مسألة أساسيّة لإعادة هيكلتها. والمطلوب في معظم الأحيان هو تحرير الإدارة العامة من كلّ هذه الاعتبارات لتصبح الكفاءة هي المعيار الوحيد.

عندها يمكن في آن واحد التخلي عن وظائف فائضة وتوسيع الملاك، ورفع الرواتب والأجور وخفض فاتورتها، فضلاً عن استقطاب الشباب الكفؤ الطامح لخدمة وطنه ولتأمين العيش الكريم له، ما يسمح بمحاسبته وفقاً لإنتاجيّته وأداءه.





## كلفة أجور الموظفين في الحكومة المركزية اللبنانية



### رلى رزق أزور

رئيس الوحدة الاقتصادية في مشروع برنامج الأمم المتحدة الإنمائي- وزارة المالية اللبنانية

### مقدمة

يشهد لبنان منذ مدة نقاشاً مكثفاً حول رواتب وأجور العاملين في القطاع العام وسلسلة الرتب والرواتب الجديدة التي أقرتها حكومة الرئيس نجيب ميقاتي في ٢١ آذار ٢٠١٣ بعد سلسلة تحركات وإضرابات استمرت لأكثر من شهر. وتبقى أسئلة عديدة بحاجة إلى أجوبة، تدور حول حجم القطاع العام وما يشكله من عبء على الموازنة، وكذلك حول عدالة الرواتب والأجور ضمن القطاع العام نفسه بفرعه الثلاثة المتمثلة بالجهاز العسكري، والجهازين التربوي والمدني.

وكما هو الحال في الكثير من دول المنطقة وحتى العالم، فإن بند الرواتب والأجور وملحقاتها في الحكومة اللبنانية المركزية يشكل مكوناً هاماً من مجمل الإنفاق العام الحكومي. وتجدر الإشارة إلى أن كلفة موظفي الحكومة المركزية قد ازدادت بأكثر من الضعف على مدى العشر سنوات الماضية وهي الفترة الزمنية التي تغطيها هذه الدراسة، والممتدة من ٢٠٠٣ إلى ٢٠١٢. ومع ذلك، نجد عند قياس هذه الكلفة كنسبة مئوية من الناتج المحلي الإجمالي، أنها بقيت ثابتة عند حدود ٧,١ في المائة. ذلك أن الاقتصاد اللبناني شهد نمواً مرتفعاً خلال الفترة الممتدة من ٢٠٠٧ إلى ٢٠١٠ ضمناً.

على صعيد آخر، يبلغ متوسط أعمار الموظفين في الحكومة المركزية، باستثناء الجهاز العسكري، حوالي ٤٩ سنة. كما يتوقع خلال السنوات الخمس القادمة أن يتقاعد ٢٢ في المائة من هؤلاء. وتشكل الإناث مكوناً هاماً من موظفي الحكومة المركزية، لا سيما الجهاز المدني منه حيث تصل النسبة إلى ٧٠ في المائة من الموظفين باستثناء الجهازين العسكري والتربوي.

تستند الدراسة إلى معطيات السنوات العشر الأخيرة؛ أي من ٢٠٠٣ إلى ٢٠١٢، وتهدف بشكل رئيسي إلى عرض البعد المالي لفاتورة الرواتب والأجور وملحقاتها مستندة إلى بعض المقارنات الدولية. وبسبب محدودية البيانات المتوفرة، فإنها تركز على تكلفة التوظيف في الحكومة المركزية وليس الحكومة عموماً<sup>(١)</sup>. كما أنها لا تتناول النقاش حول الرواتب التقاعدية.

تتناول الدراسة أيضاً السياسات المتبعة التي أدت إلى الزيادة في كلفة الموظفين. كما تستعرض التعويضات والتقديمات الاجتماعية التي هي حق لموظفي الحكومة المركزية، وتقدم أمثلة حسابية عن إجمالي الأجر الشهري الذي يتقاضاه الموظف في نظام شديد التعقيد، محاولةً بذلك تبديد اللبس القائم في هذا المجال وتقديم بعض الأجوبة عن عدد من الأسئلة، مثال:

(١) يتضمن القسم الثاني من الدراسة توضيحاً لتعريف الحكومة المركزية.

- هل أن راتب الموظف الأساسي مؤشر لمجمل ما يتقاضاه فعلياً؟
- هل أن ترقية الموظف في القطاع العام مرتبطة بمضمونه لقياس الأداء (Performance Matrix)؟
- هل أن الترقية مرتكزة على الجدارة والاستحقاق أم هي تخضع لترتيبات آلية؟
- هل أن جميع الموظفين في الحكومة المركزية يتقاضون تعويضات وعطاءات متشابهة؟

يوظف القطاع العام في لبنان حوالي ٢٨ في المائة من مجموع العاملين بأجر<sup>(٢)</sup>، و١٣,٥ في المائة من مجموع الموظفين، ويمكن اعتبار هذه النسب مرتفعة وفق المقاييس الدولية. وقد شهدت السنوات الأخيرة مزيداً من التوظيف في القطاع العام، ولاسيما في القوات المسلحة والجهاز التربوي وذلك نتيجة أحداث أمنية كبرى أو ضغوط سياسية وفي ظل غياب إدارة حديثة وتخطيط استباقي للموارد البشرية والمالية.

**بعض البيانات لعام ٢٠١١ تحدد عدد موظفي الحكومة المركزية بـ ١٤٢,٣٧١ موظفاً، منهم ١٠١,٨٩٠ فرداً في الأجهزة الأمنية والعسكرية، و ٢٧,٣٢٧، من معلمي المرحلة الابتدائية والثانوية في المدارس الرسمية، وأخيراً ١٥,٥٤٤ موظفاً في الجهاز المدني**

## التوظيف في القطاع العام

### تغطية الدراسة

تغطي الدراسة الفترة الممتدة من عام ٢٠٠٢ إلى عام ٢٠١٢ وتركز على رواتب وأجور موظفي الحكومة المركزية بالإضافة إلى ما يتصل بها من ملحقات. وتتضمن المخصصات والرواتب والأجور وملحقاتها<sup>(٣)</sup> كما وردت في هذه الدراسة وما لم يُحدد خلاف ذلك:

- رواتب وأجور الجهاز العسكري<sup>(٤)</sup> والمدني والقطاع التعليمي، بمن فيهم الموظفين العاملين بدوام كامل ودوام جزئي، والخبراء والاستشاريين. علماً أنه تم تضمين معظم الموظفين المتعاقدين في حساب هذا البند ما عدا المياومين<sup>(٥)</sup>،
- التعويضات<sup>(٦)</sup> والتقديمات الاجتماعية<sup>(٧)</sup>،
- المكافآت السنوية،
- المساهمات في صناديق التعاضد<sup>(٨)</sup>.

(٢) طبقاً لتقديرات عام ٢٠١١، بلغ مجموع العاملين في الإدارة المدنية المركزية ١٥,٥٥٤ موظفاً. بلغ عدد العاملين في الجهاز العسكري بما في ذلك الجمارك، ١٠١,٨٩٠، بينما بلغ عدد معلمي المدارس الرسمية ٢٧,٣٢٧ باستثناء المتعاقدين. يُقدّر عدد العاملين في المؤسسات العامة بـ ٢٦,٠٠٠ موظفاً وعاملاً.

وبحسب تقرير البنك الدولي المعنون الحاجة إلى توفير وظائف مناسبة والصادر في حزيران ٢٠١٢، وصل مجموع القوى العاملة في لبنان إلى ١,٢٦٩,٨٥٩ شخصاً بينما وصل مجموع العاملين بأجر إلى ٦٠٩,٥٣٢ شخصاً.

(٣) الرواتب والأجور وملحقاتها تعرف بالبند ١٣ في التصنيف الإداري الحالي للموازنة اللبنانية، ويتماشى هذا مع تصنيف صندوق النقد الدولي GFS I987.

(٤) تشمل عبارة العسكريين الجيش، وقوى الأمن الداخلي، وقوى الأمن العام، وجهاز أمن الدولة.

(٥) يتقاضى الأجراء المياومون أجراً بالساعة.

(٦) مثل التعويضات العائلية وتعويضات ساعات العمل الإضافية والنقل والانتقال.

(٧) تتضمن منح الاستشفاء، والتعليم، والمرض والأمومة، والزواج، والولادة، والوفاة، والعلاج في مراكز طبية.

(٨) مثل تلك العائدة لتعاونية الموظفين، وأعضاء وموظفي المجلس النيابي، وقضاة المحاكم الشرعية، والمساهمات للجامعة اللبنانية.

ومن أجل تغطية أفضل لواقع القطاع العام، وتوخياً لمزيد من الدقة، تمّ إدراج رواتب العاملين في الجامعة اللبنانية والمجالس العامة والصناديق المختلفة مثل مجلس الإنماء والإعمار وصندوق المهجرين ضمن الفقرة ٣.

تجدر الإشارة إلى أن هذه الدراسة لا تشمل مدفوعات التقاعد وتعويضات نهاية الخدمة كما لا تغطي موظفي البلديات والمؤسسات العامة. كما أنه لم يجر حصر التعويضات والتقديمات الاجتماعية للقضاة وأساتذة الجامعة اللبنانية.

**يتوزع موظفو الحكومة المركزية بالتساوي بين الجنسين، ويتضح عند التعمق في الأرقام، أن نسبة الإناث في القطاع العام، باستثناء المعلمين، تصل إلى ٧٠ في المائة**

وبسبب محدودية البيانات الإحصائية، فإن المعلومات عن عدد الموظفين لم تكن متوفرة للفترة قيد المراجعة. وتتوقّر لحسن الحظ بعض البيانات لعام ٢٠١١ تحدّد عدد موظفي الحكومة المركزية بـ ١٤٢,٣٧١ موظفاً<sup>(٩)</sup>، منهم ١٠١,٨٩٠ فرداً<sup>(١٠)</sup> في الأجهزة الأمنية والعسكرية، ٢٧,٣٢٧ من معلمي المرحلة الابتدائية والثانوية في المدارس الرسمية، وأخيراً ١٥,٥٤٤<sup>(١٢)</sup> موظفاً في الجهاز المدني.

## الفئات والدرجات

يندرج موظفو الإدارات العامة، باستثناء العسكريين، ضمن ٥ فئات، أعلاها الفئة الأولى (مستوى مدير عام) وأدناها الفئة الخامسة. كما تتضمن كل فئة ٢٢ درجة ترقية. يحصل موظفو الإدارة المركزية بشكل تلقائي على درجة كل سنتين ضمن الفئة ذاتها، ويتطلب صعود السلم الوظيفي إلى فئات أعلى امتحان ترفيع يجريه مجلس الخدمة المدنية.

ينتمي جميع العاملين في الجهاز التربوي للفئتين الثالثة والرابعة، وتشمل كل فئة من هاتين الفئتين ٥٢ درجة، ولكن، بخلاف باقي موظفي الإدارة العامة المركزية الذين يتم تعيينهم حكماً من الدرجة الأخيرة من فئاتهم، يعين المعلم الداخل حديثاً في الدرجة ١٥.

يُلاحظ أن النسبة الأعلى من الموظفين في الجهاز المدني - أو ٦٧ في المائة - هم في الفئة الرابعة.

**يبلغ متوسط العمر لدى موظفي الحكومة المركزية حوالي ٤٩ سنة، والجدير بالذكر أن ٢٢ في المائة من هؤلاء الموظفين سوف يحالوا إلى التقاعد خلال السنوات الخمس القادمة**

ثمة نظام تصنيف مختلف للعسكريين، حيث يحصل العسكريون على درجة كل سنتين ضمن الفئة ذاتها، ويمكن ترفيعهم إلى فئة أعلى إما بقرار من مديرهم، أو بناءً على عدد سنوات خبرتهم وأقدميتهم.

(٩) المعلومات عن عدد الموظفين لعام ٢٠١٢ غير متوفرة بعد.

(١٠) بما يشمل ٢,٤٠٠ موظفاً جمر كياً.

(١١) بما يشمل المتقاعدين في التعليم.

(١٢) بما يشمل المتقاعدين والمياومين.

## الجدول رقم (١)

متوسط أعمار موظفي الحكومة المركزية  
وتوزيعهم حسب الفئات، (كانون الأول ٢٠٠١)

الضئات	متوسط العمر بالسنوات
الفئة ١	٤٤,٣٩
الفئة ٢	٥١,٨٧
الفئة ٣	٤٥,٧٧
الفئة ٤	٤٩,٧٢
الفئة ٥	٥٣,٣٤
المجموع	٤٩,٥١

المصدر: المركز الإلكتروني في مديرية المالية العامة.  
ملاحظة: هذا الجدول لا يشمل القوات المسلحة، والمتعاقدين والمياومين.

## التوزيع بحسب الجنس ومتوسط العمر

يتوزع موظفو الحكومة المركزية بالتساوي بين الجنسين، باستثناء العسكريين، والمتعاقدين، والعاملين في الجامعة اللبنانية، والعاملين بأجر يومي (المياومين). ويتضح، عند التعمق في الأرقام، أن نسبة الإناث في القطاع العام، باستثناء المعلمين، تصل إلى ٧٠ في المائة، بينما تصل نسبة الذكور في الجهاز التربوي إلى ٦٤ في المائة.

يبلغ متوسط العمر لدى موظفي الحكومة المركزية، باستثناء العسكريين<sup>(١٣)</sup>، والمتعاقدين، والعاملين في الجامعة اللبنانية والصناديق المختلفة، والعاملين بأجر يومي، حوالي ٤٩ سنة، والجدير بالذكر أن ٢٢ في المائة من هؤلاء الموظفين سوف يحالوا إلى التقاعد خلال السنوات الخمس القادمة.

وقد بلغ متوسط فاتورة الأجور نحو ٣٥ في المائة من إجمالي الإنفاق الأولي في الفترة ٢٠٠٣-٢٠١٢. وارتفعت هذه الحصة في عام ٢٠١٢ إلى نحو ٤٠ في المائة

بحسب الرتب، فإن متوسط العمر لدى موظفي الفئة الخامسة (باستثناء القوات المسلحة) هو الأعلى أي ٥٣,٣٤ سنة، في حين أن الموظفين الأعلى رتبة، وخصوصاً في الدرجة الأولى، هم الأصغر سناً، حيث يصل متوسط العمر إلى ٤٤,٣٩ سنة.

(١٣) المعلومات المتوفرة في وزارة المالية عن الجهاز العسكري محدودة.

## تطوّر الرواتب والأجور وملحقاتها (٢٠١٢-٢٠٠٣)

### حصة فاتورة الأجور الحكومية المركزية من الإنفاق العام

شهدت الرواتب والأجور وملحقاتها ارتفاعاً ملحوظاً في الفترة ٢٠٠٣-٢٠١٢<sup>(١٤)</sup> في ما يخص موظفي الحكومة المركزية، بما في ذلك الجامعة اللبنانية والصناديق المختلفة (يشار إليها مجتمعة على أنها فاتورة الأجور). وقد ازداد مجمل الإنفاق لهذا البند بأكثر من الضعف، فقفزت من ٢,٢٤١ مليار ليرة لبنانية في ٢٠٠٣ إلى ٤,٨٠٥ مليار ليرة لبنانية في ٢٠١٢. وكان للسياسات العامة أثر مباشر على فاتورة الأجور حيث شهدت زيادات كبرى خلال العامين ٢٠٠٩ و ٢٠١٢، نتيجة رفع زيادة الحد الأدنى للأجور وإقرار زيادات غلاء المعيشة لموظفي القطاع العام.

وقد بلغ متوسط فاتورة الأجور نحو ٣٥ في المائة من إجمالي الإنفاق الأولي في الفترة ٢٠٠٣-٢٠١٢<sup>(١٥)</sup>. وارتفعت هذه الحصة في عام ٢٠١٢ إلى نحو ٤٠ في المائة من مجموع الإنفاق الأولي لعدة أسباب منها دفع فروقات بدلات غلاء المعيشة لعام ٢٠١٢ (الجدول ٢).

### الجدول رقم (٢)

#### المخصّصات والرواتب والأجور وملحقاتها

بالنسبة المئوية من إجمالي الإنفاق الأولي، ٢٠١٢-٢٠٠٣

٢٠١٢		٢٠١١		٢٠١٠		٢٠٠٩		٢٠٠٨		٢٠٠٧		٢٠٠٦		٢٠٠٥		٢٠٠٤		٢٠٠٣		مليارات الليرات اللبنانية
١ك - ٢ك	١ك - ٢ك	١ك - ٢ك	١ك - ٢ك	١ك - ٢ك	١ك - ٢ك	١ك - ٢ك	١ك - ٢ك	١ك - ٢ك	١ك - ٢ك	١ك - ٢ك	١ك - ٢ك	١ك - ٢ك	١ك - ٢ك	١ك - ٢ك	١ك - ٢ك	١ك - ٢ك	١ك - ٢ك	١ك - ٢ك	١ك - ٢ك	
<b>إجمالي الإنفاق الأولي</b>																				
١٢,٠١	١١,٥٦٦	١٠,٨٢٩	١١,٠٨٠	٩,٦٥٢	٧,٦٤٧	٧,٣٢٢	٦,٦٦٩	٦,٥١٩	٥,٧١٨	٤,٤٠٩	٣,٨١٨	٣,٣٥٤	٣,٣٢٥	٢,٦٧٦	٢,٤٧٣	٢,١٨٨	٢,١٢٩	٢,٠٧٢	٢,٠٤٨	(١) البند ١٣: المخصّصات والرواتب والأجور وملحقاتها
كنسبة مئوية من إجمالي الإنفاق الأولي																				
٣٧٪	٣٣٪	٣١٪	٣٠٪	٢٨٪	٢٢٪	٣٠٪	٣٢٪	٣٢٪	٣٦٪	٣٧٪	٣٣٪	٣١٪	٣٠٪	٢٨٪	٢٢٪	٣٠٪	٣٢٪	٣٢٪	٣٦٪	(٢) رواتب بعض المؤسسات العامة*
كنسبة مئوية من إجمالي الإنفاق الأولي																				
٣٪	٣٪	٣٪	٣٪	٢٪	٣٪	٣٪	٣٪	٣٪	٣٪	٣٪	٣٪	٣٪	٣٪	٣٪	٣٪	٣٪	٣٪	٣٪	٣٪	المجموع (٢+١)
٤,٨٠٥	٤,١١٣	٣,٦٧٦	٣,٦٤٩	٢,٨٨٢	٢,٦٩٤	٢,٣٨٠	٢,٣٣١	٢,٢٨٧	٢,٢٤١	٤,٨٠٥	٤,١١٣	٣,٦٧٦	٣,٦٤٩	٢,٨٨٢	٢,٦٩٤	٢,٣٨٠	٢,٣٣١	٢,٢٨٧	٢,٢٤١	كنسبة مئوية من إجمالي الإنفاق الأولي
٤٠,٠٪	٣٥,٦٪	٣٣,٩٪	٣٢,٩٪	٢٩,٩٪	٣٥,٢٪	٣٢,٥٪	٣٥,٠٪	٣٥,١٪	٣٩,٢٪	٤٠,٠٪	٣٥,٦٪	٣٣,٩٪	٣٢,٩٪	٢٩,٩٪	٣٥,٢٪	٣٢,٥٪	٣٥,٠٪	٣٥,١٪	٣٩,٢٪	

المصدر: مرصد المالية العامة، التقرير السنوي، وزارة المالية، قسم النفقات (٢٠١٢-٢٠٠٣).

\* مثل الجامعة اللبنانية ومجلس الإنماء والإعمار.

(١٤) بما في ذلك رواتب العاملين في الجامعة اللبنانية والصناديق المختلفة مثل مجلس الإنماء والإعمار وصندوق المهجرين وغيرهم.

(١٥) تمثل النفقات الأولية الإنفاق العام باستثناء خدمة الدين.

خلال السنوات العشر الماضية، وصلت نسبة المخصّصات والرواتب والأجور وملحقاتها إضافة إلى رواتب بعض المؤسسات العامة<sup>(١٦)</sup> إلى حوالي ٢٢ في المائة من إجمالي الإنفاق الحكومي، وهذه النسبة هي الأعلى جنباً إلى جنب مع الإنفاق على التقاعد ونهاية الخدمة، وخدمة الدين، والمبالغ المحوّلة إلى مؤسّسة كهرباء لبنان التي تسجّل خسائر دائمة. في عام ٢٠١٢، ارتفعت هذه النسبة إلى أقل بقليل من ربع إجمالي الإنفاق الحكومي (الجدول ٣).

### الجدول رقم (٣)

المخصّصات والرواتب والأجور وملحقاتها،  
بالنسب المئوية من إجمالي الإنفاق العام ٢٠٠٣-٢٠١٢

٢٠١٢ ١ك - ٢ك	٢٠١١ ١ك - ٢ك	٢٠١٠ ١ك - ٢ك	٢٠٠٩ ١ك - ٢ك	٢٠٠٨ ١ك - ٢ك	٢٠٠٧ ١ك - ٢ك	٢٠٠٦ ١ك - ٢ك	٢٠٠٥ ١ك - ٢ك	٢٠٠٤ ١ك - ٢ك	٢٠٠٣ ١ك - ٢ك	مليارات الليرات اللبنانية
٢٠٠٨١	١٧٠٦٠٠	١٧٠٤٧	١٧٠١٦٧	١٤٠٩٥٧	١٢٠٥٨٧	١١٠٨٨٣	١٠٠٢٠٣	١٠٠٥٤١	١٠٠٥٩٢	إجمالي الإنفاق الحكومي
٤٠٤٠٩	٣٠٨١٨	٣٠٣٥٤	٣٠٣٢٥	٢٠٦٧٦	٢٠٤٧٣	٢٠١٨٨	٢٠١٢٩	٢٠٠٧٢	٢٠٠٤٨	(١) البند ١٣: المخصّصات والرواتب والأجور وملحقاتها
%٢٢	%٢٢	%٢٠	%١٩	%١٨	%٢٠	%١٨	%٢١	%٢٠	%١٩	كسبة مئوية من إجمالي الإنفاق الحكومي
٣٩٦	٢٩٥	٣٢٢	٣٢٤	٢٠٦	٢٢١	١٩٢	٢٠٢	٢١٥	١٩٣	(٢) رواتب بعض المؤسسات العامة*
%٢	%٢	%٢	%٢	%١	%٢	%٢	%٢	%٢	%٢	كسبة مئوية من إجمالي الإنفاق الحكومي
٤٠٨٠٥	٤٠١١٣	٣٠٦٧٦	٣٠٦٤٩	٢٠٨٨٢	٢٠٦٩٤	٢٠٣٨٠	٢٠٣٣١	٢٠٢٨٧	٢٠٢٤١	المجموع (٢+١)
%٢٣,٩	%٢٣,٤	%٢١,٦	%٢١,٣	%١٩,٣	%٢١,٤	%٢٠,٠	%٢٢,٨	%٢١,٧	%٢١,٢	كسبة مئوية من إجمالي الإنفاق الحكومي

المصدر: مرصد المالية العامة، وزارة المالية، قسم النفقات (٢٠١٢-٢٠٠٣).

\* مثل الجامعة اللبنانية ومجلس الإنماء والإعمار.

### كلفة فاتورة الأجور في الحكومة المركزية بالنسبة لحجم الاقتصاد

في حين أن فاتورة الأجور ارتفعت بأكثر من الضعف في الفترة المدروسة، نجد أنها حافظت على نوع من الاستقرار نسبةً للنتائج المحلي الإجمالي، وعلى معدل وسطي قدره ٧,١ في المائة، ممّا يعني ضمناً أنّ النمو الاقتصادي سمح بإبقاء هذه النسبة مستقرة. غير أن هذه النسبة أخذت بالارتفاع حين بدأ النمو الاقتصادي يتباطأ كما حدث عام ٢٠١٢، ووصلت إلى حدود ٧,٦ في المائة (الجدول ٤). ويتوقّع أن تشهد هذه النسبة مزيداً من الارتفاع في عام ٢٠١٣ في ظل اقتصاد متباطئ ومع إقرار زيادات على سلسلة الرتب والرواتب.

أن ارتفاع هذه النسبة في عام ٢٠١٢، إلى ٧,٦ في المائة من الناتج المحلي الإجمالي، توجب تسليط الضوء عليها

(١٦) رواتب الجامعة اللبنانية ومجالس مختلفة مثل مجلس الإنماء والإعمار وصندوق المهجرين.

### الجدول رقم (٤)

المخصّصات والرواتب والأجور وملحقاتها،

بالنسب المئوية من الناتج المحلي الإجمالي، ٢٠١٢-٢٠٠٣

٢٠١٢		٢٠١١		٢٠١٠		٢٠٠٩		٢٠٠٨		٢٠٠٧		٢٠٠٦		٢٠٠٥		٢٠٠٤		٢٠٠٣		مليارات الليرات اللبنانية
١ك - ٢ك	١ك - ٢ك	١ك - ٢ك	١ك - ٢ك	١ك - ٢ك	١ك - ٢ك	١ك - ٢ك	١ك - ٢ك	١ك - ٢ك	١ك - ٢ك	١ك - ٢ك	١ك - ٢ك	١ك - ٢ك	١ك - ٢ك	١ك - ٢ك	١ك - ٢ك	١ك - ٢ك	١ك - ٢ك	١ك - ٢ك	١ك - ٢ك	
<b>الناتج المحلي الإجمالي</b>																				
٦٢.٩٦٣	٥٨.٨٥١	٥٥.٩٦٥	٥٢.٢٣٥	٤٤.٧٤٨	٣٧.٦٢٤	٣٣.٤٥١	٣٢.٣٣٠	٣٢.٣٢٨	٢٩.٧٧١											
٤.٤٠٩	٣.٨١٨	٣.٣٥٤	٣.٣٢٥	٢.٦٧٦	٢.٤٧٣	٢.١٨٨	٢.١٢٩	٢.٠٧٢	٢.٠٤٨											
%٧	%٦	%٦	%٦	%٦	%٧	%٧	%٧	%٦	%٧											
٣٩٦	٢٩٥	٣٢٢	٣٢٤	٢٠٦	٢٢١	١٩٢	٢٠٢	٢١٥	١٩٣											
%١	%١	%١	%١	%٠	%١	%١	%١	%١	%١											
٤.٨٠٥	٤.١١٣	٣.٦٧٦	٣.٦٤٩	٢.٨٨٢	٢.٦٩٤	٢.٣٨٠	٢.٣٣١	٢.٢٨٧	٢.٢٤١											
%٧,٦	%٧,٠	%٦,٦	%٧,٠	%٦,٤	%٧,٢	%٧,١	%٧,٢	%٧,١	%٧,٥											

المصدر: وزارة المالية، مديرية المالية العامة.

المصدر: صندوق النقد الدولي، تقديرات الناتج المحلي الإجمالي للعامين ٢٠١١ و٢٠١٢، أكتوبر ٢٠١٢.

المصدر: لجنة الحسابات الوطنية، بعثة الحسابات الاقتصادية، مراجعة أرقام الناتج المحلي الإجمالي للأعوام ٢٠١٠-٢٠٠٣.

### الخانة رقم (١)

فروقات غلاء المعيشة وسلسلة الرتب والرواتب الجديدة

في ١٩ شباط ٢٠١٣، بدأ موظفو الجهاز المدني والمعلمون إضراباً مفتوحاً من أجل الضغط على الحكومة لكي تحيل سلسلة الرواتب الجديدة إلى مجلس النواب. وفي ٢١ مارس ٢٠١٣، أقرّ مجلس الوزراء اقتراح زيادة الحد الأدنى للأجور ومنح فروقات غلاء المعيشة وتعديل الرواتب الأساسية بناءً على مشروع السلسلة الجديدة للقطاع العام، إلى جانب قائمة من التدابير المتعلقة بتمويل السلسلة.

وفقاً لمشروع القانون، ستكون زيادة رواتب موظفي الحكومة ذات شقين: (أ) زيادة تغطي غلاء المعيشة، و(ب) زيادة أخرى متّصلة بسلسلة الرتب والرواتب الجديدة.

بدأ دفع فروقات **غلاء المعيشة**، التي أصبحت نافذة في ١ شباط ٢٠١٢، منذ أيلول ٢٠١٢ قبل مصادقة مجلس النواب عليها، بموجب سلفة خزينة قدرها ٧٥٠ مليار ليرة لبنانية عملاً بالمرسوم ٨٨٥١ تاريخ ٧ سبتمبر ٢٠١٢.

قدّرت التكلفة الشهرية لهذه الزيادة من قبل مديرية الصرافيات في وزارة المالية بـ ٧١ مليار ليرة لبنانية. لكن، خلال الفترة أيلول- كانون الأوّل ٢٠١٢، أنفقت وزارة المالية ٦٣٢ مليار ليرة لبنانية لتغطية زيادة غلاء المعيشة بما في ذلك الدفعات المتصلة بالمفعول الرجعي عن فترة شباط - آب ٢٠١٢.

أقر مجلس الوزراء سلسلة الرتب والرواتب الجديدة، وفي حال المصادقة عليها من قبل مجلس النواب، فإن التكلفة الشهرية تقدر بـ ٦٥ مليار ليرة لبنانية بحسب مديرية الصريفات في وزارة المالية.

استُتي القضاة وأساتذة الجامعة اللبنانية من مشروع القانون هذا، حيث صدر عدد من القوانين الاستثنائية التي سمحت بزيادة رواتب هاتين الفئتين، وتحديد القانون ١٧٣ تاريخ ٢٩ آب ٢٠١١ للقضاة، والقانون ٢٠٦ تاريخ ٥ آذار ٢٠١٢ لأساتذة الجامعة اللبنانية.

#### تضمن قرار مجلس الوزراء عدداً من الإصلاحات من بينها:

- حدّدت ساعات العمل في الإدارات العامة، والمؤسسات العامة والبلديات بـ ٣٥ ساعة في الأسبوع (من الاثنين إلى الجمعة)، مقارنة بساعات العمل الحالية البالغة ٣٢ ساعة في الأسبوع (من الاثنين إلى الجمعة).
- خفضت ساعات العمل الإضافية من ٧٥ ساعة إلى ٣٦ ساعة في الشهر كحد أقصى.
- جرى تحديد حدّ أقصى لمجموع التعويضات والمكافآت والمنافع بحيث لا يتعدى ٤٠ في المائة من مجموع الرواتب الشهرية في أية سنة، علماً أن النسبة الحالية هي ٧٥ في المائة.
- زيدت سنوات الخدمة الفعلية خمس سنوات لكي يستحق الموظف تعويض نهاية الخدمة أو معاش التقاعد.

### مقارنات دولية

من المفيد مقارنة كلفة الموظفين الحكوميين، كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي، بالمعدلات الإقليمية وفي البلدان ذات الأوضاع المشابهة. عالمياً، تتراوح كلفة الموظفين الحكوميين من إجمالي الإنفاق العام ما بين الربع (أوروبا، آسيا والمحيط الهادئ) والثلث (أفريقيا، الشرق الأوسط، آسيا الوسطى)<sup>(١٧)</sup>.

مع ذلك يلاحظ وجود أنماط معيّنة تميّز مجموعات من الدول. فعلى سبيل المثال، إن كلفة الموظفين الحكوميين كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي هي الأعلى في أوروبا (١٠ في المائة) والأدنى في بلدان آسيا والمحيط الهادئ (٦,٥ في المائة من الناتج المحلي الإجمالي). وتميل فاتورة الأجور في البلدان ذات الدخل المرتفع والمتوسط إلى نسب عالية من الناتج المحلي الإجمالي، مقارنة مع مثيلها في الدول ذات الدخل المتدني<sup>(١٨)</sup>.

Clements, B., Gupta, S., Karpowicz, I., Tareq, S. (2010). "Evaluating Government Employment and Compensation:", Int'l Monetary Fund, (Technical notes and manuals). (١٧)

Ibid. (١٨)



في لبنان، شكلت الرواتب والأجور وملحقاتها<sup>(١٩)</sup> في الحكومة المركزية، حوالي ٧ في المائة من الناتج المحلي الإجمالي و٣٥ في المائة من إجمالي الإنفاق الأولي في الفترة قيد الدرس. ولا تعتبر نسبة الـ ٧ في المائة بالمقارنة مع نسبة ٧,٣ في المائة في الدول ذات الدخل المتوسط مرتفعة بالمعايير العالمية، غير أن ارتفاع هذه النسبة في عام ٢٠١٢، إلى ٧,٦ في المائة من الناتج المحلي الإجمالي، توجب تسليط الضوء عليها حيث أنها تجاوزت المقارنات الدولية، وفي مطلق الأحوال يجب مراقبتها بدقة في المستقبل القريب، علماً أنها الانعكاس المالي لسياسة عامة قضت مؤخراً بإعطاء زيادة غلاء معيشة لجميع موظفي القطاع العام في سنة ٢٠١٢. كما يتوقع أن ترتفع هذه النسبة بشكل ملحوظ في عام ٢٠١٣ في حال مصادقة مجلس النواب<sup>(٢٠)</sup> على سلسلة الرتب والرواتب الجديدة.

**في حين أن فاتورة الأجور ارتفعت بأكثر من الضعف في الفترة المدروسة، نجد أنها حافظت على نوع من الاستقرار نسبةً للناتج المحلي الإجمالي، وعلى معدل وسطي قدره ٧,١ في المائة**

إذا نظرنا إلى كلفة التوظيف الحكومي كحصّة من إجمالي الإنفاق العام، نجد أنها بقيت عند حدود ٢٢ في المائة طيلة العقد الأخير، وهذه نسبة متدنية إذا ما قورنت بالمعدل الواسطي في البلدان متوسطة الدخل والبالغ ٢٧,٦ في المائة. مع ذلك، فقد ارتفعت هذه النسبة إلى ٢٤ في المائة عام ٢٠١٢، وهي الآن تقترب أكثر فأكثر من مثيلاتها في العالم.

#### الجدول رقم (٥)

#### كلفة موظفي الحكومة المركزية (فاتورة الأجور)

مجموعات الدول	حجم العينة	% من الناتج المحلي الإجمالي	% من النفقات الحكومية	% من الإيرادات الحكومية
أفريقيا	٤١	٦,٥	٣٠,٤	٢٩,٥
آسيا والمحيط الهادئ	١٨	٥,١	٢٦,٢	٢٣,١
أوروبا	٤١	٥,٧	١٧,٤	١٧,٥
نصف الكرة الغربي	٢٤	٨,٢	٣١,٠	٢٩,٦
الشرق الأوسط وآسيا الوسطى	١٩	٧,١	٢٨,٩	٢٤,٨
الاتحاد الأوروبي	٢٧	٥,٢	١٥,٩	١٦,٣
الدول متدنية الدخل	٣٩	٥,٢	٢٨,٦	٢٧,٩
الدول متوسطة الدخل	٦٨	٧,٣	٢٧,٦	٢٦,٠
الدول مرتفعة الدخل	٣٦	٦,١	٢٠,٤	١٨,٦

المصدر: Clements B. Gupta, S., Karpowicz, I. Tareq.S. (2010). "Evaluating Government Employment and Compensation, IMF, p. 22.

(١٩) كما هو محدد في الجزء ٢ (أ).

(٢٠) مراجعة الخانة رقم ١.

## التحليل المفصل لمكونات الأجور والرواتب

- تتوفر لدى وزارة المالية<sup>(٢١)</sup> معلومات إجمالية (aggregate information) عن كلفة الموظفين الحكوميين، لكن التفاصيل حول المنافع الثانوية مبعثرة كما أن سلسلة الرتب والرواتب غير موحدة وتختلف باختلاف أنواع التوظيف في القطاع العام. وعليه يمكن استخلاص الاستنتاجات التالية:
- توجد أشكال مختلفة من التوظيف في القطاع العام عموماً وفي الحكومة المركزية خصوصاً؛
  - تختلف سلاسل الرتب والرواتب بحسب أنواع التوظيف؛
  - في حين أن راتب الموظف الأساسي واضح ومعلن، إلا أن لكل سلك تعويضاته وتقديراته الاجتماعية الخاصة به، والتي تضاف إلى الراتب الأساسي. وحدها التعويضات العائلية هي نفسها عند جميع موظفي الحكومة المركزية؛
  - تختلف حقوق والتزامات الموظفين القانونية؛
  - تختلف الفئات والدرجات بين الأسلاك الوظيفية المختلفة<sup>(٢٢)</sup>؛
  - إن إجمالي ما يتقاضاه الموظف فعلياً أعلى بكثير من راتبه الأساسي؛
  - يختلف المسار الوظيفي باختلاف الأسلاك والإدارات، مما يعني ضمناً أن التدرج يمكن أن يكون أسرع بكثير في وظائف معينة، مثل الجهازين العسكري والتربوي، مقارنة بقطاعات أخرى مثل الإدارة العامة.

### الفئات الرئيسية الثلاث للموظفين

إن الرواتب والأجور وملحقاتها، باستثناء المبالغ المحوَّلة للجامعة اللبنانية والصناديق المختلفة، مقسّمة إلى ثلاث فئات رئيسية: العسكريون، والجهاز التربوي، وموظفو الجهاز المدني الآخرون.

وتشكّل حصة رواتب وأجور العسكريين وملحقاتها النسبة الأعلى، حيث أنها استهلكت ٦٠ في المائة من المجموع عام ٢٠١٢، يتبعها الجهاز التربوي الذي وصلت حصته إلى ٢٣ في المائة خلال العام ذاته. أما الباقي أي ١٧ في المائة، فهو يعود لموظفي الجهاز المدني (الجدول ٦ والرسم البياني ١). وكمعدل وسطي، يلاحظ أن فاتورة أجور العسكريين ازدادت بواقع ١٤٠ في المائة على مدى العقد الأخير، متجاوزة بذلك الزيادة في فاتورة أجور موظفي الجهاز المدني خلال المدة الزمنية ذاتها (٧٤ في المائة).

**إن إجمالي ما يتقاضاه الموظف فعلياً أعلى بكثير من راتبه الأساسي**

(٢١) مرصد المالية العامة الشهري؛ تقرير المالية العامة السنوية؛ الرواتب والأجور وملحقاتها، التقرير الشهري حول البند ١٣.

(٢٢) الجهاز المدني، والجهاز التربوي والجهاز العسكري.

## الجدول رقم (٦)

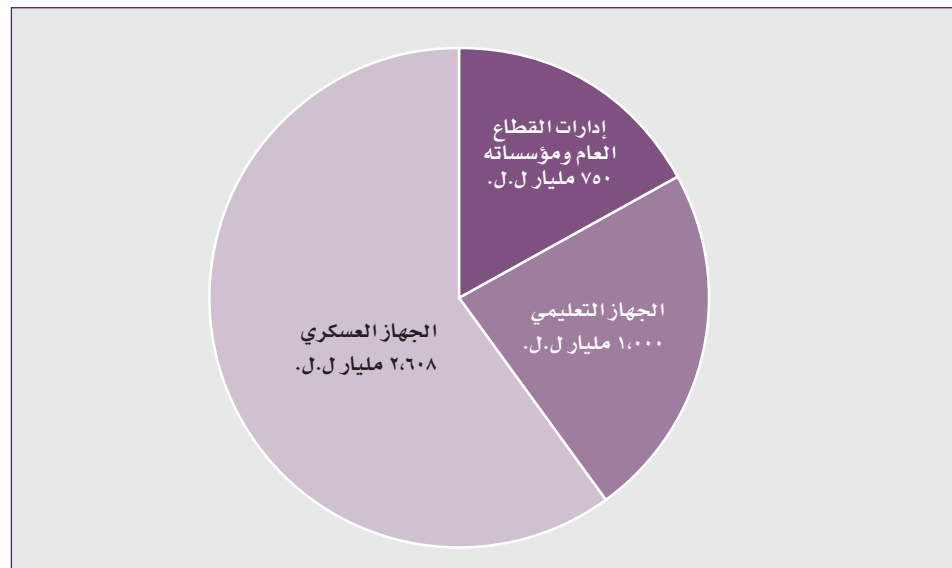
كلفة الموظفين الحكوميين بحسب الأسلاك الثلاثة (٢٠٠٣-٢٠١٢)

٢٠١٢ ١ك - ٢ك	٢٠١١ ١ك - ٢ك	٢٠١٠ ١ك - ٢ك	٢٠٠٩ ١ك - ٢ك	٢٠٠٨ ١ك - ٢ك	٢٠٠٧ ١ك - ٢ك	٢٠٠٦ ١ك - ٢ك	٢٠٠٥ ١ك - ٢ك	٢٠٠٤ ١ك - ٢ك	٢٠٠٣ ١ك - ٢ك	مليارات الليرات اللبنانية
٢.٦٠٨	٢.٤٥٢	١.٩٢٦	٢.٠٣٣	١.٥٢٣	١.٣٨٦	١.١٩١	١.١٠٠	٩٨٦	١.٠٧٧	الجهاز العسكري
١.٦٧٣	١.٦٩٠	١.٢٧١	١.٣٢٠	٩٤٩	٨٩٧	٧٨٤	٧٣٩	٦٦٨	٧٢١	الجيش
٧١٩	٦٠٩	٥٢١	٥٧٤	٤٧٢	٣٩٢	٣١٦	٢٧٦	٢٤١	٢٧٨	قوى الأمن الداخلي
١٣٥	١١٠	١٠١	١٠٤	٧٤	٧١	٦٥	٦٣	٥٧	٥٧	قوى الأمن العام
٨١	٤٢	٣٢	٣٥	٢٨	٢٦	٢٥	٢٢	٢٠	٢١	جهاز أمن الدولة
١.٠٠٠	٧٥٦	٧١٣	٦٨٤	٦١٣	٥٧٧	٥٤٩	٥٩٦	٥٠٤	٥٤٠	الجهاز التربوي
٧٥٠	٥٧٠	٦٧٣	٥٧٣	٥٣٩	٥١٠	٤٤٨	٤٣٤	٥٨٢	٤٣١	الجهاز المدني
٢٥٠	١٤٩	٢١٩	١٧٨	-	-	-	-	-	-	تعاونية موظفي الدولة
٥٠	٣٨	٤١	٣٥	-	-	-	-	-	-	رواتب الجمارك
٤.٤٠٨	٣.٨١٧	٣.٣٥٣	٣.٣٢٥	٢.٦٧٥	٢.٤٧٣	٢.١٨٨	٢.١٢٩	٢.٠٧٢	٢.٠٤٨	المجموع

المصدر: مرصد المالية العامة، التقرير السنوي، وزارة المالية، قسم النفقات (٢٠٠٣-٢٠١٢).

## الشكل رقم (١)

توزع فاتورة الأجور في الحكومة المركزية بحسب الأسلاك



تتألف فاتورة الأجور لكل سلك مما يلي:

- الرواتب الأساسية
- التعويضات المختلفة
- التقديرات الاجتماعية - وهي مقدّمة أساساً للعسكريين
- التحويلات الحكومية لتعاونية موظفي الدولة - مقدّمة فقط لموظفي الجهاز المدني.

شكّلت المنافع الثانوية في عام ٢٠١٢ (التي تتضمّن التعويضات والتقديمات الاجتماعية والمبالغ المحوّلة لتعاونية الموظفين) حوالي ربع فاتورة الأجور (الجدول ٧).

### الجدول رقم (٧)

كلفة الموظفين الحكوميين مقسّمة بحسب الرواتب الأساسية،  
والتعويضات، والتقديمات الاجتماعية، ٢٠١٢

المجموع	غير ذلك/٨	التقديمات الاجتماعية/٧	التعويضات المختلفة/٦	الرواتب الأساسية	مليارات الليرات اللبنانية
٢.٦٠٨	٤	٥٩١	٧٧	١.٩٣٧	الجهاز العسكري
١.٦٧٣	٢	٣٩٥	٤٧	١.٢٢٩	الجيش
٧١٩	٠	١٥٦	٢٣	٥٤٠	قوى الأمن الداخلي (١)
١٣٥	١	٢٥	٣	١٠٥	قوى الأمن العام (٢)
٨١	٠	١٥	٣	٣٦	جهاز أمن الدولة (٣)
١.٠٠٠	١	٠	٦٢	٩٣٧	الجهاز التربوي
٧٥٠	٢٩٢	٨	٦٦	٣٨٥	الجهاز المدني (٤) ومنه:
٢٥٠	٢٥٠				تعاونية موظفي الدولة
٥٠					رواتب الجمارك (٥)
٤.٤٠٨	٢٩٧	٥٩٩	٢٠٥	٣.٢٥٩	إجمالي الإنفاق

المصدر: تقرير الرواتب والأجور، وزارة المالية، كانون الأول ٢٠١٢

- (١) تتضمن التقديمات الاجتماعية وفروقات سلسلة الرتب والرواتب عن الأعوام ١٩٩٦-١٩٩٨ المدفوعة لقوى الأمن الداخلي من حساب الأمانات.
- (٢) تتضمن فروقات سلسلة الرتب والرواتب عن الأعوام ١٩٩٦-١٩٩٨ المدفوعة لقوى الأمن العام من حساب الأمانات.
- (٣) تتضمن التقديمات الاجتماعية وفروقات سلسلة الرتب والرواتب عن الأعوام ١٩٩٦-١٩٩٨ المدفوعة لجهاز أمن الدولة من حساب الأمانات.
- (٤) تتضمن رواتب لوزارة الصحة العامة مدفوعة من حساب الأمانات.
- (٥) تتضمن هذه الأرقام رواتب وأجور الجمارك المدفوعة من حساب الأمانات، تعويضات خدمة الميدان المدفوعة للجمارك في آذار ٢٠١١، ولا تشمل التقديمات الاجتماعية التي تُدفع من صناديق الجمارك. يمكن تصنيف التقديمات الاجتماعية هذه فقط عندما تستلم المديرية العامة للمالية المستندات المرفقة.
- (٦) تتضمن التعويضات العائلية والنقل وساعات العمل الإضافية وغيرها من التعويضات.
- (٧) تتضمن تقديمات المرض والأمومة والزواج والولادة والوفاة والاستشفاء والتعليم وغيرها من التقديمات الاجتماعية.
- (٨) تتضمن المكافآت ودعم صناديق التعاضد الحكومية ومساهمة الدولة في الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي كرتب عمل.

## التعويضات المختلفة التي يحصل عليها موظفو الحكومة المركزية

تُقدّم التعويضات العائلية لجميع الموظفين تقريباً، بما في ذلك الأجهزة المدنية والعسكرية والتربوية. أما تعويضات النقل وتعويض ساعات العمل الإضافية فهي محصورة بالجهاز المدني<sup>(٢٣)</sup>.

يرتبط **التعويض العائلي** بالحد الأدنى للأجور. لكن رغم زيادة الحد الأدنى للأجور عام ٢٠٠٨، فإن الحد الأدنى لعام ١٩٩٩ ما زال يستخدم كمرجع. نورد في ما يلي التعويضات العائلية بالتفصيل:

- يتقاضى كل موظف ما يساوي ٢٠ في المائة من الحد الأدنى للأجور (أو ٦٠,٠٠٠ ليرة لبنانية) عن الزوج/الزوجة،
- يتقاضى كل موظف ما يساوي ١١ في المائة من الحد الأدنى للأجور (أو ٣٠,٠٠٠ ليرة لبنانية) عن كل ولد (حتى ٥ أولاد كحد أقصى).

### تعويض ساعات العمل الإضافية

محدد بحد أقصى قدره ٧٥ ساعة في الشهر<sup>(٢٤)</sup>، لكنه يمكن أن يصل إلى ١٠٠ ساعة في ظروف استثنائية.

### تعويض النقل

يساوي، ٨,٠٠٠ ليرة لبنانية في اليوم لكل يوم عمل فعلي. ولا تحظى القوات المسلحة بتعويض النقل. حيث لديها أنواع مختلفة من تعويضات النقل.

### التدابير الأمنية

تتقاضى القوى العسكرية ثلاثة أنواع من التعويضات ترتبط بمستويات التدابير الأمنية الثلاثة، حيث يمثل المستوى ١ المستوى الأدنى والمستوى ٢ حالة وقوع أحداث أمنية خطيرة في البلاد، ويمكن رفع المستوى إلى ٤ في حالات قصوى ونادرة. تطبق التعويضات المرتبطة بالتدابير الأمنية على الجهاز العسكري<sup>(٢٥)</sup> وكذلك على موظفي الجمارك في حال تواجدهم على الحدود. تمثل هذه التعويضات نسبة مئوية (تتراوح بين ١٣ و ٢٤٪) من راتب الموظف الأساسي وتزداد بالتمشي مع مستوى الإنذار الأمني. يحظى الموظفون الأدنى رتبة بأعلى التعويضات الظرفية.

(٢٣) لا يتقاضى العسكريون عادة بدلات ساعات عمل إضافية حيث أنهم يخضعون لأنواع مختلفة من ساعات العمل.

(٢٤) يتوقع أن تنخفض تعويضات ساعات العمل الإضافية إلى ٣٦ ساعة في حال وافق مجلس النواب على قرار مجلس الوزراء الصادر في ٣١ آذار ٢٠١٣.

(٢٥) ويشمل الجيش اللبناني، وقوى الأمن الداخلي، وجهاز الأمن العام، وقوى أمن الدولة.

### التعويضات الإضافية المقدّمة للجهاز الأمني<sup>(٢٦)</sup>

يحق لكل فرد بواحد أو أكثر من التعويضات المدرجة أدناه مع النسبة المئوية المقابلة من الراتب الأساسي المرجعي بناء على فئته ودرجته. تحتسب هذه التعويضات باستخدام جزء كَثْرِي من الراتب الأساسي لكل فئة ودرجة. تبدأ قيمة هذه التعويضات عند حدود ١٣٧,٠٠٠ ليرة لبنانية وقد تصل إلى ٨٦٠,٠٠٠ ليرة لبنانية.

■ تعويض خدمة الميدان<sup>(٢٧)</sup>،

■ تعويض التجهيزات العسكرية<sup>(٢٨)</sup>،

■ تعويض المنصب<sup>(٢٩)</sup>،

■ تعويض اختصاص<sup>(٣٠)</sup>.

### التقديمات الاجتماعية لموظفي الحكومة

تشكل التقديمات الاجتماعية علاوات على الراتب تضاف إلى التعويضات. وتدفع التقديمات الاجتماعية للعسكريين عبر دفعات مباشرة في الأساس، ولموظفي الجهاز المدني من خلال تعاونية موظفي الدولة مقابل ٣ في المائة من راتبهم إذا كانوا موظفين مثبّتين و١,٥ في المائة إذا كانوا خاضعين لترتيب تعاقدى معيّن<sup>(٣١)</sup>. وتتضمّن هذه التقديمات بعض المنح غير المتكررة مثل منح الزواج<sup>(٣٢)</sup>، والأمومة<sup>(٣٣)</sup>، والولادة<sup>(٣٤)</sup>، والوفاة<sup>(٣٥)</sup> التي ترتبط جميعها براتب الموظف الأساسي وتبنى عليه، وهي تدفع من قبل تعاونية موظفي الدولة للموظفين المدنيين وعبر دفعات من الموازنة مباشرة للعسكريين.

كما يحصل الموظفون أيضاً على منح تعليمية<sup>(٣٦)</sup> وصحية<sup>(٣٧)</sup> وفقاً لأنظمة مختلفة بالنسبة للجهاز العسكري وموظفي الجهاز المدني، علماً أن النظام الذي يغطي العسكريين أسقفه أكثر ارتفاعاً. يسمح النظامان كلاهما بإرسال أولادهم إلى مدارس خاصة مع تمكين الموظفين، والذين على عاتقهم، من تلقي العلاج في مستشفيات خاصة. ويمكن أيضاً للعسكريين أن يتلقوا العلاج الطبي في الخارج. يحصل جميع الموظفين على تقديمات لشراء الأدوية<sup>(٣٨)</sup> كما يحق للموظفين العسكريين تقديمات سكن<sup>(٣٩)</sup>.

(٢٦) تسمى أيضاً تعويضات الملحق ٦.

(٢٧) تقدّم تعويضات خدمة الميدان للموظفين الأدنى رتبة في القوات المسلحة وتتراوح بين ١٦ و ٢٠٪ من راتب الجندي الأساسي (درجة ١) أو ما يعادل ٨٦٠,٠٠٠ ل.ل.

(٢٨) تقدّم تعويضات التجهيزات العسكرية والتعويضات المتعلقة بالمنصب لأعلى الموظفين رتبة في القوات المسلحة، وهي تتراوح ما بين ١٢ في المائة و٤٥ في المائة من الراتب الأساسي للملازم (الدرجة ١)، ما يساوي ١,٢٦٠,٠٠٠ ل.ل.

(٢٩) يتراوح التعويض المتعلق بالمنصب ما بين ٢٥ في المائة و١٠٠ في المائة من الراتب الأساسي للجندي (الدرجة ١). أو ما يساوي ٨٦٠,٠٠٠ ل.ل.

(٣٠) تقدّم تعويضات اختصاص لأفراد القوات المسلحة الحاصلين على شهادات جامعية مهنية، مثل الأطباء، والمهندسين، والصيدال، تتراوح ما بين ٢٥ بالمائة و٥٠ في المائة من الراتب الأساسي للملازم (الدرجة ١) أو ما يساوي ١,٣٢٥,٠٠٠ ل.ل.

(٣١) تتم تغطية الموظفين المتعاقدين من قبل الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي.

(٣٢) منح الزواج: تصل إلى ما يساوي راتب شهرين. تدفع عن زوج واحد فقط، للموظفين إناثاً وذكوراً على حدّ سواء.

(٣٣) منح الأمومة: الموظفة بما يساوي نصف الراتب عندما تلد.

(٣٤) منح الولادة: الموظف بما يساوي نصف الراتب عن كل مولود.

(٣٥) منح الوفاة: يحق لأسرة الموظف عند وفاته استلام ما يساوي تسعة أضعاف راتبه، وفي حال وفاة أحد والدي الموظف فإنه يحصل على قيمة راتب شهر واحد. تقوم تعاونية موظفي الدولة بوضع جداول سنوية بالمبالغ الواجب دفعها عن كل ولد ملتحق في التعليمين الخاص أو العام، في المدارس أو الجامعات، علماً

بأن منح التعليم هذه لا تتعلق بفئة الموظف ودرجته. سنة ٢٠١٢، تقاضى الجهاز المدني ما يساوي ٧٥٪ من إجمالي المبالغ التي دفعها في القطاع التعليمي الخاص مع تحديد سقف ١,١٤٠,٠٠٠ ل.ل عن كل ولد. أما بالنسبة للأولاد الملتحقين بالمدارس الحكومية، فتقاضى الأهل مبلغ ٥٧٠,٠٠٠ ل.ل عن كل ولد، وذلك بحسب قانون العمل. تغطي تعاونية موظفي الدولة المنح المدرسية. فلا تدخل في الموازنة العامة إلا التقديمات العائدة إلى الجهاز العسكري، وتتغيّر

قيمة هذه التقديمات بحسب مستوى طلب الجهاز العسكري عليها، وبحسب المبلغ الذي تمّ رسده لهذا الغرض في الموازنة. بلغت التغطية لجميع درجات الجهاز العسكري ٥٠ في المائة من الفاتورة التي دفعت في القطاع التعليمي الخاص عام ٢٠١١ ارتفعت عام ٢٠١٢ إلى ٨٥ في المائة.

## هنالك تقديرات اجتماعية وتعويضات أخرى

مثل المكافآت السنوية<sup>(٤٠)</sup>، ومكافآت اللجان<sup>(٤١)</sup>، والغرامات التي يعاد توزيعها<sup>(٤٢)</sup> والعائدات الضريبية<sup>(٤٣)</sup>، وهي تقديرات، قابلة للتكرار تحتسب تبعاً لرواتب الموظف الأساسي.

## تحليل مقارن للفجوة بين الراتب الأساسي وإجمالي ما يتقاضاه الموظف

تظهر الدراسة أن هنالك فارق جوهري بين الراتب الأساسي وإجمالي المبلغ الذي يتقاضاه الموظف (take-home pay). لأنه يحق لموظفي الحكومة المركزية بالحصول على نحو عشرين نوعاً من التقديرات والتعويضات (أو المنافع الثانوية) علاوة على راتبهم الأساسي. وللتدليل على الفجوة القائمة بين راتب الموظف الأساسي وإجمالي ما يتقاضاه، فقد أجريت هذه دراسة، مقارنة لثلاث حالات فرضية لموظفي الجهاز المدني وخمسة حالات فرضية للأجهزة الأمنية.

ونورد أدناه الاستنتاجات

### الموظفون العاملون في الجهاز المدني

- إذا أضفنا، علاوة على التعويض العائلي، تعويض النقل وبدل ساعات العمل الإضافية دون غيرها من التعويضات، تقيّد الحالات الثلاث أن المبلغ الذي يتقاضاه الموظف شهرياً تفوق راتبه الأساسي، بنسبة تتراوح ما بين ٥١٪ للموظف الأعلى رتبة، و ٩١٪ للأدنى رتبة<sup>(٤٤)</sup>.
- لمزيد من الدقة، لا يكفي إضافة العلاوات الثلاثة المبيّنة أعلاه على الراتب الأساسي للموظف. لذلك ومن أجل تكوين صورة كاملة عن مجمل ما يتقاضاه الموظف، يجب إضافة كافة التقديرات الاجتماعية والتعويضات السنوية وتعويضات التعليم والصحة ومكافآت اللجان، إلى الراتب الأساسي فيما أن بعض العطاءات كالمكافآت على سبيل المثال، والتي تمنح للموظف بشكل متكرر سنوياً، ثمّة عطاءات أخرى مثل تعويضات الزواج والوفاة والولادة تمنح في شكل ظرفي وفي مناسبات محدّدة.
- وبموازاة ذلك، ومن أجل تكوين صورة واضحة أكثر دقة، يجب اقتطاع المبالغ المتعلقة بضرية الدخل، والمساهمات في تعاونية موظفي الدولة ومحسومات التقاعد.

- (٣٧) المنح الطبية: يمكن للموظفين المدنيين الدخول فقط إلى المستشفيات المسجّلة على اللائحة المصدّقة من التعاونية التي تغطي ٩٠٪ من الفاتورة، بحد أقصى يصل إلى ٩٠٠,٠٠٠ ل.ل، لموظفي الفئة الرابعة و ١٢٠٠,٠٠٠ ل.ل لموظفي الفئة الأولى. تحدّد درجة خدمة الاستشفاء بحسب فئة الموظف، ويمكن للفئة الأولى والثانية والثالثة من موظفي الجهاز التعليمي والإداري الاستفادة من الخدمة الطبية - درجة ١ بحد أقصى يصل إلى ال ١,٠٠٠,٠٠٠ ل.ل. أما الحد الأقصى لموظفي الفئتين الرابعة والخامسة المستفيدين من الخدمة الطبية-درجة ٢، فيصل إلى ال ٥٠٠,٠٠٠. أما بالنسبة للعسكريين الذين يتقاضون هذا النوع من التقديرات مباشرة من الموازنة العامة، فيستفيدون من تغطية شاملة بحكم تعاقد الجهاز العسكري مع معظم المستشفيات. يحق للعسكريين برتبة ملازم الاستفادة من الخدمة الطبية-درجة ١ أما العسكريون الرتباء والأفراد فيستفيدون من الخدمة الطبية درجة ٢. وفي بعض الحالات التصوي بإمكان أفراد الجهاز العسكري السفر إلى الخارج من أجل المعالجة الطبية.
- (٣٨) تقديرات الدواء: تدفع تعاونية موظفي الدولة ٧٥٪ من قيمة فاتورة الدواء.
- (٣٩) تقديرات السكن: فقط للعسكريين المتزوجين بمقدار ١٢٪ من الراتب الأساسي.
- (٤٠) المكافآت السنوية: يمكن أن تصل إلى شهرين من الراتب الأساسي للموظفين المدنيين. لا يحق للعسكريين بهذه التقديرات، لكنهم يحصلون على تعويض مماثل يدعى مساعدة اجتماعية، من دون تحديد لقيمتها.
- (٤١) يحدد التعويض بحسب الوزارة واللجنة فعلى سبيل المثال، يتقاضى بدل اللجان في وزارة المالية من يكلّف بمهمات المراقبة في كازينو لبنان، واليانصيب الوطني، والمطابع وغيرها. يتقاضى الموظف عن كل زيارة إلى الكازينو ٧٥,٠٠٠ ليرة لبنانية، ويحق له القيام بعشر زيارات في الشهر، ويتقاضى الموظف ٦٠,٠٠٠ ليرة لبنانية عن كل زيارة إلى المطبعة ويحق له القيام بأربعة عشر زيارة في الشهر. يمكن لبعض الموظفين الحصول على أكثر من مكافأة لجان واحدة.
- (٤٢) تدرّج النسبة من الغرامات المعاد توزيعها في وزارة المالية مرتين في السنة طبقاً لحصص محددة مسبقاً ومرتبطة بدورها برتبة الموظف.
- (٤٣) تدرّج وزارة المالية أيضاً العائدات الضريبية مرّة في السنة، وهي تحسب كنسبة مئوية من الحد الأدنى للأجور.
- (٤٤) تتراوح نسبة هذه الزيادة للعسكريين ما بين ٧٣ في المائة للموظفين الأعلى رتبة و ١٠٩ في المائة للأدنى رتبة.

## الجدول رقم (٨)

إجمالي ما يتقاضاه موظفو الجهاز المدني  
مقارنة وفق فئات ثلاث محددة

الموظف في الفئة ٤ الدرجة ١٠	الموظف في الفئة ٣ الدرجة ١٠	الموظف في الفئة ١ الدرجة ١٠	
١,٠١٨,٠٠٠	١,٤٠٨,٠٠٠	٣,٦٤٥,٠٠٠	الراتب الأساسي
٢٣٢,٠٠٠	٢٧٢,٠٠٠	٣٠٠,٠٠٠	مدفوعات غلاء المعيشة ٢٠١٢
١٥٩,٠٠٠	١٥٩,٠٠٠	١٥٩,٠٠٠	التعويض العائلي، بافتراض وجود زوج/زوجة واحدة و٣ أولاد
٢٠٠,٠٠٠	٢٠٠,٠٠٠	٢٠٠,٠٠٠	تعويض النقل
٣٣٩,٣٣٣	٤٦٩,٣٣٣	١,٢١٥,٠٠٠	بدل ساعات العمل الإضافية، (بافتراض ٥٠ ساعة)
١,٩٤٨,٣٣٣	٢,٥٠٨,٣٣٣	٥,٥١٩,٠٠٠	إجمالي ما يتقاضاه الموظف شهرياً بالليرة اللبنانية

## العسكريون/الأجهزة الأمنية

- بالنسبة للعسكريين، جرى اختيار أربعة أمثلة لتمثّل عدداً من فئات الموظفين في الأجهزة الأمنية.
- أضيفت إلى الراتب الأساسي أربعة أنواع من التقديرات والتعويضات: التعويض العائلي، والتعويضات الخاصة بالقوات المسلحة<sup>(٤٥)</sup>، بدل السكن، والتعويضات الخاصة بالعسكريين أثناء الخدمة (أي التداير الأمنية).
- كما هو الحال بالنسبة للموظفين المدنيين، فإن الأمثلة الأربع تظهر أن مجمل ما يتقاضاه العسكريون شهرياً أعلى بكثير من رواتبهم الأساسية، وفي واقع الأمر، فإن العلاوة على رواتبهم الأساسية تتراوح نسبتها بين ٨٠ بالمائة للموظفين الأعلى رتبة و١٠٩ في المائة لأفراد القوات المسلحة متوسطي الرتبة.
- كما هي الحال بالنسبة للمدنيين، كذلك بالنسبة للأجهزة الأمنية فإن الأمثلة الأربع لا تعكس الصورة كاملة. ومن أجل فهم مجمل ما يتقاضاه العسكريون، يجب أن نضيف كافة التقديرات الاجتماعية والتعويضات إلى الراتب الأساسي.
- من أجل تقديم صورة كاملة يجب أيضاً اقتطاع المبالغ المتعلقة بضرية الدخل والحسومات التقاعدية.
- يجب إضافة أنواع أخرى من المنافع غير المدرجة أعلاه، تتضمن سائقاً، وسيارة، وهاتفاً خلويّاً مع بدلات خط ثابت، وقسائم بنزين التي يحصل عليها العسكريون.

(٤٥) الجدول ٦ - كلفة الموظفين الحكوميين بحسب الأسلاك الثلاث (٢٠٠٣-٢٠١٢).



**الجدول رقم (٩)**

 إجمالي ما يتقاضاه العسكريون  
مقارنة وفق الفئات الأربعة المحددة

مستوى رتبة، رقيب، الدرجة ١٠	مستوى ملازم - الدرجة ٧	مستوى عميد - الدرجة ٦ (من أصل ١١ درجة)	مستوى لواء - الدرجة ٥ (من أصل ٧ درجات)	
١,٠٢٨,٠٠٠	١,٣٣١,٠٠٠	٢,٧٩٣,٠٠٠	٣,٦٤٨,٠٠٠	الراتب الأساسي
٢٣٧,٠٠٠	٢٦٤,٠٠٠	٣٠٠,٠٠٠	٣٠٠,٠٠٠	مدفوعات غلاء المعيشة ٢٠١٢
١٥٩,٠٠٠	١٥٩,٠٠٠	١٥٩,٠٠٠	١٥٩,٠٠٠	التعويض العائلي، بافتراض وجود زوج/زوجة و٣ أولاد
-	٢٥٢,٠٠٠	٥٦٧,٠٠٠	٥٦٧,٠٠٠	تعويض التجهيزات العسكرية <sup>(٤٦)</sup>
-	٣٣٤,٠٠٠	٨٦٠,٠٠٠	٨٦٠,٠٠٠	تعويض المنصب <sup>(٤٧)</sup>
١٣٧,٠٠٠	-	-	-	تعويض خدمة الميدان
١٢٣,٣٦٠	١٥٩,٧٢٠	٣٣٥,١٦٠	٤٣٧,٧٦٠	بدل سكن <sup>(٤٨)</sup>
٢٢٦,٤٤٠	٣٠٦,١٣٠	٤٧٤,٨١٠	٦٢٠,١٦٠	تدبير أمني رقم ٣٤٦ <sup>(٤٩)</sup>
١,٩٢٠,٨٠٠	٢,٨١٥,٨٥٠	٥,٤٨٨,٩٧٠	٦,٥٩١,٩٢٠	إجمالي ما يتقاضاه الموظف شهرياً باليرة اللبنانية

**السياسات الحكومية الكامنة خلف ارتفاع كلفة الأجور**
**التوظيف المتكرر في بعض المؤسسات والوزارات**

تزايدت عمليات التوظيف في القطاع العام على مدى السنوات العشر الماضية، ولاسيما في القطاعين التربوي والعسكري، عبر الأشكال التالية:

- تركزت عمليات توظيف المعلمين، مثل إدخال ٢,٧٢٧ معلماً في الخدمة في نهاية عام ٢٠٠٤، وتوظيف ٢,٨٣٥ معلماً ابتدائياً عام ٢٠١٠؛
- التحويل المنتظم لعقود العسكريين من أساس تعاقدى إلى دائم، كما حدث في حالتين أساسيتين: (أ) خلال وبعد حرب تموز ٢٠٠٦، ومن أجل المساعدة على تطبيق قرار مجلس الأمن رقم ١٧٠١، أصبح ١٥,٠٠٠ فرداً من الجيش وقوى الأمن موظفين دائمين؛ (ب) في عام ٢٠١١، أصبح ١٠,٦٣٧ موظفاً في قوى الأمن الداخلي موظفين دائمين.
- تسجيل متطوعين في القوات المسلحة، مثل ٤,٠٠٠ متطوع جديد عام ٢٠١١.

(٤٦) للمثلين الأول والثاني تعويض التجهيزات العسكرية عبارة عن ٤٥٪ من الراتب الأساسي لمستوى ملازم، الدرجة ١ = ١,٢٦٠,٠٠٠ ل.ل.

للمثل الثالث تعويض التجهيزات العسكرية تحتسب ٢٠٪ من الراتب الأساسي لمستوى ملازم درجة ١ = ١,٢٦٠,٠٠٠ ل.ل.

(٤٧) للمثلين الأول والثاني، تعويض المنصب عبارة عن ١٠٪ من الراتب الأساسي لمستوى جندي، الدرجة ١ = ٨٦٠,٠٠٠ ل.ل. أما للمثل الثالث، فيحتسب

تعويض المنصب كـ ٤٠٪ من الراتب الأساسي لمستوى جندي، الدرجة ١ = ٨٦٠,٠٠٠ ل.ل.

(٤٨) يقدم بدل السكن للموظفين المتزوجين فقط ويبلغ ١٢٪ من الراتب الأساسي.

(٤٩) للمثلين الأول والثاني تدبير أمني رقم ٣ عبارة عن ١٧٪ من الراتب الأساسي. للمثلين الثالث والرابع عبارة عن ٢٣٪ من الراتب الأساسي.

## تعديل الحد الأدنى للأجور، سلسلة الرتب و الرواتب الجديدة، تعويض النقل، والمكافآت

في ١٩ شباط ٢٠١٣، بدأ موظفو الجهاز المدني والمعلمون إضراباً مفتوحاً من أجل الضغط على الحكومة لكي تحيل سلسلة الرتب والرواتب الجديدة إلى مجلس النواب<sup>(٥٠)</sup>. وفي ٢١ آذار ٢٠١٣، أقرّ مجلس الوزراء اقتراح زيادة الحد الأدنى للأجور ومنح بدل تكلفة معيشة<sup>(٥١)</sup> وتعديل الرواتب الأساسية بناءً على السلسلة الجديدة في القطاع العام، إلى جانب قائمة من التدابير المتعلقة بالدخل، لكن الأجور والرواتب كانت قد خضعت قبل ذلك ومنذ عام ٢٠٠٣ لعدد من التغييرات، أبرزها:

- تعويض بدل النقل: تم رفعه إلى ٦,٠٠٠ ليرة لبنانية في اليوم في شباط ٢٠٠٥ ثم إلى ٨,٠٠٠ ليرة لبنانية في اليوم في تشرين الثاني ٢٠٠٨.
- في عام ٢٠٠٧، دفع للعسكريين راتب مكافأة استثنائي بعد حرب نهر البارد عام ٢٠٠٧.
- في كانون الأوّل ٢٠٠٨، صادق مجلس النواب على قانون زيادة الحد الأدنى للأجور من ٣٠٠,٠٠٠ ليرة لبنانية إلى ٥٠٠,٠٠٠ ليرة لبنانية، وتمّ طبقاً لذلك تعديل كلفة سلسلة الرواتب والأجور. وتمتّ في الواقع مراجعة كافة الجداول بهدف منح موظفي القطاع العام زيادة بنسبة ٥ في المائة على قيمة السلسلة الخاصة بهم. وبالإضافة إلى ذلك، أقرّ القانون ذاته زيادة رواتب المتقاعدين الشهري بمبلغ ١٧٠,٠٠٠ ليرة لبنانية في الشهر، بمفعول رجعي بدءاً من أيار ٢٠٠٨.
- في آذار ٢٠١٠، صادق مجلس النواب على قانون منح معلمي المدارس الابتدائية والمتوسطة ٣ درجات استثنائية، ثم منح معلمو الثانوي ٤ درجات استثنائية في آب ٢٠١٠، وأخيراً منح معلمو الابتدائي والثانوي أربعة درجات استثنائية في نيسان ٢٠١٢.
- في آب ٢٠١١، صادق مجلس النواب على قانون بزيادة رواتب القضاة؛ وطبقاً لهذا القانون، فإنّ الراتب الأساسي للقضاة الأعلى رتبة سيقفز من ٥,٤ مليون ليرة لبنانية إلى ٩,٣ مليون ليرة لبنانية.
- في آذار ٢٠١٢، تمّت المصادقة على قانون يقضي بتوفير سلسلة رواتب جديدة لأساتذة ومتقاعدي الجامعة اللبنانية.
- في أيلول ٢٠١٢، أقرّ مجلس الوزراء منح زيادة في تكلفة المعيشة لموظفي القطاع العام.

## الدفعات بمفعول رجعي

في عام ٢٠١٢، سدّدت وزارة المالية أربعة أنواع من المدفوعات العائدة لسنوات سابقة، وهي تحديداً الفروقات العائدة للفترة ١٩٩٦-١٩٩٨، والفروقات العائدة لتعويض الخدمة الميدانية، والفروقات العائدة لمدفوعات غلاء المعيشة لعام ٢٠١٢، والفروقات العائدة لسنوات سابقة عن الدرجات الاستثنائية للجهاز التربوي بما في ذلك فروقات المدفوعات الخاصة بأساتذة الجامعة اللبنانية.

(٥٠) مراجعة الخانة رقم ١.

(٥١) بدأ دفع فروقات غلاء المعيشة من ١ أيلول ٢٠١٢ قبل مصادقة مجلس النواب، وذلك بموجب سلفة خزينة بمبلغ ٧٥٠ مليار ل. ل. عملاً بالمرسوم رقم ٨٨٥١ المؤرخ في ٧ أيلول ٢٠١٢.

## ملاحظات ختامية

- تشكل هذه الدراسة محاولة أولى للتمعن في أحد أهم بنود إنفاق الموازنة العامة. فيمكن اعتبارها منطلقاً لأبحاث أعمق حول كلفة الوظيفة العامة في لبنان.
- وعليه، ينبغي أن تشمل الخطوات اللاحقة تحليلاً أعمق لنظام معاشات التقاعد ونهاية الخدمة، بوصفها التزامات آجلة لها وطأة مهمة على المالية العامة في المستقبل، خاصةً أنه من المتوقع أن يتقاعد ما يقارب الـ ٢٢٪ من الموظفين خلال الخمس سنوات القادمة.
- وتظهر الدراسة بوضوح وجود هوة بين الراتب الأساسي المعلن ومجموع ما يتقاضاه كل موظف. إن هذا الاستنتاج كان نتيجة احتساب عدداً محدوداً من الفوائد الإضافية لموظفي الجهازين المدني والعسكري. ولتكوين صورة أوضح يجب التوسع في التحليل لتغطية التعويضات والتقديمات الاجتماعية الأخرى مثل اقتطاعات ضريبة الدخل، ومعاشات التقاعد، وتقديمات صندوق تعاونية موظفي الدولة.
- ونظراً لمحدودية البيانات، تعذر إجراء دراسة مقارنة بين رواتب وأجور الموظفين في القطاعين الخاص والعام. إن أي تعمق في هذه الدراسة يستوجب الخوض في مثل هكذا تقييم والتأكد من أنه يغطي مجمل حياة الموظف بما في ذلك معاشه التقاعدي وتقديمات نهاية الخدمة.
- وفقط من خلال مراجعة نظامي الجهازين المدني والعسكري يظهر مدى اختلافهما لجهة سلاسل الرتب والرواتب، والتعويضات، والتقديمات الاجتماعية بالإضافة إلى الدرجات والفئات. وتطوي سائر النظم التي تترعى وظائف المعلمين، والقضاة وأساتذة الجامعة اللبنانية، على تباينات كبيرة فيما بينها من جهة، ومقارنةً بالجهازين العسكري والمدني، من جهة ثانية.
- ففي بلد يسجل فيه أحد أعلى معدلات الدين العام في العالم، على الحكومة توخي الحذر ودراسة مفاعيل الزيادة في الإنفاق، الناجمة عن إقرار سلسلة الرتب والرواتب، من دون تقليص الدعم المقدم لمؤسسة كهرباء لبنان لتغطية عجزها المتواصل. وهكذا مع التطبيق الزيادة الأخيرة لغلاء المعيشة وصلت كلفة الوظيفة العامة في لبنان إلى نسبة ٧,٦٪ من الناتج المحلي الإجمالي، وتكون بذلك قد تحطت النسب المقارنة على الصعيدين الإقليمي والعالمي.
- تجدر الإشارة، إلى أنه في حال تبني قانون سلسلة الرتب والرواتب الجديدة<sup>(٥٢)</sup> من قبل المجلس النيابي، فإن رواتب الموظفين الأساسية سوف تزداد بشكل ملحوظ. على سبيل المثال فإنها سوف ترتفع بنسبة ٤٩٪<sup>(٥٣)</sup> للمثل الأول للموظف في الجهاز المدني و٥٦٪<sup>(٥٤)</sup> للمثل الثاني و٣٠٪ للمثل الثالث<sup>(٥٥)</sup>. لكن هذا الحساب يتعلق فقط بالراتب الأساسي ولا يأخذ في الاعتبار أثر قرار مجلس الوزراء الأخير على المبلغ النهائي الشهري الذي يتقاضاه الموظف والذي يشمل تقديمات اجتماعية وتعويضات سوف يجري اقتطاعها كجزء من المواد الإصلاحية المرتبطة بذلك القرار. إن تأثير مشروع القانون والقرار الذي تضمن المواد الإصلاحية يجب دراسته على نحو معمق لجهة كلفته من الناتج المحلي وتأثيره على كافة ما يتقاضاه الموظف.

(٥٢) لمزيد من المعلومات، يرجى مراجعة الجدول رقم ١

(٥٣) يصبح الراتب الأساسي ٥.٨٧٥.٠٠٠ ل.ل.

(٥٤) يصبح الراتب الأساسي ٢.٦٢٦.٠٠٠ ل.ل.

(٥٥) يصبح الراتب الأساسي ١.٦٣٢.٠٠٠ ل.ل.

## أوضاع العمالة بين القطاعين العام والخاص في لبنان: نظرة اکتوارية (١)

### سميح سعدالله جحا

خبير اکتواري  
عضو الجمعية الأميركية للخبراء الأکتواريين



شغل موضوع سلسلة الرتب والرواتب حيزاً هاماً من النقاش العام في لبنان منذ مطلع العام الحالي وحتى إقرار مشروع السلسلة الجديدة وإحالته إلى مجلس النواب في شهر آذار من عام ٢٠١٣. وقد تركز النقاش على وجوب تحقيق المساواة (Equity) بين العاملين في القطاعين العام والخاص، من خلال رفع مستوى الرواتب الحالية للقطاع العام. في المقابل، قامت الهيئات الاقتصادية بتحرك واسع لعرض وجهة نظرها وما يترتب على هذه الزيادة الكبيرة من آثار سلبية على الاقتصاد اللبناني في المديين المتوسط والبعيد.

في هذا الإطار، تعرض الدراسة الموجزة مقارنة اکتوارية لموضوع سلسلة الرتب والرواتب عبر دراسة مقارنة بين الميزات التي يستفيد منها القطاعان العام والخاص، حيث برزت من خلال هذه المقارنة خلاصتان أساسيتان هما:

أولاً: سوف يزيد إقرار السلسلة التي أحالها مجلس الوزراء إلى مجلس النواب من حالة عدم التوازن القائمة حالياً في سوق العمل، عبر تثبيت الأفضلية للقطاع العام الذي يتمتع موظفوه أساساً بميزات قيّمة لاسيما لجهة التقديمات من خارج الراتب ومعاشات التقاعد.

ثانياً: إن سياسة الحماية الاجتماعية يجب أن تشمل كافة المواطنين من موظفي القطاع الخاص والعاملين خارج القطاعين العام والخاص في الاقتصاد غير الرسمي أو غير المعلن (Informal Economy) وأصحاب المؤسسات الصغيرة والمتوسطة... وغيرهم، وذلك عبر تحسين قواعد وشروط التغطية التي يؤمّنها حالياً الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي، وتوفير التأمين الطبي لفترة ما بعد سن التقاعد الرسمي، وإطلاق نظام معاصر لضمان الشيخوخة، والعمل على وضع نظام تأمين ضد البطالة القسرية.

كما يتبيّن أنّ نسبة العاملين في القطاع العام من أصل القوى العاملة في الاقتصاد اللبناني تزداد بشكل مستمر؛ ما يعني أنّ العبء المالي الذي سوف يترتب على الخزينة، من جراء إقرار السلسلة، سينعكس بشكل مباشر أو غير مباشر على الأوضاع المعيشية للقوى العاملة خارج القطاع العام، والتي هي بأمرس الحاجة إلى الدعم، من خلال سياسات اقتصادية - اجتماعية مدروسة وموجهة. وغني عن التذكير بأنّ حوالي نصف مكّونات المجتمع اللبناني لا يتمتع بغطاء تأميني للنفقات الطبية، حيث أنّ

(١) إن الأکتواري هو خبير في التأمين وأنظمة التقاعد يعمل على تقييم احتمالات الأحداث المستقبلية وانعكاساتها المالية، كما يقوم بتصميم الحلول الممكنة لمواجهة الآثار السلبية لهذه الأحداث.

الأفراد يتحملون، مباشرة، كلفة العلاجات الطبية التي يحتاجونها، والتي يمكن أن تستنفد نسبة مرتفعة من مداخيلهم ومدخراتهم. في هذا الإطار، وصل مجموع النفقات الصحية للفرد بحسب منظمة الصحة العالمية WHO عام ٢٠١١ إلى ٩٢٤ دولاراً أميريكياً وشكّل الإنفاق من الجيب على الصحة<sup>(٢)</sup> كنسبة مئوية من الإنفاق حوالي ٧٥,٨٪، وهذا مؤشر دالّ وخطير<sup>(٣)</sup>، علماً أن لبنان ينفق ٦,٣٪ من ناتجه المحلي على الصحة (www.who.int/countries/lbn/en).

## الفرضيات

هذه الدراسة مبنية على مجموعة من المعطيات والفرضيات، وهي تعتمد على الاستشراف المستقبلي للأحداث وانعكاساتها المالية على الموضوع قيد الدرس. لذلك وجب قراءتها وتفسير نتائجها في هذا الإطار، وعلى أساس أنها تهدف إلى إثبات وجهة نظر اقتصادية-اجتماعية محدّدة، ولا تبغي تقديم تحليل اکتواري مكتمل لبرامج المنافع الوظيفية في القطاعين العام والخاص.

## الوضع العام للقوى العاملة في الاقتصاد اللبناني

تستند الدراسة إلى الأرقام الرسمية المنشورة من قبل إدارة الإحصاء المركزي حول وضع القوى العاملة في لبنان للاحية تركيبها وتوزيعها بين القطاعين العام والخاص وبحسب ما جاء في الدراسة التي أنجزت سنة ٢٠٠٩.

إنّ التعريف المعتمد للقوى التي هي في سن العمل (Working Age Population) بالاستناد إلى المعايير العالمية يمثّل الشريحة التي تتراوح أعمارها ما بين ١٥ سنة وسن التقاعد الرسمي. أما في لبنان، فقد تمّ اعتماد التعريف دون التوقف عند سن التقاعد الرسمي، وذلك لأنّ قسماً كبيراً من العمال، يصل إلى ٥٠٪ تقديرياً، لا يخضع لأحكام قانون العمل، ويمثّل ما يسمّى بالاقتصاد غير المعلن. وتشكل هذه القوى ما نسبته ٧٥٪ من المقيمين في لبنان وفق الجدول التالي الذي يبيّن توزيع المقيمين بين كافة الشرائح العمرية.

(٢) Out-of-pocket expenditures as a percentage of private expenditures on health

(٣) هذا هو المؤشر الأساسي لتنظيم التمويل الصحي. أنه يساهم في فهم الوزن النسبي للإنفاق المباشر للأسر من مجموع النفقات الصحية. ارتفاع هذا المؤشر يرتبط بشكل عضوي ومباشر بإنفاق تراجمي وافقار catastrophic and impoverishing spending. وبالتالي فإنّ تحسينه يعتبر ركناً رئيسياً في عمليات الإنصاف والتخطيط.

الجدول رقم (١)  
التوزيع النسبي للمقيمين بحسب الأعمار - ٢٠٠٩

العمر	الجنس		النساء والرجال
	النساء	الرجال	
٤-٥	٥,٣	٥,٧	٥,٥
٩-٥	٩,٠	٩,٧	٩,٣
١٤-١٥	٩,٥	١٠,٦	١٠,٠
١٩-١٥	٩,٨	١١,٣	٦,١
٢٤-٢٥	٩,٠	٩,٤	٩,٢
٢٩-٢٥	٧,٧	٧,٤	٧,٦
٣٤-٣٥	٦,٥	٥,٨	٦,١
٣٩-٣٥	٧,٢	٦,٢	٦,٧
٤٤-٤٥	٧,٣	٦,٣	٦,٨
٤٩-٤٥	٦,٠	٦,٢	٦,١
٥٤-٥٥	٧,٦	٥,٩	٦,٧
٥٩-٥٥	٤,٣	٤,١	٤,٢
٦٤-٦٥	٣,٤	٣,٤	٣,٤
٦٩-٦٥	٢,٦	٢,٩	٢,٨
٧٤-٧٥	٢,١	٢,٤	٢,٣
٧٩-٧٥	١,٢	١,٤	١,٣
٨٤-٨٥	١,٠	٠,٩	١,٠
٨٥ وما فوق	٠,٥	٠,٥	٠,٥
مجموع	١٠٠	١٠٠	١٠٠

أمّا توزيع هذه النسبة ما بين العاملين الفعليين والعاطلين عن العمل والمتقاعدين وغيرهم، فقد أتى وفق الجدول التالي الذي يبين أن مجموع العاملين يشكل ٤٤٪ من إجمالي المقيمين الذين تزيد أعمارهم عن ١٤ سنة. أي أن نسبة العاملين من كافة المقيمين تساوي ٢٣٪.

### الجدول رقم (٢)

التوزيع النسبي للمقيمين الذين تزيد أعمارهم عن ١٤ سنة وفق أوضاعهم في سوق العمل - ٢٠٠٩

المراتب الأولى في النشاطات الإقتصادية	الجنس	
	الرجال	النساء
يعمل/تعمل	٦٧,٨	١٩,٧
عاطل عن العمل	٥,٢	٥,٩
تلميذ(ة)، طالب(ة)	١٦,٤	١٦,٣
متقاعد(ة)	٤,٦	٠,٣
غير ناشط اقتصادياً (متفرغة للمنزل، أنهى طوعاً نشاطه)	١,٦	٥٤,٦
غير قادر(ة) على العمل لأسباب صحية	٤,٣	٣,٢
مجموع	١٠٠	١٠٠

بحسب هذه الدراسة، يشكل العاملون في القطاع العام قرابة ١٣٪ من العاملين في الاقتصاد اللبناني. (انظر الجدول ٣) بمن فيهم القوى المسلحة البالغة تقديرياً ٦٪ (انظر الجدول ٤)، بينما يعمل الباقيون أي ٨٧٪ في القطاع الخاص. مع العلم أن دراسات أخرى تشير إلى أن نسبة العاملين في القطاع العام أكبر بكثير باحتساب العاملين في المؤسسات العامة والبلديات والقطاع التربوي والمتقاعدين والعاملين بالساعة وغيرهم، وأن نسبة العسكريين تتجاوز هذا الرقم<sup>(٤)</sup> الوارد أعلاه. كما تشير إلى إجراء دراسة سلسلة تطل أيضاً القوى المسلحة.

### الجدول رقم (٣)

التوزيع النسبي للعاملين ما بين القطاعات الاقتصادية - ٢٠٠٩

القطاعات الاقتصادية	الجنس	
	الرجال	النساء
عام	١٢,٧	١١,٠
خاص	٨٦,٥	٨٧,٩
غير ذلك	٠,٩	١,٢
مجموع	١٠٠	١٠٠

(٤) ورد في تقرير البنك الدولي المعنون الحاجة إلى توفير وظائف مناسبة والصادر في حزيران ٢٠١٢، أن مجموع الموظفين في لبنان ١.٣٦٩.٨٥٩ بينما كان مجموع العاملين بأجر يوازي ٦٠٩.٥٣٢.

## الجدول رقم (٤)

التوزيع النسبي للعاملين وفق طبيعة العمل - ٢٠٠٩

المهنة	الجنس	
	النساء	الرجال
كوادر عليا و مدراء	٦,٥	١٦,٣
اختصاصيون	٢٥,٩	٧,٩
مهن وسطي	١٢,٣	٤,٦
موظفون اداريون	١١,٥	٤,٨
موظفون في قطاع الخدمات وبائعون	١٨,٦	١٠,٩
عمال زراعيون و صيادو سمك	٥,٢	٥,٤
عمال مهرة	٤,٨	٢٢,٨
سائقو الآلات و السيارات	(×)	١٠,٩
عمال غير مهرة	١٤,٥	٨,٤
قوى عسكريّة	(×)	٨,٠
لا جواب	(×)	(×)
مجموع	١٠٠	١٠٠

## مقارنة التقديمات الاجتماعية للقوى العاملة في الاقتصاد اللبناني

إن أية دراسة لسلسلة الرتب والرواتب يجب أن تأخذ في الاعتبار مجمل التقديمات الاجتماعية والضمانات الخاصة بوضع العاملين، ذلك أنّ الراتب، أو الأجر الشهري، ليس إجزاءً من سلّة تشمل عدداً من المنافع التي يستفيد منها العامل والذين هم على عاتقه في المديين المتوسط والطويل.

تحديداً، يتم تقييم الوضع المالي لوظيفة معينة بالنظر إلى الاعتبارات التالية:

- ساعات العمل وشروطه؛
- الراتب الشهري المتفق عليه (Monthly Wage)؛
- المكافآت المالية السنوية وتلك المرتبطة بأداء العامل (Performance Bonus)؛
- المكافآت المالية السنوية المرتبطة بأداء الشركة وربحياتها (Profit Sharing Bonus)؛
- التأمينات الطبية والمساعدات العائلية للعامل ومن هم على عاتقه؛
- التعويضات والمنح المختلفة كتعويض السكن وبدلات النقل والانتقال والمنح المدرسيّة وبدلات التمثيل وغيرها؛
- الضمانات في حالات التعطيل القسري عن العمل؛
- منافع التقاعد ونهاية الخدمة.



## أ- ساعات العمل وشروطه

تبلغ ساعات العمل الأسبوعية، في المبدأ، ٣٢ ساعة في القطاع العام، مقابل ٤٢ ساعة في القطاع الخاص. أمّا عملياً، فختلف هذه الساعات باختلاف الإدارات العامة فتقل أو تتجاوز هذه الأرقام بالنسبة للقوى المسلحة والسلك التربوي والقضاء والمستخدمين لدى المؤسسات العامة والموظفين الإداريين العاميين. بينما متوسط ساعات العمل في القطاع الخاص يزيد عن الأوقات القانونية، ويمكن أن يقابله تعويضات مباشرة أو غير مباشرة عن ساعات العمل الإضافية.

**تشكل التأمينات الطبية ميزة هامة يتفوق فيها القطاع العام على الخاص خاصة لناحية استمرارية هذا التأمين إلى ما بعد سن التقاعد**

أما لناحية الإنتاجية في العمل، فيمكن القول إجمالاً، ومن دون تعميم الخلاصة على كافة العاملين في القطاع العام، أن الإدارات العامة قلّما تطبق معايير عصرية لقياس إنتاجية العاملين لديها. ويختلف الموضوع في القطاع الخاص حيث تقوم الشركات إجمالاً بمراقبة ومتابعة إنتاجية العمل إما بشكل علمي عبر تقصي المعطيات اللازمة وتحليلها، وإما من خلال القيام بتقديرات لحجم العمل خاصة في الشركات الصغيرة والمتوسطة.

## ب- مستوى الراتب الشهري

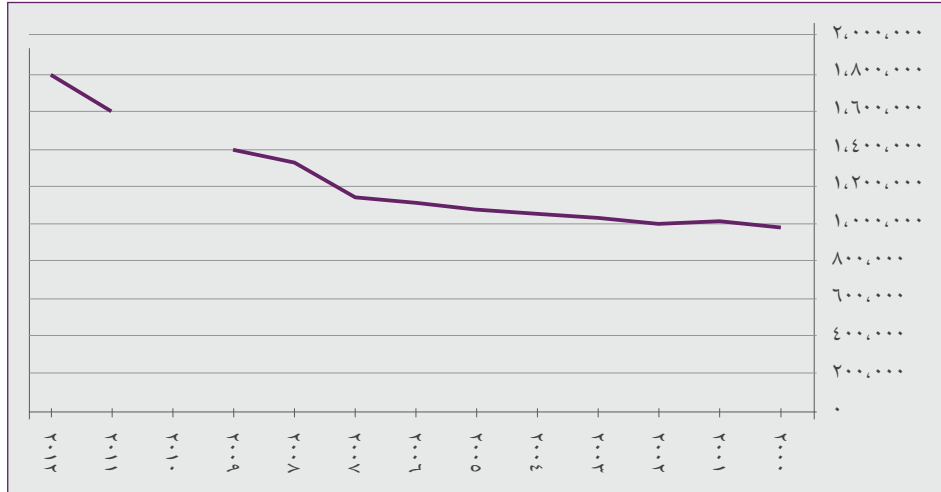
إن الراتب الشهري في القطاع العام، أدنى منه، نسبياً، في القطاع الخاص، حيث بلغ معدل راتب العامل في القطاع الخاص المصرّح عنه لدى الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي ١,٤٠٠,٠٠٠ ليرة لبنانية سنة ٢٠٠٩ وارتفع إلى ١,٦٠٠,٠٠٠ ليرة لبنانية سنة ٢٠١١ وإلى ١,٨٠٠,٠٠٠ ليرة لبنانية سنة ٢٠١٢. علماً أن ما يصرح عنه لدى الضمان لا يعبر بالضرورة عن حقيقة الراتب لأن أرباب العمل يعمدون إلى تسجيل المستخدمين برواتب أدنى من المبالغ الحقيقية بهدف خفض الاشتراكات المتوجبة للضمان.

**يشكل العاملون في القطاع العام قرابة ١٣٪ من العاملين في الاقتصاد اللبناني. مع العلم أن دراسات أخرى تشير إلى أن نسبة العاملين في القطاع العام أكبر بكثير**

وعلى سبيل المقارنة، قمنا بتقدير معدل الأجور في القطاع العام لسنة ٢٠٠٩ على أساس ٨٢٥,٦٤٣ ليرة لبنانية وذلك من خلال حجم اشتراكات موظفي القطاع العام في برامج التقاعد الخاص بهم والبالغة ٦٪ من الأجور بواقع ٩٥ مليار ليرة لبنانية. كما ورد في الحسابات الوطنية للفترة الممتدة من ٢٠٠٦ إلى ٢٠١٠، وذلك على افتراض أن عدد العاملين في القطاع العام لتلك السنة يوازي ١٦٠,٠٠٠ عامل بمن فيهم العاملون في القوى المسلحة.

## الرسم البياني رقم (١)

معدلات الأجور في القطاع الخاص وفق إحصائيات الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي(\*)



(\*) إحصائية سنة ٢٠١٠ غير متوفرة

وبالإجمال، يمكن القول إن متوسط الرواتب في القطاع العام أقل من الأجور في القطاع الخاص بمعدل ٤٠٪. وقد ازداد الفارق سنة ٢٠١٢ بعد إقرار الحكومة رفع الأجور في القطاع الخاص بمعدلات متفاوتة، حيث يمكن اعتبار أن الفارق بات أقرب إلى ٤٥٪ منه إلى ٤٠٪.

## ج- المكافآت المالية السنوية المرتبطة بأداء العامل (Performance Bonus)

تمثل هذه المكافآت نسبة من الراتب الشهري تسدّد، إجمالاً، في أواخر العام الضريبي. وقد تكون ثابتة كما هي الحال في القطاع المصرفي حيث تبلغ قيمة المكافأة السنوية ٤ أضعاف الراتب الشهري ما يعني أن الأجر الشهري يسدّد على فترة ١٦ شهراً. كما يمكن أن تكون متحرّكة بحيث تمثّل نسبة استثنائية من الراتب الشهري تتراوح عادة ما بين شهر واحد وستة أشهر وفقاً لتقييم الأداء العام للعامل.

إنّ هذه المكافآت معتمدة في القطاع الخاص، كما تطبق في الإدارات العامة حيث حدّد نظام الموظفين ٥٩/١١٢ أحكاماً خاصة بها وكيفية إعطائها. وهي تطبق أيضاً في المؤسسات المستقلة التي تتمتع بأنظمة خاصة ولها الاستقلالية في تحديد السياسة العامة للموارد البشرية. يمكن أن تصل قيمة المكافأة إلى شهرين من الراتب الأساسي للموظفين المدنيين. ولا يحق للعسكريين بهذه التقديرات، إلا أنهم يتمتّعون بتعويض يسمّى مساعدة اجتماعية، دون تحديد لقيّمته.

#### د- المكافآت المالية السنوية المرتبطة بأداء الشركة وربحياتها (Profit Sharing Bonus)

إن هذا النوع من المكافآت غير معتمد إجمالاً في لبنان، باستثناء بعض فروع للشركات الأجنبية الكبرى، ولا ينطبق على الإدارات العامة التي ليست مراكز إنتاج وتحقيق أرباح (Profit Centres). وهو يتضمن مكافأة مالية إضافية تحددها الإدارة التنفيذية للشركة بحيث تكون مقتطعة من الأرباح المنوي توزيعها، ومقسمة على العاملين إما بشكل متساوٍ، أو غالباً، بالنسبة والتناسب مع مستوى الراتب الإجمالي الشهري.

إن غياب نظام تأميني لحالات التعطيل  
القسري عن العمل، وغياب نظام تقاعدي  
للقطاع الخاص يشكلان نقصاً كبيراً لقيام  
إطار متوازن لشروط العمل في القطاع  
الخاص مقارنة مع القطاع العام

#### هـ- التأمينات الطبية للعامل ومن هم على عاتقه

تشكل التأمينات الطبية ميزة هامة يتفوق فيها القطاع العام على الخاص خاصة لناحية استمرارية هذا التأمين إلى ما بعد سن التقاعد. ويتميز القطاع العام بتقديم مستوى جيد من التأمينات الطبية للموظف من داخل الملاك وأفراد عائلته الذين على عاتقه من أولاد وأهل، وذلك عبر تعاونية موظفي الدولة وصناديق التعاضد المختلفة والتغطية الخاصة بالقوى المسلحة<sup>(5)</sup>. ويستفيد الموظف والذين على عاتقه من هذه التقديرات طيلة فترة خدمته في القطاع، وبعد سن التقاعد، لكن هذا الوضع لا ينطبق على العاملين في المؤسسات العامة والبلديات وعلى المتقاعدين والعاملين بالفاتورة وغيرهم.

أمّا في القطاع الخاص فيتوفر التأمين الطبي عن طريق الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي ويشمل أفراد العائلة الذين هم على عاتق العامل دون أن يشمل الزوج للمرأة العاملة ويتوقف هذا التأمين حكماً، لدى بلوغ العامل سن التقاعد، أو لدى تركه العمل.

#### و- التعويضات العائلية والمنح المختلفة كتعويض السكن وبدلات النقل والانتقال والمنح المدرسية وبدلات التمثيل وتعويض اللجان وغيرها

لكل سلك من الأسلاك الوظيفية في القطاع العام (مدني، عسكري، تعليمي) تعويضاته وتقديراته الاجتماعية الخاصة به، والتي ترتبط جميعها براتب الموظف الأساسي وتُبنى عليه، وتقدم من قبل تعاونية الموظفين للموظفين المدنيين، وعبر دفعات مباشرة للعسكريين. وهي تختلف لدى المؤسسات العامة وقد لا تظال جميع العاملين كالتقاعدين والعاملين بأشكال أخرى من التقاعد. على سبيل المثال، لا يستفيد كل العاملين في القطاع العام من منح التعليم وتعويضات السفر واللجان وغيرها من مزايا. وحدها التعويضات العائلية هي نفسها، وتتضمن:

- منح الزواج، على أساس راتب شهرين لمرة واحدة؛
- منح الأمومة للأم فقط بواقع نصف الراتب عن كل ولد؛
- منح الولادة بواقع نصف الراتب عن كل ولد؛
- تعويض الوفاة على أساس ٩ أضعاف الراتب للأسرة وراتب شهر في حال وفاة أحد والدي الموظف؛
- تقديرات لشراء الأدوية حيث تغطي تعاونية الموظفين ٧٥٪ من قيمة فاتورة الدواء على سبيل المثال.

(٥) تسدد التعاونية ٩٠٪ من فاتورة الاستشفاء (يتراوح الحد الأقصى بين ٩٠٠,٠٠٠ ل.ل. بحسب الفئة الوظيفية التي تتحدد بحسبها أيضاً درجة الخدمة الطبية. يستفيد الجهاز العسكري من تغطية شاملة بحكم تعاقد الجهاز مع معظم المستشفيات. وفي بعض الحالات القصوى يمكن تغطية العلاج الطبي خارج لبنان.

ويحظى الموظفون في القطاع العام أيضاً بمنح تعليم، فيسمح النظام بتغطية جزء من كلفة الدراسة في المدارس الخاصة. كما أن بعض موظفي الهيئات والعسكريين يحصلون على بدل أو تقديرات سكن. نشير أيضاً إلى وجود تعويضات السفر والتي تختلف باختلاف السلك والفئة الوظيفية.

مع التنويه بوجود تقديرات اجتماعية وتعويضات أخرى يصعب حصرها هنا ونورد بعضاً منها على سبيل المثال، كمكافآت اللجان وتعويض حضور جلسات المجالس والهيئات، وتعويض التخصص والغرامات التي يعاد توزيعها (redistributed fines) طبقاً لحصص محددة مسبقاً ومرتبطة برتبة الموظف، والعائدات الضريبية (tax returns) التي توزع مرة في السنة، وتُحسب كنسبة مئوية من الحد الأدنى للأجور. كما يتمتع القضاة بمجموعة من التقديرات والتعويضات القيّمة.

أمّا في القطاع الخاص، فتقدّم المنح العائلية من خلال الصندوق الخاص بهذه المنافع التابع للصندوق الوطني للضمان الاجتماعي.

**تشكل التأمينات الطبية ميزة هامة يتفوق فيها القطاع العام على الخاص ويستفيد الموظف والذين على عاتقه من هذه التقديرات طيلة فترة خدمته في القطاع، وبعد سن التقاعد**

### ز- الضمانات في حالات التعطيل القسري عن العمل

يفتقر القطاع الخاص في لبنان إلى صندوق تأمينات اجتماعية يهتم بحالات التعطيل القسري عن العمل. يلحظ قانون الضمان الاجتماعي هذه المسألة ولكنها غير موضوعة قيد التطبيق راهناً، وبالتالي يجري حل المسألة مباشرة من قبل رب العمل تطبيقاً لقانون العمل حيث أن قطاع التأمين الخاص لا يقدم حالياً مثل هذه المنافع. إن صندوقاً كهذا يمكن أن يُموّل دفع راتب شهري ثابت أو متناقص لفترة وجيزة تتراوح بين ٣ و٩ أشهر، بوسعه أن يؤمّن للعامل دخلاً معقولاً ريثما يتمكن من العودة إلى سوق العمل.

من البديهي أنّ القطاع العام ليس بحاجة لمثل هذه الضمانات، حيث أن العمل في الإدارات العامة مضمون بشكل شبه كامل. على الصعيد العالمي لم تسجل أية حالات صرف من القطاع العام إلا لدى ارتكاب العامل أخطاء جسيمة؛ مع الإشارة إلى خطر احتمال اعتماد خطط لتخفيض عدد العاملين في القطاع العام في الحالات التي تواجه فيها الدولة مصاعب مالية معقدة كما هي الحال الآن في اليونان.

**إنّ القطاع الخاص يقدم فرصاً مالية أفضل، على المدى القصير، من خلال الفرق في متوسط الرواتب؛ أما على المدى الطويل فإنّ القطاع العام هو الأفضل**

### ح- التقاعد ونهاية الخدمة

لدى بلوغ سن التقاعد، يحصل العاملون في القطاع العام من غير القوى المسلحة على راتب تقاعدي شهري يوازي ٨٠٪ من الأجر الأخير الذي نالوه قبل سن التقاعد، في حين تبلغ قيمة هذا الراتب ١٠٠٪ للقوى المسلحة. ويتم تعديل هذا الراتب التقاعدي من فترة لأخرى تبعاً لغاء المعيشة، كما ولأي تعديل يطرأ على أساس هذا الراتب من خلال مراجعة سلسلة الرتب والرواتب. في المقابل يحصل العامل في القطاع الخاص على تعويض نهاية خدمة يساوي شهراً عن كل سنة عمل؛ ويمكن للعامل الحصول على هذا التعويض بعد مرور ٢٠ سنة من تاريخ بدء العمل.

لا شك في أنّ البرنامج التقاعدي يفوق إجمالاً تعويض نهاية الخدمة لعدة أسباب، أهمها أنّ التعويض يتم استهلاكه، عادةً خلال فترة وجيزة لا تتجاوز بضع سنوات، خاصة في غياب أي تغطية تذكر للنفقات الطبية - ما عدا إمكان شراء برامج تأمين من شركات التأمين الخاصة تكون أقساطها مرتفعة جداً لمن تجاوزوا سن التقاعد. وفي المقابل، يؤمّن الراتب التقاعدي استمرارية في الدخل لحين الوفاة وهو ضماناً في غاية الأهمية. مع الإشارة إلى أنّ نسبة الاستبدال المعتمدة في القطاع العام والبالغة ٨٠٪ مرتفعة، وتؤمّن شبه استمرارية للدخل لفترة ما قبل التقاعد.

نشير إلى أنّ تمويل المنافع الاجتماعية في القطاع العام يتم عبر اقتطاع ٦٪ من الأجر الشهري. أمّا في القطاع الخاص، فيتم اقتطاع ٨.٥٪ من الأجر لصندوق تعويض نهاية الخدمة منها، ٥.٠٪ لتغطية النفقات الإدارية للصندوق، و١.٥٪ من الأجر لغاية ٢,٥٠٠,٠٠٠ ليرة لبنانية منها ٢٪ على عاتق العامل لتمويل صندوق المرض والأمومة من جهة، والتعويضات العائلية من جهة أخرى.

إن غياب نظام تأميني لحالات التعطيل القسري عن العمل، وغياب نظام تقاعدي للقطاع الخاص يشكلان نقصاً كبيراً لقيام إطار متوازن لشروط العمل في القطاع الخاص مقارنة مع القطاع العام. علماً أنّ الفرق الإيجابي في متوسط الأجر الشهري لصالح هذا القطاع يعوّض بعضاً من هذا النقص، ويساهم في دفع قسم من القوى العاملة نحو القطاع الخاص.

**يستفيد كل العاملين في القطاع العام من منح التعليم وتعويضات السفر واللجان وغيرها من مزايا. وحدها التعويضات العائلية هي نفسها**

وبشكل عام، يمكن القول إنّ القطاع الخاص يقدم فرصاً مالية أفضل، على المدى القصير، من خلال الفرق في متوسط الرواتب؛ أما على المدى الطويل فإن القطاع العام هو الأفضل كما سيبيّن في الفقرة التالية.

ومن الجدير ذكره أنّ هذه المقارنة تشمل النواحي المالية فقط، علماً أنّ خيارات الأفراد لناحية العمل في القطاع الخاص أو العام، قد تأخذ في الاعتبار عوامل أخرى، منها الجو العام للعمل، وإمكانات التطور والتحديات الفكرية، والمسار الوظيفي، والمراكز التي يمكن بلوغها مستقبلاً وهي كلّها عوامل تصب في خانة تفضيل القطاع الخاص في معظم الأحيان.

الجدول رقم (٥)  
مقارنة القطاع العام مع الخاص

القطاع الخاص	القطاع العام		
٤٢ ساعة اسبوعياً مع مراقبة وتقييم الانتاجية في العمل	٣٥ ساعة أسبوعياً مع غياب المساءلة عن الانتاجية بشكل عام	ساعات العمل وشروطه	أ
٢٠٠٩ ل.ل. لسنة ٢٠٠٩	٨٢٥,٠٠٠ ل.ل. لسنة ٢٠٠٩	مستوى الراتب الشهري	ب
من شهر إلى ٦ أشهر إضافية و٤ أشهر في القطاع المصرفي بالحد الأدنى	بحسب الإدارة ونوع التوظيف وتصل إلى شهرين إضافيين	الجوائز المالية السنوية الثابتة والمتغيرة ارتباطاً بأداء العامل	ج
موجودة بشكل محدود لدى فروع بعض الشركات العالمية الكبرى	غير موجودة	الجوائز المالية السنوية المتغيرة ارتباطاً بأداء الشركة وربحيتها	د
متوافرة من خلال الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي للعامل والذين على عاتقه طيلة فترة الخدمة مع توقفها لدى التقاعد	متوافرة من خلال تعاونية موظفي القطاع العام وغيرها للموظفين والواقعين على عاتقهم طيلة فترة الخدمة وما بعد التقاعد؛ متوافرة من خلال الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي لبعض المتقاعدين طيلة فترة الخدمة مع توقفها لدى التقاعد؛ غير متاحة للعاملين بالساعة والمياومين	التأمينات الطبية والإعانات العائلية للعامل والذين على عاتقه	هـ
تقدّم المنح العائلية من خلال الصندوق الخاص بهذه المنافع التابع للصندوق الوطني للضمان الاجتماعي	وتتضمن هذه التقديرات تعويضات العائلية ومنح زواج وأمومة وولادة ووفاة وأدوية ومنح تعليم وتعويضات السفر وبدل أو تقديرات سكن ومكافآت لجان وتعويض حضور جلسات مجالس، وغرامات وعائدات ضريبية تطبق على عاملين في القطاع العام وقد لا تغطى الكل.	التعويضات العائلية والمنح المختلفة	و
غير متوافرة	لا تعني الموظف في الملاك وغير متوفرة للمتقاعدين وغيرهم	الضمانات في حالات التعطيل القسري عن العمل	ز
تعويض نهاية خدمة بقيمة شهر عن كل سنة خدمة	راتب تقاعدي يساوي ١٠٠٪ للعسكريين و٨٠٪ للمدنيين من آخر أجر نالوه قبل التقاعد مع إعادة تقييم دورية للراتب؛ تعويض نهاية خدمة بقيمة شهر عن كل سنة خدمة للمتقاعدين؛ غير متوفر للموياومين والعاملين بالساعة	التقاعد ونهاية الخدمة	ح

نذكر بأن القطاع العام يتكون من عدة فئات من الموظفين، منهم على سبيل المثال المعلمون والعاملون في الوزارات ومجلس النواب والإدارات الرسمية، بالإضافة إلى المتقاعدين والمياومين. وتختلف المزايا بين هؤلاء خاصة بالنسبة للمتقاعدين والمياومين الذين لا يستفيدون بشكل تلقائي من أي حماية اجتماعية، بما في ذلك ضمانات التعطيل القسري. ونشير إلى أن المقارنة لم تشمل العاملين في القطاع غير المصرح عنهم، وذلك لعدم توفر المعطيات الكافية بهم، خاصة لناحية الأجور. ولكن الجدير بالذكر أن هذه الشريحة لا تتمتع بأية تأمينات صحية أو تقاعدية عدا ما تحصل عليه من خلال المبادرة إلى شراء برامج تأمينية تقدمها شركات التأمين الخاصة.

### مقارنة اکتوارية للرواتب والمزايا في القطاعين العام والخاص

إن المقاربة التي اعتمدها في هذه الدراسة تقوم على تقييم كافة البدلات المالية التي يحصل عليها العامل، بدءاً بالأجر الشهري، وصولاً إلى الراتب التقاعدي والمكافآت. أي أن التقييم يأخذ في الاعتبار كافة المدخيل الوظيفية المباشرة وغير المباشرة التي يستفيد منها العامل طوال فترة خدمته وما بعد التقاعد. وقد تم التقييم عن طريق احتساب القيمة الحالية الصافية (Net Present Value) لكل بند من بنود المدخيل، وذلك طوال فترة الخدمة، وصولاً إلى سن الوفاة التقديري، فجاءت المكونات الخاصة بالقيمة الحالية كالتالي:

- القيمة الحالية للأجور،
- القيمة الحالية للمكافآت المالية السنوية،
- القيمة الحالية للنفقات الطبية للعامل وأفراد عائلته من الذين على عاتقه،
- القيمة الحالية لرواتب التقاعد أو تعويض نهاية الخدمة على افتراض أن العاملين في القطاع الخاص لن يطالبوا بتعويضهم قبل بلوغ سن التقاعد،
- القيمة الحالية لغياب ضمان البطالة القسرية في القطاع الخاص.

ولم تؤخذ في الاعتبار التعويضات العائليّة والمنح المختلفة كتعويض السكن وبدلات النقل والانتقال والمنح المدرسيّة وبدلات التمثيل وتعويض اللجان وغيرها من التي جرى ذكرها سابقاً.

تمت المقارنة على أساس 3 نماذج من العمّال بلغت أعمارهم 25، و35، و45 سنة تبعاً، ينخرطون في العمل في القطاع الخاص أو العام، ويبقون فيه لغاية بلوغهم سن التقاعد. ويعتمد التقييم على عدد من الفرضيات وفقاً للجدول التالي:

## الجدول رقم (٦)

الفرضيات المعتمدة ضمن الدراسة

المهنة	القطاع العام	القطاع الخاص
١ التضخم السنوي للأجور	٤٪ سنوياً	٤٪ سنوياً
٢ التضخم السنوي للنفقات الطبية	٥٪ سنوياً	٥٪ سنوياً
٣ متوسط الأجر الشهري للسنة الأولى	٨٢٥,٠٠٠ ل.ل.	١,٤٠٠,٠٠٠ ل.ل.
٤ متوسط المكافآت السنوية الإضافية	لا شيء	٣ أجور شهرية
٥ متوسط عدد الذين على العائق	٣	٢
٦ متوسط التكلفة الطبية السنوية لكل فرد (بمن فيهم من هم على العائق)	٧٠٠,٠٠٠ ل.ل.	٥٦٠,٠٠٠ ل.ل.
٧ معدل الفائدة السنوية على المدى الطويل	٣٪ سنوياً	٣٪ سنوياً
٨ معدل البطالة القسرية السنوية	لا شيء	٥,٠٪ سنوياً
٩ معدل العمر لدى الوفاة عند بلوغ سن التقاعد	٨٧	٨٧

- في إطار تحديد الفرضيات الواردة أعلاه، نشير إلى ما يلي:
- بلغ معدّل الكلفة الطبية للفرد حوالي ٧٠٠,٠٠٠ ليرة لبنانية سنوياً في القطاع الخاص، وفقاً لإحصائيات عدد من شركات التأمين لسنة ٢٠١٢. وقد اعتبرنا في هذه الدراسة أنّ العامل يستفيد من ٨٠٪ هذه الكلفة، أي ما يعادل ٥٦٠,٠٠٠ ليرة لبنانية كما اعتبرنا أنّ متوسط الكلفة للقطاع العام أعلى بنسبة ٢٥٪ أي ٧٠٠,٠٠٠ ليرة لبنانية سنوياً، وذلك لأن متوسط أعمار المؤمنين في القطاع العام أعلى مما هو عليه في القطاع الخاص، بسبب امتداد التأمين للمتقاعدين.
  - لم نتمكن من الحصول على احصاءات كافية تسمح بتقدير فرضية عدد من هم على العائق. وقد آثرنا اعتماد فرضية أعلى للقطاع العام بسبب إمكان شمل الأهل في التغطية التأمينية، فيما يبقى هذا الاحتمال محدوداً في القطاع الخاص، وإذا ما أتيح فيكون على عائق العامل.
  - لم تتوفر لنا إحصائيات كافية خاصة بالبطالة القسرية، وقد قمنا باعتماد نسبة افتراضية تبلغ ٠.٥٪ سنوياً للتمكن من قياس أثر هذه البطالة على دراسة المقارنة الموضوعية.
  - إن معدّلات الوفيات تختلف ما بين الذكور والإناث؛ علماً أنّ متوسط العمر لدى الوفاة لدى بلوغ الفرد سن التقاعد يصل تقديرياً إلى ٨٥ للذكور و٨٧ للإناث، علماً أنّنا اعتمدنا الفرضية الخاصة بالإناث، بالنظر إلى النمط العام لتحسّن معدلات الحياة.
  - لم نأخذ بالاعتبار معدلات الوفيات لتقديرنا بأن تأثيرها على الدراسة غير مادي، علماً بوجود منافع ملموسة للخلفاء في القطاع العام، غير موجودة في القطاع الخاص.
- وقد أتت نتائج التحليل للأعمار ٢٥، ٣٥، و٤٥ وفقاً للجدول التالية.



**الجدول رقم (٧)**

مقارنة القطاع العام مع الخاص لعامل نموذجي بعمر ٢٥ سنة

العمر: ٢٥ / العملة: مليون ل.ل.	القطاع العام	القطاع الخاص
الأجور الأساسية	٤٦٧	٧٩٣
المكافآت السنوية	٠	١٩٨
التأمينات الطبية والعائلية	٣٢٣	٩٧
تعويض نهاية الخدمة	٠	٧٩
التقاعد	٢٧٦	٠
أثر غياب تأمين البطالة القسرية	٠	(١٢١)
المجموع	١,٠٦٦	١,٠٤٦

**الجدول رقم (٨)**

مقارنة القطاع العام مع الخاص لعامل نموذجي بعمر ٣٥ سنة

العمر: ٣٥ / العملة: مليون ل.ل.	القطاع العام	القطاع الخاص
الأجور الأساسية	٣٣٢	٥٦٥
المكافآت السنوية	٠	١٤١
التأمينات الطبية والعائلية	٢٤٢	٦٦
تعويض نهاية الخدمة	٠	٥٤
التقاعد	٢٥١	٠
أثر غياب تأمين البطالة القسرية	٠	(٦٤)
المجموع	٨٢٦	٧٦٢

**الجدول رقم (٩)**

مقارنة القطاع العام مع الخاص لعامل نموذجي بعمر ٤٥ سنة

العمر: ٤٥ / العملة: مليون ل.ل.	القطاع العام	القطاع الخاص
الأجور الأساسية	٢١١	٣٥٨
المكافآت السنوية	٠	٩٠
التأمينات الطبية والعائلية	١٧٦	٣٩
تعويض نهاية الخدمة	٠	٣٣
التقاعد	٢٢٨	٠
أثر غياب تأمين البطالة القسرية	٠	(٢٦)
المجموع	٦١٤	٥١٠

لدى مطالعة النتائج الواردة في الجداول أعلاه، يمكن استخلاص ما يلي:

١- إن مجموع الأجور والمنافع للعاملين في القطاع العام وتحديدًا الموظفين هي الأعلى، مقارنة مع القطاع الخاص، وذلك بنسب تتراوح ما بين ٢٪ للنموذج الأول، و ٢٠٪ للنموذج الثالث أعلاه. ما يعني أنّ الموظف في القطاع العام، ونستثنى المتعاقد والمياوم الذي لا يستفيد بشكل تلقائي من حماية اجتماعية مماثلة لسائر العاملين في القطاع العام، هو إجمالاً في وضع مادي أفضل من العامل في القطاع الخاص على المدى الطويل.

إنّ مقارنة الأجور لوحدها تعطي الأفضلية للقطاع الخاص، وهي المقارنة التي تركزت عليها الحملات الداعمة لمشروع تحسين سلسلة الرتب والرواتب. إلا أن هذه المقارنة ليست شاملة، وتبقى غير كافية لاتخاذ قرارات على مستوى وطني في هذا المجال.

بيد أن مقارنة قيمة تعويض نهاية الخدمة للقطاع الخاص بالنسبة لقيمة رواتب التقاعد في القطاع العام تبين مدى أهمية الأنظمة التقاعدية وتفوقها على أنظمة التعويض، لما تحمله من قيمة مادية ثمينة خلال فترة التقاعد. وهذا ما دفع بعدد كبير من الدول إلى استبدال أنظمة التعويض القديمة بأنظمة تقاعدية تسدّد رواتب مدى الحياة، حيث إن لبنان هو واحد من الدول القليلة جداً الذي لم يخطّ بعد نحو نظام تقاعدي عصري.

٢- إنّ توزيع العوائد الواردة في تركيبة المنافع الخاصة بالعاملين في القطاع العام متوازنة، حيث يأتي الثلث الأول تقريباً من الأجور الشهرية، والثلث الثاني من التأمينات الطبية والعائلية، والثلث الأخير من رواتب التقاعد. مع الإشارة إلى أنّ الثلث الأول وقسم من الثلث الثاني سيتحققان خلال فترة العمل، بينما تتحقق المبالغ المتبقية خلال فترة التقاعد ما يساهم في تأمين مستوى معيشي لائق ومقبول بعد بلوغ سن التقاعد الرسمي بما يتوازن مع فترة العمل قبل سن التقاعد.

في المقابل، تتركز عائدات العاملين في القطاع الخاص في أجورهم الشهرية ومكافأتهم السنوية التي تمثل قرابة ٨٠٪ إلى ٨٥٪ من الدخل الإجمالي التقديري وفق دراستنا. أمّا التأمينات الطبية وتعويض نهاية الخدمة، فمساهمتهما ضئيلة للغاية. إن هذه التركيبة تحتم على العاملين في القطاع الخاص وجوب التحضير لتأمين تقاعد لائق بإمكاناتهم الخاصة، من خلال ادخار الأموال في حسابات مصرفية أو برامج تأمين على الحياة أو سواها. مع الإشارة لليس فقط إلى غياب السياسات الضريبية التي تحفز على الادخار، لا بل إلى اعتماد سياسات ضريبية مضادة، منها الضريبة على الفوائد المصرفية بواقع ٥٪ والضريبة على أرباح العقود التأمينية الادخارية بقيمة ١٠٪.

٣- لا بد من مقارنة الأرقام الإجمالية الواردة أعلاه مع أسعار العقارات والمنازل والشقق السكنية، حيث يتبين لنا أن شراء شقة سكنية بقيمة ٣٠٠ مليون ليرة لبنانية مثلاً، يستحوذ على نسبة تتراوح ما بين ثلث ونصف كامل المدخول المتوقع على مدى الحياة لعامل بسن ٣٥ سنة، ما يفسر الصعوبات التي يواجهها العاملون، إجمالاً، في امتلاك شقق سكنية خاصة في المناطق القريبة من مراكز الأعمال في العاصمة بيروت حيث تتركز معظم الإدارات العامة والشركات الكبيرة.

٤- نشفر أءفراً إلى أن الءراسة لم تقم بءقففم ءبعاء الفرق فف أوقات العمل ما بفن القءاعفن. ذلك أن إءءال هذا الاءءبارف فف الءسبان فف ففء من الأفءلفة المبفءة للقءاع العام. كذلك الأمر بالنسبة للساءاء الأءاففءة.

## ءلاصة

ءظهر الءراسة الوارءة أعلاه أن الاءءباراء المالففة فف سوق العمل ءصب فف ءانة إعءاء الأفءلفة للوظائف العامة، ما قد فشكل فف المءى المنظور ءللاً بنفوفاً فف سوق العمل. وفأءف قرار ففءاءة سلسلة الرءب والرواءب للقءاع العام لففء من ءءة هذا الءلل، ولفساهم فف ءفضفل فءة من القوف العامة على ءفرها لا سفما الفءة ءفر المشمولة بأف نوع من الءمافة الاءءماعفة.

ونءءر، ففما فلفف، عءءاً من الأهداف الءف فءب أن ءكءسب طابءاً ملءاً لءى أصحاب القرار فف السفاسة الاءءماعفة - الاءءءاءفة المرءقبة للءولة بءءف ءءسفن أوضاع العمالة فف القءاع الءاص وءءففز الاءءءءاء على ءلق فرص العمل وأهمها:

- الاءءمام بالءأمفناء الاءءماعفة لءمفع العامفن ءارء القءاعفن العام والءاص والءفن لم ناءء على ذكرفم فف هءة الءراسة علماً أنهم ففشكلون ما فءارب نصف عءد القوف العامة.
- ءءسفن وضع الءأمفناء الاءءماعفة والءءاعءفة للعامفن فف القءاع الءاص بءءف إعاءاء ءوازن مكؤناء عواءء العمل الءاصة بفم.
- وضع السفاساء الضرفبفة والاءءءماففة المءفزة للاءءاراء الطوفلة الأمء ءمفن المؤسساء المالففة المعنفة من مصارف وصدافق ءءاعء وشركاء ءأمفن.

فف هذا الإءطار، لا شك فف أن مشروفاً كأءءال الءأمفن الطبف وءطبفقه على ءمفع اللبناففن المقفمفن، بفءن النظر عن أوضاعهم فف سوق العمل، أمر فف ءفاة الأهمفة، ءماماً كما أن وضع نظام ءأمفن ءء البطالة القسرفة من شأنه أن فساهم إءءاباً على أكثر من صعفء. كما أن إنءاز وإءلاق الءأمفن الءءاعءف للعامفن فف القءاع الءاص، واسءءراءاً ءأمفن الءءاعء لءمفع المقفمفن، ففشكل أيضاً رافعة أساسفة لءءسفن شروط العمل ولاءفز الوءعفن الاءءءاءف والاءءماعف العام.



## انعكاسات زيادة سلسلة الرتب والرواتب على الاقتصاد والموازنة العامة في لبنان

### منير راشد

خبير اقتصادي ومالي ونائب رئيس الجمعية الاقتصادية اللبنانية



كثر الحديث في الآونة الأخيرة عن أثر سلسلة الرتب والرواتب على الاقتصاد دون النظر إلى الأرقام والعوامل المؤثرة لهذه السلسلة، ومن بين أعنف الرافضين لها الهيئات الاقتصادية التي شنت حملة عنيفة على بادرة الحكومة بإصلاح الرتب والرواتب التي تشمل أيضاً رواتب المعلمين في القطاع الخاص. هذه الورقة تسعى إلى مقارنة موضوع السلسلة عبر تبيان عدالتها، ومحدودية تأثيرها على وضع المالتية العامة وعلى النمو الاقتصادي، وإلى دحض البراهين التي تستند إليها الهيئات الاقتصادية المناهضة للسلسلة والتي تفتقر إلى الصفة العلمية والمنهجية.

### عدالة السلسلة

لم يطرأ أي تغيير على سلسلة الرتب والرواتب في القطاع العام والمدارس الخاصة منذ ١٦ عاماً، أي منذ العام ١٩٩٦، باستثناء زيادة مقطوعة قدرها ٢٠٠ ألف ليرة لبنانية في العام ٢٠٠٨. وإذا أخذنا في الاعتبار معدّل التضخم خلال هذه الفترة الذي بلغ في أقل تقدير نحو ٥٠٪ (وخاصةً أنه خلال هذه الفترة انخفض سعر صرف الليرة اللبنانية مقابل العملات الأجنبية الرئيسية تبعاً لانخفاض سعر الدولار وكذلك لاعتماد ضريبة القيمة المضافة في ٢٠٠٢ بمقدار ١٠٪)، يكون الانخفاض الحقيقي في رواتب القطاع العام والمدارس الخاصة هو الأعلى بين القطاعات كافة. وفي الوقت ذاته، فإن إقرار رفع الحد الأدنى للرواتب في القطاع الخاص في العام السابق يؤشر بدوره إلى ضرورة رفع الأجور في القطاع العام وفي التعليم في القطاع الخاص. وكان أجدى بالحكومات السابقة تعديل هذه الرواتب دورياً بهدف تفادي الوقوع في هذه الأزمة، حيث دفع انخفاض الرواتب الحقيقية موظفي القطاع العام ومعلمي القطاع الخاص إلى الشارع للمطالبة بحقوقهم.

من ناحية أخرى، ترتبط الرواتب في قطاع التعليم الخاص ارتباطاً إزامياً بسلسلة وزارة التربية، وهذه حالة فريدة من نوعها علمياً بأن هذا لا يطبق على سياسة تحديد الأقساط، بالإضافة إلى ذلك، فإن هذه المهنة هي الوحيدة المحكومة بهذا القيد، انطلاقاً من اعتبار دعم المدارس الخاصة المعفاة من معظم الضرائب. فمن الإصلاحات الواجب اعتمادها: تحرير سوق العمل في قطاع التعليم أسوةً بالقطاعات الأخرى. وهذا الأمر يجب النظر إليه بجدية حيث أن المنافسة البناءة وحدها تؤمن التوازن، وتؤدي إلى تحديد الراتب بصورة عادلة.

إن تحديد نسبة الزيادة الأنسب أو الأكثر عدلاً<sup>(١)</sup> مسألة أسهل مما نعتقد. فالزيادة المقترحة ستكون نحو ١٢٪ سنوياً على فاتورة مجمل الأجور والرواتب. ولكن التوزيع لن يكون متوازناً حيث أن الفئات العليا ستحظى بزيادات أعلى. فإذا قارناً الزيادة المقترحة من قبل الحكومة، بالزيادة اللاحقة بمتوسط

(١) مع العلم أن الاقتراح الذي أوردهته الحكومة حيال هذا الأمر قد لا يكون الأفضل أو حتى صائباً.

الأجور في القطاع الخاص خلال فترة ١٩٩٦ إلى ٢٠١٢ (باستثناء التعليم)، نستطيع أن نقدر ما إذا كانت الزيادة عادلة أم لا. هذه المعلومات متوفرة لدى صندوق الضمان الاجتماعي وكذلك لدى دائرة ضريبة الدخل، وكلاهما يشير إلى أن الزيادة الفعلية في القطاع الخاص فاقت النسبة المقترحة. وتجدر الإشارة أيضاً إلى أن الزيادة ستبقى مستقرّة حتى العام ٢٠١٧.

لم يطرأ تغيير على سلسلة الرتب والرواتب في القطاع العام والمدارس الخاصة منذ ١٦ عاماً، باستثناء زيادة مقطوعة قدرها ٢٠٠ ألف ليرة لبنانية في عام ٢٠٠٨

نشير أيضاً إلى أن تكلفة التعليم قد ارتفعت بنسبة ٣٨٪ منذ العام ٢٠٠٩ نتيجة ارتفاع الأقساط بالدرجة الأولى، وهذا ليس مؤشراً على زيادة فعالية التعليم بحد ذاته. كذلك، تتجه التكلفة إلى الارتفاع سنوياً بنحو ٨٪ على الأقل.

### تأثيرها على الموازنة العامة

إنّ تقليص عجز الموازنة العامة في السنوات السابقة تمّ على حساب ضبط الرواتب والأجور في القطاع العام، وكذلك على حساب الإنفاق الاستثماري. والجدير بالذكر أنّ العجز في العام ٢٠١١ حقّق أدنى رقم له منذ عقدين حيث بلغ ٦٪ فقط. ومع أنّ هذه السياسة غير قادرة على الاستمرار، فإن وقع سلسلة الرتب والرواتب سيظهر كبيراً في ٢٠١٢، في حين أنه لو جرى التعديل في الرواتب تدريجياً لما ظهر هذا الفرق. والواقع أنه من الخطأ مقارنة أداء ٢٠١٢ بذلك العائد لعام ٢٠١١. في هذه الحال من الطبيعي أن يبدو أنّ الوضع المالي قد ازداد سوءاً في ٢٠١٢ مع أنّ ذلك لا يعود فقط لزيادة الأجور، وإنما أيضاً لزيادة الدعم الذي تقدمه الحكومات. عادة ما تلجأ الحكومات في مواجهة الركود الاقتصادي إلى إجراءات لزيادة العجز المالي، وهذا ما فعلته الحكومة، ومن غير الواضح إذا كان ذلك وفق سياسة متعمّدة. وفي كل الأحوال، فإن زيادة رواتب نحو ٢٠٪ من القوة العاملة سيكون له وقع هام على زيادة الطلب والحركة الاقتصادية.

### تأثيرها على تضخّم الأسعار

إنّ أثر السلسلة الجديدة على التضخّم والاقتصاد يجب أن يُنظر إليه من منظور التمويل الكلي لعجز الموازنة وأثره على السيولة. حيث من المتوقع أن يرتفع العجز إلى ٩,٥ ألف مليار في عام ٢٠١٢ وإلى ٦,٣ ألف مليار في عام ٢٠١٣. فإن عجز الموازنة العامة منذ أعوام عدّة هو السبب الرئيسي في ارتفاع رصيد الدين العام الذي بلغ ٥٨ مليار دولار في نهاية العام ٢٠١٢. ويجري تمويل العجز المتراكم من خلال الاقتراض الداخلي (من البنك المركزي والمصارف التجارية)، ممّا يغذي السيولة وبالتالي يزيد من التضخّم. ومن أجل قياس أثر زيادة الأجور على التضخّم، علينا قياس أثر زيادة الأجور بدورها على السيولة.

إنّ سلفة الخزينة في ٢٠١٢ لموظفي القطاع العام البالغة ١٠٪ مقابل غلاء المعيشة لم يكن لها اثر تضخمي يذكر (فقط نصف بالمئة)

إنّ السيولة الإضافية الناتجة عن هذه الزيادة لن تتعدّى نسبة ٦,٠٪ بينما يؤدّي العجز الكلي في المالية العامة إلى زيادة في السيولة توازي ٤,٧٪ من الناتج المحلي الإجمالي. لذا، فإن أثر زيادة الأجور على التضخّم سيكون محدوداً ولن يتعدّى النصف بالمائة. إن زيادة الأجور المقترحة ستبلغ نحو ألف مليار سنوياً، وبما أنها ستكون لمرة واحدة لعدة سنوات، فسوف يقل وقعها على العجز في السنوات اللاحقة تدريجياً من ٤,١٪ في العام ٢٠١٣ إلى ١٪ في العام ٢٠١٦.

وبالنظر إلى الأرقام الفعلية لمؤشر الأسعار والاستهلاك، فإن زيادة الأسعار بلغت ١٠٪ في نهاية العام ٢٠١٢ مقابل ٣,١٪ في ٢٠١١. وتعرّضت هذه الزيادة لإدراج كلفة المسكن للمرة الأولى في المؤشر اعتباراً من العام ٢٠٠٩ والذي سجّل ارتفاعاً بمقدار ٤٤٪ عاكساً الزيادة خلال أربعة سنوات. وبما أنّ ثقل المسكن في المؤشر يبلغ ٦٠,٢٪، فقد كان وقعه على السعر ١,٧٪. وإذا استثنينا كلفة المسكن من المؤشر، (أي ١,٧٪)، فسيبلغ ارتفاع المؤشر فقط ٣,٩٪ في العام ٢٠١٢. وبالمقارنة مع الأعوام السابقة (التي لم تشمل المسكن) بلغت الزيادات ١,٣٪ في ٢٠١١ و ٥,٤٪ في ٢٠١٠. إضافة إلى أنّ التضخّم العالمي هو في أدنى حدوده. لذا، فإنّ سلفة الخزينة في ٢٠١٢ لموظفي القطاع العام البالغة ١٠٪ مقابل غلاء المعيشة لم يكن لها اثر تضخمي يذكر (فقط نصف في المئة) كما يدعي البعض. وبالتالي، فإن اعتماد نسبة تضخّم قدرها ١٠٪ في عام ٢٠١٢ بالمقارنة مع السنوات السابقة هو خطأ فادح.

أمّا بالنسبة للمطالبة بربط زيادة الأجور في القطاع العام والتعليم الخاص بالإنتاجية، فهذا يتطلب قياساً للإنتاجية في القطاعين العام والخاص على مدى سنوات، فضلاً عن أنّ هذه الأرقام غير متوقّرة للقطاعين. لذا، لا نستطيع ربط زيادة الأجور بالإنتاجية فيهما. ولكن، وعلى سبيل الافتراض أنّ الإنتاجية بقيت ثابتة (رغم أنها تحسّنت في أغلب الظن)، فإن الرواتب الحقيقية قد انخفضت مقابل الإنتاجية، وهذا الأمر يعزّز طلب هذه الفئات بأن ترفع رواتبها لتوازي إنتاجيتها.

كما أنّ القول أنّ الزيادة تؤثّر سلباً في القدرة التنافسية للاقتصاد، فهذا يتطلب معرفة أثر زيادة الرواتب على الأسعار النسبية. وأحد الأساليب المتبعة لاحتساب الأثر على القدرة التنافسية هو عن طريق احتساب التغيّر في سعر الصرف الفعلي الحقيقي الذي يعكس أثر الأسعار المحلية والأسعار العائدة للشركاء التجاريين وكذلك تقلّبات سعر الصرف. وكون التضخّم في لبنان<sup>(٢)</sup>، وكذلك لدى الشركاء التجاريين، في حالة تدنٍ، فليس من المتوقع أن يحدث تغيّر يذكر في القدرة التنافسية، أضف إلى ذلك أنّ سعر الليرة اللبنانية مربوط بالدولار فأى تغيّر في سعر الدولار مقابل العملات الأخرى للشركاء التجاريين يؤثر في القدرة التنافسية للسلع والخدمات المحلية إيجاباً إذا انخفض الدولار، وسلباً إذا ارتفع سعره، كون السياسة الحالية لمصرف لبنان ملتزمة بسياسة تثبيت سعر العملة، وفي هذه الحالة ليس في الوارد خفض سعر الصرف مقابل الدولار بهدف تحسين القدرة التنافسية، وقد يكمن البديل في تحسين أداء الاقتصاد عبر خفض التكلفة على الإنتاج من خلال القيام بالتدابير التالية:

- خفض تكلفة الكهرباء من خلال إصلاح جذري لهذا القطاع،
- خفض تكلفة الاتصالات من خلال خفض رسومها وتوفير إيرادات بديلة،
- الاستناد أكثر إلى الضرائب المباشرة على الدخل بدلاً من الضرائب على الاستهلاك التي تؤدي بدورها إلى رفع الأسعار وخفض القدرة التنافسية وخاصة في قطاعي الخدمات والسياحة.

يتوقّع أن تؤدي السلسلة الجديدة إلى زيادة العجز وهذا هو واقع الحال مع أية زيادة في الانفاق، وتجدر الإشارة هنا إلى أنّ الزيادة في التحويلات لقطاع الكهرباء قد فاقت الزيادة في الأجور في ٢٠١٢. ولكن إذا قلّصت الحكومة من الهدر في مجالات عدة كما نوه الكثيرون، ومن التهرّب الضريبي الذي تمارسه شريحة كبيرة من المكلفين، وبالاعتماد على إصلاحات ضريبية محدّدة، تستطيع الحكومة تقليص العجز بعدة نقاط مئوية ليصبح في حدود ٦٪ (أو أقل) في عام ٢٠١٦ مقابل ٩٪ حالياً، وإلى خفض الدين العام إلى ١١٩٪ من الناتج المحلي الإجمالي مقابل ١٣٧٪ حالياً.

(٢) كما تمّ التوضيح سابقاً.

## وضع السياسة النقدية

الجدير بالذكر أيضاً أنّ السياسة النقدية لم يطرأ عليها تغيير جذري خلال فترة تولّي الحكومة الأخيرة. إذ إنّ السّياسة النقديّة تهدف إلى حماية الليرة اللبنانية والمحافظة على احتياطي يؤشّر إلى الاطمئنان وقد ارتفع الاحتياطي في السنتين الأخيرتين حتى بلغ ٢٩ مليار دولار حالياً باستثناء الذهب. كما وفّرت الائتمان اللازم للقطاع الخاص حيث نما هذا الائتمان بوتيرة مستقرة بحدود ١٠٪.

إذا قلّصت الحكومة من الهدر في مجالات عدة ومن التهرب الضريبي وبالاعتماد على إصلاحات ضريبية محدّدة، تستطيع الحكومة تقليص العجز بعدة نقاط مئوية ليصبح في حدود الـ ٦٪ (أو أقل)

كما إنّه باستثناء السّلفة المذكورة لموظفي القطاع العام ودعم الكهرباء، لم يطرأ تغيير على السياسة المالية العامة. وكما في السابق لم يتم إقرار الموازنة في مجلس النواب. كما يجب لفت النظر إلى أنّ حيزاً كبيراً من الدعم المقدّم للكهرباء هو نتيجة دعمها لجميع القطاعات بما فيه القطاع الخاص، والجهازين المدني والعسكري، والبلديات، فضلاً عن الامتيازات الخاصة، فيكون بذلك دعمها الصافي أقلّ بكثير من دعمها الاجمالي.

وأخيراً، يجب أن نرى المؤشرات الايجابية الأخرى. فقد حقّق ميزان المدفوعات تحسّناً استثنائياً إذ انخفض عجز الحساب الجاري من ٨,٤ مليار دولار في عام ٢٠١١ إلى ٣٠٠ مليون دولار فقط في ٢٠١٢ (أي من ١٢٪ من الناتج المحلي الى أقل من ١٪). وهذا يدل على تحسّن كبير في صافي الادّخار وتقليص الحاجة للتمويل الأجنبي، وهو الدليل الأساسي لعافية ميزان المدفوعات. وكان لتصدير الخدمات وزيادة الدخل الدور الأكبر في تحسين أداء ميزان المدفوعات.

وأخيراً يجب ألا ننسى أنّ الركود العالمي والوضع غير المستقر في منطقة الشرق الأوسط، وخاصة في سورية، لهما الأثر الأكبر على ضعف النمو المحلي، بالإضافة الى الخلافات السياسية الداخلية. وعلى الرّغم من هذا الظرف الطارئ، فإنّ اقتصادنا صامد وما يزال لديه مناعة، وخاصة الجهاز المصرفي الذي تدل مؤشرات العامة وكذلك مؤشرات الاحترازية على ايجابية؛ وهذا السجل لا يتحقق في اقتصاد يشارف على الانهيار كما يريد أن يظهره البعض.

## مصادر

- "Debt and Debt Markets", Issue No. 23, Quarter IV 2012.  
<http://www.finance.gov.lb/en-US/finance/PublicDebt/Documents/Quarterly%20Debt%20Report/2012/Debt%20and%20Debt%20Markets%20QIV%202012.pdf>

■ إدارة الاحصاء المركزي، <http://www.cas.gov.lb>

■ مصرف لبنان، عرض النقود،

<http://www.bdl.gov.lb/tabs/index/6/286/Money-Supply.html>

## مفهوم الأداء في الخدمة العامة وارتباطه بالإصلاح المالي

### بسّام وهبه

معاون المدّعي العام لدى ديوان المحاسبة - بيروت



### مقدّمة

إنّ الموظف الإداري الناجح هو نفسه الموظف المالي الناجح، والعكس صحيحٌ أيضاً، لأنّ الإدارة والمال مرتبطان ببعضهما البعض ارتباطاً وثيقاً. فالإدارة تحتاج إلى المال للقيام بالمهام الملقاة على عاتقها، والمال يحتاج إلى إدارة كفؤة وقادرة على استعماله في تنفيذ المشاريع وتحقيق الغاية المرجوة أو القيمة الفضلى (Value for Money).

فما هي العلاقة القائمة بين إصلاح المالية العامة وإصلاح الإدارة العامة في الدولة؟ وهل أنّ هذين المنهجين متباعداً أم متوازيان أم متقاربان؟

ثمّة من يقول، إنّ الإصلاح المالي لا يعدو كونه عملاً محدوداً يقتصر تأثيره على المالية العامة فقط، ولكن التجارب العالمية التي بدأتها ما يسمى بالأنظمة الأنغلو ساكسونية (Anglo-Saxon) أثبتت أنه المدخل إلى إصلاح بنية الدولة ورفع مستوى أدائها. وقد اعتمدها فيما بعد الدول الفرنكوفونية وعلى رأسها فرنسا فكانت ثورة قانون الموازنة الفرنسي الجديد 'La Loi Organique Relative aux Lois de Finances' في عام ٢٠٠١<sup>(١)</sup>. وبيّنت هذه التجارب عن أهمية الإصلاح المالي ومجالاته الواسعة وقدراته على إحداث تغييرات جوهرية في الإدارة العامة وقلبها رأساً على عقب، في حال جرى تطبيقه بالدراية والعناية اللازمين.

وانطلاقاً من هذه المسلّمة، سنعمد إلى عرض مفهوم الأداء في الخدمة العامة وسنبيّن مدى ارتباطه بالإصلاح المالي في مبحثين اثنين: يتضمّن الأول تحديد بعض المفاهيم المتعلقة بهذا الموضوع وأثارها على الإدارة، ويتناول الثاني توفير مقوّمات تطوير أداء الإدارة العامة.

### الخدمة العامة والإصلاح المالي وتأثيرهما على الإدارة

#### أولاً: الخدمة العامة والإصلاح المالي

تعرّف الإدارة على أنها تدبير شؤون الناس ورعاية مصالحهم، العامة والخاصة، عن طريق التنظيم والقيادة والتوجيه وتنفيذ البرامج العامة، بغية المحافظة على كيان الفرد وضمان استقرار المجتمع وتقدّمه وازدهاره. والإدارة العامة تعني الخدمة العامة التي تعود على المجتمع بالنفع العام وتؤمّن الصّالح العام<sup>(٢)</sup>.

(١) دراسة حول موازنة الدولة والمالية العامة في فرنسا نشرها الموقع الإلكتروني العائد للمركز الفرنسي لتوثيق [www.ladocumentationfrancaise.fr](http://www.ladocumentationfrancaise.fr) وثيقة رقم ٢٢٩، ترجمة القاضي بسام وهبه.

(٢) فوزي حبيش، الإدارة العامة والتنظيم الإداري، دار النهضة العربية ١٩٩١، بيروت، صفحة ١٤.



والموظف العام، بمعناه الواسع، هو كلُّ شخص يُساهم بصورة مباشرة في تسيير مرفق عام<sup>(٣)</sup> أي الشخص القائم والمولج بخدمة عامة.

أمّا الإصلاح المالي، فيُقصد به إدارة الأموال العامة بفعالية وكفاءة، بحيث تتمكن الدولة من تحسين جودة السلع والخدمات التي تقدّمها للمواطنين ومن تخفيض أعبائها المالية. ويتم ذلك عادةً، من خلال الموازنة العامة التي تمثل الإطار الجامع لنشاطات الدولة.

وعليه، فقد سعت دول العالم إلى التحوّل نحو منهج جديد في إعداد الموازنة تعتمد في تحصيل وارداتها وتنفيذ نفقاتها بواسطة برامج ذات أهداف محدّدة خاضعة لمعايير قياس الأداء.

ويجدر بالدولة اللبنانية أن تتبنّى هذه المفاهيم الجديدة وتعمل على تطبيقها في مجال الخدمة العامة، لما تحمله من سياسة إصلاحية وتنموية، قادرة على تطوير أداء المرافق العامة المختلفة.

وقديماً قيل: دُع الحمقى يتناقشون في أشكال الحكومات، إن أفضلها إدارةً، أفضلها قاطبة.

## ثانياً: مفهوم حُسن الأداء (La performance)

عند تنظيم الإدارة اللبنانية وإنشاء الوزارات والمديريات والإدارات والمرافق والمؤسسات العامة المختلفة فيها، لم تكن السلطات المعنية تُعير اهتماماً كبيراً للأهداف التي تريد تحقيقها منها ولا للتوجّهات العامة لها، بصورة واضحة تعكس الانسجام في ما بينها

الأداء، لُغةً، هو قضاء الأمر وإنجازه وإيصاله إلى غايته المنشودة، أي قيام المرء بما عليه من واجبات وتحقيق الأهداف المطلوبة منه. ويجد مفهوم الأداء الجيّد، أو حُسن الأداء، ضالته المنشودة في ما بات يُعرف بموازنة البرامج والأداء، ومنها ينتقل للتطبيق على كامل إدارات الدولة ومرافقها ومؤسساتها العامة، وباجتماع هذين الأمرين: المال والإدارة، تحت مفهوم حُسن الأداء، تكون الدولة قد سلّكت الطريق الصحيح نحو عتبات النُمُو والحدّثة والازدهار، ومن دونه من الصعب الخروج من دائرة الرُكود والتخلّف والفقر.

### أ- مظاهر حُسن الأداء

يتجلّى حُسن الأداء من خلال ثلاثة مظاهر أساسية: أهداف، نتائج وأدوات. كما أنّ تحليل معنى حُسن الأداء يكشف لنا عن مظهرين آخزين له، وهما:

- الفاعلية (L'efficacité): أي تطابق النتائج المحصّلة مع الأهداف المحدّدة لها.
- الكفاءة (L'efficience): أي التوفير في الاعتمادات المستعملة بالنسبة للنتائج المحقّقة.

وعليه، يُمكننا القول عن مرفق ما أو موظف ما إنّه يتمتع بحُسن الأداء، إذا كان بإمكانه أن يدّعي أنه استطاع الوصول إلى تحقيق الأهداف المطلوبة منه، من ناحية أولى، في الوقت المحدّد لذلك وفي استعمال الموارد المتاحة، وأنه تمكّن من القيام بذلك محققاً القيمة الفضلى من إنفاق المال العام (Value for Money) من ناحية ثانية.

(٣) عبد اللطيف قطيش، نظام الموظفين نصّاً وتطبيقاً، منشورات الحلبي الحقوقية، الطبعة الأولى، ٢٠١٣، بيروت.

وإذا كانت فكرة حُسن الأداء تتكامل مع فكرة زيادة إنتاجية الإدارات والمؤسسات العامة، فإنه لا يجوز حصرها بهذه الأخيرة على الإطلاق، بل عليها أن تأخذ في الحُسبان السياسات العامة للحكومة وتضعها في صلب أولوياتها أيضاً. أي أن لا تأتي، تلك الزيادة، على حساب المصلحة العامة والمبادئ الأساسية الراعية لسيّر عمل الإدارات والمرافق العامة، وهي: استمرارية عملها بانتظام، تكييفها مع متطلبات العصر وحاجات المواطنين، ومبدأ المساواة عندما يكون المستفيدون في أوضاع قانونية متشابهة.

#### ب- تقييم الأداء

إنّ السعي إلى تحقيق أكبر قدر ممكن من النتائج يتطلب منّا إيجاد تعريف واضح لأهداف السياسات والخطط الحكومية العامة، التي ينبغي أن تقود إلى تحديد دقيق لخيارات الدولة وتعيين أولوياتها وإلى إزالة الغموض منها، وهو ما يُسهّل إرساء مفهوم حُسن الأداء، الذي يتطلب وضوحاً وشرحاً مستفيضاً لكيفية التوصل إلى تحقيق الأهداف المرجوة من البرامج والخطط العامة.

**يُمكن إيجاد حلول جذرية لهذا التناقض القائم بين البرامج والمهام، من جهة، وتنظيم الإدارة العامة، من جهة أخرى، بطريقتين: إما عن طريق توحيد البرامج مع النظام الإداري الموجود، وإما بعكس المسألة عن طريق إعادة رسم تنظيم الإدارة بالشكل الذي يتفق مع البرامج والمهام الجديدة المطلوبة من الدولة**

ويتطلّب حُسن الأداء أيضاً اعتماد نظام لقياس النتائج، يركز بصورة أساسية على مؤشرات مرتبطة بمعايير تقنية مناسبة وقابلة للتنفيذ. إذ أن مطابقة المؤشرات مع كلّ هدف من الأهداف المنوي تحقيقها، هو من أهمّ الوظائف في عملية الإصلاح المنشود، لكنها منفردة، تبقى غير كافية لتقييم أداء البرامج والخطط العامة، لأن هذا التقييم يخضع أيضاً لعوامل عديدة أخرى، أهمّها: نوعيّة النشاط الخاضع للتقييم والخطة الموضوعة له من قبل السُلطات المعنية أصلاً.

#### ثالثاً: توجّه الإدارة العامة نحو مهام جديدة

يواجه موظفو الإدارات العامة المختلفة، لدى اضطلاعهم بمهامهم اليومية وأثناء ممارسة واجباتهم الوظيفية، صعوبات جمة وعقبات كأداء معزّوة إلى قواعد صارمة جداً وأصول إجرائية معقّدة، وهنا بالضبط تكمن الحاجة الملحة لمنح هؤلاء الموظفين المرونة في تخطّي الرّوتين الإداري وتجاوز تلك العادات البالية الموروثة في الإدارة.

لقد شكّلت نصوص القوانين والأنظمة الرّاعية لشؤون الإدارة العامة والموظفين مع أحكام قانون المحاسبة العمومية، الرُّكْنَيْنِ الأساسيين اللّذين بُنيَ عليهما النظام الإداري والمالي العام، في لبنان، وقد كانت هذه النصوص تشكّل، في حينه<sup>(٤)</sup>، جسماً متجانساً. ولكنّ الشروع في تغيير أحد هذين الرُّكْنَيْنِ، أي في المالية العامة من دون الركن الأول، سيؤدّي حكماً إلى خفض هذا التجانس وجعله أكثر هشاشة من ذي قبل. ففي حال الانتقال إلى اعتماد موازنة برامج قائمة على تقييم الأداء، ينبغي بالمقابل بناء إدارة عامة قائمة هي الأخرى على حُسن الأداء. وكُنّا أمل أن ترتبط المبادرات القائمة حالياً في مجال إصلاح المالية العامة بإصلاحات موازية في الإدارة العامة، كما هو حاصل اليوم في مسيرة إصلاح مالية الدولة الفرنسية، منذ عام ٢٠٠٦، تاريخ بدء تطبيق القانون العضوي المتعلق بالقوانين المالية، المعروف بقانون الموازنة الفرنسي الجديد، "La Loi Organique Relative aux Lois de Finances".

(٤) مضى على هذه النصوص أكثر من خمسين سنة، ونذكر منها: التنظيم الإداري (المرسوم الاشتراعي رقم ١١١ تاريخ ١٢/٦/١٩٥٩)، نظام الموظفين (المرسوم الاشتراعي رقم ١١٢/١٩٥٩) وقانون المحاسبة العمومية الصادر بموجب المرسوم رقم ١٤٩٦٩ تاريخ ٣٠/١٢/١٩٦٣.

يقول الخبير الفرنسي في معهد الإدارة العامة والتنمية الاقتصادية في باريس، بنوا شيفوشيه<sup>(٥)</sup>: إذا ظهر أن قانون اللولف لم يتضمّن نصوصاً صريحة لإصلاح أوضاع الدولة، فمن المسلم به لدى الجميع أنه حمل في طياته بذور التحوّلات الكبيرة على صعيد الإدارة العامة في فرنسا. ولا يُمكن لطلائع الإصلاح المالي أن تأخذ مداها إلا من خلال الانكباب على إجراء تعديلات، جذرية ومدروسة، في الإدارة العامة، خصوصاً في ما يتعلّق بإعادة هيكلة هذه الإدارة وتخفيض عدد الموظفين العموميين وتبسيط المعاملات الإدارية.

#### رابعاً: إعادة الهيكلة الإدارية

عند تنظيم الإدارة اللبنانية وإنشاء الوزارات والمديريّات والإدارات والمرافق والمؤسسات العامة المختلفة فيها، لم تكن السُلطات المعنية تُعير اهتماماً كبيراً للأهداف التي تريد تحقيقها منها ولا للتوجّهات العامة لها، بصورة واضحة تعكس الانسجام في ما بينها. فبعض الإدارات العامة تتولّى مهاماً عديدة ومختلفة، مثل إدارة الجمارك<sup>(٦)</sup> التي تقوم بفرض الضرائب وتحصيل الرسوم وتساهم في حفظ الأمن ومكافحة تهريب البضائع. وعلى العكس من ذلك، هناك مهامٌ معيّنة تتوزّع على جهات إدارية مختلفة: كالأمن الداخلي الذي تتحمّله وزارات عدّة، والضمان الصّحي الذي تتولاه جهات متعدّدة في لبنان.

ويُمكن إيجاد حلول جذرية لهذا التناقض القائم بين البرامج والمهام، من جهة، وتنظيم الإدارة العامة، من جهة أخرى، بطريقتين: إمّا عن طريق توحيد البرامج مع النظام الإداري الموجود، وإما بعكس المسألة عن طريق إعادة رسم تنظيم الإدارة بالشكل الذي يتفق مع البرامج والمهام الجديدة المطلوبة من الدولة. علماً بأن لكلّ من هاتين الطريقتين حسنات وسيئات: فالطريقة الأولى تبدو متناقضة مع الإصلاحات المالية المنشودة، والطريقة الثانية يُمكن أن تؤدّي إلى قلب بنية الإدارة من أساسها، وإلى ظهور مشاكل اجتماعية جمّة<sup>(٧)</sup>. وعليه، وبعد بضعة أشهر من الحذر والتردّد، في فرنسا<sup>(٨)</sup>، تمّ التوصل إلى حلّ هذه المسألة رضائياً عبر التوافق على تسوية تقضي، شيئاً فشيئاً، بوجوب تكيف التنظيم الإداري القديم مع المهام والبرامج الجديدة.

**يواجه موظفو الإدارات العامة المختلفة، صعوبات جمّة وعقبات كأداء معزّوة إلى قواعد صارمة جداً وأصول إجرائية معقّدة**

إن تغيير دور الإدارات العامة وتعزيز مكانتها، خصوصاً في الشؤون المالية والوظيفية، يُشكّل مظهرًا جديداً لا يُستهان به من مظاهر التنظيم الإداري المرتجى، والذي يحتاج إلى إرادة سياسية واعية وإلى بذل جهود إدارية جبّارة، في سبيل إنجاح مسيرة الإصلاح ووضعها حيّر التنفيذ.

(٥) في دراسة له بعنوان: Réforme de l'État: les perspectives ouvertes par la LOLF Benoît Chevauchez

(٦) مُنحت إدارة الجمارك حق التشريع في القضايا الجمركية.

(٧) إضرابات من قبل نقابات العمال والموظفين واحتجاجات المواطنين.

(٨) بنوا شيفوشيه، في مقالة له عن إصلاح الدولة الفرنسية، مرجع سابق.

- وتتلخّص أهمّ الخطوات التي يُمكن اتخاذها في هذا المجال، بما يلي:
- إعادة النظر بالقوانين والأنظمة المتعلقة بالنشاط الإداري العام في الدولة وتطويرها بما يتناسب مع الخطط والأهداف المرسومة.
  - ربط مكوّنات النظام الإداري: المُدخلات والنشاطات والمُخرجات<sup>(٩)</sup>، مع بعضها البعض، ومع المكونات المالية وجعلها ذات قدرة فائقة على التأثير في محيطها.
  - ترشيح الإدارة عبر تقليص عدد الملاكات الوظيفية فيها تدريجياً، وإعادة توزيع القوى العاملة الفائضة بما يتوافق مع احتياجات العمل الحقيقية (نقل، إنهاء خدمة، خفض سنّ التقاعد، تدريب الموظفين، خفض الملاكات من خلال التوظيف لشخص واحد مقابل كل ثلاثة يتقاعدون...).
  - نقل صلاحية إدارة الموارد المالية والبشرية إلى عهدة إدارات تقنية متخصصة، تتولى تنفيذ السياسات العامة مباشرة والاضطلاع بالمسؤولية عن تنفيذ البرامج.
  - إنشاء وحدات إدارية جديدة وتوزيعها أفقياً، ضمن الوزارات، وتحديد مهامها بما ينسجم مع ما تستهده بنية الإدارة العامة من تطوُّرات عميقة مرتبطة بالإصلاح المالي المنتظر، لأنّ إنشاء هذه الوحدات وإدخالها في سياق تصنيفات البرامج وتسمياتها الجديدة تدفع بشدّة باتجاه تطوُّر عمودي كبير أيضاً.
  - اعتماد سياسة اللامركزية الإدارية الموسّعة عن طريق إنشاء إدارات إقليمية تتمنّع بالصلاحيات اللازمة لأداء مهامها، بحيث تتوزّع سلطة اتخاذ القرارات على المستويات الإدارية كافة.
  - تعزيز دور أجهزة الرقابة المالية والإدارية، الداخلية والخارجية، وتفعيل أعمال محاسبة الموظفين العموميين ومسألتهم، على قاعدة الثواب والعقاب.

### مقومات تطوير أداء الإدارة العامة

إنّ واقع التشريعات اللبنانية المتعلقة بالإدارة العامة، من جهة أولى، والمالية العامة، من جهة ثانية، بحاجة ماسّة إلى تطوير بنيوي وتعديل، نوعي وكمي، ليتمكن من مواكبة النظم الإدارية والمالية الدولية الحديثة ومجاراة التطورات العلمية والاقتصادية المتسارعة. وهذا ما يدعونا إلى بناء ثقافة إدارية ومالية جديدة قائمة على الأهداف المرسومة والنتائج المتوخاة، مع ما تستلزمه من إعادة النظر بالأسس التي يقوم عليها ببيان الإدارة العامة في لبنان حالياً، وذلك عن طريق توفير المقومات التالية:

- الموارد البشرية الكفوة،
- الإدارة الحديثة المواكبة، وتفعيل أعمال الرقابة الداخلية والخارجية.

لا يمكننا أن نطالب الموظفين العموميين بتحقيق نتائج مرضية ما لم يتمتعوا، في موازاة ذلك، بصلاحيات معيّنة في إدارة موردٍ أساسيٍّ من الموارد الإنتاجية، يتمثلُ بالعنصر البشري، وما لم تكن معارفهم المالية واسعة مدركة للتحديات التي تواجه الاقتصاد والمالية العامة

### أولاً: الموارد البشرية

لا يمكننا أن نطالب الموظفين العموميين بتحقيق نتائج مرضية ما لم يتمتعوا، في موازاة ذلك، بصلاحيات معيّنة في إدارة موردٍ أساسيٍّ من الموارد الإنتاجية، يتمثلُ بالعنصر البشري، وما لم تكن معارفهم المالية واسعة مدركة للتحديات التي تواجه الاقتصاد والمالية العامة.

(٩) نعني بالمدخلات الموارد الإنتاجية: البشرية، الطبيعية ورأس المال، أما المخرجات فهي السلع والخدمات وما شابهها.

تتبع أهمية الموارد البشرية من كونها أهم عناصر العملية الإنتاجية في الإدارة العامة، إذ لا يُدَّ من توفر الكفاءات العالية القادرة على الأداء الجيّد. ويُمكننا القول إنّ توسُّع الإنتاج لا يقتصر على التوسُّع الأفقي وحسب، بل يتعدّاه إلى التوسُّع العمودي أو الرأسي كعنصر مُكمِّلٌ له، وذلك عن طريق توفير الموارد البشرية المتحفّزة والقابلة للتأهيل والتدريب واكتساب المعرفة والقادرة تالياً على تحقيق التطوُّر المنشود.

## إن واقع التشريعات اللبنانية المتعلقة بالإدارة العامة، من جهة أولى، والمالية العامة، من جهة ثانية، بحاجة ماسّة إلى تطوير بنيوي وتعديل، نوعي وكَمِّي

لذلك، أولت الإدارة الحديثة اهتماماً كبيراً لشؤون الموارد البشرية، وعالجتها انطلاقاً من أنّ الإنسان هو محور العملية الإدارية، وأن لديه طاقات وقدرات ذهنية تفوق كثيراً ما يتمّ توظيفه أو الاستفادة منه فعلياً، وأنّ الاستفادة القصوى من تلك القوّة الذهنية هي المصدر الحقيقي لتميُّز الإدارات وقدرتها على تحقيق إنجازات باهرة غير تقليدية إذا ما أرادت الوصول إلى مركز السُّبق وتحقيق الميزة التنافسية.

- ولهذا كلّ، على الإدارة أن تعتمد على ما يتوافر لديها من إمكانيات مادية وبشرية ومعنوية، وأن تعمل على تحسينها واستغلالها بشتى الطرق. وذلك عبر التركيز على الأمور التالية:
- إرساء قواعد جديدة لتطوير آليات استقطاب الموظفين وتحسين أشكال التعاقد المختلفة وحُسن اختيار الأكتفاء منهم، والاستغناء عن المُهملين وغير الجديرين، مع التركيز على متابعة أدائهم طيلة حياتهم الوظيفية.
- منح الموظفين المسؤولين عن إدارة البرامج الحكومية الصّلاحيات الكافية لتحريك الاعتمادات الموضوعة تحت تصرُّفهم وذلك في سبيل تنفيذ البرامج الموكلة إليهم على أكمل وجه، بما في ذلك صلاحية اختيار الموظفين الذين يحتاجون إليهم لتشكيل فرق العمل الكفؤة والمتجانسة.
- تكريس قواعد موضوعية في التخطيط والمتابعة والتقييم والالتزام وتحديد معايير النجاح والفشل ومؤشرات لقياس الأداء، على أساس الوضوح والشفافية.
- تمكين الموظفين ذوي المهارات العالية وتقدير ما يبذلونه من جهود.
- إجراء دورات تدريبية مستمرة مبرمجة ومتخصّصة للموظفين، ولنا على ذلك، في لبنان، مثال المعهد المالي كمؤسسة رائدة في مجال التدريب والتعلّم والتّثقيف المالي المستمر.

## ثانياً: تحديث الإدارة

يستند البناء العلمي النظري لتحديث الإدارة على فرضية صحيحة مفادها: إنّ الإدارة هي في المقام الأول أداة للتغيير تهدف إلى تحقيق التحوُّل المرتجى، بالانتقال من وضع سائد ضعيف إلى آخر جديد وقوي؛ والأكثر بُعداً لمفهوم الإدارة الحديثة، أنها لا تكتفي بتلبية احتياجات المجتمع بل تحاول التأثير فيه من خلال الأهداف التي تسعى إلى تحقيقها.

ويتلور مفهوم الإدارة الحديثة من خلال:

- تخلص الإدارات العامة من الشوائب والقيود التي تعيق انطلاق قوى الإنتاج الوطنية وتحريرها من عقابها، وتبني أساليب عمل متطوّرة تكفل ترشيد اتخاذ القرارات وتوكيد حُسن الاستفادة من الموارد الإنتاجية المتاحة.
- مكننة الإدارة وتحديث أساليب العمل فيها، بالانتقال من إدارة تقليدية جامدة إلى الحكومة الإلكترونية وصولاً إلى الحكومة الذكية، وذلك باستخدام وسائل الاتصال والتقنيات الحديثة.

- إعادة النظر بمفهوم الوظيفة العامة وتغليب منطقي الخدمة والشراكة على منطقي السُّلطة والسَّيادة.
- ابتكار أنماط تنظيمية جديدة تُتيح مشاركة المواطنين، المنتفعين من الخدمات والسُّلع، بنشاطات الإدارات العامة بطريقة فاعلة ومستمرّة.
- تفعيل دور المؤسسات العامة المختلفة ومنحها الاستقلال المالي والإداري الكافي، وإدارة المرافق العامة الخدماتية وفقاً للأساليب الاقتصادية والاتجاه بها نحو الشراكة بين القطاعين العام والخاص (Public and Private Partnership - P.P.P.).

### ثالثاً: تفعيل أعمال الرقابة الداخلية والخارجية

لا يتوقف تأثير الإصلاح المالي عند حدود النشاط الإداري العام فقط، بل يتعداه إلى أعمال الرقابة الداخلية والخارجية بأجهزتها المختلفة، الذي يستوجب حكماً إعادة تحديد واجبات الموظفين العموميين والمسؤوليات الملقاة على عاتق كلٍّ منهم، واعتماد نظام مساءلة فعّال قائم على مبدأ الثواب والعقاب. وهذا ما يُحتم إرساء قواعد جديدة في الرقابة على الإدارة، عن طريق إنشاء جهاز رقابة داخلي قوي وتعزيز دور أجهزة الرقابة الخارجية على أداء المهام المالية والإدارية، بغية توفير مستلزمات نجاح مسيرة الإصلاح برُمَّتها.

”دع الحمقى يتناقشون في أشكال الحكومات، إن أفضلها إدارة، أفضلها قاطبة“

ويتم ذلك برأينا على الصُّعد التالية:

- على صعيد وزارة المالية: ينبغي إعادة النظر بأساليب الرقابة المعتمدة لديها حالياً، تمهيداً لمواكبة المهام والمسؤوليات الجسام الملقاة على عاتق الموظفين القائمين بإدارة الأموال العمومية، بما يضمن حُسن استعمال هذه الأموال، من جهة، ويحافظ على حقوق المواطنين المكلفين بالضرائب، من جهة أخرى.
- على صعيد الوزارات كافة: يتوجّب على كل وزارة من الوزارات تعيين أساليب الرقابة الداخلية التي تنوي اتباعها، على الوجه الذي يُتيح لمدراء البرامج قيادة نشاط الإدارات المختلفة، ويسمح للوزراء والمدراء العاميين في الوزارات ضمان تجنب المخاطر الناجمة عن استخدام الأموال الموضوعة بعهدتهم.
- على صعيد ديوان المحاسبة: ينبغي العمل على إعادة هيكلته، كجهاز أعلى للرقابة المالية، وتوجيه رقابته نحو الأداء النهائي للموظفين الماليين والبرامج والأنشطة التي تستهلك أكبر قدر من الاعتمادات، عوضاً عن التركيز على مدى تقيّد الإدارة بالقوانين والأنظمة المالية والتزامها بحدود الإجازة البرلمانية في الجباية والإنفاق. ويتم ذلك عن طريق إعادة النظر في رقابة ديوان المحاسبة، لتصبح رقابة على الأداء ورقابة معلقة على النتائج المحرزة وعلى مدى إنتاجية المرافق العامة وفعاليتها وكفاءتها.
- على صعيد أجهزة الرقابة الإدارية: إعادة هيكلة الأجهزة المركزية للرقابة الإدارية<sup>(١٠)</sup>، بغية تمكينها من تقييم أداء الموظفين القائمين بالخدمة العامة، بفعالية وكفاءة. إن تطوير دور هذه الأجهزة، يحتاج إلى مزيد من التفعيل والتعميق والتحديث، إن على صعيد ممارسة دورها الرقابي في المساءلة والمحاسبة، أو على صعيد تعزيز دورها الإرشادي في تقديم النصح والوعون للأجهزة التنفيذية، ممّا يُساعد على النهوض بأدائها وتحسين نُظم وآليات عملها بالشكل الذي يُحقّق تنمية الأداء النهائي للنشاط الحكومي العام ورفع مستوى الخدمات التي يُقدّمها للمواطنين.

(١٠) أي التفيتش المركزي ومجلس الخدمة المدنية والهيئة العليا للتأديب، في لبنان.

## خاتمة

لقد برّهنت التجارب الدولية المعاصرة، أن تحقيق التقدّم والازدهار يحتاج إلى خطة عمل استراتيجية تضعها جميع المؤسسات والقوى السياسية في الدولة بالاتفاق فيما بينها. ولن يكتب لها النجاح في ذلك، إلا إذا أخذت الوقت الكافي للإصلاح وإذا ما نأت بنفسها عن الصراعات السياسية الفوغائية واستطاعت مقاومة التغيّرات السياسية الناجمة عن التناوب على السُلطة. ومن الضروريّ بمكان الاستمرار في تأمين الدّعم السياسي الواسع والأكيد لعملية الإصلاح، على سنوات طويلة، ويلقى هذا الدّعم صداه أيضاً فيما لو تلمّس المواطنون خطوات التّقدّم الحاصلة.

**إعادة النظر في رقابة ديوان المحاسبة، لتصبح رقابة على الأداء ورقابة معلقة على النتائج المحرزة وعلى مدى إنتاجية المرافق العامة وفعاليتها وكفاءتها**

وفي نهاية المطاف نقول، إنّ الرّهان المعوّل على الإصلاح المالي يتجاوز مسألة الإدارة الرشيدة للأموال العامة، لأنه يعمل على إعادة بناء الدولة والإدارات العامة والمجتمع السائر باتجاه منح الاستقلال الذاتي وتعزيز نظام المساءلة على متولي إدارة الأموال العمومية، في الوقت عينه. وهكذا، يتبيّن لنا كيف أن مفهوم الأداء في الخدمة العامة يرتبط عضويّاً بالإصلاح المالي، الذي يحمل في طيّاته مهمة إصلاح الدولة وتطويرها، تلك الدولة الذاهبة باتجاه تفعيل أداء الإدارة، أكثر فأكثر، والدّاخله تالياً في إطار ما نسمّيه اليوم بالحوكمة الجديدة (La nouvelle gouvernance).



## إدارة شؤون التوظيف في التعليم الرسمي وآثارها على نوعية التعليم

### عدنان الأمين

أستاذ في العلوم التربوية



### مقدمة

إنّ الدور الذي تلعبه الدولة في شؤون التعليم، وأي شؤون عامة أخرى، يقوم عادة على مبدئين: توفير العدالة الاجتماعية والمساواة بين المواطنين ورفع مستوى الرأسمال الإنساني على المستوى الوطني. وهذان الأمران يعجز عنهما السوق وحده، وتعجز عنهما الجماعات السياسية وحدها. وفي هذا السياق تنشئ الدولة مدارسها وتضع، في الوقت نفسه، القوانين الناظمة لشؤون التعليم في القطاعين العام والخاص.

هذان المبدآن يفترضان أنّ سياسة الدولة في التوظيف يجب أن تقوم على تكافؤ الفرص والاستحقاق، وعلى رفع المستوى التعليمي للمواطنين، لاسيما في زمن ما يسمى بالمجتمع القائم على المعرفة.

ما نود أن نبينه هنا أن سياسة تعيين المعلمين وإدارة شؤون التعليم الرسمي في لبنان خلال السنوات الأخيرة قامت على تطويع التشريع لصالح جماعات الضغط الشخصية والسياسية، بما يطيح بحقوق الكثير من الطلبة بالحصول على فرص تعليم جيّد ويؤدي إلى تدهور المستوى التعليمي الإجمالي في لبنان.

### المشكلة

في السنوات العشر الأخيرة تزايدت أعداد الطلبة في التعليم الخاص، فيما تناقصت أعداد الطلبة في التعليم الرسمي. وإذا ما ظلّت السياسة التربوية على حالها سوف يصبح عدد طلبة القطاع الرسمي في غضون خمس سنوات مساوياً لما كان عليه قبل ٢٢ عاماً.

التراجع أصاب جميع مراحل التعليم في القطاع الرسمي على حدّ سواء. وإذا بلغت حصة هذا القطاع الإجمالية ٣٩٪ عام ٢٠٠١، ولكنها ما لبثت أن تراجعت إلى ٣٠٪ عام ٢٠١٢. التعليم الابتدائي خسر أكثر من ١٠ نقاط مئوية بين هذين العامين ووصلت حصّته إلى ٢٦٪ فقط، وفي المقابل فإن التعليم المتوسط خسر ١٣ نقطة. وحده التعليم الثانوي الذي خسر ثمانين نقطة مئوية ما زال يستقطب اليوم ٤٧٪ من طلبة هذه المرحلة.

وعلى الصعيد المناطقي، عمّ التراجع جميع المحافظات من دون استثناء، لكن محافظات الشمال (٤٦٪) والجنوب (٤١٪) والنبطية (٣٨٪) ما زالت في عام ٢٠١٢ ذات معدّلات التحاق بالتعليم الرسمي أعلى من المعدل الوطني (٣٠٪) فيما تدنّت معدّلات بيروت وجبل لبنان. واللافت أن بيروت ظلت تشهد تزايداً في الطلب على التعليم الرسمي حتى فترة قريبة، ثم عادت وسارت على المنوال العام للتراجع.

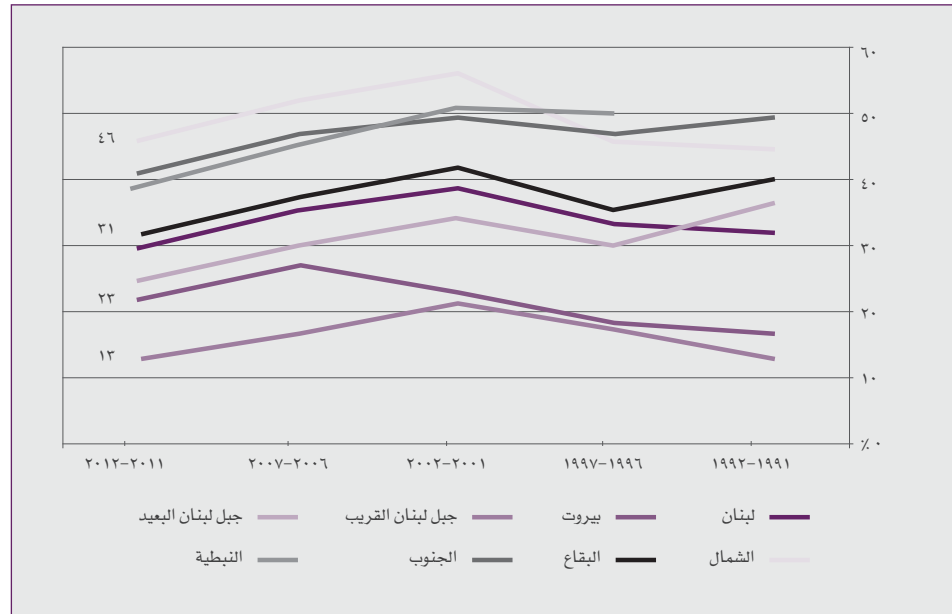


هذا التراجع في عدد طلبة التعليم الرسمي لا يعزى إلى التناقص في عدد السكان فقط. فقد بلغ عدد السكان في عمر التعليم العام (أي 6-18 سنة) ١,١٢٢ مليون نسمة عام ٢٠٠١، وارتفع إلى ١,١٤٩ مليون عام ٢٠٠٧، ثم تراجع قليلاً إلى ١,٠٦٨ مليون في عام ٢٠١٢. وكُلِّها أرقام تقديرية<sup>(١)</sup>. نسبياً، ارتفع العدد من ١٠٠ عام ٢٠٠١ إلى ١٠٢٪ عام ٢٠٠٧، وانخفض إلى ٩٥٪ عام ٢٠١٢. أي أن السكان ازدادوا قليلاً في السنوات العشر الماضية ثم عادوا ونقصوا قليلاً. بالمقابل، نقص عدد طلبة القطاع الرسمي بصورة مستمرة خلال السنوات العشر الماضية وازداد عدد طلبة القطاع الخاص بصورة مستمرة في الفترة نفسها. ولو جمعنا عدد الطلبة في القطاعين معاً لوجدنا أن مجموع طلبة التعليم العام ارتفع من ١٠٠ إلى ١٠١ خلال السنوات العشر الماضية. لكن التناقص القليل للسكان تصاحب مع ارتفاع للطلب السكاني على التعليم وانخفاض نسب الامتناع عن الالتحاق بالتعليم. النتيجة النهائية أن القطاع الرسمي وحده هو الذي تراجع من ١٠٠ إلى ٧٨,٥.

**سياسة تعيين المعلمين وإدارة شؤون التعليم الرسمي في لبنان خلال السنوات الأخيرة قامت على تطويع التشريع لصالح جماعات الضغط الشخصية والسياسية، بما يطيح بحقوق الكثير من الطلبة**

### الشكل رقم (١)

تطور نسبة طلبة التعليم الرسمي بحسب المحافظة



## الشكل رقم (٢)

معدل الزيادة في عدد الطلبة والسكان



## ماذا حدث ابتداءً من عام ٢٠٠١؟

كان يفترض أن يكون عام ٢٠٠١ نقطة انطلاق التعليم العام في لبنان بعد أن أُنجزت معظم بنود خطة النهوض التربوي، التي أقرّها مجلس الوزراء عام ١٩٩٤. ففي عام ١٩٩٥ صدرت الهيكلية الجديدة للتعليم في لبنان. وفي عام ١٩٩٧ أُنجزت وثيقة مناهج التعليم الجديدة التي أحدثت مجموعة كبيرة من التغيرات مقارنة بالمناهج السابقة، منها فلسفة التعليم بالأهداف (العامة والخاصة والإجرائية)، والتقييم بالكفايات، والتعليم الناشط، وإدخال اللغة الأجنبية الثانية ابتداءً من المرحلة المتوسطة، وإدخال مواد التكنولوجيا والمعلوماتية، الخ.

وخلال الفترة ١٩٩٧-٢٠٠٠ كان العمل جارٍ على قدم وساق لإنجاز الكتب المدرسية الجديدة طبقاً للمناهج الجديدة، وعلى تدريب عدد هائل من المعلمين ربما وصل إلى ثلاثين ألف معلم ومعلمة، معظمهم من التعليم الرسمي.

جرى في عام ٢٠٠١ تعطيل تنفيذ خطة النهوض التربوي مع إيقاف العمل بمناهج التاريخ التي كانت قد صدرت بشكل مستقل عن وثيقة المناهج، وسُحبت كتب التاريخ التي وضعت حتى تاريخه من التداول. كما أن عملية تقييم المناهج الجديدة التي انطلقت في عام ٢٠٠٠ بتكليف من وزارة التربية، وبإشراف مكتب اليونسكو الإقليمي للتربية لم تعد مرغوبة، فلما أُنجزت الدراسة نهائياً في عام ٢٠٠٣، لم تكن الوزارة في وارد النظر في نتائجها.

يمكن القول إن سياقاً جديداً للسياسة التربوية انطلق في هذه الفترة. ويحتاج فحص مكونات هذه السياسة إلى بحث مطوّل. نكتفي بالقول هنا إن من أبرز أركان هذه السياسة الجديدة كان أسلوب تعيين المعلمين، الذي شكّل قطعاً كلياً مع سياسة تعيين المعلمين الرسميين المعتمدة منذ الاستقلال. السياسة الجديدة شرّعت عامي ٢٠٠١ و٢٠٠٢، وهي ما زالت سارية المفعول إلى يومنا هذا، مع أنه مرّ على وزارة التربية منذ عام ٢٠٠٠ إلى اليوم ثمانية وزراء تربية وتعليم عالٍ، وست رؤساء حكومات ورئيسان للجمهورية.

## سياسة جديدة لتعيين المعلمين وتأثيراتها

عالجنا هذا الموضوع بالتفصيل في دراسة نشرت في عام ٢٠٠٢<sup>(٢)</sup>، ونكتفي هنا بتقديم أبرز عنصر في هذه السياسة.

**نوعية التعليم في المدارس الثانوية الرسمية ما زالت جذابة ومقبولة... ويمكن أن يعزى ذلك لعاملين إثنين المعلمين يعينون بناء على شهادة الإجازة... وتدار شؤون المدارس الثانوية مركزياً... ما يجعلها أكثر انضباطاً**

كان تعيين المعلمين الرسميين في لبنان يتم استناداً إلى التخرّج من مؤسسات لإعداد المعلمين، أي دور المعلمين وكلية التربية. وهذا يعني استناد التعيين إلى الأهلية المهنية في التعليم (التفرغ للدراسة في مؤسسات الأعداد والتخرّج منها) وإلى تكافؤ الفرص أمام الشباب والاستحقاق (مباراة الدخول إلى مؤسسات الأعداد).

وخلال الحرب، بدأ الالتحاق بالتعليم عن طريق التعاقد والضغط السياسية، وكان التعاقد قبل ذلك هامشياً.

وتعتبر الفترة الممتدة بين عامي ١٩٨٥ و٢٠٠١ فترة نزاع بين سياسة الإعداد السابقة وسياسة التعاقد الجديدة. في عام ٢٠٠١ حُسمَ هذا النزاع لصالح التعاقد، مع صدور القانون ٣١٤ تاريخ ٢٠٠١/٤/٩ بعنوان: إعفاء بعض الناجحين في مباراة ١٩٨٧ لقبول طلاب في كلية التربية لإعداد شهادة الكفاءة من شرطي السن والمباراة، الذي صدر خلافاً لرأي مجلس الخدمة المدنية كما ورد في حيثيات القانون نفسه. وقد مارست مجموعة أشخاص تنطبق عليهم حالة المشاركة في مباراة جرت قبل ١٤ سنة ضغوطاً (سياسة) لأجل تطويع التشريع القانوني لمصلحتها.

بعد أربعة أشهر صدر القانون ٣٤٤ الذي شرّع التعيين عن طريق التعاقد وألغى عملياً نظام الإعداد في دور المعلمين. وفتح قانون ثانٍ (رقمه ٢٨٦ تاريخ ٢٠٠١/١٢/١٤) الباب لغير حملة الإجازات. وهكذا أُلغى مبدأ الإعداد السابق، ولم تعد الإجازة شرطاً للتعيين، وحُصر التنافس للتعيين بين المتعاقدين. ثم جرى تشريع هذه الأمور جميعاً في قانون ثالث رقمه ٤٤٢ صدر في عام ٢٠٠٢، والذي يشكل منذ ذلك الحين إلى اليوم المرجع الذي تُحال إليه كل المباريات والتعيينات التي تمّت بعد عام ٢٠٠٢ في التعليم الابتدائي. وقد صدر قانون مشابه للتعليم الثانوي في الوقت نفسه (قانون ٢٠٠٢/٤٤١)، مع فارق وحيد أنه لا يعفي المرشحين للتعليم الثانوي من الإجازة كما يحصل في التعليم الابتدائي.

**الحصيلة الأخيرة لهذه السياسة، هي تراجع في نوعية التعليم الرسمي وفي عدد المتابعين فيه وفي عدد الناجحين منه**

(٢) الامين، عدنان ٢٠١٢، سياسة تعيين المتعاقدين في الوظيفة العامة في لبنان: مثال المعلمين الرسميين، مجلة الدفاع الوطني، عدد ٨٢،

<http://www.lebarmy.gov.lb/article.asp?In=ar&id=33088>

## التغيرات الحاصلة

التعاقد يتمّ عن طريق العلاقة الشخصية التي قد تحمل بعداً سياسياً، لكن التعيين سياسي. يجب أن يتكاثر المتعاقدون ويتجمّعون ويجرون اتصالات واسعة ويتحرّكون في الشارع وفي وسائل الإعلام في عمليات ضغط مستمرة حتى يحصلون على فرصة المشاركة في مباراة محصورة بهم. وهذا يتم مرّة كل بضعة سنوات. لذلك يزيد عدد المتعاقدين بصورة دائمة، وقد تراوح عددهم بين ١٢ و١٣ ألف متعاقد خلال السنوات العشر الماضية. وينجم عن ذلك أنه من بين كل عشرة معلمين اليوم هناك سبعة موظفين وثلاثة متعاقدين كما تبين أعداد هؤلاء وأولئك للعام ٢٠١٢/٢٠١١.

تعتبر الفترة الممتدة بين عامي ١٩٨٥ و ٢٠٠١ فترة نزاع بين سياسة الإعداد السابقة وسياسة التعاقد الجديدة. في عام ٢٠٠١ حُسم هذا النزاع لصالح التعاقد... ألغي مبدأ الإعداد السابق، ولم تعد الإجازة شرطاً للتعيين، وحُصر التنافس للتعيين بين المتعاقدين

والملاحظ أن المعيّنين من المتعاقدين يغيّرون من المعالم المهنية للهيئة التعليمية: زيادة غير المعديّن تروياً، واستمرار النسب العالية لغير الجامعيين في التعليم الابتدائي والمتوسط (أكثر من النصف)، وتناقص في نسبة الشباب (بسبب التأخر في التعيين بعيداً عن سنوات التخرج).

كما أنهم باتوا ينشرون جواً من التراخي في توزيع الأنصبه والمهام في المدرسة وفيها تخلي الموظفين عن جزء من أنصبتهم، بسبب الضغوط الممارسة من أجل حصول المتعاقدين على ساعة تعاقد أو أكثر تكون بمثابة بطاقة دخول إلى مباريات التعيين عندما تحصل. ثم أن التعاقد لا يحصل طبقاً لحاجات المدارس بقدر ما يحصل طبقاً لضغوط أصحاب طلبات التعاقد. بكلام آخر أن عملية التعاقد والضغوط التي تصاحبها من الداخل والخارج سَيّست إدارة شؤون المدرسة. علماً بأن تعيين المديرين في مناصبهم ونقلهم ما زالت تحكمها الاعتبارات السياسية، ولم تجد بعد كل الوثائق التي أنتجت والدورات التدريبية التي نُظمت في تحسين شؤون إدارة المدارس طريقها الى التنفيذ.

التراجع أصاب جميع مراحل التعليم في القطاع الرسمي على حدّ سواء. وإذ بلغت حصة هذا القطاع الإجمالية ٣٩٪ عام ٢٠٠١، ولكنها ما لبثت أن تراجعت إلى ٣٠٪ عام ٢٠١٢. التعليم الابتدائي خسر أكثر من ١٠ نقاط مئوية بين هذين العامين ووصلت حصته إلى ٢٦٪ فقط، وفي المقابل فإن التعليم المتوسط خسر ١٣ نقطة. وحده التعليم الثانوي الذي خسر ثماني نقاط مئوية ما زال يستقطب اليوم ٤٧٪ من طلبة هذه المرحلة

## فقدان الثقة بالتعليم الرسمي

في هذا المناخ العام المتفاقم يبدو أن الأهل بدأوا يفقدون ثقتهم بالمدارس الرسمية، فينصرفون عنها ويذهبون بأولادهم إلى التعليم الخاص.

في هذا الوقت توفر المدارس الخاصة حتى لذوي الدخل المحدود فرص جذب لهم وأولادهم في حضن الجماعة. إن تحليلاً لتطور إعداد التلاميذ الملحقين بمدارس جماعاتهم في العقد الأخير تستحق دراسة على حدة.

أما الحصيلة الأخيرة لهذه السياسة، فهي تراجع في نوعية التعليم الرسمي وفي عدد المتابعين فيه وفي عدد الناجحين منه.

## الأداء العام للطلبة - التقدم الى الامتحانات الرسمية والنجاح فيها

هبط عدد مرشحي التعليم الرسمي لامتحانات الشهادة المتوسطة من ٢٤ ألفاً عام ٢٠٠٢/٢٠٠١ إلى حوالي ١٩ ألفاً عام ٢٠١١/٢٠١٢، علماً بأن المرشحين لهذه الشهادة في القطاع الخاص زادوا عشرة آلاف طالب في الفترة نفسها. وبالتالي فإن حصة مرشحي القطاع الرسمي من مجموع المرشحين انخفضت من ٤٤٪ إلى ٣١٪ في فترة السنوات العشر الماضية.

في هذا الوقت كانت نسبة نجاح طلبة القطاع الرسمي في هذه الامتحانات أدنى أيضاً من نسبة نجاح طلبة القطاع الخاص بصورة مستمرة خلال السنوات العشر الماضية، وهو ما يعبر بصورة مباشرة عن انخفاض نوعية التعليم في القطاع الرسمي. فمن كل عشرة طلاب في التعليم الرسمي يتقدمون إلى امتحانات الشهادة المتوسطة بنجاح ٥ فقط اليوم مقابل ٧ من ١٠ في التعليم الخاص.

### التعليم الثانوي الرسمي ما زال يجذب

ما يثير الاهتمام أنه بعد أن تجري عملية التمييز والاصطفاء مع نهاية المرحلة الأساسية لصالح القطاع الخاص، يحدث تحوّل في اتجاهات الطلبة نحو القطاع الرسمي. إذ يُلاحظ أن عدد مرشحي القطاع الرسمي للشهادة الثانوية هو أكبر بكثير من الذين ينجحون في شهادة البريفيه. فقد نجح في هذه الشهادة في التعليم الرسمي ٨,٩ آلاف طالب عام ٢٠١١، لكن عدد طلاب القطاع الرسمي الذين تقدموا إلى امتحانات الشهادة الثانوية بلغ في العام نفسه ١٦,٩ ألف طالب. صحيح أننا نتكلم عن فوجين مختلفين في العام نفسه لكن الفرق الكبير بين الرقمين، والذي يساوي سبعة آلاف طالب، يدل على ما يلي: أن طلاباً من القطاع الخاص يتجهون بعد النجاح في الشهادة المتوسطة إلى المدارس الثانوية الرسمية. وهذا معناه أن نوعية التعليم في المدارس الثانوية الرسمية ما زالت جذابة ومقبولة، وأن كلفة الدراسة في التعليم الثانوي الخاص تصبح عبئاً على الأهل، فما أن يتأكدوا من أن أبناءهم وبناتهم تجاوزوا عقدة البريفيه، وصارت طريق التعليم الثانوي مفتوحة أمامهم بكلفة قليلة، حتى يبادرون إلى إلحاق أولادهم بالمدارس الثانوية الرسمية.

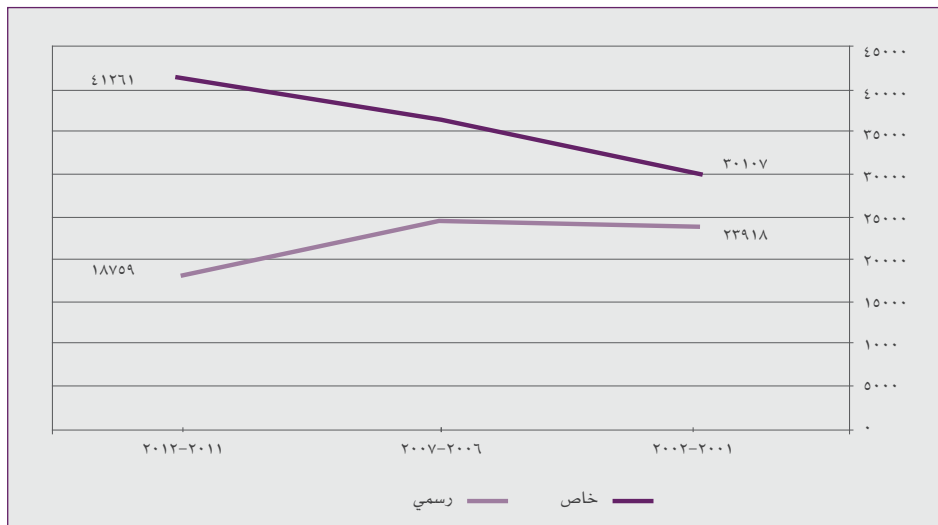
**يزيد عدد المتعاقدين بصورة دائمة، وقد تراوح عددهم بين ١٢ و١٣ ألف متعاقد خلال السنوات العشر الماضية من بين كل عشرة معلمين اليوم هناك سبعة موظفين وثلاثة متعاقدين**

إن الفرق في نوعيّة التعليم بين مرحلتَي التعليم الأساسي والثانوي في القطاع الرسمي يمكن أن يُعزى لعاملين اثنين. الأول، أن المعلمين يعيّنون في المرحلة الثانوية بناء على شهادة الإجازة (بينما يتم التخلي عن شرط الإجازة في التعليم الأساسي). ثم أن الناجحين في المباراة يتدرّبون في الجامعة (كلية التربية) ويحصلون منها أحياناً على شهادة الكفاءة في التعليم الثانوي، وهذا لا يحصل مع المعلمين الابتدائيين (الذين يعلّمون في التعليم الأساسي). العامل الثاني يتعلق بإدارة شؤون كل من مدارس التعليم الأساسي من جهة والمدارس الثانوية من جهة أخرى. الأولى تنوزع إدارتها بين الإدارة المركزية والمناطق، بينما تُدار الثانية مركزياً من قبل مديرية التعليم الثانوي بصورة مباشرة، ما يجعلها أكثر انضباطاً. هذه الفروق تشير إلى أهمية وأثر كيفية إدارة شؤون المدارس على نوعية التعليم.

مع التحرك باتجاه القطاع الرسمي في المرحلة الثانوية يرتفع عدد الطلاب فيه وتزيد نسبة الطلبة ذوي الأداء الجيد، فتتغير صورة الترشيح لامتحانات المرحلة الثانوية مقارنة بالمرحلة المتوسطة. صحيح أن عدد المرشحين في القطاع الرسمي يبقى أدنى من عدد مرشحي القطاع الخاص (١٦.٩ ألف في الرسمي مقابل ٢٣.٣ ألف في الخاص عام ٢٠١٢/٢٠١١)، إلا أن نسبة النجاح في القطاع الرسمي تصبح أعلى من نسبة النجاح في القطاع الخاص في امتحانات الشهادة الثانوية، بحيث تصبح الصورة هنا معاكسة لصورة التعليم المتوسط.

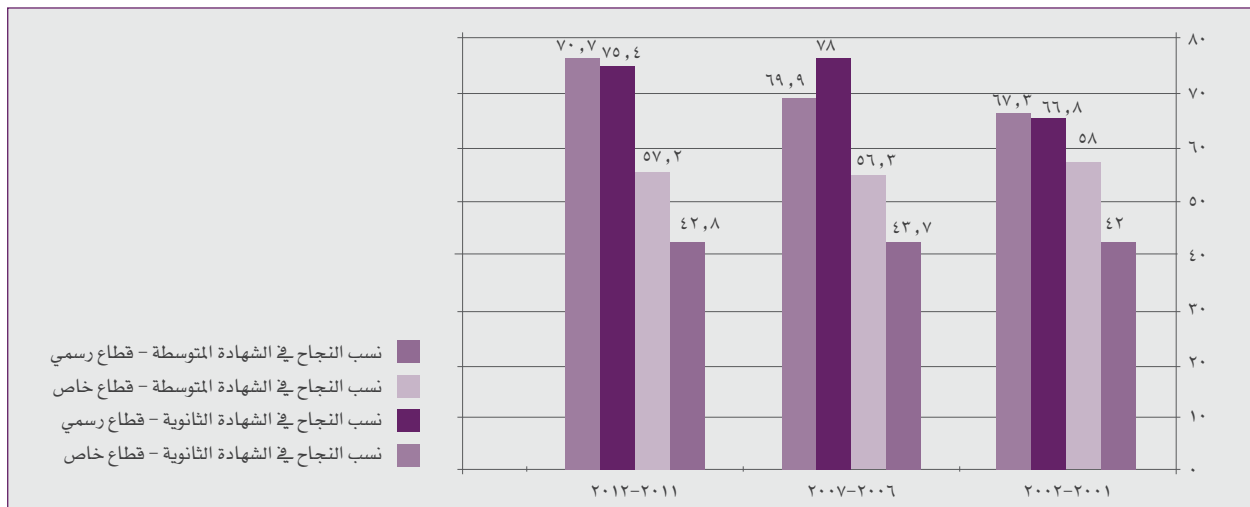
### الشكل رقم (٣)

عدد المرشحين للشهادة المتوسطة



### الشكل رقم (٤)

نسب النجاح في الشهادة المتوسطة والثانوية



## أداء الطلبة في المواد الدراسية

تسمح لنا معدّلات العلامات بالكشف عن نقاط الضعف في أداء طلبة القطاع الرسمي التي تقسر ما لاحظناه أعلاه من انخفاض في نسب النجاح في الشهادة المتوسطة في هذا القطاع.

تشابه النتائج تشابهاً شديداً بين القطاعين في مواد اللغة العربية والتاريخ والجغرافيا والتربية الوطنية، ولو أنّ هذا التشابه مقلق. فمستوى أداء الطلبة في اللغة العربية كان ضعيفاً في القطاعين على حدّ سواء عام ٢٠٠٢/٢٠٠١ وهو أصبح أكثر سوءاً عام ٢٠١٢/٢٠١١. وهذا يشير إلى أنّ هناك تردياً عاماً في تعليم اللغة العربية لا فرق فيه بين قطاع وآخر. التشابه المقلق الثاني هو التشابه في معدّلات الطلبة في مادة التاريخ التي هي الأعلى بين جميع المواد، في القطاعين، وفي العامين ٢٠٠٢/٢٠٠١ و٢٠١٢/٢٠١١ على حدّ سواء. مرد القلق أنّ مادة التاريخ هي المادة الوحيدة التي لم تصدر فيها مناهج جديدة ولا كتب جديدة. هي مادة مهملة في معظم المدارس وتعلّم عموماً في الصف التاسع فقط. هذا التشابه الثاني يشير إلى أنّ الامتحانات نفسها تجري بصورة توفر للطلبة علامات دعم أكثر مما تمتحن أداءً معيناً.

الفرق بين القطاعين نجده في مواد اللغة الأجنبية والعلوم والرياضيات، وهذا الفرق ظل مستقراً خلال السنوات العشر الماضية.

في اللغة الأجنبية يُلاحظ أنّ معدّلات العلامات في القطاعين هي دون معدّل النجاح، مع فارق لا يقلّ عن ١٢ نقطة مئوية لصالح القطاع الخاص.

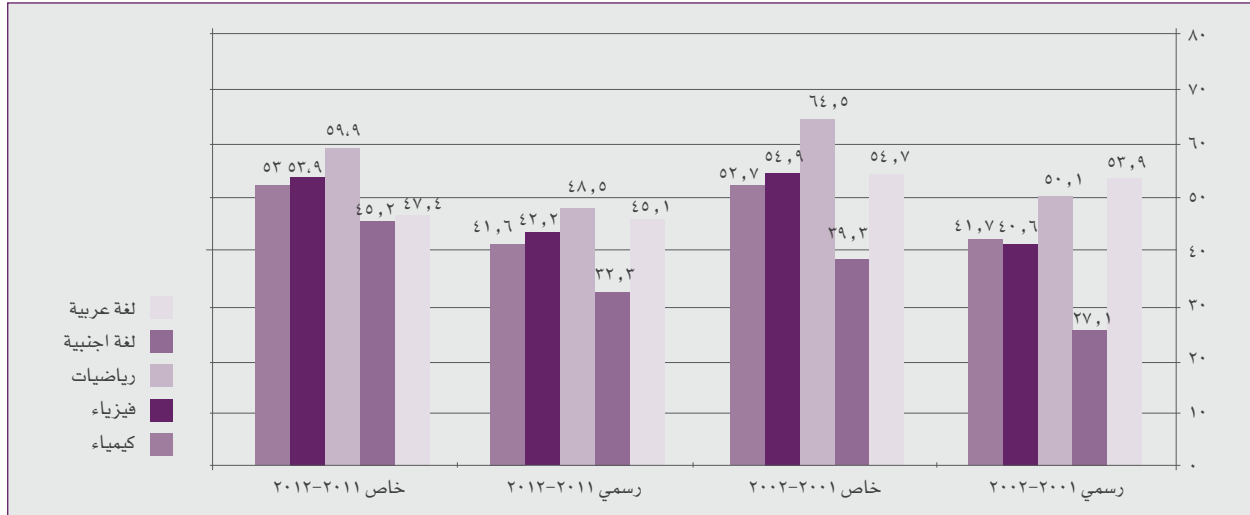
احتلّ لبنان المرتبة ٣١ على ٤٥ دولة وكان معدّل العلامات التي حصل عليها طلابه في الرياضيات ٤٣٣ فقط، أي دون المعدّل الدولي (٥٠٠)، وذلك في عام ٢٠٠٣

في الرياضيات تتراوح علامات طلبة القطاع الرسمي بين معدّل النجاح (٥٠٪) وما دونه، بينما ترتفع علامات طلبة القطاع الخاص فوق معدّل النجاح الى ما بين ١٠ و ١٥ نقطة مئوية وهو فرق لا يقلّ أهمية عن الفرق الملحوظ في اللغة الأجنبية.

والفرق كبير أيضاً بين القطاعين في مواد العلوم الثلاث (كيمياء، فيزياء، علوم الحياة)، علماً بأن علامات طلبة القطاع الرسمي في العلوم، بخلاف الرياضيات، هي دائماً دون معدّل النجاح، بصورة تشبه اللغة الأجنبية. ولعل الأمرين مرتبطان، أي أنّ انخفاض علامات طلبة القطاع الرسمي في العلوم مرتبط بتدني علاماتهم في اللغة الأجنبية، باعتبار أنّ صوغ الأجوبة في العلوم التي تدرّس باللغة الأجنبية تحتاج إلى بنى لغوية أكثر مما تحتاجها الأجوبة على أسئلة الرياضيات.

## الشكل رقم (٥)

نسب النجاح في الشهادة المتوسطة والثانوية



## أداء الطلبة في الاختبارات الدولية في العلوم والرياضيات

انخفاض أداء طلبة القطاع الرسمي في العلوم والرياضيات واللغة الأجنبية يؤدي، إذا ما جمع طلاب القطاعين معاً، إلى انخفاض عام في معدلات هذه المواد مقارنةً بالإنسانيات. كما أن الفرق بين العلوم والرياضيات يؤدي، إذا ما جُمع طلاب القطاعين معاً، إلى انخفاض معدلات طلبة لبنان في هذه المرحلة (المتوسطة) في العلوم مقارنة بالرياضيات. وهذا ما ظهر بالضبط في نتائج الاختبارات الدولية المسماة تيمس (TIMSS)<sup>(٢)</sup>، التي أجريت في لبنان على طلبة الصف الثامن (أي في المرحلة المتوسطة) خلال الأعوام ٢٠٠٣، ٢٠٠٧، ٢٠١١.

لقد احتل لبنان المرتبة ٣١ على ٤٥ دولة وكان معدّل العلامات التي حصل عليها طلابه في الرياضيات ٤٣٣ فقط، أي دون المعدّل الدولي (٥٠٠)، وذلك في عام ٢٠٠٣. وظلّت معدّلاته دون المعدّل الدولي بكثير خلال العامين ٢٠٠٧ و٢٠١١. أمّا في العلوم فكان وضع لبنان أسوأ. فقد احتل المرتبة ٤١ (على ٤٥) عام ٢٠٠٣ وظلّ في المراتب الدنيا حتى بين الدول العربية عامي ٢٠٠٧ و٢٠١١.

التقارير الدولية التي صدرت وبينت موقع لبنان في العلوم والرياضيات لم تثر نقاشات عامة ولم تكن يوماً مدار مسالة. ولم تشكل هي ونتائج الشهادة المتوسطة ولو ٥٪ من الضجة التي تحدثها مثلاً إجراء مباراة لتعيين المعلمين المتقاعدين، الذين سيعلمون طلبة المرحلتين الابتدائية والمتوسطة، ويوصلونهم الى النتائج المذكورة.



### الجدول رقم (١)

توزيع نتائج تحصيل طلبة الصف الثامن في الدول العربية  
في اختبارات TIMSS لمادة الرياضيات

TIMSS ٢٠١١			TIMSS ٢٠٠٧			TIMSS ٢٠٠٣		
المرتبة	المعدل	البلد	المرتبة	المعدل	البلد	المرتبة	المعدل	البلد
٢٣	٤٥٦	الإمارات	٢٨	٤٤٩	لبنان	٣١	٤٣٣	لبنان
٢٥	٤٤٩	لبنان	٣١	٤٢٧	الأردن	٣٢	٤٢٤	الأردن
٣٠	٤٢٥	تونس	٣٢	٤٢٠	الأردن	٣٥	٤١٠	تونس
٣٣	٤١٠	قطر	٣٥	٣٩٨	البحرين	٣٦	٤٠٦	مصر
٣٤	٤٠٩	البحرين	٣٧	٣٩٥	سوريا	٣٧	٤٠١	البحرين
٣٥	٤٠٦	الأردن	٣٨	٣٩١	مصر	٣٨	٣٩٠	فلسطين
٣٦	٤٠٤	فلسطين	٣٩	٣٨٧	الجزائر	٤٠	٣٨٧	المغرب
٣٧	٣٩٤	السعودية	٤٠	٣٨١	المغرب	٤٣	٣٣٢	السعودية
٣٩	٣٨٠	سوريا	٤٢	٣٧٢	عمان			
٤٠	٣٧١	المغرب	٤٣	٣٦٧	فلسطين			
٤١	٣٦٦	عمان	٤٥	٣٥٤	الكويت			
			٤٧	٣٢٩	السعودية			
			٤٩	٣٠٧	قطر			
	٥٠٠			٥٠٠			٥٠٠	المعدل الدولي
٤٢			٤٩			٤٥		عدد الدول

### خلاصة

لقد تضمّنت خطة تطوير التعليم العام ٢٠١٠-٢٠١٥ التي وضعتها وزارة التربية والتعليم العالي في عام ٢٠١٠ بنداً خاصاً بتحسين نوعية التعليم في لبنان. واشتمل هذا البند على ضرورة توفير هيئة تعليمية معدة مهنيًا بشكل جيد في التعليم الأساسي والثانوي. هذه الخطة أقرتها الوزارة كتنفيذ للاستراتيجية الوطنية للتربية والتعليم التي أقرتها الحكومة في العام نفسه. وها نحن اليوم نجد أنه من الناحية العملية استمر العمل بالسياسة التي كانت سائدة منذ عشر سنوات والقائمة على تسييس مهنة التعليم وليس رفع كفاءتها.

**لا بدّ من تكافؤ فرص التعيين على أساس الكفاءة التربوية الجامعية فقط، وضع نظم جديدة لصلاحيات مديري المدارس بما يعزز التنافس على أساس الكفاءة والإنجاز**

لا بدّ من الالتزام بمضمون الاستراتيجية ثم الخطة، والعمل على أمرين متوازيين: (١) اصدار تشريع جديد حول شروط تعيين الهيئة التعليمية، تقوم على تكافؤ فرص التعيين على أساس الكفاءة التربوية الجامعية فقط، (٢) وضع نظم جديدة لصلاحيات مديري المدارس الرسمية وشروط اختيارهم، بما يعزز التنافس على أساس الكفاءة والإنجاز.

## تجربة لبنان في إدخال معايير الجدارة والتنافس إلى الوظيفة العامة<sup>(١)</sup>

### لمياء المبيّض بساط

مديرة معهد باسل فليحان المالي والاقتصادي

### سابين حاتم

خبيرة اقتصادية وأمينة سر شبكة غيفت مينا-معهد باسل فليحان المالي والاقتصادي

### كارل ربحان

منسق برامج-معهد باسل فليحان المالي والاقتصادي



ننشر في ما يلي ملخص الدراسة البحثية القيادة في القطاع العام: تجربة لبنان في تأسيس نظام توظيف تنافسي للمناصب العليا في الإدارة العامة، التي قدّمت خلال المؤتمر المشترك لمنظمتي IIAS-IASIA<sup>(٢)</sup> الذي عُقد في المنامة - البحرين، من الأول إلى السادس من حزيران ٢٠١٣، تحت عنوان آفاق ومستقبل الإدارة العامة.

### مقدمة

في آب (أغسطس) من العام ٢٠٠٥، نفّذت الحكومة اللبنانية مبادرة تهدف إلى اعتماد المهنية في إجراءات توظيف كبار المسؤولين في مناصب صنع القرار والمناصب القيادية في الإدارة العامة. وقد استهدفت العملية، التي استمرت من تشرين الأول ٢٠٠٥ إلى تموز ٢٠٠٦، ٣٩ منصباً من مناصب الفئة الأولى في الإدارة اللبنانية، كما وتم إشراك القطاع الخاص ومنظمات المجتمع المدني في العملية. وكانت هذه المبادرة على نقيض من الممارسات المعتادة التي غالباً ما تحيط بتعيين كبار المسؤولين في لبنان. قد حاولت الحد من تسييس جهاز الخدمة المدنية العالق في نظام الوساطة النابع من التبعية السياسية والروابط العائلية والانتماء الطائفي. وقد مثلت المبادرة قفزة إلى الأمام باتجاه تأسيس نظام توظيف يؤدي إلى تعيين أصحاب الكفاءة والمهارة في المراتب العليا من الإدارة اللبنانية.

ومع أنها واجهت صعوبات تشريعية وتنفيذية، وكانت بحلول عام ٢٠٠٨ قد أوقفت مما أدى إلى استئناف إجراءات التوظيف السابقة، فإن المبادرة تظلّ، برغم ذلك، تجربة رائدة، في القطاع العام وإصلاح قيادة الخدمة العامة في لبنان. وتعتبر الصعوبات والتحديات العديدة التي واجهتها ظاهرة مشتركة تعاني منها دول منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا.

(١) يتوفر نص الدراسة الكامل باللغة الإنكليزية في الموقع الإلكتروني لمعهد باسل فليحان المالي والاقتصادي:

<http://www.institutdesfinances.gov.lb/english/loadFile.aspx?pageid=1699&phname=FileEN>

(٢) International Institute of Administrative Sciences and the International Association of Schools and Institutes of Administration.

[www.iias-iisa.org](http://www.iias-iisa.org)

## آفاق إصلاح القيادة والخدمة العامة

لقد أصبح حسن سير وجدارة جهاز الخدمة العامة (القطاع العام) شرطاً أساسياً للأداء القويم في مجالات السياسة العامة الخمسة التالية: الحكومة، توفير السلع والخدمات العامة، والسياسة الاقتصادية، إنفاذ السياسة المالية، والاستدامة المالية.

فجهاز الخدمة العامة يؤهل للحكم الرشيد، ويسمح بتوفير المنافع العامة بالحجم والفاعلية المطلوبين. وهو يجعل الإصلاح ممكناً من خلال السياسة الاقتصادية، نظراً لارتباطه العضوي بإدارة الإنفاق العام بفاعلية، وبالإدارة الضريبية الكفؤة. كما ويتوقع أن يعيد جهاز الخدمة المدنية تشكيل هيكلته بما يتماشى مع تلبية أهداف الاستدامة المالية طويلة الأمد.

يرتبط إصلاح الخدمة المدنية على نحو لا ينفصم بإجراء تحسين في أنظمة الإدارة الكلية التي تحكمه. وبما أن الهدف يتمثل في تحسين نوعية الخدمات العامة ورسم السياسات العامة وكذلك ضمان القيمة مقابل المال في إدارة الأموال العامة، فإن إصلاحات الخدمة العامة استهدفت بالتالي مكونات أساسية مثل الحجم، وسياسات الرواتب الأجور، والمساءلة<sup>(٢)</sup>.

ومع ذلك، فإن هذه المقاربة الأساسية لإصلاح الخدمة المدنية، التي تركز على الإدارة، قد ارتبطت بنموذج مكمل لها يشدد على أهمية العاملين، وبالتالي أهمية القيادة، في مواكبة التغيير. وكما يشير ر. كريمر إلى ذلك، فإن الحوكمة هي أكثر من آليات الإدارة العامة وأكثر من تحليل التكلفة-الربح بنزاهة وتجرد. ومثلنا نحن، بقية البشر، فإن القائمين على الإدارة العامة هم بشر أيضاً<sup>(٣)</sup>.

**عام ١٩٥٩ تم تأسيس مجلس الخدمة المدنية بهدف مركزة التوظيف، والتقليل من ظاهرة المحاباة والتدخل السياسي في عملية التوظيف، دون أن يتم تحديثه على ضوء التوجهات الحديثة أو على ضوء متطلبات الإدارة بعد الحرب**

وبمكاملة المهارات، وتحفيز الناس، وتعزيز ثقافة المبادرة، فإن القيادة تحرص على التحسين الكلي لأداء الخدمة العامة. وفي الواقع، فإن تحفيز الناس، الذي يمثل عقيدة مركزية في القيادة التنظيمية، مقرون على نحو لا ينفصم مع الإدارة الموجهة نحو الأداء والنتائج. وبالفعل، فإن منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية تؤكد أن الحكومات، لكي تزرع ثقافة الأداء لدى موظفي الخدمة العامة، تحتاج إلى أن تكون قادرة على أن توجد الدافع لديهم باتجاه الإنجاز<sup>(٤)</sup>. فالأفراد الذين يشغلون فعلاً مناصب تضعهم في هذا التقاطع المهم بين صنع الاستراتيجية والتنفيذ، والذين يحتاجون إلى إظهار مهارات قيادية من أجل تنفيذ السياسات العامة، هم من الكوادر العليا للإدارة العامة<sup>(٥)</sup>.

Salvatore Schiavo-Campo, Guilio de Tommaso, and Amitabha Mukherjee, "Government Employment and Pay in Global Perspective" (The World Bank, 1997), 5-6. <http://www.u4.no/recommended-reading/government-employment-and-pay-in-global-perspective-a-selective-synthesis-of-international-facts-policies-and-experience/>

Ibid., 34-35. (٤)

Robert Kramer, "Beyond Max Weber: Emotional Intelligence and Public Leadership" (paper presented at the 10th Annual Conference, Network of Institutes and Schools of Public Administration in Central and Eastern Europe, Krakow, Poland, 2002), 2. <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/nispacee/unpan004357.pdf>

OECD, "Public Sector Modernization: Governing for Performance", OECD Observer (October 2004): 2. (٦)

## تحويل كبار موظفي الجهاز المدني إلى قادة

إن تحسين أداء وفاعلية الخدمة العامة ككل هي بالتالي مسؤولية ملقاة جزئياً على عاتق كبار الموظفين ومسؤولين التنفيذيين<sup>(٧)</sup>، ومن بين أهم مكونات هذه المسؤولية إمكانياتهم كقادة - مدراء. وبهذا فإن التحدي هو تأسيس خدمة عامة كفؤة وحديثة ومستدامة، يتقلد فيها الأشخاص المناسبون المناصب المناسبة، وتتماشى فيها السيرة الوظيفية والأهداف والمكافآت. لذا على الحكومة أن تجذب وتطور القادة وتحتفظ بهم في مناصبه الرئيسية. كما أن القيادة ضمن الحكومة قد تساهم بدورها في مأسسة الحوكمة العامة الرشيدة، مما يسمح بالتالي للحكومات بأن تستجيب بصورة فعّالة لاحتياجات المواطنين بينما تبقى على اطلاع بالتوجهات العالمية الحديثة<sup>(٨)</sup>.

عدد الشغور على مستوى كبار المسؤولين وصناعة القرار ضمن الحكومة المركزية، يساوي نسبة ٤١٪

## جهاز الخدمة المدنية في لبنان

بموجب المرسوم الاشتراعي رقم ١١٢ المؤرخ ١٢/٦/١٩٥٩، تم تأسيس مجلس الخدمة المدنية ليكون الهيئة المركزية المسؤولة عن استخدام الموظفين في الإدارة، وأنيطت بالمجلس صلاحيات واسعة تشمل عملياً كافة نواحي إدارة العاملين في كافة الوزارات والهيئات المستقلة، باستثناء الجيش وقوى الأمن والجهاز القضائي. لكن هذا النظام، الذي أسس أصلاً بهدف مركزية التوظيف، والتقليل من ظاهرة المحاباة في التوظيف والتدخل السياسي في عملية التوظيف، ظل قائماً من الناحية الفعلية<sup>(٩)</sup> دون أن يتم تحديثه على ضوء التوجهات الحديثة أو على ضوء متطلبات الإدارة بعد الحرب. ولذلك فقد كان آخر إصلاح بنيوي شامل شهده الجهاز المدني.

وبينما كان تأسيس مجلس الخدمة المدنية قفزة كبيرة باتجاه إرساء ممارسة قائمة على الجدارة والاستحقاق، مع إعطائه نفس الصلاحيات المعطاة للوزارات، فقد خسر المجلس تفويضه أثناء الحرب الأهلية وتعرض لتعدّيات سياسية وصلت إلى حدّ تهديد بقائه في العام ١٩٩٥<sup>(١٠)</sup>. وبعد الحرب، كان مستوى الفاعلية في تقديم الخدمات متدنياً، وفي قلب المشكلة كان يقع الجهاز المدني الذي عانى من غياب نظام حديث لإدارة الموارد البشرية، ومن نقص العاملين المدربين ذوي المؤهلات العالية، ومن انخفاض المستوى الكلي للمهارات والكفاءات بسبب نظم التوظيف والتحفيز والتدريب التي عفا عليها الزمن. وأصبح إرث الحرب الأهلية اللبنانية أكثر ثقلًا مع رحيل حوالي ٢٠٠,٠٠٠ من المهنيين والعمال المهرة<sup>(١١)</sup>.

في محاولة لإرساء ثقافة الشفافية والمساءلة في التعيينات التي تطل المناصب القيادية في القطاع العام، شكّلت لجنة مؤلفة من كبار الموظفين في القطاعين العام والخاص إضافة إلى خبراء أكاديميين

OECD, Government at a Glance 2011 (OECD Publishing, 2011), 92.

(٧)

[http://www.oecd-ilibrary.org/governance/government-at-a-glance-2011\\_gov\\_glance-2011-en](http://www.oecd-ilibrary.org/governance/government-at-a-glance-2011_gov_glance-2011-en) Ibid.

OECD, Public Sector Leadership for the 21<sup>st</sup> Century (Paris: OECD Publishing, 2001), 12-13.

(٨)

Fawzi Hobeiche, Al wazifa al- Amma wa idarat shou'oun al-muwazzafin (Beirut: Sader Publishers, 2008), 60.

(٩)

Simona Subotic, "Lebanon: Enhancing Meritocratic Recruitment within the Senior Civil Service", Case studies in governance and public management in the Middle East and North Africa 2 (February 2011): 10.

(١٠)

[http://www.dsg.ae/portals/o/DSG\\_WB\\_Case\\_Study\\_2\\_English.pdf](http://www.dsg.ae/portals/o/DSG_WB_Case_Study_2_English.pdf)

Schiavo-Campo et al., "Government Employment and Pay", 30.

(١١)

وطبقاً لتقرير صادر عن مجلس الخدمة المدنية اللبناني بتاريخ ٢٠/١٠/٢٠١٠، فإن عدد الشغور في كافة الفئات وصل إلى ١٥,٣٤٤ من أصل ٢٢,٠٢٩ منصباً وظيفياً بدوام كامل، وهنالك، بموازاة هذا العدد الكبير من الشغور، ٦١ منصباً شاغراً على مستوى كبار المسؤولين وصناعة القرار ضمن الحكومة المركزية، من أصل ما مجموعه ١٥٠ وظيفة، أي ما يساوي نسبة شغور في المناصب القيادية بواقع ٤١٪. وتبلغ هذه النسبة ٧٠٪ على امتداد الجهاز المدني (بما في ذلك المؤسسات العامة). وبالإضافة لذلك، فإن الجهاز المدني يشهد عموماً منحى تقدم في السن وهو بحاجة ملحة لموظفين الشباب متمتعين بالكفاءة، حيث أن متوسط أعمار الفئة الأولى من موظفي الجهاز المدني يبلغ ٥٨ سنة بينما يبلغ متوسط أعمار موظفي الفئة الثانية ٥٦ سنة<sup>(١٢)</sup>.

### تأسيس نظام توظيف تنافسي للمناصب القيادية في الإدارة العامة في لبنان

في محاولة لإرساء ثقافة الشفافية والمساءلة في التعيينات التي تطل المناصب القيادية في القطاع العام، ولتأسيس إطار عمل يسمح باستقطاب العناصر الأكثر كفاية على أساس تنافسي حرّ معياره الجدارة والمهنية، أطلقت الحكومة اللبنانية عام ٢٠٠٥ مبادرة طموحة لإضفاء الطابع المهني على عملية توظيف القياديين في الفئة الأولى من السلم الوظيفي، وشكّلت لهذه الغاية لجنة مؤلفة من كبار الموظفين في القطاعين العام والخاص إضافة إلى خبراء أكاديميين، عملوا سوياً على وضع نظام حديث مبني على أفضل الممارسات الدولية في هذا المجال<sup>(١٣)</sup>.

سعت العملية الجديدة إلى تأسيس نظام يسمح بإجراء توظيف مفتوح في المناصب القيادية فقط، من أجل تقليل التدخل السياسي في عملية التعيين، والسماح بمقارنة صحيحة بين الملفات الوظيفية والكفاءات المطلوبة في المنصب المعني

وقد استفادت المبادرة من دعم سياسي على أعلى المستويات، ومن أجواء الثقة والأمل التي أشاعتها ورشة الإصلاح والإعمار التي عمّت البلاد آنذاك والتي ربطت التقدم بالإصلاح المالي والتقني بإصلاح الموارد البشرية في الإدارة، مما دعم الثقة بالعملية. وكانت المبادرة قد سعت إلى تأسيس عملية تسمح بجذب وتطوير قادة للجهاز المدني والمحافظة عليهم، خارج عملية التوظيف التقليدية لمناصب الفئة الأولى. فطبقاً للمادة ١٢ من قانون الخدمة المدنية وتعديله رقم ٣١٦٩ المؤرخ ٢٩/٤/١٩٧٢، تملأ مناصب الفئة الأولى إما عبر ترقية مباشرة من الفئة الثانية أو عبر تعيين

خارجي، ويتم بعد ذلك إضفاء الطابع الرسمي على التعيين من خلال مرسوم صادر عن مجلس الوزراء<sup>(١٤)</sup>. أما العملية الجديدة، فسعت إلى تأسيس نظام يسمح بإجراء توظيف مفتوح في المناصب القيادية فقط، ولاسيما في ما يخص التعيينات الخارجية، من أجل تقليل التدخل السياسي في عملية التعيين، والسماح بمقارنة صحيحة بين الملفات الوظيفية والكفاءات المطلوبة في المنصب المعني.

OMSAR, Strategy for the Reform and Development of Public Administration in Lebanon (Beirut: OMSAR, 2011), 23-24. (١٢)

www.omsar.gov.lb/Cultures/en-US/Publications/Strategies/Pages/Strategy2011.aspx

Subotic, "Lebanon: Enhancing Meritocratic Recruitment", 12. (١٣)

Lebanese Republic, "Legislative Decree 112 1959", Lebanese Labor Watch, (١٤)

http://lebaneselw.com/index.php?option=com\_content&view=article&id=157&Itemid=80&lang=ar

ويحلول أيلول ٢٠٠٥، أجاز القانون من قبل مجلس الوزراء وأحيل إلى مجلس النواب للمصادقة عليه. وبما أن الأمر كان يتعلق في معظمه بقرارات الوزراء المعنيين، فقد بدأ تطبيق العملية أثناء انتظار تصويت مجلس النواب. وقد أدى هذا إلى تشجيع العديد من المهنيين الشبان، في لبنان والخارج، للانضمام إلى جهاز الخدمة المدنية بأمل المساهمة في إصلاحه<sup>(١٥)</sup>.

## الأهداف

- عندما أطلقت العملية في آب ٢٠٠٥، كانت أهدافها ومكوناتها قد رسمت بشكل واضح:
- تأسيس نظام توظيف شفاف قائم على الجدارة باستخدام المعايير المعلنة للتقييم والاختيار
- منهجية لتقييم المرشحين تناسب بيئة عمل موجّهة نحو النتائج والأداء.
- إجراءات تقييم تركز على قدرة الأداء المحتملة لدى المرشحين بدلاً من التركيز على الخلفية التعليمية.
- منهجيات سليمة لإجراء المقابلات.

وتسمح العملية للحكومة، على المدى المتوسط، بأن تتعرف إلى مدى الحاجة لتصميم بنية أجور جديدة للجهاز المدني، وأن تسعى إلى تأسيس سلم أجور يكون عادلاً وتنافسياً وكافياً لتوظيف وتحفيز القادة والموظفين العموميين المهرة والاحتفاظ بهم. وعلى المدى الأطول، فإن العملية ستسمح بإيجاد جهاز مدني قائم على الجدارة وغير ميسس إلى حد بعيد.

## مأسسة العملية

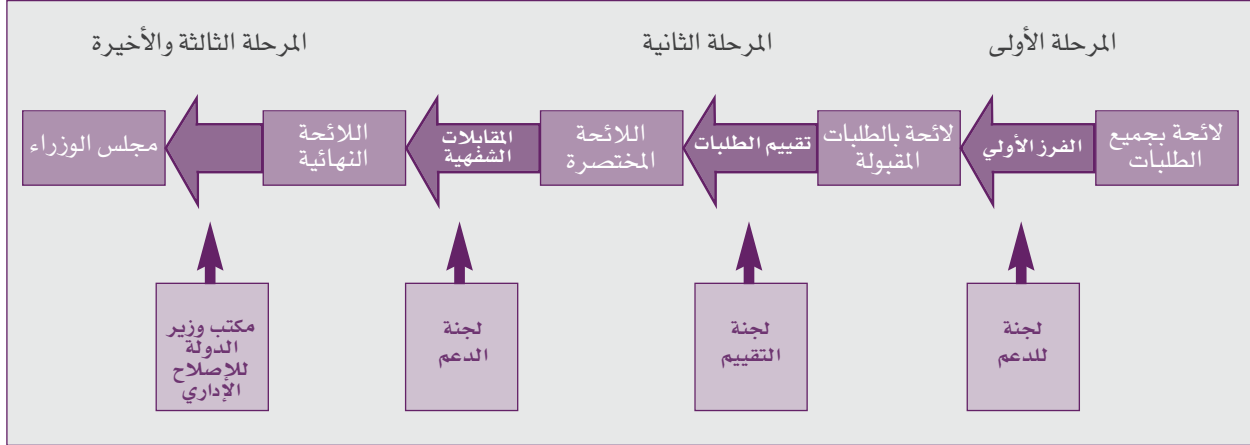
- أخذ تطوير الآلية الجديدة بالاعتبار الممارسات الدولية المعترف بها وأُجز في ثماني خطوات هي:
- إعلان العملية التنافسية والمحافظة على مصداقيتها.
- تأسيس لجنة توجيه من الحكماء المشهود لهم بالخبرة والمناقبية.
- توصيف المناصب/الوظائف وتحديد المؤهلات المطلوبة.
- الإعلان عن المنصب في الصحف المحلية والدولية.
- استلام الطلبات.
- فرز الطلبات.
- إعداد قوائم تصفية المرشحين وإدارة المقابلات الشفهية.
- مرحلة القرار وإعلان الفائزين.

Subotic, "Lebanon: Enhancing Meritocratic Recruitment", 8-12.

(١٥)

### الشكل رقم (١)

عملية التوظيف ٢٠٠٥ بالتتابع



ملاحظة: Subotic, "Lebanon: Enhancing Meritocratic Recruitment", 14

■ إعلان العملية التنافسية والمحافظة على مصداقيتها: أعلن رئيس الحكومة بنفسه عن آلية التوظيف الجديدة في العام ٢٠٠٥ وذلك لمواجهة تدني توقعات التغيير ولتجديد الثقة بعزم الحكومة على الإصلاح. وقد ركز الإعلان على القيم الأساسية التي تتبناها العملية: الحياد، المصداقية والمساواة بالفرص.

■ تأسيس لجنة توجيه ولجان فرعية: سعت الحكومة إلى تشكيل لجان متخصصة تتولى التصميم والتنفيذ والإشراف على توظيف القياديين لـ ٣٩ منصب من مستوى الفئة الأولى في الإدارة اللبنانية. وقد شكّلت لتنفيذ العملية ١٢ لجنة، بحسب طبيعة الوظيفة، تتألف كل واحدة منها من ٥ إلى ٧ شخصيات معروفة من القطاع العام والقطاع الخاص والأكاديميين، بحيث لا تربط التعيينات بلجنة واحدة وبعدها محصور من الأشخاص لتأمين المزيد من الحياد في التعيينات. وفي المجموع، ساهمت ٥٣ شخصية قَدَّمت خدماتها من دون مقابل في هذه العملية، وكان عمل هؤلاء الأشخاص مدعوماً من مؤسستين رئيسيتين: مكتب وزير الدولة للإصلاح الإداري، ومعهد باسل فليحان المالي والاقتصادي<sup>(١٦)</sup>.

(١٦) كلف فريق من الخبراء في معهد باسل فليحان المالي والاقتصادي بإعداد دليل لآلية التوظيف القائمة على ديمقراطية الجدارة

## الشكل رقم (٢)

اللجان المختصة بالإشراف على التنفيذ السليم لعملية التوظيف



## توصيف المناصب/الوظائف وتحديد المؤهلات المطلوبة

سعت اللجان أيضاً إلى صياغة موجزات عن الوظائف تتضمن الأهداف التفصيلية لكل وظيفة ومخرجات محددة قابلة للقياس بالإضافة إلى مصفوفة المؤهلات المطلوبة والكفاءات والمهارات والمعارف الرئيسية المطلوبة للوظيفة التي يتوقع من المرشحين امتلاكها من أجل القيام بوظيفتهم بنجاح بما يتناسب مع القوانين والأنظمة المرعية الإجراء. وفي مسعى للتعرف على مقدمي الطلبات المتمتعين بصفات قيادية وجذبهم، تضمّنت موجزات الوظائف أيضاً مؤهلات شخصية مثل: الأساليب القيادية، والعمل الجماعي، ومهارات التعاطي مع النزاعات، ومجموعات أخرى من المهارات. كما سلّطت التوصيفات الضوء على تحديات المنصب، وآفاق تطور المسار الوظيفي وحزمة المكافآت المتوقعة.

سهلت الآلية العصرية تقديم الطلبات لكل  
لبناني يتمتع بالمؤهلات، حيث تواجد،  
وانتفت بالتالي الحاجة إلى توسط زعيم  
سياسي أو طائفي



كما كانت لجنة التوجيه واللجان ذات الصلة مسؤولة أيضاً عن مراجعة التوصيف الوظيفي للمناصب، من مهام وكفاءات ومسؤوليات وصياغة ومراجعة واعتماد نص الإعلانات عن المناصب، وتقرير الحملات الإعلامية، وقبول وفرز الطلبات، واختيار المقيمين، ومراجعة واعتماد المعايير التي على أساسها سوف تجري عملية تقييم السير الذاتية، وإعداد قوائم تصفية المرشحين، والتحضير للمقابلات الشفهية والإشراف عليها، وإعادة إجراء المقابلات، والتحقق من تزويد مقدمي الطلبات بالتعليمات والتعليقات على طلباتهم ومن التعامل مع الشكاوى أو الأسئلة في الوقت المطلوب.

تم تصميم الإعلانات بحيث يمكن لأكثر عدد من اللبنانيين الاطلاع عليها

### الإعلان عن المنصب في الصحف المحلية والدولية

تم تصميم الإعلانات بحيث تتضمن عناصر مشتركة نذكر منها على سبيل المثال، الأهداف والمهل الزمنية وموقع الوظائف وارتباطها المؤسسي وغيرها من المعلومات وجرى لكل مجموعة اختيار الصحف الدولية والمحلية بحيث يمكن لأكثر عدد من اللبنانيين الاطلاع عليها كما جرى الإعلان عنها بواسطة الإنترنت وعلى موقعي رئاسة مجلس الوزراء ومكتب وزير الدولة للإصلاح الإداري.

### آلية الترشيح وطرق تقديم الطلبات

استندت آلية الترشيح إلى طلب نموذجي متوفر على صفحة الإنترنت، وسهّلت الآلية العصرية تقديم الطلبات لكل لبناني يتمتع بالمؤهلات، حيث تواجد، إما عبر تقديم طلب حرّ بواسطة البريد العادي أو الإلكتروني أو تقديمه باليد إلى مكتب وزير الدولة لشؤون التنمية الإدارية، وبالتالي، انتفت الحاجة إلى توسّط زعيم سياسي أو طائفي.

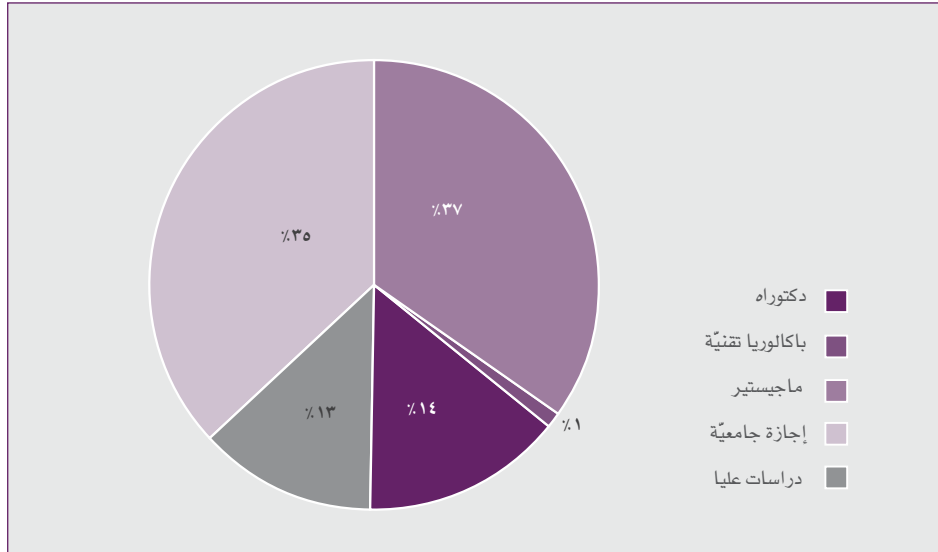
### تحليل الطلبات المقدّمة

عندما جرى الإعلان عن شُغور المناصب، تم استلام ٢,٨٤٢ طلباً من مختلف أنحاء العالم، حتى أن بعض المغتربين اللبنانيين تقدموا بطلبات من الولايات المتحدة وأستراليا، فضلاً عن أن مقدّمي الطلبات أتوا من خلفيات متنوعة وكانوا يملكون مؤهلات مختلفة. فكما يظهر الشكل ٣، بلغت نسبة المتقدمين من حملة الدكتوراه والدراسات العليا والماجستير حوالي ٦٤٪ من إجمالي المتقدمين، واللافت في الأمر نسبة حملة شهادة الدكتوراه البالغة ١٤٪. معظم مقدّمي الطلبات كانوا في الواقع من مهنيي القطاع الخاص (٦٥٪) بينما كان ٢٦٪ منهم فقط من القطاع العام. أما نسبة المشاركة من خارج لبنان فبلغت ١٦٪. وقد أشارت النتائج إلى أن القطاع العام يبقى قطاعاً جاذباً لعدد كبير من المهنيين في القطاع الخاص والمؤهلين تأهيلاً عالياً، إذا ما توفرت نظم وآليات استقطاب وتوظيف سليمة مترافقة مع منافع جانبية تنافسية.

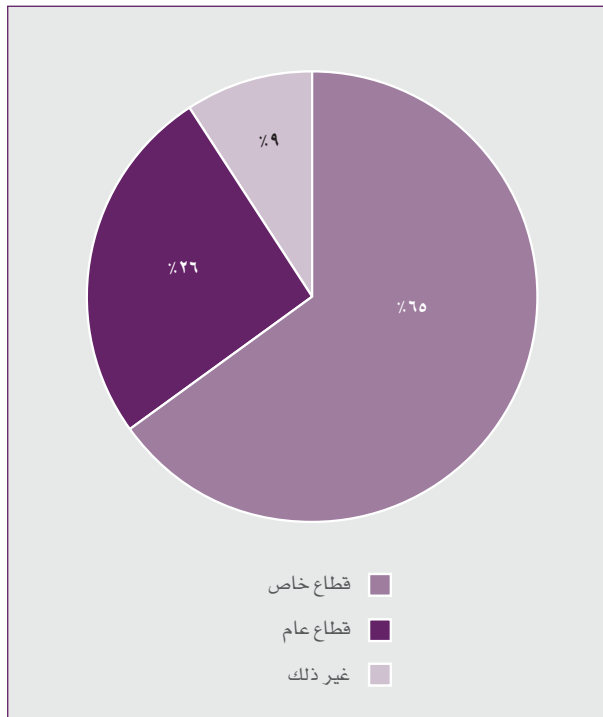
تم استلام ٢,٨٤٢ طلباً من مختلف أنحاء العالم، من خلفيات متنوعة يملكون مؤهلات مختلفة

أما في ما يتعلق بالجنس، فيظهر الشكل (٦)، أن غالبية مقدّمي الطلبات (٨٤٪) كانوا من الذكور مقابل ١٦٪ فقط من الإناث.

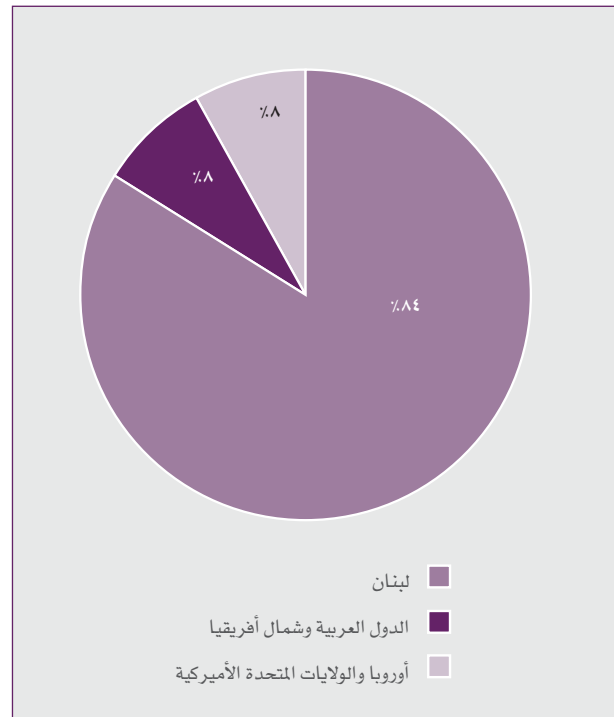
الشكل رقم (٣)  
المؤهلات الأكاديمية للمتقدمين



الشكل رقم (٥)  
الخلفية المهنية للمتقدمين

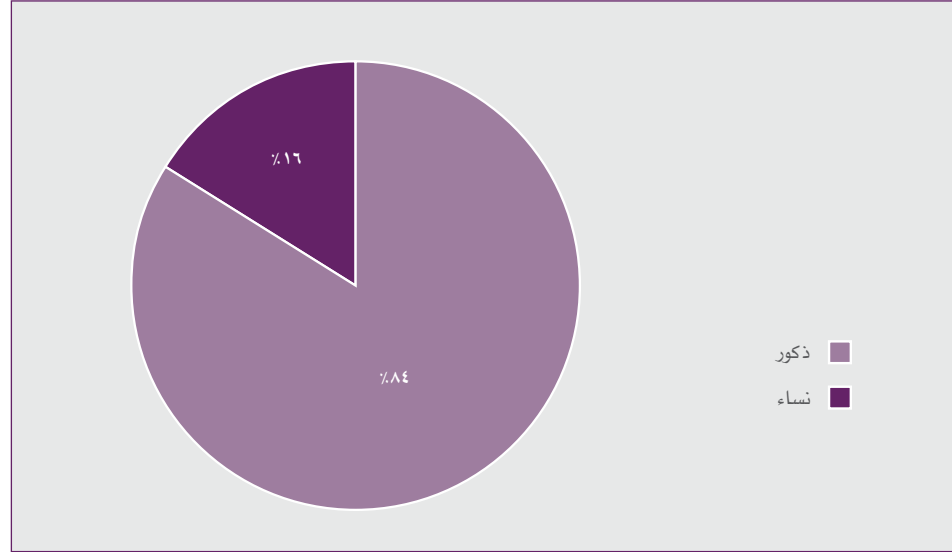


الشكل رقم (٤)  
توزيع مصدر ورود الطلبات



## الشكل رقم (٦)

توزيع النوع الاجتماعي لمقدمي الطلبات



### فرز الطلبات

انطوت هذه العملية على مرحلتين:

- مرحلة الفرز الأولى حيث تتأكد اللجنة من استيفاء المرشح للشروط الملزمة وهي الجنسية اللبنانية والشهادات الجامعية المطلوبة وغيرها إضافة إلى مدى ملائمة السير الذاتية مع متطلبات المركز الشاغر والتحديات والمسؤوليات المرتبطة به.
- ودراسة السير الذاتية للمرشحين وصولاً إلى اللائحة المطولة حيث كان على أعضاء اللجان اختيار المرشحين الأكثر جدارة (من ١٠ إلى ١٥ مرشحاً) بناء على معايير تقييم موضوعية مقرر سابقاً، آخذين في الاعتبار المؤهلات الرئيسية التي تشير إلى مهارات قيادية محتملة، بما في ذلك الخبرة التنفيذية والخبرة في قيادة الفرق والعمل في بيئات معقدة.

### عملية إعداد القوائم المختصرة

عقدت مجموعات التركيز التابعة للجان بعد ذلك اجتماعات بغرض إعداد مقابلات مع المرشحين المتبقين في القوائم المختصرة. وكانت كل هيئة مقابلات تتألف من: قائد الهيئة (شخص ماهر في إجراء المقابلات والاختبارات)، وإخصائي فني (إخصائي في المعارف والمهارات المعينة المطلوبة للوظيفة)، وممثل عن مجلس الخدمة المدنية اللبناني، وهي المؤسسة المركزية المسؤولة عن توظيفات الخدمة المدنية في لبنان، وممثل عن الوزارة المعنية، ومدير من القسم المعني، أي تحديداً الشخص الذي سيتبع له المرشح الناجح. وتم تصميم شبكة تقييم قياسية ومخطط علامات من أجل قياس عمق وخصوصية الخبرة المهنية العامة والمحددة لدى المرشحين وكذلك مدى تناسبهم مع المنصب المعروض. وكانت نتيجة هذه العملية قائمة مرشحين مختصرة (٣ - ٥) لكل منصب، وانتقل المرشحون المستمرون إلى مرحلة المقابلات.

المقابلات ركزت على الصفات الشخصية وليس على المهارات فقط

### المقابلات الشفهية والبحث عن مهارات القيادة

كان على اللجان التأكد من صحة المعلومات الواردة في السير الذاتية وإذا كان المرشحون يتمتعون فعلاً بالخبرة الكافية، النضوج، الثقة، الجدية في العمل، حس القيادة والمسؤولية. وترتكز اللجنة في تقييمها للمرشح على القدرة المرتقبة لأدائه الوظيفي وشخصيته القيادية. أجرت لجنة التقييم مقابلات مبرمجة مع المرشحين المتبقين في القائمة المختصرة. لكن الأهم من ذلك هو حقيقة أن المقابلات ركزت على الصفات الشخصية وليس على المهارات فقط، حيث أن هذه الصفات المحددة هي التي ستكون مطلوبة فيما بعد عند محاولة تحديد القادة المستقبليين.

سعت اللجان أيضاً إلى صياغة موجزات عن الوظائف تتضمن الأهداف التفصيلية لكل وظيفة ومخرجات محددة قابلة للقياس بالإضافة إلى مصفوفة المؤهلات المطلوبة والكفاءات والمهارات والمعارف الرئيسية المطلوبة للوظيفة

وكان من بين هذه المهارات المطلوبة بشكل خاص: الطمأنينة - الديناميكية - حب الاختلاط بالآخرين - حس المبادرة - الطموح - مهارات الإقناع - مهارات التفاوض - السيطرة على العواطف - القدرة على الإنصات - استراتيجية الرد ورد الفعل - وإدارة التحديات والصعوبات.

### كلفة العملية

ما عدا تكلفة الإعلانات التي تراوحت ما بين ٣٠,٠٠٠ و ٤٥,٠٠٠ دولار أميركي للإعلان الواحد بحسب الإعلان ومكان نشره، وهي التكلفة المباشرة الوحيدة للعملية، فإن تكلفة معالجة ٢,٨٤٢ طلباً كانت متدنية نوعاً ما: حوالي ١٦٠ دولار أميركي لكل طلب. ويذكر أن عدداً كبيراً من المتقدمين من خارج لبنان وبعض منهم من الولايات المتحدة وأستراليا وغيرها من دول الخليج، قد تحملوا تكاليف سفرهم الخاصة لإجراء المقابلات.

### القرار وإعلان الفائزين

بنهاية العملية، كان قد تمّ تحديد ٣٩ مرشحاً على أنهم أفضل الأشخاص لأفضل المناصب، وذلك من أصل مجموع الطلبات المقدمة والتي بلغ عددها ٢,٨٤٢ طلباً.

ومع ذلك، فقد تمّ ملء مناصب محدودة طبقاً لتوصيات اللجنة (الجدول ١). وهي رئيس وأعضاء مجلس إدارة الهيئة المنظمة للاتصالات والأمين العام للمجلس الأعلى للخصخصة.

وقد تمّت التعيينات في مناصب لم يكن لها إرث طائفي سابق، بينما تغلبت الطائفية على اعتبارات الجدارة المهنية في كافة الحالات الأخرى، مما تسبب بقدر كبير من الإحباط للذين تولوا إجراء المقابلات وكذلك للجان<sup>(١٧)</sup>. يظهر الشكل ٦ موجز العملية في مراحلها الرئيسية.

Subotic, "Lebanon: Enhancing Meritocratic Recruitment", 14-15.

(١٧)

### الشكل رقم (٦)

النتائج الإجمالية لـ "عملية التوظيف التنافسي للمناصب القيادية في الإدارة العامة في لبنان" التي أجريت من تشرين الأول ٢٠٠٥ إلى تموز ٢٠٠٦.



### أفول العملية: التحديات والدروس

بحلول نهاية العملية، كان لبنان قد حاول إدخال إصلاح أساسي على نظام توظيف الكوادر في أعلى مناصب الجهاز المدني. وكان التوظيف بموجب مشروع القانون للعام ٢٠٠٥ مبنياً على الجدارة فقط. ومن

**كانت كل هيئة مقابلات تتألف من: قائد الهيئة وإخصائي فني، وممثل عن مجلس الخدمة المدنية اللبناني، وممثل عن الوزارة المعنية، ومدير القسم المعني الذي سيتبع له المرشح الناجح**

أصل ٣٩ منصباً جرى الإعلان عنهم تم شغل ٥ وظائف فقط. ومع أن العملية لم تأخذ بعين الاعتبار الانتماء الطائفي للمتشحين فقد تركت المسألة الطائفية في النهاية إلى استنساب كل وزير معني، بحيث يكون له أن يقرر ما إذا كان سيأخذ هذا العامل بعين الاعتبار أم لا. وفي كل الأحوال في حال قرر الوزراء ذلك، فإن اللجان تكون قد زوّدتهم مسبقاً بتوصياتها حول الأفراد المؤهلين لشغل المنصب. ومع ذلك، فإن تقييم العملية لم يكن موضع إجماع، حيث أنها كانت تمثل في الواقع تهديداً لنظام تعيين طائفي عميق الجذور، مما أدى في نهاية المطاف إلى توترات سياسية حادة وإلى تدخّلات سرّعت وقف العملية.

## الجدول رقم (١)

نتائج المقابلات الشفهية وصولاً إلى القائمة المختصرة

المنتصب المعلن عنه	تاريخ الإعلان	الموعد النهائي لتقديم الطلبات	عدد المناصب	مجموع الطلبات	قائمة الفرز الأولى	المتأهلون للمقابلات الشفهية	القائمة المختصرة	تاريخ تقديم التقرير		
الأمين العام للمجلس الأعلى للخصخصة	٢٠٠٥/٠٨/٢٥	٢٠٠٥/٠٩/١٠	١	١١٦	١٨	٨	٣	٢٠٠٦/٠٥/٢٦		
المحافظون	٢٠٠٥/١٠/٢٤	٢٠٠٥/١١/١٠	٤	٢٨٠	٩٨	٤٠	١٢	٢٠٠٦/٠٣/٠٤		
مؤسسة كهرباء لبنان	٢٠٠٥/١٠/١٨	٢٠٠٥/١١/٣٠	رئيس مجلس إدارة - مدير عام	١	١٤٠	٢٩	١١	٥	٢٠٠٧/٠٢/٢٨	
أعضاء			٦	٣١٧	١٤٦	٢٣	٨			
هيئة الطيران المدني اللبنانية	٢٠٠٥/١٠/١٨	٢٠٠٥/١١/٣٠	رئيس مجلس إدارة - مدير عام	١	٦٠	١٣	٧	٢	٢٠٠٦/٠٣/٢٧	
أعضاء			٤	٢٢٩	٣٥	٢٦	٨			
الهيئة المنظمة للاتصالات	٢٠٠٥/١٠/١٨	٢٠٠٥/١١/٣٠	رئيس	١	١٠٦	٢٠	٦	٣	٢٠٠٦/٠٣/٢٢	
			رئيس وحدة الأسواق والمنافسة	١	١٤٦	٢١	١٢	٤		
			وحدة تقنيات الاتصالات	١	٢١٦	٤٨	١٦	٤		٢٠٠٦/٠٦/٠٢
			وحدة الشؤون القانونية	١	١١٦	٣	٣	١		
			والترخيص	١	١٤٥	٢٣	٦	٣		
وحدة الاعلام وشؤون المستهلك	١	١٤٥	٢٣	٦	٣					
الهيئة الاستثمارات في لبنان	٢٠٠٥/١٢/٣٠	٢٠٠٦/٠١/١٥	رئيس مجلس إدارة- مدير عام	١	٧٧	١٣	١٣	٢	٢٠٠٦/٠٥/٠٩	
			أعضاء	٢	١٠٠	٦٩	١٢	٣		
			أعضاء غير دائمين	٤	١٢٣	٨١	١٣	٥		
المدير العام- الاقتصاد	٢٠٠٥/١٢/٣٠	٢٠٠٦/٠١/٣٠	١	٦٥	٤١	١٢	٢	٢٠٠٦/٠٥/٠٨		
المدير العام- النفط	٢٠٠٦/٠٢/١٥	٢٠٠٦/٠٣/١٢	١	٩٦	٤٣	١٣	٤	٢٠٠٧/٠٢/٠٥		
المدير العام للتخطيط المدني	٢٠٠٦/٠٤/٢١	٢٠٠٦/٠٥/١١	١	٩١	٤٧	٢٤	٣	٢٠٠٦/١١/٢٣		
المدير العام للشؤون الاجتماعية	٢٠٠٦/٠٦/١٠	٢٠٠٦/٠٦/٢١	١	٢٤١	١٠٩	٤٥	٤	٢٠٠٦/١٢/٢٩		
الهيئة المنظمة للكهرباء	٢٠٠٦/٠٦/١٣	٢٠٠٦/٠٧/٠٤	رئيس	١	٣٩	٣٠	٩	٥	٢٠٠٧/٠٧/٠٩	
			أعضاء دائمين	٤	٥٥	٣٤	١٤	٨		
المدير العام - الزراعة	٢٠٠٦/١١/١٥	٢٠٠٦/١١/١٥	١	٤٨	٣٤	٢٣	٤	٢٠٠٧/٠٦/٠٥		
المجموع			٣٩	٢٨٤٢	٩٥٥	٣٣٦	٩٣			

وفي العام ٢٠٠٨، قام مكتب وزير الدولة للإصلاح الإداري بإعداد اقتراح يتضمن الخطوط العريضة لإجراءات التوظيف بالنسبة للمناصب الكبرى في الجهاز المدني ضمن إطار العملية التي نفذت عام ٢٠٠٥. كما اقترح الوزير المعني، بالإضافة لذلك، سنّ مرسوم يجعل تنفيذ العملية ملزماً أثناء انتظار تصويت مجلس النواب. لكن عندما طُرحت آلية التعيين في المناصب القيادية الكبرى في الحكومة اللبنانية للتصويت في مجلس الوزراء، سقطت بأغلبية ساحقة، حيث عارضها ٢٨ صوتاً بينما أيدها صوتان فقط. وقد كان ذلك بمثابة المؤشر على تلاشي الآمال لجهة استحداث مرسوم أو قوتنة العملية

مما خيَّب آمال جميع الذين أجريت معهم مقابلات واختيروا ضمن القائمة المختصرة في العام ٢٠٠٥، وتسبب بإحباط عميق لجميع أعضاء اللجان الذين راودتهم آمال كبيرة في إمكان إقرار نظام توظيف عصري له طابع القانون<sup>(١٨)</sup>.

ومع ذلك، فإن مبادرة التوظيف ٢٠٠٥ ومحاولة إعادة إحيائها قد مثَّلت برغم كل شيء مشروعاً طموحاً تحدى العديد من الفرضيات المتصلة بإصلاح الجهاز المدني في لبنان. فقد أثبتت في المقام الأول أن كثيرين من مسؤولي القطاع العام والشخصيات العامة لديهم قناعة بضرورة إصلاح نظم التوظيف على مستوى المناصب العليا في الجهاز المدني بعيداً عن التعقيدات والمحاباة الطائفية، كما أنها سمحت في المقام الثاني بالتعرف إلى بدائل للمبادرات التشريعية القائمة على مراسيم قابلة للحياة، وهي بدائل يمكنها أن تكون فعّالة بالقدر نفسه لجهة تأسيس بيئة قائمة على التمكين تسمح بإجراء التغييرات القانونية المأمولة.

## ملاحظات ختامية

إن التجربة اللبنانية في إصلاح التوظيف على مستوى صنع السياسات في الجهاز المدني قد سلَّطت بوضوح الضوء على ضرورة التغيير داخل الإدارة. كما أن فشل المبادرة قد أبرز بعد ذاته الحاجة إلى مبادرة تكون أكثر تدرجاً لتهيئة المناخ المؤسسي المناسب لإحداث تغيير قانوني في المستقبل.

وفي غياب إمكانية التغيير الجذري، من نظام توظيف تقليدي قائم على الاعتبارات التقليدية والطائفية والسياسية، إلى بنية حديثة لإدارة التوظيف في المناصب الكبرى، تبرز الحاجة إلى تطوير آليات مرادفة تكون مؤدية إلى التغيير، ومن أبرزها نهج موجّه لتطوير وتنمية القادة من الداخل وتنمية وتطوير معارفهم ومهاراتهم لقيام بيئة مرخبة تكون وسيط التغيير المنشود. وهذا نموذج القيم المعروف بنموذج القيادة التغييرية، وقد تحدث عنه ج. بيرنز على النحو التالي:

‘يتطلَّع القائد المغيِّر إلى الدوافع الممكنة لدى التابعين، ويسعى إلى تلبية أهم الاحتياجات، ويجعل التابع منخرطاً بكامل شخصه. إن نتيجة القيادة المغيِّرة هي علاقة تحفيز وارتقاء متبادلين، تحوُّل الأتباع إلى قادة وقد تحوُّل القادة إلى وكلاء أخلاقيين<sup>(١٩)</sup>.

Subotic, “Lebanon: Enhancing Meritocratic Recruitment”, 6-15.

(١٨)

Dunoon, D. (2002, September). Rethinking Leadership for the Public Sector. Australian Journal of Public Administration, 61(3), p.7

(١٩)

ثُمَّ اخْتَرِ لِلْحُكْمِ بَيْنَ النَّاسِ أَفْضَلَ رَعِيَّتِكَ فِي نَفْسِكَ،  
مِمَّنْ لَا تَضِيقُ بِهِ الْأُمُورُ، وَلَا تَمَحُّهُ الْخُصُومُ، وَلَا يَتِمَادَى فِي الزَّلَّةِ،  
وَلَا يَحْضُرُ مِنَ الْفِيءِ إِلَى الْحَقِّ إِذَا عَرَفَهُ، وَلَا تُشْرِفُ نَفْسُهُ عَلَى طَمَعٍ،  
وَلَا يَكْتَفِي بِأَدْنَى فَهْمٍ دُونَ أَفْصَاهُ وَأَوْقَفَهُمْ فِي الشُّبُهَاتِ....

ثُمَّ أَنْظِرْ فِي أُمُورِ عَمَّا لِكَ فَاسْتَعْمِلْهُمْ آخْتِيَارًا، وَلَا تُولِّهِمْ مُحَابَاةً وَأَثَرَةً،  
فَإِنَّهُمَا جِمَاعٌ مِنْ شُعْبِ الْجَوْرِ وَالْخِيَانَةِ....

ثُمَّ أَسْبِغْ عَلَيْهِمُ الْأَرْزَاقَ، فَإِنَّ ذَلِكَ قُوَّةٌ لَهُمْ عَلَى آسْتِصْلَاحِ أَنْفُسِهِمْ،  
وَعِنَى لَهُمْ عَنِ تَنَاوُلِ مَا تَحْتَ أَيْدِيهِمْ، وَحُبَّةٌ عَلَيْهِمْ إِنْ خَالَفُوا أَمْرَكَ أَوْ تَلَمَّوْا أَمَانَتَكَ.

ثُمَّ تَفَقَّدْ أَعْمَالَهُمْ، وَابْعَثِ الْعُيُونَ مِنْ أَهْلِ الصِّدْقِ وَالْوَفَاءِ عَلَيْهِمْ،  
فَإِنَّ تَعَاهُدَكَ فِي السِّرِّ لِأُمُورِهِمْ حَدُودٌ لَهُمْ عَلَى اسْتِعْمَالِ الْأَمَانَةِ وَالرِّمْقِ بِالرَّعِيَّةِ.....

“من نهج البلاغة لعلي بن أبي طالب”





## تجربة المغرب في إصلاح الوظيفة العامة



### اسكندر البستاني

مساعد باحث - معهد باسل فليحان المالي والاقتصادي

### كارل ربحان

منسق برامج مساعد - معهد باسل فليحان المالي والاقتصادي

### مقدمة

تعاني الوظيفة العامة في المغرب عدداً من المشاكل الهيكلية والإدارية، لاسيما المركزية المفرطة التي تطل 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 المحفّزات اللازمة لتحسين وتطوير الأداء العام. وأخيراً هنالك المشاكل التي أدت إلى زيادة فاتورة الأجور فأصبحت تشكّل عبئاً متزايداً على المالية العامة، ويعود أساس هذه المشكلة إلى ارتباط حجم الرواتب والاجور والترقيات بعامل الأقدمية والمفاوضة الجماعية<sup>(١)</sup>.



في ظلّ هذه الظروف، بادرت المملكة المغربية في عام ٢٠٠٤ إلى إعادة هيكلة النظام الوظيفي بدءاً ببرنامج التقاعد المبكر INTILAKA<sup>(٢)</sup> الذي أدى إلى خفض حجم الوظيفة العامة بنسبة ٧٪ عام ٢٠٠٥ وبالتالي خفض فاتورة الأجور والتقاعد<sup>(٣)</sup>. 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 واستشرف الحاجات من الوظائف مما خلق تناسقاً أكبر بين عمليات التوظيف وأنظمة الترقية 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 (٢٪) 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

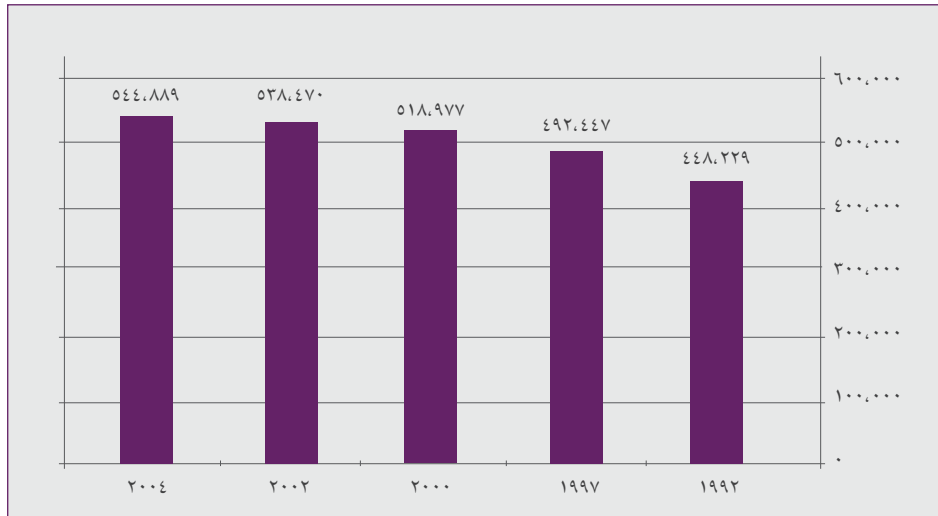
بدأت الحكومة المغربية عام ٢٠٠٤ بالعمل على تخفيض حجم الوظيفة العامة كمدخل أساسي إلى الإصلاح الإداري والمالي وإلى زيادة إنتاجية القطاع العام، فأطلقت نظام التقاعد الاختياري المسمى 'انطلاقة' والذي قدّم حوافز عدّة لموظفي القطاع العام من تعويضات مختلفة ومبالغ مقطوعة<sup>(٤)</sup> ناهيك بالقروض بفوائد ميسرة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

### نظرة عامة إلى كلفة الوظيفة العامة في المغرب

في سنة ٢٠٠٤ بلغ عدد الموظفين في القطاع العام حوالي ٨٥٦,٠٠٠<sup>(٦)</sup> موظفاً في الوقت الذي كان مجموع السكان بحدود ٢٩ مليون أي أن الوظيفة العامة<sup>(٧)</sup> 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<sup>(٨)</sup>.

### الرسم البياني رقم (١)

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



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

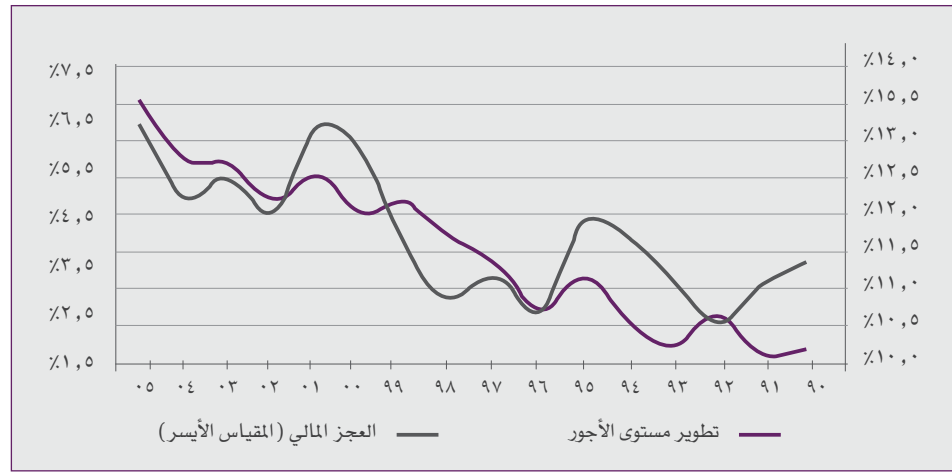
المصدر:

- (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 يستقيدون 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" حيّز التنفيذ

سنة ٢٠٠٤، بدأت الحكومة بتطبيق برنامج تقاعد اختياري استهدف ٣٤٠٠٠ موظفًا 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 سلالم الأجور من ١ إلى ٩، وضعف الحوافز المقدّمة وأخيراً ضعف عملية التسويق للبرنامج. عند إطلاق الخطة مرّة جديدة في عام ٢٠٠٥، وألّفت 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 موظفًا موزعين على النحو التالي<sup>(١٢)</sup>:

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)

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

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

المرجع: مسناوي، خفض حجم القطاع العام، ٢٣

وصل عدد الملتحقين بالبرنامج إلى ٣٨٥٩١<sup>(١٣)</sup> موظفاً، أي ما يعادل ٧.٥٪ من إجمالي اليد العاملة في القطاع العام<sup>(١٤)</sup> الذي أدى إلى خفض فاتورة الوظيفة العامة من ١٢.٨٪ من الناتج المحلي الإجمالي سنة ٢٠٠٤ إلى ١٠.٦٪ سنة ٢٠٠٥. وبعد انتهاء العمل ببرنامج إنطلاقاً 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<sup>(١٥)</sup> ورشة إصلاحية هدفت إلى وضع فهرس (repertoire des Métiers et des competences) وظيفي جديد يحدّد ويوصّف 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، أهمية 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<sup>(١٦)</sup> 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 هيكلية مختلفة في الإدارات بحيث يتعدّر مقارنة المركز الوظيفي نفسه من إدارة إلى أخرى، الأمر الذي يجعل الانتقال الأفقي والمدورة 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 بالحوكمة بشكل عام، و١٠ متخصصة بحسب القطاعات.
- عدد من الفئات المهنية ضمن كل نشاط (مثلاً إدارة الموارد البشرية تتضمن جهاز إداري، فريق متخصص ببناء القدرات... الخ).
- 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 مكلّفاً بالنسبة لبعض الوزارات (وزارة الشؤون الخارجية) التي خسرت، وخلال فترة قصيرة، ما يقارب الـ ٢٠٪ 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 (DGAFP) التي درّبت الكوادر العليا المغربية المولجة 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 ومكّن الحكومة من استشراف الحاجات والتخطيط الاستباقي (Gestion prévisionnelle des emplois et des competences) 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<sup>(١٧)</sup> 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 المنافسة أكثر ديمقراطية وشفافية وحادثة،
- 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 المتوقّع أن تؤدي هذه الإصلاحات إلى تحسين ملحوظ في قدرة القطاع العام على استقطاب العناصر الكفؤة وإعطائها مساحة للابتكار والإنجاز.

## ملاحظة ختامية

أخيراً، من أهمّ التحديات التي لا تزال تواجه الوظيفة العامة في المغرب والتي تعمل الحكومة على تخطّيها، 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 وتتقصها 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<sup>(١٨)</sup>، 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.



## Comment la Nouvelle Loi des Finances (LOLF) a modernisé la fonction publique en France



Jean-François Verdier

Directeur général de l'administration et de la fonction publique

### قانون الموازنة الفرنسي الجديد (LOLF) وتحديث الخدمة العامة

يتناول الكاتب، وهو مدير عام الإدارة والوظيفة العامة في فرنسا، موضوع التحول إلى الموازنة القائمة على البرامج والأداء وتأثيراته المباشرة على الوظيفة العامة في فرنسا إذ شكّل هذا التحول حافظاً لإعادة هيكلة وتحديث إدارة الموارد البشرية في الدولة وتقليص حجمها وزيادة فعاليتها. وقد تناول المقال الإصلاحات التي تمحورت حول مسألتين أساسيتين: ركزت الأولى على تقديم معلومات أوضح عن كتلة الوظيفة العامة و أكلافها وفق التصور الجديد للموازنة بحيث تمكّن النواب - ممثلي الشعب - من التصويت على هذا البند على قاعدة شفافية المعلومات ووضوح الرؤية في المدى المتوسط. أمّا الثانية فتعلقت بكلفة الوظيفة العامة وربطها بالقيمة المحققة من انفاق الراتب أو الأجر، كما وربط التوظيف بالنتائج المتوقعة وبالبرنامج أو السياسة العامة التي يعمل الموظف على تنفيذها. و بذلك يكون إصلاح الموازنة مدخلاً للإصلاح الإداري و تحديث إدارة الموارد البشرية وزيادة الفعالية والنجاعة المالية.

Les exigences du service public ne cessent de se renouveler. Ces dernières années, le rapport des français à l'égard de leur administration évolue:

- du fait de la persistance d'une situation économique et sociale difficile (exclusion, chômage)
- du fait de l'élévation générale du niveau de qualification des personnels,
- mais aussi du fait de l'apparition de prestataires de services concurrents de l'Etat dans le contexte de l'intégration européenne et de la décentralisation (rôle de plus en plus affirmé des institutions de l'Union Européenne, mais aussi du renforcement des compétences et des missions des collectivités territoriales, communes, départements, régions...)

S'appuyant sur la longue tradition d'un Etat tutélaire, le pilotage des politiques publiques s'est progressivement teinté, depuis les années 1980, d'une approche plus contractuelle et partenariale, et par là, même plus exigeante envers des structures administratives qui doivent désormais faire la preuve, de manière incessante, de leur adaptabilité et de leur efficacité.

La LOLF a donc introduit davantage de transparence en donnant au Parlement une vision plus complète du nombre d'emplois rémunérés par l'État - indépendamment de leur statut - et du volume de la masse salariale de ce dernier.

Si la LOLF induit des changements visibles quant à la gestion financière des agents de la fonction publique de l'État, elle induit de manière implicite des changements d'une autre nature.

## La LOLF est un levier important de la stratégie de modernisation des ressources humaines.

Cette présentation budgétaire, assortie du renforcement des modes de gestion de l'administration par la performance, a conduit à une modernisation de la gestion des ressources humaines au sein de l'État.

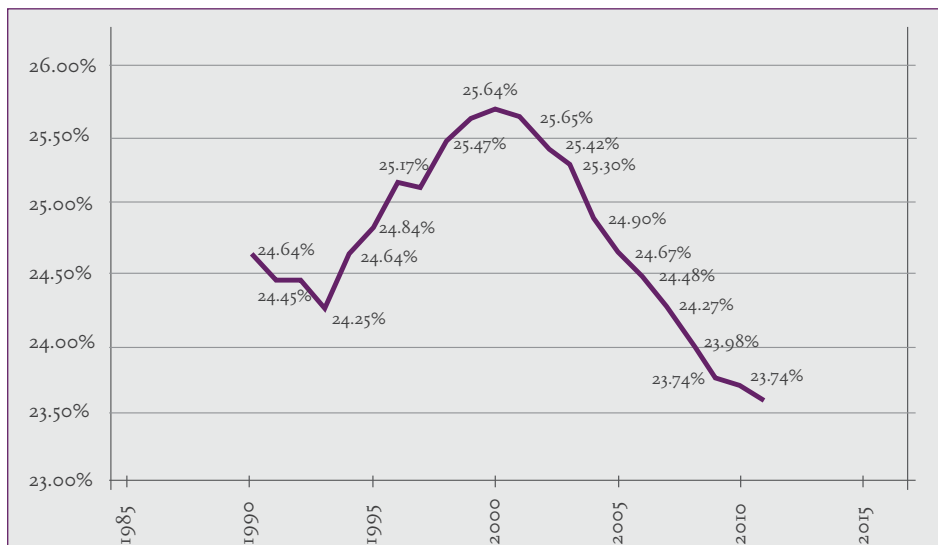
La mise en œuvre des dispositions de la LOLF s'est accompagnée:

- de la mise en place d'outils de décompte des emplois (nouveau système d'information sur les agents des services publics (SIASP), alimenté par des sources administratives;
- du développement de la gestion prévisionnelle des effectifs, des emplois et des compétences (GPEEC);
- de réformes visant à décloisonner la gestion de la fonction publique d'État, avec, notamment, une réduction substantielle du nombre de corps.

**Cette présentation budgétaire a conduit à une modernisation de la gestion des ressources humaines au sein de l'État**

**Graphe No. (2)**

Rémunération des salariés en % des dépenses totales



Source: <http://www.insee.fr/>

L'adoption, le 1<sup>er</sup> août 2001, de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) a profondément bouleversé le cadre budgétaire de l'Etat et traduit pour une grande part ces évolutions. Cependant, l'effet attendu de la LOLF ne saurait toutefois se limiter au seul champ budgétaire. Avec son entrée en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier 2006, l'Etat s'est également doté d'un important levier de changement culturel.

**Cette nouvelle constitution financière constitue une incitation très forte à une modernisation de la gestion des ressources humaines dans l'État**

Dans le domaine des ressources humaines, cette nouvelle constitution financière a modifié la manière dont les effectifs et la masse salariale de l'État sont présentés et votés au Parlement. Elle constitue également une incitation très forte à une modernisation de la gestion des ressources humaines dans l'État.

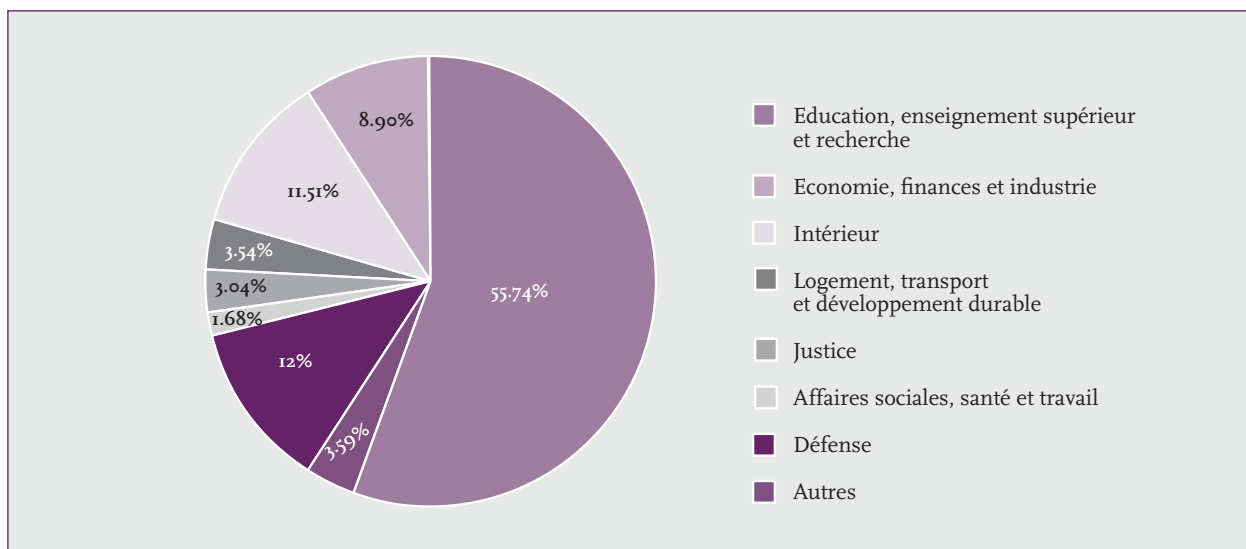
### La LOLF a permis d'avoir une information claire des effectifs et de la masse salariale de l'Etat.

La constitution financière de l'Etat permet désormais d'avoir:

- une vision consolidée de la masse salariale de l'Etat;
- une vision globale du nombre d'emplois rémunérés: chaque ministère se voit affecter un plafond d'emplois rémunérés à ne pas dépasser; libre à lui de répartir ce volume d'équivalents temps plein travaillé (ETPT) selon les besoins de l'action publique;
- rattaché à chaque programme<sup>(1)</sup>, une connaissance des moyens humains affectés à la politique publique correspondante par le biais du volume de dépenses de personnel;
- une masse salariale qui est justifiée au premier euro.

**Graphe No. (1)**

Effectif de la fonction publique de l'Etat en % en 2010



Source: <http://www.insee.fr/>

Les programmes retracent les moyens affectés à une politique publique

(1)

La bonne gestion des administrations passe également par la reconnaissance et la mobilisation des managers.

En effet, les gestionnaires bénéficient de plus grande souplesse dans la gestion de leur personnel, leur permettant notamment de faire des arbitrages au sein de la répartition des emplois, en fonction des priorités de recrutement qu'ils se fixent en fonction des compétences prioritaires pour exercer leurs missions.

Enfin, la mise en place de la LOLF a fait naître des besoins nouveaux en termes de compétences et de formation.

Avec le développement des fonctions budgétaire et comptable, la fonction publique a vu s'affirmer la place des métiers liés à la gestion publique (contrôle de gestion et audit interne notamment) et a conduit à la mise en place de nouveaux systèmes d'information (développement généralisé des systèmes d'information sur les ressources humaines).



## دراسات



■ تحديات الأداء الإداري تحت الاحتلال: السلطة الفلسطينية نموذجاً باسم الزبيدي

■ خصائص التميّز في الأداء الوظيفي لدى النساء والرجال: دراسة حالة - وزارة المالية في لبنان يحيى سكاف

## تحديات الأداء الإداري تحت الاحتلال: السلطة الفلسطينية نموذجاً



### باسم الزبيدي

عضو الهيئة التدريسية في كلية الحقوق والإدارة العامة - دائرة العلوم السياسية - جامعة بيرزيت/ فلسطين

### مقدمة

المجندة له، وكيف ستقام الخطة، وتعليمات إعداد التقارير؛ وأخيراً، التأكد من أن الخطة تسير وفق ما هو متوقع. واجهت الإدارات والمؤسسات الفلسطينية العامة منذ نشأتها الكثير من التحديات والعوائق التي حالت دون القيام بدورها وتحقيق أهدافها. هذه التحديات فرضتها البيئة المعقدة وغير المستقرة المحيطة بتلك الإدارات والمؤسسات، كون الحالة الفلسطينية حالة جنينية قيد التكوّن، وكون السلطة الفلسطينية سلطة منقوصة السيادة ولا تتحكم بالكثير من عناصر وشروط الفعل الإداري والمؤسسي الناجح والفعال، فضلاً عن كونها منكشفة أيضاً وعرضةً للضغوط السياسية والمالية، وبخاصة من الجانب الإسرائيلي والمجموعة الدولية. يضاف إلى ذلك أيضاً عوائق داخلية كثيرة، كالتداخل بين الإدارة والسياسة الحزبية والفصليّة الضيقة، ورسوخ ثقافة مجتمعية لا تسجم في كثير من الأحيان مع متطلبات محاربة الفساد والمحسوبية والزبونيّة وتعزيز المحاسبة والمساءلة.

تناقش هذه الدراسة ثلاثة تحديات تعترض الأداء الإداري والمؤسسي العام في ظل السلطة الفلسطينية، وهذه التحديات هي: العامل الإسرائيلي، والتداخل بين السياسة والإدارة، وغياب المحاسبة البرلمانية الفعّالة. لذا، فهي تنبثق من ثلاث فرضيات أساسية: أولاً: أن هناك علاقة تناقض بين الأداء الإداري الفعّال للمؤسسات الفلسطينية ووجود الاحتلال الإسرائيلي وتأثيراته المباشرة وغير المباشرة؛ ثانياً، أن هناك علاقة مشوّشة بين الأداء الإداري الفعّال للمؤسسات الفلسطينية وبين البيئة السياسية الداخلية التي تقوم على التداخل بين السياسة والإدارة في ظل تقاطب سياسي حاد؛ ثالثاً، إن هناك علاقة تعارضية بين الأداء الإداري الفعّال للمؤسسات الفلسطينية من جهة وبين المحسوبية والزبونيّة، غياب المحاسبة والمساءلة البرلمانية الفعّالة من جهة أخرى.

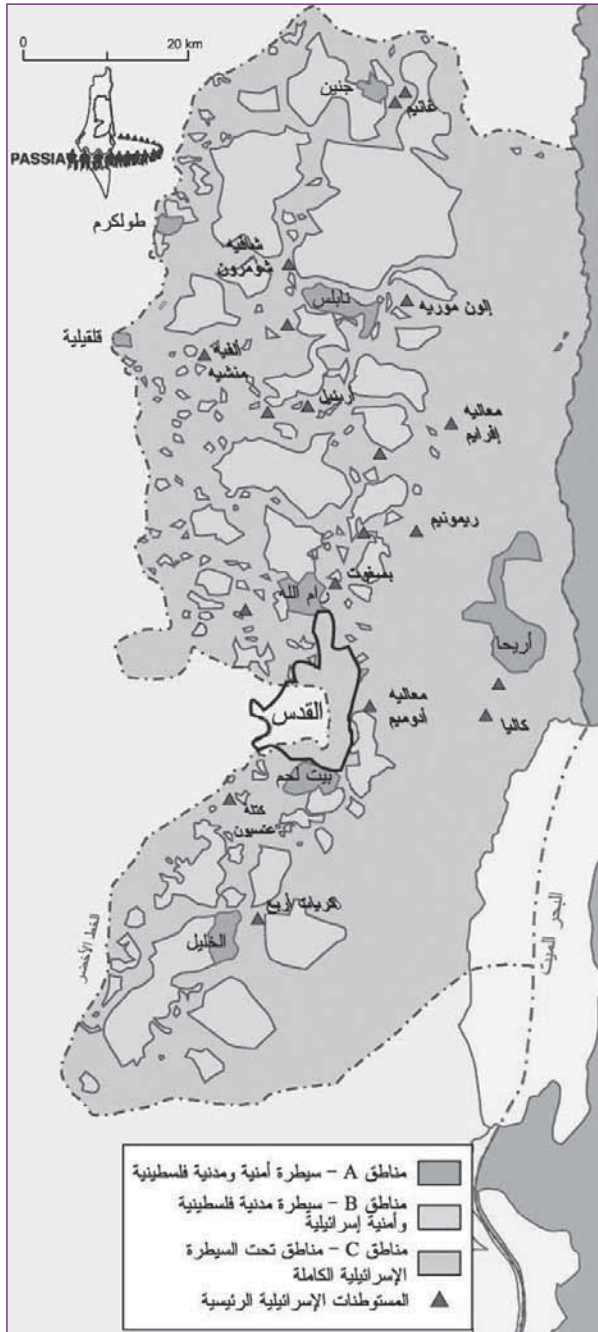
يحتكم الأداء الإداري في المؤسسات عموماً لخمس عمليات أساسية أجمع عليها علماء الإدارة، هي: التخطيط والتنظيم والتوظيف والتوجيه والرقابة<sup>(1)</sup>. يُعنى التخطيط باستشراف المستقبل وتحديد أفضل السبل لإنجاز الأهداف؛ ويشمل التنظيم المزج بين الموارد البشرية والمادية من خلال تصميم هياكل أساسية للمهام والصلاحيات؛ ويتضمّن التوظيف القيام باختيار وتعيين وتدريب ووضع الشخص المناسب في المكان المناسب؛ أما التوجيه فهو يشمل الإرشاد وتحفيز الموظفين باتجاه تحقيق الأهداف؛ في حين تعني الرقابة بمراقبة أداء الوحدة الإدارية وتحديد ما إذا كانت حققت أهدافها أم لا.

ويُعد التخطيط بمنزلة القاعدة التي تقوم عليها الوظائف الإدارية الأخرى؛ فهو عملية مستمرة تهدف إلى الإجابة عن أربعة أسئلة، هي: ماذا نريد أن نعمل ومن يقوم به، وأين، ومتى، وكيف؟ أين نحن من ذلك الهدف أو تلك الأهداف الآن؟ ما هي العوامل التي ستساعد على تحقيقها؟ ما هي البدائل المتاحة لتحقيق الهدف؟ وما هو البديل الأفضل؟ وتتحدد عبر هذه العملية طرق سير الأمور التي يقوم بها الأفراد والإدارات والمؤسسة ككل في المستقبل. ويتم تحقيق ذلك من خلال تحديد الموارد المادية المطلوبة وعدد ونوع الموظفين المطلوبين من فنيين ومشرفين ومدراء، وتطوير الهيكل التنظيمي بصورة ملائمة للأعمال التي يجب أن تُنجز.

ويتم إعداد الخطط عبر عدة خطوات، هي: أولاً، تحديد الأهداف المستقبلية؛ ثانياً، تحليل الوضع القائم والموارد المتوافرة لتحقيق تلك الأهداف؛ ثالثاً، وضع احتمالات لسير الأنشطة التي ستقود إلى تحقيق الأهداف؛ رابعاً، تحديد مزايا وعيوب كل احتمال؛ خامساً، اختيار الاحتمال صاحب أعلى مزايا وأقل عيوب فعلية؛ سادساً، تحديد من سيتكفل بالتنفيذ، وما هي الموارد

(1) انظر على سبيل المثال: محمد درويش، مبادئ الإدارة العامة (القاهرة: دار النهضة العربية، ٢٠٠٨).

تقسيمات المناطق الفلسطينية إلى "أ" و "ب" و "ج"



المصدر: <http://www.ccnep.org/delegations/maps/palestine.html>

وعليه، تعالج هذه الدراسة ثلاثة محاور: الأول تأثير الاحتلال الإسرائيلي على الأداء الإداري لمؤسسات السلطة الفلسطينية، والثاني إشكالية التداخل بين السياسة والإدارة في تجربة السلطة الفلسطينية وانعكاسات ذلك على أداء المؤسسات، والثالث تأثير المحسوبية والزيونية وغياب المحاسبة البرلمانية الفعالة على أداء المؤسسات العامة.

## أولاً: تأثير الاحتلال الإسرائيلي على الأداء الإداري للسلطة

### ١- نشأة إدارات السلطة الفلسطينية تحت الاحتلال

بدأت عملية البناء الإداري والمؤسسي في مناطق السلطة الفلسطينية مع تأسيس السلطة عام ١٩٩٤، في إطار اتفاقية أوسلو (١٩٩٣)، التي كان من المفترض أن تخلص إلى إنهاء الصراع بين إسرائيل والفلسطينيين. وكان الهدف في السنوات الثلاث الأولى بعد تأسيس السلطة بناء الثقة بين الطرفين الفلسطيني والإسرائيلي، على أن يتبع ذلك مفاوضات حل نهائي للقضايا الجوهرية كالحُدود والمستوطنات وحق اللاجئين في العودة والقدس الشرقية. وفي هذه المرحلة كانت السلطة الفلسطينية سلطة انتقالية محدودة الولاية والصلاحيات، اقتصر مهمتها على إدارة الشؤون الفلسطينية الداخلية؛ وفي المقابل قامت إسرائيل بإعادة انتشار جيشها المحتل - وليس انسحابه - من الأراضي الفلسطينية المحتلة عام ١٩٦٧ على نحو تدريجي. ومع نهاية عام ١٩٩٥، انسحب جيش الاحتلال من ٢ في المائة فقط من الضفة الغربية و٤٠ في المائة من قطاع غزة. وقد مارست السلطة الفلسطينية في المناطق التي أُطلق عليها مناطق أمهات مدنية وأمنية محدودة. وبموجب اتفاقية أوسلو-٢، تم تحديد باقي مناطق الضفة الغربية بوصفها مناطق ب (٢٦ في المائة)، التي اضطلع الفلسطينيون فيها بصلاحيات مدنية فقط، وظلت المسؤوليات الأمنية بيد جيش الاحتلال. وفي المناطق المصنفة ج، التي تُولف ٧٢ في المائة من الأراضي الفلسطينية المحتلة عام ١٩٦٧، حافظت إسرائيل على سيطرة كاملة على الشؤون المدنية والأمنية، إضافة إلى الاستمرار بسياسة تعزيز الاستيطان وتوسيعه. وقد تمّت عمليات إعادة انتشار أخرى بعد اتفاقيتي واي ريفر (١٩٩٨) وشرم الشيخ (١٩٩٩) الأمر الذي ترك السلطة الفلسطينية مسؤولة، لكن اسمياً، عن ١٧,٢ في المائة فقط من الضفة الغربية.

بقوة على السلطة الفلسطينية بكل مرافقتها ومؤسساتها وهيكلها وما تضطلع به من أدوار ومهام وأنشطة. وكون نشأة السلطة الفلسطينية جاءت في إطار اتفاقية مع إسرائيل، فقد بقيت مقيّدة، لا تمتلك الولاية في كثير من المجالات، فقد أبتت الاتفاقيات الموقّعة مع إسرائيل السيطرة الفعلية على الأرض بيد الاحتلال، وهو ما أدى إلى استمراره في خلق مزيد من الحقائق بصفة أحادية من خلال التحكّم بالأرض والموارد والمياه والمعابر والحدود والاقتصاد والاستيراد والتصدير، ومن ثم بفرض الاستثمار والتنمية والتطوير في مناطق السلطة الفلسطينية. بهذا استطاعت إسرائيل التحكم فعلياً بالسلطة وبمدى قدرتها على النضوج والتطوّر إلى دولة.

بعد اندلاع انتفاضة الأقصى عام ٢٠٠٠ وإعادة احتلال الجيش الإسرائيلي للمناطق المصنفة أ، لم يعد للسلطة حضور فعلي على الأرض، وتوقف التعاون الأمني بين الجانبين، وأعاد جيش الاحتلال سيطرته على مناطق السلطة الفلسطينية وقام بممارسات قاسية، كالإغلاق والحصار ووضع الحواجز العسكرية والمداهمة والاعتقال وتحويل الأراضي الفلسطينية إلى معازل. ومنذ ذلك الوقت لم تعد مناطق السلطة الفلسطينية مترابطة جغرافياً ولم يعد لهذه السلطة أي سيطرة على حركة وتثقل الناس والبضائع والخدمات أو على الحدود الخارجية، فضلاً عن عدم سيطرتها على الموارد الطبيعية أو المجال الجوي أو المياه الإقليمية. يؤثر الاحتلال الإسرائيلي في الأداء الإداري للسلطة الفلسطينية بصيغ متعددة: فحضوره المادي والمعنوي فرض نفسه

### الجدول رقم (١)

الوضع المالي للسلطة الوطنية الفلسطينية لعام ٢٠١٠ (بملايين الدولارات الأمريكية)

التوزيع النسبي للإيرادات والنفقات			القيمة بالمليون دولار أمريكي			المؤشر
الحكومة المحلية	الحكومة المركزية	الحكومة العامة	الحكومة المحلية*	الحكومة المركزية	الحكومة العامة	
<b>الإيرادات</b>						
٩,٦	٥٥,٤	٥١,٤	٣٠,١	١٨١٦,٣	١٨٤٦,٤	ضرائب
١,٠	٠,٠	٠,١	٣,٢	٠,٠	٣,٢	مساهمات اجتماعية
٦,٦	٣٩,٣	٣٦,٥	٢٠,٧	١٢٨٨,٧	٨٣٠٩,٤	منح
٨٢,٨	٥,٣	١٢,٠	٢٥٨,٢	١٧٢,٥	٤٣٠,٧	إيرادات أخرى**
١٠٠,٠	١٠٠,٠	١٠٠,٠	٣١٢,٢	٣٢٧٧,٥	٣,٥٨٩,٧	مجموع الإيرادات
<b>النفقات</b>						
٣٠,١	٥٦,٥	٥٤,٧	٦٦,٢	١٧٢٨,٥	١٨٠٤,٧	تعويضات العاملين
٣٢,٨	١٥,٠	١٦,٢	٧٢,١	٤٦٠,٠	٥٣٢,١	استخدام سلع وخدمات
٠,٠	٠,٠	٠,٠	٠,٠	٠,٠	٠,٠	استهلاك رأس المال الثابت
٠,٠	١,٥	١,٤	٠,٠	٤٥,٤	٤٥,٤	فوائد
٠,٠	٠,٠	٠,٠	٠,٠	٠,٠	٠,٠	إعانات مالية
٠,٠	٠,٣	٠,٣	٠,٠	٩,٢	٩,٢	منح
٣,٥	١٥,٦	١٤,٨	٧,٧	٤٧٩,٧	٤٨٧,٤	منافع اجتماعية
٣٣,٦	١١,١	١٢,٦	٧٤,٠	٣٤٠,٧	٤١٤,٧	نفقات أخرى***
١٠٠,٠	١٠٠,٠	١٠٠,٠	٢٢٠,٠	٣٠٧٣,٥	٣٢٩٣,٥	مجموع النفقات



التوزيع النسبي للإيرادات والنفقات			القيمة بالمليون دولار أمريكي			المؤشر
الحكومة المحلية	الحكومة المركزية	الحكومة العامة	الحكومة المحلية*	الحكومة المركزية	الحكومة العامة	
			٩٢,٢	٢٠٤,٠	٢٩٦,٢	صافي رصيد التشغيل****
			٣١,٧	٢٧,٩	٥٩,٦	صافي حيازة الأصول غير المالية
			٣١,٧	٢٧,٩	٥٩,٦	صافي اقتناء أصول ثابتة
			٠,٠	٠,٠	٠,٠	تغير في المخزونات
			٠,٠	٠,٠	٠,٠	صافي اقتناء نفائس
			٠,٠	٠,٠	٠,٠	صافي اقتناء أصول غير منتجة
			٦٠,٥	١٧٦,١	٢٣٦,٦	صافي الإقراض (+) / صافي الاقتراض (-)****
			٦٠,٥	٢٧٣,٤	٣٣٣,٩	صافي حيازة الأصول المالية
			٦٠,٥	٢٢٥,٧	٢٨٦,٢	محلي
			٠,٠	٤٧,٧	٤٧,٧	أجنبي
			٠,٠	٩١,١	٩١,١	صافي تحمل الخصوم المالية
			٠,٠	١٠٦,٨	١٠٦,٨	محلي
			٠,٠	١٥,٧-	١٥,٧-	أجنبي*****

#### ملاحظات

- \* البيانات الخاصة بالحكومة المحلية تمثل ٩٥٪ من بيانات الضفة الغربية، كما أنها لا تشمل بيانات قطاع غزة.
- \*\* الرسوم المتحصلة للهيئات المحلية من إعادة بيع الكهرباء والمياه للسكان.
- \*\*\* المنح الدراسية ودعم الجمعيات والنفقات الطارئة للحكومة المركزية، ومصاريق تأمين وصيانة المركبات، وبدل مكافآت للعاملين، ومصاريق تنفيذ مشاريع محلية، والخصم التشغيلي لسداد الديون للحكومة المحلية.
- \*\*\*\* صافي رصيد التشغيل = الإيرادات - النفقات.
- \*\*\*\*\* صافي الإقراض/صافي الاقتراض = صافي رصيد التشغيل - المعاملات في الأصول غير المالية.
- \*\*\*\*\* الإشارة السالبة في صافي المعاملات في الخصوم المالية (أجنبي) تعني تسديد قروض خارجية.

المصدر: موقع الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني على الرابط التالي:

[http://www.pcbs.gov.ps/Portals/\\_pcbs/PressRelease/finGov\\_2010A.pdf](http://www.pcbs.gov.ps/Portals/_pcbs/PressRelease/finGov_2010A.pdf)

المستدام واعتماد الصيغ والنظم الإدارية المناسبة لترجمة أهدافها التنموية.

أمثلة كثيرة يمكن إيرادها من واقع القطاعات المختلفة للدلالة على الأثر العميق الذي يتركه الاحتلال على الأداء الإداري للمؤسسات والهيئات العامة نشير إلى اثنين منها هما تبعية الاقتصاد وضعف الهيئات المحلية.

كان لهذا الواقع المادّي الذي تعيشه السلطة الفلسطينية تأثير سلبي كبير في مدى قدرتها على إدارة مرافقها وهيكلها ومؤسساتها المختلفة. فالتخطيط مثلاً، بقي مفتقداً للموارد والشروط اللازمة له بحكم السيطرة الإسرائيلية التامة على الأرض، كون السلطة تتمتع بصلاحيات وظيفية محدودة لا تتجاوز حدود المدن الرئيسية ولا تسيطر فعلياً على الموارد والسكان، وهو ما حال دون توافر القدرة لدى السلطة الفلسطينية على التخطيط

## ٢- تبعية الاقتصاد الفلسطيني

يتكرّر باستمرار منذ عام ٢٠٠٢ حتى اليوم (٢٠١٣). وهنا يكفي أن نذكر أنّ هذه العوائد تبلغ شهرياً نحو ٨٠ مليون دولار، أي ما يمثّل نحو ثلثي ميزانية السلطة الفلسطينية تقريباً<sup>(٢)</sup>. وداخلياً، يتّسم اقتصاد مناطق السلطة بالرعيّة والخدماتية، بمعنى طغيان الخدمات عليه على حساب القطاعات الإنتاجية. فخطة التنمية والإصلاح ٢٠٠٨-٢٠١٠ لم تخصّص من الموازنة العامة للقطاع الزراعي - على الرغم من أهميته - سوى أقلّ من ١ في المائة<sup>(٤)</sup>. كما أنّ هذا الاقتصاد غير المتكافئ، بحكم الفصل الجغرافي بين الضفة الغربية وقطاع غزة، أدى إلى بروز فوارق ملموسة في حجم النمو الاقتصادي المحلي بين الضفة وقطاع غزة من جهة، وإلى تدمير المقومات الاقتصادية في القطاع من جهة أخرى<sup>(٥)</sup>.

اقتصاد مناطق السلطة هو اقتصاد مقيد بتبعيته للاقتصاد الإسرائيلي، بما لا يمكنه من اتخاذ قرار مستقل يحدد طرق واتجاهات تطوّره؛ فهو يتبع الاحتلال هيكلياً، وأي تطوّر في بنيته يرتبط عضواً بالاقتصاد الإسرائيلي، وبالطريقة التي يرغب فيها الأخير لتطور قطاعات معينة داخل الاقتصاد الفلسطيني؛ فمثلاً، تبلغ واردات السلطة من إسرائيل ما لا يقل عن ٨٠ في المائة مما تستورده، ويذهب إليها نحو ثلثي صادرات السلطة الفلسطينية<sup>(٢)</sup>. كما يرتبط اقتصاد مناطق السلطة بالخارج عبر بوابة الاقتصاد الإسرائيلي، الأمر الذي ينتج اختلالات إضافية داخل بنية هذا الاقتصاد. ولعل أبرز الأمثلة على تحكم الاحتلال بعجلة الاقتصاد الفلسطيني حتى في طبيعته الرعيّة، قدرة إسرائيل على احتجاز أموال الضرائب التي تجبها إسرائيل كضرائب - وبخاصة على البضائع المستوردة عبر المعابر والموانئ الإسرائيلية - وهو أمر

## الجدول رقم (٢)

إجمالي قيمة الصادرات<sup>(١)</sup> من الإنتاج الزراعي والصناعي (بالآف الدولارات الأمريكية)

السنة	حصة الزراعة من الصادرات	حصة الصناعة من الصادرات
١٩٩٧	٥٠,٩٩١	٢٢٢,٤٥٦
٢٠٠٠	٩٢,٧٩٧	٢٢٣,٨٣٥
٢٠٠٥	٥٠,١٣٠	١٩٤,٤٣٣
٢٠٠٩	٢٦,٨٨٢	٢٩٥,٤٠٨

المصدر: إحصاءات التجارة الخارجية، رام الله، الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني ٢٠١١. ملاحظة: يوصي الجهاز باستخدام الأرقام بحرص شديد لكونها مبنية على تعدد المصادر واختلاف آلية العمل لكل مصدر.

(x) البيانات لا تشمل محافظة القدس التي ضمتها إسرائيل عنوة بعيد احتلالها للضفة الغربية عام ١٩٦٧.

(٢) فراس جابر، ركام الاقتصاد الفلسطيني، مركز بيسان للأبحاث، رام الله، ٢٠١٠. متاحة على: <http://www.alzaytouna.net/arabic/?c=201&a=127619>

(٣) Center for Development Studies, "Conflict-Related Development Analysis (1994-2009)," unpublished study. CDS, 2010.

(٤) خطة الإصلاح والتنمية الفلسطينية ٢٠٠٨-٢٠١٠، نيسان/ أبريل ٢٠٠٨، متاحة على: [http://www.mopad.pna.ps/web\\_files/issues\\_file/PRDP%202008-2010%.pdf](http://www.mopad.pna.ps/web_files/issues_file/PRDP%202008-2010%.pdf)

(٥) فراس جابر، ركام الاقتصاد الفلسطيني، مركز بيسان للأبحاث، رام الله، ٢٠١٠. الرابط: <http://www.alzaytouna.net/arabic/?c=201&a=127619>

### الجدول رقم (٣)

الناتج المحلي الإجمالي بحسب النشاط الاقتصادي<sup>(١)</sup> بالأسعار الثابتة (بملايين الدولارات الأمريكية)

المؤشر	١٩٩٧	٢٠٠٠	٢٠٠٥	٢٠٠٩
الزراعة	٤٢٩,٣	٤٠٣,٦	٢٣٦,٢	٢٩٣,٢
التعدين، الصناعة التحويلية والمياه والكهرباء	٥٦٥,٩	٥٤٥,٦	٧٧٤,٩	٧٤٧,٧
الانشاءات	٢٩٠,٢	٣٦٦,٣	٣١٠,٢	٣٨٧,٧
الخدمات	٧٥٩,٦	٨٩٨,٠	١,٠٤٧,٥	١,١١١,١
أخرى <sup>(٢)</sup>	١,٦٥٦,٦	١,٩٠٥,٠	٢,١٩٠,٧	٢,٧٠١,٦
الناتج المحلي الاجمالي	٣,٧٠١,٦	٤,١١٨,٥	٤,٥٥٩,٥	٥,٢٤١,٣

(x) البيانات لا تشمل محافظة القدس التي ضمتها إسرائيل عنوة بعيد احتلالها للضفة الغربية عام ١٩٦٧.

(xx) أخرى تشمل الأنشطة التالية: تجارة الجملة والتجزئة، النقل والتخزين والاتصالات، الوساطة المالية، الإدارة العامة والدفاع، الخدمات المنزلية، الشركات المملوكة للقطاع العام، خدمات الوساطة المالية المقاسة بصورة غير مباشرة، الرسوم الجمركية، صافي ضريبة القيمة المضافة على الواردات. ملاحظة: ١٩٩٧ سنة الأساس لبيانات الأعوام ما بين (١٩٩٧-٢٠٠٣) و ٢٠٠٤ سنة الأساس لبيانات الأعوام (٢٠٠٤-٢٠٠٩).

زراعية وصناعية وتجارية. مضافاً إلى ذلك بالطبع انتشار مئات الحواجز العسكرية المؤقتة والدائمة، بعضها يفصل بين المدينة وريفها كما هي الحال بالنسبة إلى مدينتي نابلس والخليل، وهما المدينتان الكبريان في الضفة الغربية<sup>(١)</sup>.

ما تعانبه الهيئات المحلية من تحديات هو امتداد لمعاناتها طوال سنوات الانتفاضة بعد إعادة الاحتلال سيطرته على المدن والبلدات والقرى والمخيمات الفلسطينية وفرضه الحصار الاقتصادي وتدميره البنى التحتية من الطرق وشبكات الصرف الصحي وشبكات الكهرباء والمياه والمنشآت العامة والخاصة والممتلكات والمدارس والمصانع والمتاجر وغير ذلك. وقد ترتب على ذلك

خسائر مادية وفنية جسيمة وفوضى ألحقت ضرراً كبيراً بقدرة الهيئات المحلية على القيام بدورها في تقديم الخدمات إلى المواطنين، هذا عموماً من تراجع هيبته، حيث أقدم بعض المواطنين على تجاوزات سواء في البناء والتنظيم أو في

التعدي على الطرق والشوارع أو في إدارة الظهر للهيئات المحلية بعدم دفع ما يتوجب عليهم من مستحقات، الأمر الذي ساهم في استنزاف الموارد وفي إرباك الإدارة، ومن ثم ضعف الهيئات المحلية وعدم تمكينها من القيام بدورها في خدمة المواطنين<sup>(٧)</sup>.

هذه الطبيعة المشوهة لاقتصادات مناطق السلطة الفلسطينية كما تُبرزها الجداول أعلاه حالت وما زالت تحول دون وضوح واستقرار الموارد المادية اللازمة التي تحتاج العمليات الإدارية في مختلف القطاعات إليها، بما في ذلك القدرة على اعتماد الخطط والربط بين أهدافها قصيرة ومتوسطة وبعيدة الأمد ووسائل تحقيقها، وتنفيذها، والتنسيق في ما بينها، والقدرة على إصدار الأوامر والقرارات، واختيار الصيغ التنظيمية المناسبة، وما يحتاج تنفيذ تلك الخطط إليه من توظيف وصيغ لتقييم الأداء ومن آليات للرقابة.

### ٣- ضعف الهيئات المحلية

الهيئات المحلية هي قطاع آخر يُعاني من آثار الاحتلال السلبية على الأداء الإداري ومدى القدرة على الاستجابة لمطالب المواطنين ورغبتهم على المستوى المحلي. فقد تعرّضت الهيئات المحلية، للكثير من التحديات؛ فالاحتلال

الإسرائيلي، عبر تحكّمه بالأرض والموارد، يضع الكثير من العراقيل أمام توسيع المخططات الهيكلية والعمرانية والتنمية للسلطة الفلسطينية، بما في ذلك شق الطرق وتقديم الخدمات كالماء والكهرباء والصرف الصحي واستعمالات الأراضي بين

**احتجاز أموال الضرائب وبخاصة على البضائع المستوردة عبر المعابر والموانئ الإسرائيلية تبلغ شهرياً نحو ٨٠ مليون دولار، أي ما يمثل نحو ثلثي ميزانية السلطة الفلسطينية تقريباً**

(٦) فلسطين اليوم، ٢٦/٨/٢٠٠٩، متاحة على:

<http://paltoday.ps/arabic/News-56099.html>

(٧) التقرير التشخيصي المحدث حول نظام الحكم المحلي في الأراضي الفلسطينية المحتلة وخطة العمل: قضايا لاستراتيجية مستقبلية للحكم المحلي في فلسطين، رام الله، مؤسسة هورايزن، ٢٠٠٩.

واقتصادية واجتماعية غير مستقرة وغير ملائمة للتخطيط وتنفيذ الخطط؛ فغياب الولاية الفعلية للسلطة على الأرض وعدم التواصل الجغرافي حدًا من قدرتها إلى حد كبير على تقديم الخدمات الأساسية إلى المواطنين، وحال منع الموظفين من التنقل بحرية دون توحيد وتجانس وتنسيق السياسات الحكومية والإجراءات الإدارية<sup>(٩)</sup>. كما أنّ الانقطاع المتكرر في القيادة وحدثة تجربة هياكل ومؤسسات وأجهزة السلطة حالت دون تطورها وتجذّر أدائها في خدمة الشأن العام. وفي ما يلي معطيان رئيسيان أدبا الدور الأبرز في التداخل بين السياسة والإدارة في التجربة الفلسطينية.

### ١- معايير وآلية استقطاب موظفي الإدارة العامة

درجت الأدبيات على تحديد العلاقة بين الإدارة والسياسة بمستويين رئيسيين: فهي إما علاقة ندية تعارضية، وإما علاقة انسجام وتكامل<sup>(١٠)</sup>. وقد رجح في كثير من بلدان العالم الثالث ومن بينها المنطقة العربية، الرأي الأخير القاضي بأن الإدارة هي حيز ملازم للسياسة لا ينفصل عنها، تتجسد في نطاقه فلسفة فريق الحكم وفهمه للشأن العام والغايات التي يسعى لتحقيقها، والطريقة التي يُنظر بها إلى المحكومين وما يرغبون به من خدمات؛ فالإدارة وجه آخر للسياسة كما السياسة نفسها هي فعل إداري ينطق لغة أهل الحكم.

في الحالة الفلسطينية يتسم العامل السياسي بقدرته على الهيمنة على ما سواه من العوامل، كونه المعبر عن جوهر ما هو وطني. فما دام الوطني هو الغاية يصبح الفعل السياسي عندئذ أداة لإعمال الوطني حتى لو استعنى ذلك السيطرة على الفضاءات الأخرى ومن ضمنها الإدارية.

وعقب الحرب الإسرائيلية على غزة عام ٢٠٠٨/٢٠٠٩، تعرضت ١٩ بلدية من مجموع الـ ٢٥ بلدية إلى أضرار، تركز ٨٠ في المئة من تلك الأضرار في ثلاثة منها (غزة ورفح وبيت لاهيا)، بلغت قيمتها الإجمالية ٤٦ مليون دولار أمريكي<sup>(٨)</sup>. وقد كان لهذه الأضرار انعكاسات عميقة على مدى قدرة تلك البلديات على تقديم الخدمات إلى المواطنين بسبب تدمير مباني البلديات، والسجلات الإدارية، ومرافق التخزين والمستودعات، ومعدات البناء والصيانة وغير ذلك من المرافق. وكان لتدمير ممتلكات البلديات التي توفر مصادر للإيرادات، كالأسواق مثلاً، انعكاسات وخيمة على إيرادات البلدية التي كانت تعاني أصلاً عجزاً كبيراً عام ٢٠٠٧. فقاعدة الضرائب والرسوم التي كانت تستخدم في تمويل الخدمات البلدية انهارت، وهو ما جعل الكثير من البلديات عاجزة عن دفع رواتب موظفيها، إضافة إلى أن الدمار الهائل وضع ضغطاً استثنائية كبيرة على تلك البلديات لتلبية حاجات السكان النازحين، وإعادة تأهيل البنية التحتية الأساسية، بما في ذلك إزالة ركام المباني والمنشآت المدمرة. وقد جاءت هذه الصعوبات لتزيد الأمر تعقيداً في مكان يعاني أصلاً ارتفاع معدلات الفقر والبطالة إلى حد كبير، ويعتمد ٧٠ في المائة من سكانه على المساعدات والمعونات الخارجية بصورة مباشرة.

### ثانياً: التداخل بين السياسة والإدارة

منذ تأسيس السلطة الفلسطينية، ظهرت جلياً إشكالية التداخل بين السياسة والإدارة في مؤسسات السلطة الوليدة، التي توالى على إدارتها ثلاث عشرة وزارة، واجه كل منها بيئة سياسية

(٨) See Eunida, European Commission, Final Report: Damage Assessment and Needs Identification in the Gaza Strip, March 2009, available at: [http://ec.europa.eu/europeaid/where/neighborhood/country-cooperation/occupied\\_palestinian\\_territory/tim/documents/final\\_report\\_version6\\_tr.pdf](http://ec.europa.eu/europeaid/where/neighborhood/country-cooperation/occupied_palestinian_territory/tim/documents/final_report_version6_tr.pdf)

(٩) ما زالت الإجراءات الإدارية التي تطبقها السلطة في الضفة وقطاع غزة مستندة إلى مجموعة غير متجانسة من القوانين واللوائح التي أصدرتها السلطات المتعاقبة. وقد عطل غياب التواصل الجغرافي والانقسام إمكان إحداث تقدم حقيقي نحو إلغاء الاختلافات واستبدال هذه الأدوات القانونية بقوانين ولوائح جديدة.

(١٠) Woodrow Wilson, "The Study of Administration," Political Science Quarterly, no. 41 (December, 1941), pp. 481-506.

لممارساتها - التي تعود إلى حقبة النضال الوطني - مؤسسات السلطة الفلسطينية، التي أُسست بالاعتماد على كوادِر الفصائل الفلسطينية، والتي نقلت جزءاً كبيراً من تجربتها كحركات تحررية إلى داخل مؤسسات السلطة، ولم تتجح في تحقيق انتقال سلس بين بُنى عملت في ظل حالة من انعدام الأمن واللايقينية وحتى السرية، لتكوين بُنى أكثر استقراراً تحمل مضامين وممارسات مؤسسات دولة في طور التكوّن، وهنا غاب عن الفعل البناء المؤسسي المنهج، وممارسة التقاليد العصرية الفعّالة في الإدارة والتخطيط وصنع القرار<sup>(١٢)</sup>.

وهناك سبب آخر للتداخل السلبي بين السياسة والإدارة تمثّل بطغيان الزعامة السياسية لشخص الرئيس الراحل ياسر عرفات، والذي ساهم في تهميش دور المجلس التشريعي والأحزاب السياسية في عمليات الحكم، وبالتالي إلى غياب رقابة متبادلة بين السلطات على السلطة التنفيذية؛ بل أكثر من ذلك، أدى هذا التأثير إلى إذابة الحدود بين مؤسسات السلطة الفلسطينية من جهة، وبين السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية من جهة أخرى. الأمر الذي أعطى الرئاسة القدرة على التدخّل المباشر، حتى في التفاصيل الإدارية الصغيرة<sup>(١٣)</sup>. وقد أثر هذا الميل نحو مركزية السلطة التنفيذية بدوره في العلاقة بين الحكومة المركزية والهيئات المحلية، حيث لم تُمنح هذه الهيئات أي استقلال مالي أو إداري فعلي<sup>(١٤)</sup>. وقد جاء تأليف حكومة التكنوقراط سنة ٢٠٠٥، التي جرى اختيار أعضائها بناءً على مؤهلاتهم المهنية وقدراتهم الفنية،

تمتد حدود الفضاء السياسي الفلسطيني ليشمل مختلف البنى والصيغ والمفاهيم ذات العلاقة بالتحرر الوطني، وبهذا المعنى هو نطاق يتضمن الإنجازات والإخفاقات الوطنية في آن، ويتألف من حشد غير متجانس من الفاعلين كالسلطة الوطنية، وفصائل منظمة التحرير المختلفة بما فيها حركة فتح وحركة حماس والحكومات المتعاقبة، والفاعليات المجتمعية المختلفة التقليدية

المتوارثة والطوعية المدنية، والقطاع الخاص، مضافاً إلى ذلك جهات خارجية مؤثرة كإسرائيل، والدول المانحة وأجنداتها المختلفة إضافة إلى تعقيدات البيئتين الإقليمية والدولية. ويدرّبت على سعة الفضاء السياسي الفلسطيني وتنوّع مكوناته، إشكالية شرعية التمثيل<sup>(١١)</sup>، لعدم وضوح الحدود الفاصلة بين السلطة والمعارضة، وبين الرئاسة والحكومة، وبين الأحزاب السياسية وقوى المجتمع المدني، وبين السلطة الفلسطينية ومنظمة التحرير الفلسطينية، وبين الضفة الغربية وقطاع غزة، وبين الداخل والخارج. ومن آثار ذلك ما ينشأ من صراع سياسي يؤدي إلى جعل ما هو إداري ومؤسسي وسيلة مقبولة لتحقيق أهداف سياسية.

## ٢- سيادة القانون والاحتكام إلى المؤسسات

من بين الأسباب التي عمّقت التداخل السلبي بين السياسة والإدارة في الحالة الفلسطينية، وغيّبت الديمقراطية الداخلية وإمكانية مأسستها، توريث منظمة التحرير بجميع فصائلها

Basem Ezbi, "The Ruling Arab Political Parties and Democracy," in: Democracy in the Practice of the Arab Political Parties, (Amman: Al-Quds Center for Political Studies, 2009). (١١)

"Touching the Void, Public Administration & Civil Service Reform in Palestine," A Drivers-of-Change Case-study, Ramallah, Published by The Ibrahim Abu-Lughod, Institute of International Studies, and The Centre for Continuing Education of Birzeit University, November 22, 2006. (١٢)

يزيد الصايغ و خليل الشقاقي، 'تقوية المؤسسات الفلسطينية العامة'، تقرير فريق العمل المستقل برعاية مجلس العلاقات الخارجية، منشورات مركز البحوث والدراسات الفلسطينية، نابلس، ١٩٩٩. النسخة العربية متاحة على: (١٣)

www.cfr.org/content/publications/attachments/palinstfull.pdf والنسخة الإنكليزية متاحة على: http://www.pcpsr.org/arabic/cfr/fullr.html المصدر نفسه. (١٤)

### ثالثاً: ضعف المحاسبة البرلمانية

يعود الكثير من التحديات التي تواجه الفعل الإداري إلى غياب المساءلة والرقابة منذ نشأة السلطة الفلسطينية عام ١٩٩٤. فبدل أن يمثل المجلس التشريعي، الإطار الأهم لتصويب الفعل الإداري، أدى الانحياز للمفهوم الشعبي، القاضي بأن على المجلس التشريعي دعم الرئيس بدلاً من معارضته كونه يسعى لتحقيق الحلم الوطني المتمثل بالدولة الفلسطينية، إلى منع المجلس من اكتساب سيطرة فعلية على التشريعات ومن مأسسة المساءلة.

على سبيل المثال، بعد صدور تقرير هيئة الرقابة العامة السنوي حول التجاوزات الإدارية والمالية وعرضه على المجلس التشريعي عام ١٩٩٧، أُلّف المجلس لجنة خاصة لمراجعته، فأصدرت اللجنة تقريرها الخاص (الذي عرف باسم تقرير الفساد) الذي كشف عن عدة حالات من المخالفات والتجاوزات راوحت بين غياب معايير الكفاءة وبين حالات فساد صغرى وكبرى. لكن، على الرغم من تعهد الرئيس ياسر عرفات بتحويل القضية إلى النائب العام، فإن ذلك لم يتم، كما لم تُصدر هيئة الرقابة العامة أي تقارير سنوية أخرى لتعرضها على المجلس التشريعي<sup>(١٦)</sup>.

وفي عام ٢٠٠٢، أظهر المجلس التشريعي حزماً أكبر في

بمنزلة اعتراف بضرورة التغيير في اتجاه إصلاح السلطة التنفيذية غير أن مساعي تطبيق البرنامج الإصلاحي للحكومة ضمن وزاراتها لم يتحقق إذ واجهت هذه المحاولة معارضة داخلية جدية.

كان لما ورثته السلطة الفلسطينية في حقبة النضال الوطني من منطلق وجاهي غير مهني في تعيين موظفيها في المرافق الإدارية المختلفة أثر سلبي واضح في نوعية الموظفين وعددهم في تلك المرافق. وشجّع ذلك على خلق أعمال ومهمّات - افتراضية أحياناً - لتبرير وجود وتضخم الوزارات والهيئات والدوائر الحكومية، الأمر الذي أوجد بُنى تنظيمية مترهلة وغير متناسقة ليس لديها مهمات ومسؤوليات محددة<sup>(١٥)</sup>. وعادة ما وجد الأفراد والهيئات في هذه الهياكل التنظيمية أنفسهم في بيئة لا تتوافر فيها فرص عمل بديلة كافية. لذا، كرس

**صادقت الحكومة التاسعة، قبيل انتخاب المجلس التشريعي عام ٢٠٠٦، على دفع علاوات، وإجراء ترقيات وتعيينات في القطاع العام برمته، وهو ما أدى إلى انتهاكات فادحة لالتزاماتها بخفض نمو فاتورة الرواتب في القطاع العام**

الموظفون الإداريون جلّ جهدهم للمنافسة الداخلية وجعلوا من أهم أولوياتهم السعي لتأمين الموارد والامتيازات بدلاً من تقديم الخدمة الحقيقية إلى المواطنين، ما ساهم في خلق بيروقراطية مثقلة تنقصها القدرات والحوافز والأنظمة للعمل ككيان متكامل قادر على تطوير الفعل الإداري من تخطيط وتنفيذ السياسات والبرامج التي تلبى حاجات المواطنين.

(١٥) ورثت السلطة الفلسطينية الأغلبية العظمى من موظفيها من الإدارة المدنية الإسرائيلية ومن منظمة التحرير الفلسطينية، إذ بلغت نسبتهم نحو ٨٥ في المئة من الموظفين المدنيين والأمنيين الذين بلغ عددهم ٧٥ ألفاً في نهاية عام ١٩٩٦ ونحو ١٨٠ ألفاً مع نهاية عام ٢٠١٠. ويرجع جزء من هذا النمو في عدد الموظفين إلى زيادة المسؤوليات التي حصلت عليها السلطة وإلى رغبة هذه السلطة في تعزيز وتقوية الاستقرار الاجتماعي والاقتصادي وتقوية قاعدتها السياسية، بحيث كانت تمنح الوظائف كمكافأة للمخلصين، كما أعادت إحياء الروابط التقليدية بالعائلات ذات النفوذ بغرض تقويض القوى التي يمكن أن تعارض أو تسبب زعزعة الوضع السياسي الجديد. انظر:

Rex Brynen, A Very Political Economy: Peacebuilding and Foreign Aid in the West Bank and Gaza (Washington, DC: United States Institute of Peace

Nathan J. Brown, Palestine Politics After the Oslo Accords (California, L.A.: University of California Press, 2003). (١٦)

Guilain P. Denoeux and Robert Springborg, Promoting Democracy and State Building in Palestine: Donor Assistance to the Palestinian Legislative Council (London: Saffron Books, 2005). (١٧)

الرقابة على عملها في حال خروج البعض منها عن الأصول القانونية التي هي ضعيفة أصلاً. كما امتد الفساد إلى بعض مجالات القطاع الخاص، الذي أصبحت الاحتكارات أحد تعابيره الأكثر وضوحاً في الآونة الأخيرة.

وقد كشف تقرير أصدرته منظمة الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة أمان مؤخراً<sup>(٢٢)</sup> أن أكثر من نصف الفلسطينيين في مناطق السلطة (نحو ٥٥ في المئة) يرون أن الوساطة والمحسوبية في التعيينات هي أكثر ضروب الفساد انتشاراً في القطاع الحكومي. وكشف التقرير أن سوء تخصيص الأموال العامة وإساءة استخدام المنصب العام واستغلاله لأغراض خاصة ما زالت حاضرة في الكثير من المؤسسات الفلسطينية. ويوازي ذلك ضعف ملحوظ في الإرادة السياسية للمسؤولين في تبني استراتيجية شاملة وجادة لمكافحة الفساد ومحاسبة مقترفيه من كبار المسؤولين.

### خلاصة

اتضح في هذه الدراسة صعوبة تناول الأداء الإداري لمؤسسات السلطة الفلسطينية بمعزل عن التحديات البنيوية الداخلية والخارجية التي تعترض عمل تلك المؤسسات وتحول دون ارتقائها وتطورها. فعدم تمتع السلطة الفلسطينية بالسيادة الحقيقية على الأرض، وغلبة السياسي على الإداري وضعف اعتبارات الجدارة والكفاءة لمصلحة الوساطة والمحسوبية، حال دون تمكن تلك المؤسسات من امتلاك المقومات اللازمة لتطوير أدائها الإداري على نحو فعال ودائم ومستقر. فالتخطيط مثلاً، الذي هو ركيزة الفعل الإداري، ويحدد مآل العمليات الإدارية الأخرى من تنظيم وتوظيف وتوجيه ورقابة، بقي ضعيفاً مشوهاً يعاني الكثير من التحديات.

ممارسة سلطته الرقابية على السلطة التنفيذية حين رفض المصادقة على تشكيل الحكومة<sup>(١٧)</sup>، وفي آذار/ مارس ٢٠٠٣ عندما قام بتعديل القانون الأساسي لينشئ منصب رئيس الوزراء الذي يحد من صلاحيات الرئاسة.

أما التعيين في المستويات الإدارية العليا فقد طغت عليه الاعتبارات السياسية/الفصليّة، وهو ما أدى إلى صراع شبه دائم للسيطرة على الطواقم الإدارية واحتكام هذه التعيينات إلى الدعم السياسي بدلاً من الاعتبارات المهنية، ومن ثم إلى غياب الاهتمام الفعلي بالسياسات<sup>(١٨)</sup>. فالحكومات المتعاقبة جنحت لاتخاذ قرارات إدارية منحت وزناً أكبر لاعتبارات المحسوبية والزبونية من اعتبارات الجدارة والحاجة والكفاءة الإدارية. على سبيل المثال، صادقت الحكومة التاسعة، قبيل انتخاب المجلس التشريعي عام ٢٠٠٦، على دفع علاوات<sup>(١٩)</sup>، وإجراء ترقيات<sup>(٢٠)</sup> وتعيينات في القطاع العام برمته، وهو ما أدى إلى انتهاكات فادحة لالتزاماتها بخفض نمو فاتورة الرواتب في القطاع العام<sup>(٢١)</sup>.

أدى غياب مجلس تشريعي موحد وفعال إلى عدم المصادقة على كثير من مشاريع قوانين مكافحة الفساد، التي من شأنها أن تغطي مجالات كثيرة، مثل حق الحصول على المعلومات والخصخصة وإنشاء لجنة فاعلة لمكافحة الفساد. وفي ظل الفراغ التشريعي نشأ الكثير من مظاهر الولاء الضيق والفساد والإساءة إلى المال العام، كظاهرة التعميم والفصل من الوظيفة العمومية على أساس الانتماء السياسي، وعمليات تصفية الحسابات في عدة مجالات. كما استمرت ظاهرة الموظف الوهمي ولم يتم تبني سياسات حكومية حازمة لمتابعة الأشخاص، غير المحصور عددهم، المسجلين على فاتورة وقائمة الوظيفة العامة، وهم عملياً خارج إطار الخدمة. ووفرت حالة الانقسام أيضاً مجالاً رحباً لعمل بعض المؤسسات والشركات المحلية والأجنبية في ظل ضعف

(١٨) على سبيل المثال، عند تحليل القرارات الرسمية الصادرة عن الحكومة العاشرة حتى أيلول/ سبتمبر ٢٠٠٦، تبين أن ٣٢ في المئة منها تتعلق بتعيين وترقية موظفين مدنيين، و٢١ في المئة منها تتعلق بتغييرات على الهياكل التنظيمية للحكومة، في حين أن ١٨ في المئة ألفت بصورة مباشرة قرارات الحكومة السابقة. أما القرارات الباقية فارتبطت بشؤون إدارية مختلفة لا علاقة لها بالسياسات العامة.

(١٩) متوسط الزيادة في الرواتب من خلال تنفيذ قانون الخدمة المدنية الجديد في تموز/ يوليو ٢٠٠٥: الأجهزة الأمنية ٢٨ في المئة؛ الخدمة المدنية ١٣ في المئة. هذه الزيادة الكبيرة في الرواتب الممنوحة للقطاع العام لم يكن لها ما يبررها على الإطلاق في سوق العمل العام، وبخاصة أن مستويات الرواتب والدرجات الأقل تخطى الآن تلك الموجودة في القطاع الخاص على الرغم من وجود أمن وظيفي أعلى في القطاع العام.

(٢٠) ما بين أيار/ مايو وتشرين الأول/ أكتوبر ٢٠٠٤، حصل على الترقيات نحو ١٤ في المئة من موظفي الفئة ٢ ونحو ١٠ في المئة من موظفي الفئة ١.

(٢١) ارتفعت فاتورة الرواتب لتصل إلى مليار دولار سنة ٢٠٠٥ مقابل ٨٧١ مليون دولار سنة ٢٠٠٤؛ أي أن الزيادة مثلت نحو ١٥ في المئة.

(٢٢) انظر التقرير الذي صدر في ٢٦/٤/٢٠١١ عن منظمة الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة أمان حول الفساد في الحكومة الفلسطينية. متاح على:

<http://www.alwatan.sy/dindex.php?idn=100211>

ثالثاً: إكساب المؤسسات الفلسطينية القدرة البنيوية والوظيفية، بما في ذلك تبني درجة من اللامركزية في بنية وآليات عملها، مراعاةً للاستمرارية في عملها في ظل الاحتلال وما يفرضه من فصل جغرافي بين الضفة الغربية وقطاع غزة ومدينة القدس.

رابعاً: تبني صيغ عصرية للبناء المؤسسي تنبثق من التكاملية والتفاعل الإيجابي بين البُعدين السياسي والإداري بدلاً من النديّة والتعارض بينهما، ويمكن تحقيق ذلك من خلال الاحتكام إلى منظومة قوانين وأنظمة لضبط هذا الأمر.

خامساً: إصدار منظومة قوانين تُعالج الفساد بكل ضروبه، بما في ذلك الوساطة والمحسوبية والزبونية، وتعزيز تقاليد المساءلة والمحاسبة وتطوير صيغ رقابية مُمأسسة وفعالة على الأداء الإداري.

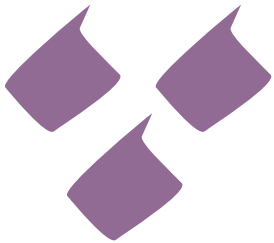
وأخيراً: لكي يتم ترجمة هذه التوصيات الخاصة بالتطوير المؤسسي لا بد من توافر درجة أعلى من الاستقرار السياسي العام، ولا بد من امتلاك سيادة حقيقية على الأرض والموارد والسكان، الأمر الذي لن يأتي في غياب الدولة الفلسطينية المستقلة.

لذا يكتنف الواقع الراهن لمؤسسات السلطة الفلسطينية درجة كبيرة من الغموض واللزوجة تُصعب عملية تحديد الأهداف المستقبلية والاستراتيجيات الملائمة لتحقيقها، وإمكان تحليل الواقع القائم والموارد اللازمة لتحقيق الأهداف المنشودة، وعملية وضع الاحتمالات والخيارات لسير السياسات والأنشطة اللازمة، وتحديد مزاياها وعيوبها وأي منها هي الأفضل والجهة التي تتكفل بتنفيذها، وإمكان التأكد من أن الخطط والسياسات تسير وفق ما هو متوقع.

للتقليل من انكشافية الأداء الإداري لمؤسسات السلطة الفلسطينية نقترح التوصيات التالية:

أولاً: أن تحتكم عملية البناء والأداء المؤسسي إلى مبدأ الاستجابة إلى الحاجات الفلسطينية من حيث الأهداف والأولويات والاستراتيجيات التي جرى تبنيها.

ثانياً: أن يتم تبني رؤية وطنية شاملة وواضحة لعملية البناء المؤسسي تكون قادرة على التمييز بين ما هو أني وموقت من ناحية وبين ما هو مستمر ودائم من ناحية أخرى، وربط عملية التخطيط بهذين المستويين.





## خصائص التميّز في الأداء الوظيفي لدى النساء والرجال دراسة حالة - وزارة المالية في لبنان



### يحيى سكاف

أستاذ محاضر وعضو نقابة خبراء المحاسبة المجازين في لبنان ومراقب ضرائب - وزارة المالية اللبنانية

### مقدمة عامة

والأدوار والسلوكيات الاجتماعية المنوطة بكلّ منهما، بحيث يشكّل الخروج عن هذه الأنماط مصدر إحراج ونبذ اجتماعي نسبي يعمل الجنسان على تجنبه عموماً. ولأنّ الأدوار والسلوكيات المتوقعة من الجنسين تتغيّر وليس بالضرورة في المسار نفسه، تعتبر بعض المختصّات في شؤون المرأة بأنّ رفع الوعي بالجنس وانعكاساته على حياة الأفراد والجماعات، وعلى العمل التنموي بشكل خاص، مسألة في غاية الأهمية وتستدعي التوعية المستمرة. نشر في ما يلي دراسة ميدانية أجريت في وزارة المالية بهدف التحقق من وجود علاقة بين جنس الموظف وتقييم رئيسته لأدائه، وهي وإن لم تتخطّ مرحلة النتائج الأولية بعد، تسعى إلى تبييه المسؤولين في الوزارة إلى تأثيرات المحيط الاجتماعي على التمييز في تقييم أداء كلّ من الجنسين، وعلى فرص الترقّي.

تشكّل النساء اليوم ٣١٪ من إجمالي الموظفين في القطاع العام وأكثر من ٤٢٪ من مجموع القوى العاملة في العالم، ومع ذلك فإنّ التمييز بين النساء والرجال موجود دائماً في مجال العمل حيث لقي الرجل على مرّ العصور اهتماماً وأفضليّة في معظم المجالات، فدور كلّ من الجنسين كان دائماً مبنياً على الأطر الثقافية المتوارثة والتي تحدّد تقسيم العمل بين الرجل والمرأة حيث يحدّد المكتب الدولي للعمل le Bureau International du Travail (BIT) نوعين من العمل<sup>(١)</sup>:

■ العمل المنزلي أو الإنجابي: يكون هذا العمل إجمالاً غير مدفوع، ويتضمن العديد من المهام منها (على سبيل المثال لا الحصر): العناية بأفراد الأسرة وصيانة حياتهم وبيئتهم الصحية والتربوية والترفيهية.

يبرز العنصر البشري بوصفه الأساس في تسيير عمل الإدارة العامّة ومستوى أدائها وبالتالي فعاليتها في تقديم الخدمات للمواطنين بتدبير وحرص على أوجه إنفاق المال العام. ويتوقف نجاح الإدارة على حسن اختيار العناصر الكفؤة والمؤهّلة من بين النساء والرجال، والعمل على تطوير معارفها وصقل مهاراتها عبر وسائل التعلم المستمر. وتعتبر المنافسة العادلة بين المتقدمين لشغل الوظيفة العامة وفق مبدأي المساواة والعدالة، وباحترام التنوّع والإنصاف، إحدى أهمّ الأسس التي تقوم عليها الوظيفة العامّة في الدولة الحديثة، حيث تعتبر الأدبيات العالمية المعنيّة بموضوع إصلاح الإدارة العامّة أنّ التمييز في الوظيفة العامة إضاعةً للفرص والمؤهّلات؛ فضلاً عن أثرها السلبي في التوصل إلى السياسات العامة والقوانين والخدمات وتخصيص موارد يستفيد منها كلّ فرد من أفراد المجتمع بشكل متساو.

في لبنان ألغى القانون الإداري العام التمييز بين المرأة والرجل في الوظيفة العامّة إن لجهة التوظيف والترقيّ أو لجهة ضمان الأجر المتساوي للعمل المتساوي. وتستند الوظيفة العامة في لبنان إلى مبدأي المساواة والعدالة في الوظيفة العامّة، فتضمن تكافؤ الفرص دون تفرّيق بين الجنسين إلا بما يميّزهم بالمؤهّلات، فضلاً عن إعطاء الأولوية للمرشح الأكفأ بين المرشحين فتتدرج الأفضليّة في تولّيهم المناصب الإداريّة ابتداءً من أكثرهم مؤهّلات، دون أخذ أي عنصر آخر بعين الاعتبار.

ومع ذلك، فقليلة هي الدراسات التي تسعى إلى التعرّف على أوجه التمييز بين الجنسين في الإدارات العامة، وهو تمييز خفي وتلقائيّ يقبع في مخزون الأفراد وتطوّراتهم حول الأنماط الثقافية

(١) Bureau International du Travail, guide de l'évaluation, prendre en considération la notion de genre dans le suivi et l'évaluation des projets, septembre 2007.

## العلاقة بين جنس الموظف وتقييم أدائه

في دراسة حديثة أُجريت على ٥٠٠ شركة كبيرة حول العالم في ٥٩ بلداً تبين أن معظم المناصب العليا في هذه الشركات يحتلها الرجال، فهم يحتلون حوالي ٧٢,٧٪ من المراكز العليا في الإدارة<sup>(٤)</sup>، في حين أن المرأة تواجه ما يسمى بالسقف الزجاجي الذي يمنعها من الوصول إلى المراكز العليا في الكثير من الأحيان. وتربط دراسات عديدة أسباب مواجهة النساء للسقف الزجاجي هذا بعوامل عدة أهمها، الاختلاف في أسلوب العمل بين الجنسين حيث تميل النساء ليكن أكثر تعاوناً وأقل عدوانية وترويجاً للذات، وصعوبة التوفيق بين عملهن ووظائفهن الاجتماعية، فضلاً عن التمييز على أساس الجنس الذي يؤثر في قرارات التوظيف وفي عدم تكافؤ الأجور وفي سياسات التقييم والترقية. وتفيد بعض الدراسات إلى أن حسن أداء الرجال يُنسب إجمالاً إلى المقدرة على إنجاز العمل والعمل الجدي المبذول، في حين أن حسن أداء العمل لدى المرأة يُنسب إجمالاً إلى الحظ وإلى سهولة العمل المعطى إليها<sup>(٥)</sup>. وتشير بعض الدراسات أيضاً إلى أن الموظفات اللواتي يمتلكن مستوى عالٍ من الأداء عادةً ما يوافقن على أن سبب تميزهن في الأداء يعود إلى عامل الحظ والسهولة. إن الوعي للانتماء لواحد من الجنسين والاختلاف عن الآخر يتشكل من خلال الآراء الشخصية التي يكونها الفرد عن المحددات الاجتماعية المخصصة لأدوار الجنسين ووظائفهما والتوقعات السلوكية المحبذة لكليهما في مجتمع معين<sup>(٦)</sup>، والتي تتم عادة ما بين سن السنتين والخمس سنوات. لذلك فإن الدور والسلوك المناسبين اللذين يحددهما المجتمع لكل من الرجل والمرأة مسبقاً ينتقلان طبيعياً إلى الأفراد، ويتركان مترتبات كبيرة في بيئة العمل، ويؤثران على عمل النساء ومساوهم المهني. وتشير العديد من الدراسات إلى أن النساء والرجال يمثلون

■ العمل المنتج: وهو العمل الذي يدرك ريعاً ويؤمن مكانة اجتماعية أعلى رتبة من تلك التي يوفرها العمل الإنجابي. تقليدياً، المرأة مكلفة بالعمل المنزلي وقد تمارس عملاً منتجاً بالإضافة إلى وظيفتها الاجتماعية في المنزل وداخل الأسرة فيما يمارس الرجال إجمالاً العمل المنتج دون غيره. والمرأة عندما تمارس هذين الدورين في آن معاً تكون مدة عملها اليومي أكبر من مدة عمل الرجل المنتج حصراً، هذا الأمر من الأسباب العديدة التي تؤدي إلى التمييز بين الرجل والمرأة في مجال تقييم الأداء حيث يتم تغليب الرجل على المرأة باعتبار أن تركيز قدرة وطاقته الرجل تكون في العمل المنتج فيما تكون هذه القدرة والطاقه مقسمة بين العمل المنتج والعمل المنزلي والأسري بالنسبة للمرأة. في لبنان، تشكل المرأة نصف المجتمع، إلا أن مشاركتها في الحياة الاقتصادية لا تتعدى ٢٣ بالمائة على الرغم من التحاقها بالتعليم، حيث تتقارب نسبة النساء الجامعيات بنسبة الرجال الحاصلين على مستوى تعليمي جامعي، وذلك بحسب دراسة صادرة عن إدارة الإحصاء المركزي سنة ٢٠٠٩<sup>(٧)</sup>، وقد أشارت الدراسة ذاتها إلى أن ٢٧,٢٪ من الرجال غير ناشطين اقتصادياً في حين أن هذه النسبة هي ٧٧,٢٪ لدى النساء. وأخيراً من المهم الذكر أن نسبة النساء في الإدارات العامة قد وصلت إلى ٣١٪ من إجمالي النساء العاملات<sup>(٨)</sup>.

تهدف هذه الدراسة إلى التحقق من وجود علاقة بين جنس الموظف وتقييم أدائه من قبل رئيسه في وزارة المالية بهدف معرفة ما إذا كان هناك تمييز ذات دلالة في التقييم بين الموظف والموظفة في وزارة المالية، من أجل ذلك تم تحديد مصادر الاختلاف الرئيسية بين الرجل والمرأة التي تؤثر على سلوكيات كل منهما، في أماكن عمل كل منهما وبالاعتماد على المعايير الأساسية التي تساعد في قياس الأداء في المؤسسات تم بناء الدراسة الميدانية لتبيان العلاقة المشار إليها أعلاه.

(٢) د. مرال توتاليان غيدانيان، مدير عام إدارة الإحصاء المركزي، واقع المرأة في لبنان بالأرقام ٢٠١١ - WWW.CAS.GOV.LB.

(٣) <http://crtad.org.lb/sites/default/files/newsletters/Majal%20101.pdf> بحسب المرصد الصادر الجمعيات الأهلية في لبنان - العدد ١٠١ آذار ٢٠١٢.

(٤) Meghan Hartsell (March 2011), New Study shows men still take the lead in upper management positions across the world, in global report on the status of women, in the news media,

[http://www.editorsweblog.org/newsrooms\\_and\\_journalism/2011/03/new\\_study\\_shows\\_men\\_still\\_take\\_the\\_lead.php](http://www.editorsweblog.org/newsrooms_and_journalism/2011/03/new_study_shows_men_still_take_the_lead.php)

(٥) Kaufman. C.G. and Shikiar, R. "Sex of Employee and Sex of Supervisor: Effect on Attribution for the Causality of Success and Failure," Sex Roles, February 1985, pp. 257-269.

(٦) SKELLY, Jonathan, and Jennifer JOHNSON. "Glass Ceilings and Great Expectations: Gender Stereotype Impact on Female Professionals." Southern Law Journal XXI (2011): 12.

العديد من العقبات في عملها، خاصة أن وظيفتها الاجتماعية ضمن الأسرة تنطوي على مسؤوليات عديدة كالعناية بأفرادها ورعاية صحتهم وتعليمهم ومتابعة سلوكياتهم وتحضير غذائهم فضلاً عن الدّراية بتدبير أمور المنزل. في حين أثبتت عدّة دراسات أن الأداء في العمل وظروف المسؤوليات المنزلية مترابطة جداً. وهي ترى بأنّ العديد من الدول الغربية وعت هذه المشكلة فعملت على إنشاء دور الحضانة القريبة من أماكن العمل وغيرها من التدابير التي تتيح للمرأة أن توازن بين عالمي الأسرة والعمل. كما أنّ العديد من الرجال في الغرب مدرك لأهمية تحمّله جزءاً من العمل العائلي، لأنّ المنزل ملك حياتهما المشتركة والمعبر عنها غالباً من خلال الأولاد. وقد يفهم من ذلك، أن المرأة حين تعمل، بالإضافة إلى الدور الذي تؤديه داخل الأسرة، تكون فترة راحتها متقطعة أكثر من فترة راحة الرجل الذي يعمل في الخارج حصراً، ممّا يكون له انعكاس سلبي على تكافؤ الفرص وعلى صحة المرأة وبالتالي على أدائها في العمل المنتج.

### معايير قياس الأداء في العمل

تعددت التعريفات المقدّمة لحسن الأداء، ويمكن تعريفها بأنّها مجموعة من التصرفات التي يقوم بها الموظف بهدف الوصول إلى النتائج المنتظرة في المنظمة التي يعمل فيها<sup>(٨)</sup>. أما معايير حسن الأداء، فقد اختلفت من باحث إلى آخر وذلك حسب المنظمة التي تكون ميدان عمل هذا الباحث، وانطلاقاً من هذه الأبحاث، وحيث أن هذا البحث يتناول الموظفين في وزارة المالية، فقد تمّ اختيار المعايير التالية لتقييم أداء الموظفين<sup>(٩)</sup>: كمية العمل المنجز، نوعية هذا العمل، التقيد بالمهل القسوى لإنجاز العمل، التغيب والتأخر عن العمل، الإبداع، التقيد بالقوانين ومعرفة العمل، الثروة والعادات الشخصية، القدرة على التواصل مع المحيط، حس المبادرة، المشاركة في تحسين عمل المجموعة ككل، الالتزام بالعمل، القدرة على التكيف مع التغيرات التي قد تطرأ، وأخلاقيات العمل.

عموماً لهذه الأدوار المحبّذة تجنّباً للحكم السلبي عليهم. وفي لبنان، ووفق شهادة وتقيمتها أول امرأة تتولى منصب مدير عام في لبنان<sup>(٧)</sup> حول تجربتها في الإدارة العامة، أظهرت السيدة نعمت كنعان وجود تمييز بين الجنسين في معايير التوظيف والتقييم والترقية. حيث تبين أن المرأة تقبل عادة بتولي وظيفة لا يقبل بها شاب يحمل أقل من شهادتها العلمية، لأن لديها شعور دفين بأنها امرأة، كما أن الموظفة التي تتمتع بكفاءة عالية في العمل والوظيفة تبذل جهداً أكبر من زميلها للتقدم والترقي وتحقيق طموحها. فالرجل كما تقول، دائماً مطمئن إلى أنه في مكانه الطبيعي.

وترقي المرأة في المهنة، كما تفيد تجربة كنعان هي مسألة حظ. فالتمييز بين الجنسين، والتفكير الذكوري، لا يعطي المنافسة مع المرأة حق قدرها، والمرأة، لا سيما تلك التي تتمتع بالمؤهلات، قد تستفيد من احتدام المنافسة بين الذكور لتعيينها في منصب قيادي.

ويتبين بحسب ما جاء في مقالة كنعان، أن حضور النساء في الخدمة العام يتكثف في الوظيفة الاجتماعية التي تتطلب الرعاية والخدمة. ف الوظيفة الاجتماعية (تقول كنعان) تتناسب مع ميول المرأة الفطرية لأنها بفطرتها هي أم وربة منزل أو عائلة. وهذا مثال إلى أن النساء يمتثلن إلى مبدأ تقسيم الأدوار الاجتماعية بين الجنسين فينقلنها بدورهن إلى دائرة العمل.

وتقسّم كنعان العوائق التي تواجه المرأة في الإدارة العامة إلى نوعين، الأولى إدارية: حيث لا يزال يُنظر إلى الوظيفة العامة على أنها وظيفة الرجل. كما ويرتبط دور المرأة بمدى غلبة مقيّدات التوافق السياسي على عنصر الكفاءة والاستحقاق، ويظهر ذلك أكثر ما يظهر في الفئة الأولى حيث يستند الاختيار، بحسب كنعان، إلى التدخل السياسي الذي يعتمد بدوره على قاعدة الاختيار وفق الطوائف والمذاهب والولاءات. أما النوع الثاني من العوائق فتعود برأي كنعان إلى الطبيعة الملازمة للمرأة، إذ لا تزال الموجبات المنزلية المشكلة الفعلية الأولى في عمل النساء في القطاعين العام والخاص. فالمرأة العاملة تقول كنعان، تواجه

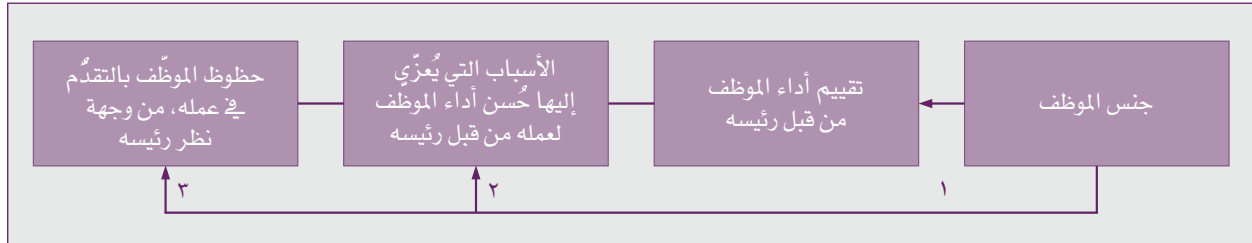
(٧) نعمت كنعان، المرأة في الإدارة اللبنانية وتجربتي الشخصية في هذا المجال، الورادة في مجلة الإدارة اللبنانية، ٥، ربيع ٢٠٠٠، لبنان، ص ٩٧-٨٧.

(٨) Audrey Charbonnier, Carlos Andrés Silva, Patrice Roussel 2008, Vers une Mesure de la Performance Contextuelle au Travail de l'Individu: Etude Exploratoire, LIRHE CNRS & IAE Université Toulouse I.

(٩) David Hakala, 16 Ways to Measure Employee Performance, February 2008, HR World newsletter, <http://www.hrworld.com/features/16-ways-measure-performance-021908>.

## دراسة ميدانية - حالة موظفي وزارة المالية

في هذا الإطار، قمنا بدراسة ميدانية في وزارة المالية للتحقق من وجود علاقة بين جنس الموظف وتقييم رئيسه لأدائه وذلك في نهاية العام ٢٠١١، وقد تلخّصت هذه الدراسة حول الرسم البياني التالي:



ويشير هذا الرسم إلى ٣ علاقات هي:

- العلاقة بين جنس الموظف وبين التقييم الذي تقدّم به رئيسه لأدائه.
- العلاقة بين جنس الموظف وبين الأسباب التي يُعزى إليها حُسن أدائه لعمله من قبل رئيسه.
- العلاقة بين جنس الموظف وبين حظوظه بالتقدم في عمله والوصول إلى مراكز أعلى، من وجهة نظر رئيسه.

### الاستبيان 'ملحق رقم ١'

- ٤٦٪ نساء، ٥٤٪ رجال.
  - ٢ رئيس مصلحة، ١٠ رئيس دائرة، ٣٨ مراقب ضرائب رئيسي.
- وتمّ الطّلب لكلّ شخص في الاستبيان بالإجابة على الأسئلة المطروحة عبر اختيار اثنين من أفضل الموظفين التابعين له (ذكر وأنثى) وتعبئة الاستبيان وفقاً لمعيار محدد. إعطاء علامة تقييم من (١) غير راضٍ عن أداء الموظف إلى (٥) الموظف ممتاز.
- والغاية من اختيار أفضل موظفة وموظف هو أن لا يتمّ المقارنة بين موظف وموظفة متفاوتي الأداء مما قد يؤثر على تقييم الرئيس لمرؤوسه ويجعله يعتمد معايير إضافية غير الجنس لتقييم الموظفين.
- بعد تعبئة الاستبيان من قبل العيّنة المذكورة، تمّ إدخال المعلومات إلى النظام الإحصائي SPSS، وتمّ التأكد من أنّ العيّنة تطبق عليها معايير la loi normale بعد اعتماد نوعين من التحليل
- من أجل تحديد هذه العلاقات والإجابة على الإشكاليات المطروحة ضمنها، تمّ تحضير استبيان يحتوي على ثلاثة أجزاء:
- الجزء الأول يتناول تقييم أداء الموظفين في وزارة المالية ويلخص معايير حسن الأداء المذكورة أعلاه.
  - الجزء الثاني يتناول أسباب حُسن الأداء، وهذه الأسباب تتلخّص بأربعة: المقدرة لدى الموظف، العمل الجدي، الحظّ وسهولة العمل المنجز.
  - الجزء الثالث، يتناول حظوظ الموظف في التقدّم في العمل، وقد أثبتت العديد من الدراسات بأنّ حظوظ الرجل بالوصول إلى مراكز عليا في أماكن عمله أكبر من حظوظ المرأة.
- وقد تمّ توزيع هذا الاستبيان على ٥٠ موظفاً يشغل وظيفة رئيس مصلحة أو رئيس دائرة أو مراقب رئيسي في وزارة المالية، وتوزعت هذه العيّنة على الشكل التالي:

في وزارة المالية، لا يوجد فارق ذات دلالة في تقييم أداء أفضل الموظفين بين الرجل والمرأة في معايير حسن الأداء التالية: كميّة العمل، نوع العمل، معرفة العمل، الإبداع، حس المبادرة، التواصل مع المحيط، المشاركة في تحسين أداء المجموعة، الالتزام بالتعليمات والإرشادات، وبالتالي فيما خصّ هذه المعايير لا يوجد فارق ذات دلالة عند تقييم الأداء بين الرجل والمرأة في وزارة المالية، حيث نال كلاهما تقريباً نفس معدّلات التقييم فيما خصّ هذه المعايير.

من جهة أخرى تبين وجود فارق ذات دلالة في تقييم الأداء بين الرجل والمرأة فيما خصّ المعايير الباقية، حيث تبين أنّ المرأة قادرة على انجاز المهمات الموكلة إليها ضمن المهل المحددة بشكل أفضل من الرجل، وفيما خصّ أخلاقيات العمل، أظهرت النتائج أنّ المرأة تعتبر أنّ لديها أخلاقيات في العمل أكثر من الرجل بالرغم من أنّ النسبة الأكبر من العيّنة الموزّع عليها هذا الاستبيان هي من الرجال.

وقد تبين أنّ التقييم المعطى للرجال كان أفضل من التقييم المعطى للنساء فيما خصّ المعايير التالية: الالتزام بأوقات العمل وعدم التغيب، القدرة على التأقلم مع التغيّرات الحاصلة، عاداته الشخصية لا تؤثر على إنتاجيته، مسؤولياته الاجتماعية لا تؤثر على إنتاجيته وحسن أدائه، مشاكله الصحية لا تؤثر على عمله، يمتلك القدرة الجسدية الضرورية للصمود في فترات العمل الطويلة. فيما خصّ الجزء الثاني من الاستبيان، ومن أجل تخفيف تأثير وجود معايير مشابهة لبعضها، تمّ اعتماد تحليل العوامل analyse factorielle وعلى أساسه تمّ توزيع الأسئلة الواردة في الجزء الثاني من الاستبيان ضمن جزئين أساسيين: القدرة والحظ.

اختبار Kolmogorov-Smirnov واختبار Shapiro-Wilk<sup>(١٠)</sup> (ملحق رقم ٢)، وذلك للتأكد من إمكانية استخدام طريقة التحليل test de student<sup>(١١)</sup>.

كما تمّ تطبيق تحليل معادلة كرونباغ الفا Alpha de Cronbach للتأكد من تناسق العيّنة والأسئلة المطروحة وتبين أنه من الأفضل الاحتفاظ بجميع الأسئلة المطروحة في الاستبيان وذلك للحفاظ على المستوى الموجود من Alpha de Cronbach وفق الملحق رقم (٢) في آخر هذا النص.

### نتائج البحث

قبل البدء بنتائج البحث، لا بدّ من الإشارة إلى أنه أينما وردت كلمة رجل أو امرأة فيما يلي من هذا النص، يكون المقصود الموظف أو الموظفة في وزارة المالية، فالنتائج المستخلصة تنطبق على وزارة المالية وفي المدى الزمني الذي تمّت فيه ولا يمكن تعميمها على مختلف المنظّمات والشركات، حيث أنّ هذه الدراسة اختلفت بنتائجها في الكثير من الأماكن مع دراسات تناولت قطاعات أخرى.

فيما خصّ نتائج البحث، تمّ الإشارة إلى العلاقات التي وجدت دون الدخول في تحليل هذه النتائج في إطار ميدان السلوك التنظيمي من منظور جنس، فهذا الأمر يتطلب أبحاثاً إضافية تفضي لتأويل النتائج المحصّلة في السياق الثقافي اللبناني وفي تغيّر أحوال النساء عندنا من أجل سبغ المعاني الاجتماعية والثقافية والتنظيمية على هذه النتائج.

بعد تحليل المعلومات الواردة في الجزء الأول من الاستبيان وفق طريقة test de student. ووفق الملحق رقم ٤ في نهاية هذا النص، ظهرت لنا النتائج التالية:

Analytics Group 2008, Intro to SPSS 18.0, Statistical methods in SPSS, used at the bachelor level.

(١٠)

G. Carpentier - Cours 2011-2012, Statistiques paramétriques et non paramétriques, Cours et TD de Statistiques,

(١١)

<http://geai.univ-brest.fr/~carpentier/.mics>, August 2003.

وتمّ تحليل المعطيات الجديدة وفق طريقة test de student. ونتج عن ذلك الجدول التالي:

القيمة ف (أحادية) P-value (unilatérale)	الانحراف المعياري	المعدل	جنس الموظف	المحور	
٠,٠٥٥	١,٥١	٧,٧٤	انثى	القدرة	الجزء الثاني من الاستبيان
	١,٤٦	٨,٢٢	ذكر		
٠,٣٦٦	٢,٤٠	٤,٣٦	انثى	الحظ	
	٢,٢٧	٤,٥٢	ذكر		

السائدة والتي تتسبب إجمالاً بحسن الأداء لدى الرجال إلى المقدره في حين تتسبب لدى المرأة إلى الحظ وسهولة العمل.

وبعد تحليل هذه النتائج، تبين أنه لا وجود لفارق ذات دلالة بين الرجل والمرأة فيما خص أسباب حسن الأداء، فعند الجنسين، سبب حسن الأداء كان المقدره وليس الحظ وذلك بخلاف النظرة

وأخيراً بالنسبة للجزء الثالث من الاستبيان، وبعد تحليل المعطيات الجديدة وفق طريقة test de student. حصلنا على النتائج التالية:

القيمة ف (أحادية) P-value (unilatérale)	الانحراف المعياري	المعدل	جنس الموظف	المحور	
×٠,٠٠٠	٠,٨٢	٣,١٦	انثى	سؤال رقم ١	الجزء الثالث من الاستبيان
	١,٠٠	٣,٨٢	ذكر		

والمرأة، كما أن النتائج المستخلصة من هذا البحث لا يمكن تعميمها على مختلف المنظّمات والشركات، حيث أن نتائج هذه الدراسة اختلفت في الكثير من الأماكن مع دراسات أخرى تناولت قطاعات أخرى، فالنتائج المستخلصة تطبق على وزارة المالية وفي المدى الزمني الذي تمّت فيه.

وبشكل عام أعتبر الرجل الموظف في وزارة المالية أفضل من المرأة الموظفة عند الحديث عن المقدره في حين تبين أن لا وجود لفوارق ذات دلالة عند الحديث عن حسن أداء العمل. وأفضى البحث إلى أن المرأة تلتزم أكثر بعملها وتتمتع بأخلاقيات أكثر من الرجل، كما أعتبر الرجل أكثر قدرة على الوصول إلى مراتب أعلى ضمن وزارة المالية.

بالإضافة إلى ذلك، كان من نقاط الضعف في هذه الدراسة أنها لم تتناول تأثير جنس الشخص الذي يقوم بالتقييم على تقييمه وعلاقته بتقييم الجنس الآخر، هذا الأمر يفتح باب بحث آخر بحاجة إلى معطيات وتحليلات جديدة، وأشارت العديد من الدراسات إلى وجود علاقة بين مستوى التقييم ومدى تشابه جنس الشخص الذي يقوم بالتقييم والشخص الذي يتمّ تقييمه.

وبعد تحليل هذه النتائج، تبين أن الرجال يُعتبر لديهم حظوظ أفضل من النساء في الوصول إلى مراكز أعلى في وزارة المالية، وبمقارنة هذه النتائج مع الواقع الفعلي، أشارت دراسة إدارة الإحصاء المركزي في لبنان والمشار إليها في بداية هذا البحث إلى أن النساء لا يتصدرن المهن المصنّفة كوادرات عليا بل إنها تقوم إجمالاً بالمهن الإدارية والاختصاصية (حيث تشكل النساء ١٠,٧٪ من وظائف الكوادرات العليا والمدراء، و ٤٩,٥٪ من الاختصاصيات و ٤١,٥٪ من الوظائف الإدارية). كما أشارت الدراسة نفسها إلى أن المرأة تُصنّف إجمالاً على أنها موظفة شهرية أكثر من كونها ربّة عمل أو عاملة على حسابها الخاص.

### خلاصة البحث

في نهاية هذا البحث، تبين أن الاختلافات المذكورة بين الرجل والمرأة إن على الصعيد الجسدي أو النفسي أو الاجتماعي، تؤدي إلى وجود فوارق في تقييم أداء كل من الجنسين، وهذا التقييم يستند في الكثير من الأحيان على الثقافة المتوارثة وفي أحيان أخرى على أمور أساسية هي في صلب الاختلاف بين تكوين الرجل

## ملحق رقم ١: الاستبيان

### أولاً - معلومات حول الشخص الذي يقوم بتعبئة الاستبيان

الجنس	<input type="checkbox"/> ذكر	<input type="checkbox"/> انثى		
العمر	<input type="checkbox"/> أقل من ٣٠	<input type="checkbox"/> من ٣١ إلى ٤٥	<input type="checkbox"/> من ٤٦ إلى ٦٤	
الوضع العائلي	<input type="checkbox"/> أعزب	<input type="checkbox"/> متزوج	<input type="checkbox"/> أرمل	<input type="checkbox"/> مطلق

### ثانياً - الاستبيان

نرجو منكم اختيار اثنين من الموظفين التابعين لكم حسب التسلسل الإداري، بحيث يكون هذين الموظفين من أفضل الأشخاص الموجودين لديكم، وعلى أن يكون أحدهما أنثى والآخر ذكر، وبالتالي الإجابة على الأسئلة التي سترد تباعاً من خلال نظرتكم الفعلية لهذين الموظفين الذين تم اختيارهما.

أرجو إعطاء علامة تقييم من " (١) غير راضٍ عن أداء الموظف " إلى " (٥) الموظف ممتاز "، وذلك بناءً للنقاط التالية:

إن هذا الموظف لديه قدرة عالية على إنجاز أكبر عدد من المهمات المعطاة إليه "كمية العمل"											
الأنثى:	١	٢	٣	٤	٥	الذكر:	١	٢	٣	٤	٥
إن هذا الموظف لديه كفاءة عالية على إنجاز المهمات المعطاة إليه بالشكل المطلوب "نوعية العمل"											
الأنثى:	١	٢	٣	٤	٥	الذكر:	١	٢	٣	٤	٥
إن هذا الموظف يلتزم بالمهل الزمنية المعطاة إليه لإنجاز المهمات الملقاة على عاتقه											
الأنثى:	١	٢	٣	٤	٥	الذكر:	١	٢	٣	٤	٥
إن هذا الموظف لديه المعرفة الضرورية بعمله وبالقوانين والإجراءات التي تمكنه من إنجاز عمله											
الأنثى:	١	٢	٣	٤	٥	الذكر:	١	٢	٣	٤	٥
إن هذا الموظف يلتزم بدوام عمله/لا يتغيب إلا لأسباب ضرورية											
الأنثى:	١	٢	٣	٤	٥	الذكر:	١	٢	٣	٤	٥
إن هذا الموظف لديه إبداع، ويقوم دائماً بالسعي لتحسين عمله، وهو في تقدم مستمر											
الأنثى:	١	٢	٣	٤	٥	الذكر:	١	٢	٣	٤	٥

إن هذا الموظف لديه حس المبادرة ويقوم بجهود شخصية ليست مطلوبة منه ضمن عمله الأساسي											
الأنثى:	١	٢	٣	٤	٥	الذكر:	١	٢	٣	٤	٥
إن هذا الموظف لديه قدرة عالية على التنسيق والتواصل مع غيره من الموظفين ومع رئيسه المباشر											
الأنثى:	١	٢	٣	٤	٥	الذكر:	١	٢	٣	٤	٥
إن هذا الموظف يساهم بشكل مباشر في تحسين أداء المجموعة التي يعمل ضمنها من خلال مساعدة ودعم باقي أفراد المجموعة											
الأنثى:	١	٢	٣	٤	٥	الذكر:	١	٢	٣	٤	٥
إن هذا الموظف يتجاوب مع الملاحظات المعطاة إليه، ويلتزم بالتعليمات											
الأنثى:	١	٢	٣	٤	٥	الذكر:	١	٢	٣	٤	٥
إن هذا الموظف لديه قدرة عالية على التأقلم مع ظروف عمل واجراءات جديدة ويتعلم بسرعة											
الأنثى:	١	٢	٣	٤	٥	الذكر:	١	٢	٣	٤	٥
إن هذا الموظف يتمتع بأخلاقيات العمل المطلوبة بحيث لا تتعارض أعماله مع مصلحة الإدارة											
الأنثى:	١	٢	٣	٤	٥	الذكر:	١	٢	٣	٤	٥
إن الطبع الشخصية لهذا الموظف لا تؤثر على إنتاجيته في العمل											
الأنثى:	١	٢	٣	٤	٥	الذكر:	١	٢	٣	٤	٥
إن الوضع العائلي والمسؤوليات العائلية لهذا الموظف لا تؤثر على إنتاجيته في العمل											
الأنثى:	١	٢	٣	٤	٥	الذكر:	١	٢	٣	٤	٥
إن المشاكل الصحية لهذا الموظف لا تؤثر على إنتاجيته في العمل											
الأنثى:	١	٢	٣	٤	٥	الذكر:	١	٢	٣	٤	٥
إن هذا الموظف لديه القدرة الجسدية الضرورية لإتمام العمل المطلوب وللبقاء فترة طويلة في العمل											
الأنثى:	١	٢	٣	٤	٥	الذكر:	١	٢	٣	٤	٥



في الحالات التي تكونون فيها راضين عن أداء الموظفين الذين تم اختيارهم ملأ هذا الاستبيان، أرجو منكم أن تعطوا السبب الذي ساهم برأيكم في حسن أداء الموظف، ولذلك أرجو إعطاء علامة تقييم من (١) ليس سبباً إلى (٥) عامل مهم في حسن الأداء، وذلك على الأسباب التالية:

إن سبب حسن أداء هذا الموظف هو أنه يمتلك الكفاءة المطلوبة لاجاز العمل										
الذكور: ١ ٢ ٣ ٤ ٥					الأنثى: ١ ٢ ٣ ٤ ٥					
إن سبب حسن أداء هذا الموظف هو أنه يبذل جهد كبير في عمله										
الذكور: ١ ٢ ٣ ٤ ٥					الأنثى: ١ ٢ ٣ ٤ ٥					
إن سبب حسن أداء هذا الموظف هو أنه محظوظ في العمل الذي قام به										
الذكور: ١ ٢ ٣ ٤ ٥					الأنثى: ١ ٢ ٣ ٤ ٥					
إن سبب حسن أداء هذا الموظف هو سهولة العمل الذي قام به										
الذكور: ١ ٢ ٣ ٤ ٥					الأنثى: ١ ٢ ٣ ٤ ٥					

برأيكم ما هي حظوظ الموظفين الذين تم اختيارهما للتطور إلى مراكز أعلى في العمل خلال فترة عملهما في وزارة المالية، لذلك أرجو إعطاء علامة تقييم من (١) لديه حظ قليل للتقدم إلى مراكز أعلى إلى (٥) حظوظه ممتازة للتقدم في العمل واستلام مراكز أعلى

الذكور: ١ ٢ ٣ ٤ ٥					الأنثى: ١ ٢ ٣ ٤ ٥				
-------------------	--	--	--	--	-------------------	--	--	--	--

## ملحق رقم ٢

### اختبار التوزيع الطبيعي Test of Normality

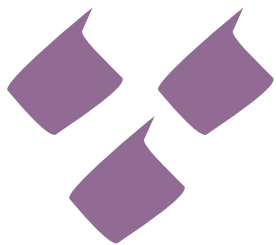
	Kolmogorov-Smirnova			Shapiro-Wilk		
	Statistic	Df	Sig.	Statistic	Df	Sig.
Distribution	٠,٢٧٩	٥	٠,٢٠٠	٠,٩١٨	٥	٠,٥١٦

## ملحق رقم ٣

Cronbach's Alpha if Item Deleted معامل ألفا كورباخ اذا حذف البند	Corrected Item-Total Correlation تصويب البند-معامل الارتباط الكلي	Scale Variance if Item Deleted مقياس مربع الانحراف المعياري اذا حذف البند	Scale Mean if Item Deleted المقياس التباين اذا حذف البند	الجزء الأول من الإستبان
٠,٨٤٠	.,٦٦٦	٦٧,٠	٥٣,٧	سؤال رقم ١
٠,٨٤١	.,٦٧٧	٦٨,٦	٥٣,٧	سؤال رقم ٢
٠,٨٥٧	.,٣٢٢	٧٣,٧	٥٣,٧	سؤال رقم ٣
٠,٨٥٢	.,٤٤٧	٧١,٧	٥٣,٨	سؤال رقم ٤
٠,٨٤٠	.,٦٥٩	٦٦,٦	٥٣,٩	سؤال رقم ٥
٠,٨٤٣	.,٦١٩	٦٨,٤	٥٤,٢	سؤال رقم ٦
٠,٨٥١	.,٤٧٩	٦٩,٢	٥٤,٢	سؤال رقم ٧
٠,٨٥٦	.,٣٥٠	٧٣,٨	٥٣,٧	سؤال رقم ٨
٠,٨٤٩	.,٤٩٨	٧١,١	٥٣,٩	سؤال رقم ٩
٠,٨٥٧	.,٣٣٧	٧٣,٥	٥٣,٧	سؤال رقم ١٠
٠,٨٤٩	.,٥٢٥	٧١,٨	٥٣,٨	سؤال رقم ١١
٠,٨٦١	.,٢٤٩	٧٤,٤	٥٣,٦	سؤال رقم ١٢
٠,٨٥٢	.,٤٣٨	٧٠,٩	٥٤,٢	سؤال رقم ١٣
٠,٨٤٥	.,٥٨١	٦٧,٢	٥٤,٢	سؤال رقم ١٦
٠,٨٥٧	.,٣٧٢	٧٠,٨	٥٤,٥	سؤال رقم ١٥
٠,٨٤٧	.,٥٥٧	٧٠,٢	٥٣,٧	سؤال رقم ١٤

## ملحق رقم ٤

P-value (unilatérale)	الانحراف المعياري	المعدل	جنس الموظف	
٠,٠٦٤	١,١٥	٣,٦٨	انثى	سؤال رقم ١
	٠,٩٣	٤,٠٠	ذكر	
٠,٣٢٩	٠,٩٤	٣,٧٦	انثى	سؤال رقم ٢
	٠,٨٧	٣,٨٤	ذكر	
×٠,٠١٤	٠,٩٠	٤,٠٠	انثى	سؤال رقم ٣
	٠,٨٨	٣,٦٠	ذكر	
٠,١٦٥	٠,٩٥	٣,٦٠	انثى	سؤال رقم ٤
	٠,٨٩	٣,٧٨	ذكر	
×٠,٠٢٧	١,٢٤	٣,٣٦	انثى	سؤال رقم ٥
	٠,٨٩	٣,٧٨	ذكر	
٠,١١٥	٠,٩٣	٣,٢٠	انثى	سؤال رقم ٦
	١,٠٥	٣,٤٤	ذكر	
٠,١٤٧	١,٢٠	٣,٢٠	انثى	سؤال رقم ٧
	١,٠٧	٣,٤٤	ذكر	
٠,٠٥٩	٠,٨٢	٣,٦٦	انثى	سؤال رقم ٨
	٠,٨٣	٣,٩٢	ذكر	
٠,٤٥٧	١,٠٣	٣,٥٨	انثى	سؤال رقم ٩
	٠,٧٨	٣,٦٠	ذكر	
٠,٠٤٩	٠,٧٥	٣,٩٦	انثى	سؤال رقم ١٠
	١,٠٢	٣,٦٦	ذكر	
×٠,٠٠٣	٠,٨٤	٣,٤٤	انثى	سؤال رقم ١١
	٠,٦٩	٣,٨٨	ذكر	
×٠,٠٠٠	٠,٧٦	٤,٢٨	انثى	سؤال رقم ١٢
	٠,٩٩	٣,٤٤	ذكر	
×٠,٠٣١	١,٠٠	٣,١٢	انثى	سؤال رقم ١٣
	١,٠٢	٣,٥٠	ذكر	
×٠,٠٠٠	٠,٩٥	٢,٥٨	انثى	سؤال رقم ١٤
	٠,٨٣	٤,٠٤	ذكر	
×٠,٠٠٠	٠,٩٩	٢,٤٨	انثى	سؤال رقم ١٥
	١,٠٩	٣,٥٦	ذكر	
×٠,٠٠٠	٠,٨٥	٣,٢٤	انثى	سؤال رقم ١٦
	٠,٥٣	٤,٣٨	ذكر	



# مراجعة كتب



إعداد: سارة زين الدين

إعداد: يولاند بطل

- موظفو القطاع العام كشركاء من أجل النمو  
(منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية)
- لماذا تفشل الدول  
(دارون آسموغلو وجايمس روبنسون)

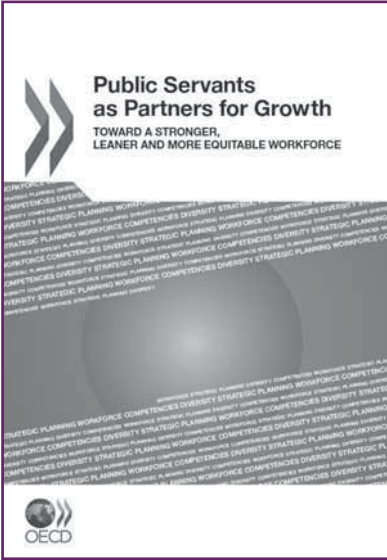


## سارة زين الدين

خبيرة اقتصادية متخصصة في الشؤون التعليمية  
عضو في أمانة سر تطوير القطاع التربوي (ESDS)

# موظفو القطاع العام كشركاء من أجل النمو

(منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية)<sup>(١)</sup>



ويشكّل عامل استعادة الثقة بقدرة المدراء العاملين على تحفيز الموظف العام، محوراً أساسياً في عملية تحسين فعالية السياسات العامة وآلية تنفيذها، وتقديم خدمة عامة أفضل، وتعزيز مفهومي المساءلة والمسؤولية في استخدام الموارد العامة.

عدداً من الأساليب والإجراءات التي اعتمدها الحكومات المختلفة. ويعرض الكتاب أيضاً لتأثير مفهوم الحوكمة على الحكومات والسلطات العامة التي باتت تدرك احتياجات ومطالب المواطنين المتزايدة للحصول على المعلومات ولإرساء مبدأ الشفافية والمشاركة في تقييم أداء القطاع العام مما يشكل مصدر ضغط على الحكومات لتحسين أداء الإدارة العامة وزيادة قدرتها على تنفيذ السياسات وتلبية تطلعات المواطنين.

يتناول هذا الجزء أخيراً، أهمية مفهوم القيادة التحولية الذي يمكّن المؤسسة العامة من زيادة القدرة على التكيف والتعامل مع التغيير الطارئ. فجزء هام من الإصلاحات الواجب اعتمادها بالموازاة مع إعادة هيكلة الوظيفة العامة اعتماد مقاربة التخطيط الاستراتيجي للموارد البشرية كأداة أساسية تساعد الحكومات على تحديد الخيارات الاستثمارية الأفضل.

يتوجّه هذا الكتاب إلى أصحاب القرار وصانعي السياسات العامة ويعرض تجربة بلدان منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية في صنع القرارات وصياغة السياسات الهادفة إلى تحسين قدراتهم على تأمين خدمات عامة أفضل وإلى ترشيد استخدام المال العام في وقت يشهد فيه العالم أزمات اقتصادية تحتمّ على هذه الدول التعامل مع المقيدات المالية المتزايدة. ولهذه الغاية يلجأ الكتاب إلى تحليل آليات إعادة هيكلة القوى العاملة، ومن ثمّ يركّز على أهمية التحول إلى إدارة مبنية على الكفاءة، وأخيراً التنويه بإيجابيات التنوع في القطاع العام وأثره على الخدمة العامة.

يقيم الجزء الأول من الكتاب توجهات معظم دول منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية لمجاراة التغيرات التي تفرضها الأزمات المالية والاقتصادية عبر تخفيض النفقات التشغيلية وذلك بهدف ترشيد استعمال المال العام. ويتناول بالتحليل

Public Servants as Partners for Growth Toward a Stronger, Leaner and more Equitable Workforce, (OECD, 2011).

(١)

العامة وزيادة فعالية سياساتها. غير أن تبني سياسات التنوع تعترضه عدّة تحديات مثل عدم وجود أهداف واستراتيجيات وخطط ورؤية واضحة. من هنا ضرورة بناء إطار استراتيجي متكامل، بالإضافة إلى تخطيط فعلي وتعهّد والتزام من قبل المؤسسة.

بناءً على ما تقدم، يتضمّن الجزء الخامس والأخير دروساً مستفادة من تجارب البلدان لإعادة هيكلة القوى العاملة في القطاع العام. وتشمل هذه الدروس مجموعة من الاقتراحات لاسيما: ضرورة التخطيط الاستراتيجي، تعزيز المنافسة والمرونة والجودة والتنوع والقيادة والمساءلة.

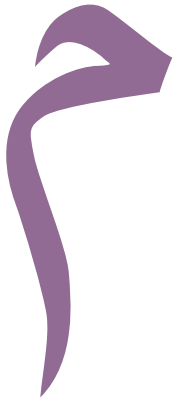
في الخلاصة، يواكب هذا الكتاب التغيرات والتطورات الاقتصادية المعاصرة. ويدقق مصطلحات ويشرح مفاهيم من وجهة نظر جديدة، تشمل عدّة نماذج بهدف تحسين إدارة القوى العاملة في القطاع العام وتمكينها من الاستجابة إلى التحديات الحالية والناشئة. ويجدر الذكر إلى أن البيئة المؤسسية والحكومة هما أيضاً في تغيّر مستمر، ويجب على السلطات العامة أن تكون قابلة على التكيف الدائم لملاءمة تلك التغيرات. وفي الختام، فالفائدة المرجوة من هذا الكتاب تكمن في اعتماده مرجعاً للمهتمين بإدارة الموارد البشرية في الإدارة العامة.

والصفات الشخصية المرغوبة. كما يشرح أسباب رواج هذا المفهوم للإدارة في القطاع العام، ويحدّد الخطوات التي يجب اتباعها، والعقبات التي تواجهها خاصة في مجال تحديد الكفاءات المطلوبة على كافة المستويات داخل الإدارة. وأخيراً يعالج هذا الجزء عوامل النجاح على سبيل المثال: الاستعداد، الالتزام والمشاركة والقدرة على التكيف. ويخلص إلى أنه ليس هناك نظام مثالي يجب إتباعه لإدارة الكفاءات، والأمثل هو ذلك الذي يتوافق مع الأهداف المحددة للمنظمة، إستراتيجيتها، مهمتها، ورؤيتها، مقترحاً سمات الكفاءة المطلوبة مستقبلاً للتكيف مع خصائص القرن الواحد والعشرين. ونذكر منها: الإبداع - المرونة - التعاون - التفكير الاستراتيجي. ويستدعي هذا الأمر، بحسب الكتاب، أن يكون هناك تخطيط مخصّص للقوى العاملة في القطاع العام (أين نتجه؟ أين نحن الآن؟ كيف نصل إلى الهدف؟). كما يشدّد الكتاب على أهمية دمج مفهوم الكفاءة في عملية التوظيف بغاية تأمين وصول الشخص المناسب للمكان المناسب.

يناقش الجزء الرابع من الكتاب تعزيز مفهوم التنوع في القطاع العام. يتمحور هذا الجزء حول عبارة تشكّل اختلافاتنا عنصراً قوئناً، حيث يُعتبر التنوع في المؤسسات أداة إيجابية تساهم في تعزيز القيم وتحسين جودة إدارة المؤسسات

يأتي الجزء الثاني من الكتاب ليعرض كيفية الاستجابة لضرورة التغيير، وبما أنه يشكل خطوة أولى استكشافية، فإنه يبحث في الطرق والتدابير التي إتبعها السلطات العامة في إدارة القوى العاملة. ويشرح بعض الدروس التي يمكن الاستفادة منها والتي تتضمّن عوامل قد يكون لها تأثير على المديين المتوسط والبعيد، ومن بين هذه التدابير التقليل (downsizing) وهو الخيار الأكثر إشكالية من حيث تعديل القوى العاملة، لما يمتلكه من آثار سلبية على قدراتها ومعنوياتها وعلى ضمان استمرارياتها. ومن هنا أهمية ربط هذا الخيار بالتخطيط الاستراتيجي لإدارة الموارد البشرية وتقييم الحاجات قبل اتخاذ أي قرار إجرائي. أما التدبير الآخر فهو التجميد، وهو قد يكون عبارة عن تجميد كامل أو جزئي للتوظيف كما قد يكون تجميد لميزانية بعض المديرية، لكن هذا التجميد يؤثر سلباً على تنمية الكفاءات. كما يأتي إجراء التخفيضات في الميزانية بطريقة انتقائية أو إعادة تخصيصها على مجموعة معينة كخيار مختلف.

أما الجزء الثالث، فيعالج توجّه القطاع العام نحو اعتماد مقاربة الإدارة المبنية على الكفاءة، وهي مقاربة تتجاوز المعارف والكفاءات التقنية المطلوبة للوظيفة العامة لتشمل أيضاً السلوكيات



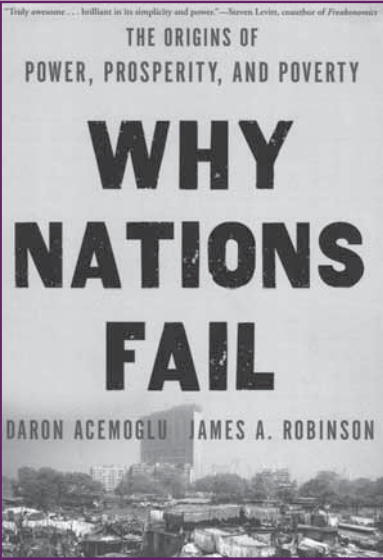


## إعداد: يولاند بطل

ماجستير في الاقتصاد وترجمان محلف

## لماذا تفشل الدول (\*)

(دارون آسموغلو وجيمس روبنسون)\*\*)



الأحكام المسبقة ومن الأفكار الرائجة، ويستهلان مطالعتهما بمشاهدة عيانية لمدينة نوغاليس بشطريها الأميركي والمكسيكي، فيبدو جزؤها الشمالي موسوماً بميسم الغرب المتطور، بينما على العكس من ذلك، يعاني جزؤها الجنوبي من تدرّج مستوى المعيشة وغياب فرص العمل. وتسقط فرضيتا الجغرافيا والثقافة أمام أمثلة جيوبوليتكية تعود لشطري مدينة نوغالس، وشطري كل من كوريا، وألمانيا الشرقية والغربية قبل توحيدهما، بالإضافة إلى إثباتات تاريخية من الدول-المدن التي عرفتها حضارات المايا والأزتيك والانكا في أميركا الجنوبية،

لماذا هناك دول غنية وأخرى فقيرة؟ هذا هو السؤال الذي طالما حير الاقتصاديين وخبراء التنمية، والذي يناقشه المؤلفان عاصم أوغلو وروبينسون في هذا الكتاب المستند إلى خمسة عشر عاماً من البحث. هل هي البيئة الجغرافية، أو المناخ، أو الثقافة، أو الجهل بالسياسات الصحيحة؟ كلا! يجيب الكاتبان، فيكشفان كيف أنّ المؤسسات السياسية والاقتصادية التي ينشئها البشر هي السبب في الفجوات بين الرخاء والفقير، وفي التفاوت بين دول العالم. نظريات لا تنفع هو عنوان الفصل الثاني الذي يفكك فيه الكاتبان ترسانة من

Daron Acemoglu and James A. Robinson, Why Nation Fail, the Origins of Power, Prosperity and Poverty, (NY, Crown Publishers, 2012), 529 P. (\*)

دارون عاصم أوغلو هو اقتصادي أميركي من أصول تركية، وهو أستاذ كرسي كيليان للعلوم الاقتصادية في معهد مساتشوستس للتكنولوجيا (MIT). ونال في عام ٢٠٠٥ ميدالية جون بيتس كلارك للاقتصاديين المتميزين دون الأربعين عاماً تقديراً لإسهامه في تطوير الفكر الاقتصادي. ومن أبرز مؤلفاته: الأصول الاقتصادية للديكتاتورية والديمقراطية (Economic Origins of Dictatorship and Democracy) (jointly with James A. Robinson) Cambridge University Press, 2005 وكتاب التطورات الحديثة في نظرية النمو Recent Developments in Growth Theory, Edward Elgar Publishing, 2004؛ أما جيمس أ. روبنسون فهو اقتصادي وأستاذ نظم الحكم في جامعة هارفرد، وعالم في تاريخ أميركا اللاتينية وأفريقية، وفي إطار جولة للترويج لكتاب Why Nations Fail، ألقى محاضرة في الجامعة الأميركية في بيروت، في ١٤ كانون الأول/يناير ٢٠١٣. (\*\*\*)

والتي أنشأت نظم حكم مركزية مرغبة حفظت شعوبها من المجاعة. كما يدحض الكاتبان فرضية الجهل السائدة في أوساط الاقتصاديين في الغرب، والتي تبرر التفاوت على صعيد العالم. ويخرجان بخلاصة مفادها إن الدول الفقيرة هي فقيرة لأن الذين يمكون بمقاليد السلطة يقومون عن قصد بخيارات تبتج الفقر. صناعة الازدهار وصناعة الفقر هو عنوان الفصل الثالث والأهم الذي يستنبط فيه عاصم أوغلو وروبسون نظرية جديدة في الاقتصاد السياسي تميز بين نوعين من النظم الحاكمة: نظم ذات مؤسسات سياسية واقتصادية جامعة (inclusive institutions)، ونظم ذات مؤسسات سياسية واقتصادية استحواذية (extractive institutions). وتؤمن المؤسسات السياسية الجامعة المشاركة الواسعة، والتعددية، لجموع المواطنين، وتفرض قيوداً وضوابط على السياسيين، وتساهم في إرساء سيادة القانون. وبالتالي، تشجع هذه المؤسسات جموع المواطنين على المشاركة في الأنشطة الاقتصادية التي تضمن الاستخدام الأمثل لمهاراتهم، وتكفل حق الجميع في تأسيس شركات، وتضمن وجود قانون عادل، وتوفر للغالبية الكبرى من المواطنين إمكانية التعلم والاستفادة من الفرص، بالإضافة إلى توفير الخدمات العامة الأساسية. وتقوم المؤسسات الاقتصادية الجامعة بتفعيل محركات الازدهار: التكنولوجيا والتعليم. وهما لازمتان لا غنى عنهما في سبيل تحقيق النمو الاقتصادي المستدام. فالإبداع لا يمكن أن ينجم إلا عن مؤسسات اقتصادية تسهم في إطلاق طاقات المجتمع الخلاقة، وتصون حقوق الملكية والعقود، وتشجع دخول مبادرين جدد الذين

يبتكرون تقنيات جديدة. وبالتالي، فإنه ليس غريباً أن تبرز الشركات المبدعة مثل سامسونغ وهيونداي في كوريا الجنوبية وليس الشمالية.

وفي المقابل، تتسم النظم ذات المؤسسات السياسية الاستحواذية بتركيز السلطات في يد شريحة عليا متنفذة لا تخضع لأية قيود أو ضوابط، وبتراجع قيم التنوير والديمقراطية. وغالباً ما تكون المؤسسات الاقتصادية الاستحواذية صنيعة هذه الشريحة المتنفذة بقصد استخلاص الموارد من سائر شرائح المجتمع. وهذا الأمر يؤدي إلى احتجاز الطاقات المتدفقة للأفراد وإعاقة التطور الاقتصادي والاجتماعي. وليست هناك مراعاة للقانون والنظام، وإنما احتكارات تعرقل عمل الأسواق. وهذا يؤدي إلى حرمان الأفراد من تنمية مهاراتهم وإلى غياب تكافؤ الفرص.

والدول الغنية التي قطعت شوطاً في التقدم الحضاري الحديث هي التي شهدت تطور مؤسساتها الدستورية والتشريعية والقانونية التي أعطت، بدورها، دفعة قوية لمؤسسات اقتصادية جامعة، وسمحت بما أسماه الاقتصادي النمساوي جوزيف شومبيتر الهدم الخلاق. فمع كل تقدم تكنولوجي تنطوي صفحة من الاستخدامات القديمة التي تسحب وراءها قوافل من الأيدي العاملة وأنماط الإنتاج القديمة لتحل محلها أيدي عاملة تستطيع أن تتعامل بجدارة مع الفتح العلمي الجديد، ومع شركات ومصانع تتبني المولود الجديد. وعليه، فإن هدم القديم هو ضرورة لتحقيق التنمية الاقتصادية ذات المنظور المستقبلي.

إن المؤلفين عاصم أوغلو وروبسون محققان في نشديهما المنهجي على ضرورة الالتفات إلى ثقل التاريخ (عنوان الفصل الرابع) المحلي والخاص لكل دولة، وإلى تاريخ مؤسساتها السياسية والاقتصادية. ومن هذا المنطلق، يتأبط المؤلفان نظريتهما ويبحران في رحلة بحثية إلى دول وقارات العالم، بدون تسلسل زمني، ذهاباً وإياباً عبر الحقب التاريخية المتعددة. فيعيدان اكتشاف نظام الانكوميندا الاستحواذي (نظام السخرة القهري ضد السكان الأصليين الأرتيك) الذي أنشأه المستعمرون الأسبان في أميركا الوسطى في القرن السادس عشر. ولهذه الغاية يأخذان القارئ في زيارة إلى مدن تحمل عبق الماضي، بدءاً من البندقية، حيث يسلطون الضوء على نظام الكوميندا التجاري الجامع الذي سمح بمشاركة شريحة واسعة من التجار الجدد وبهدم خلاق لامتيازات النخبة الأرستقراطية. فهذا ما جعل من مجموعة جزر البندقية أغنى منطقة في العالم اعتباراً من القرن التاسع وصولاً إلى القرن الثالث عشر (الفصل السادس المعنون كيف تحولت البندقية إلى متحف). ويمرّان على روما لزيارة مجلس شيوخها ومؤسساتها السياسية الجامعة جزئياً، قبل أن يقوم يوليوس قيصر بإسقاط الجمهورية الرومانية وتحويلها إلى أمبراطورية في عام ٤٩ ق.م، مطلقاً العد العكسي في حياة هذه الدولة.

يستعرض الكاتبان أنماطاً مختلفة من نظم المؤسسات الاستحواذية عبر التاريخ، سمح بعضها بالنمو الاقتصادي (لكن غير المستدام في روسيا السوفياتية)، وأهمها الصين (بفضل مؤسساتها الاقتصادية



الكثير من الاعتقادات المريحة والمفاهيم السائدة. وباختصار فهو كتاب مفعم بالأمل في إمكان تحقيق التنمية المستدامة من خلال بناء دولة ذات مؤسسات سياسية واقتصادية جامعة. وقد قوبل الكتاب فور صدوره في عام ٢٠١٢ بإعجاب أبداه عدد كبير من الاقتصاديين من الأكثر أهمية وحضوراً. ونذكر منهم جورج أكيرلوف، الحائز على جائزة نوبل في الاقتصاد لعام ٢٠٠١، والذي توقع لكتاب لماذا تفشل الدول ديمومةً مماثلةً لديمومة كتاب الفيلسوف الاسكوتلندي المبدع آدم سميث، التحقيق في طبيعة وأسباب ثروة الأمم، الذي لا يزال لتاريخه يُقرأ ويُدرّس بعد مرور أكثر من قرنين على صدوره.

اقتصاديات التنمية في أواخر سبعينيات القرن الماضي. فيفكّك وصفاته الجاهزة للدول المتعثّرة، وتوصياته التي يغيب عنها مفهوم بناء مؤسسات الدولة ودعم الشرائح المجتمعية الضعيفة. ويؤكد أن الإنصاف والفاعلية عنصران متضافان في تحقيق التنمية المستدامة.

إن المحصّلة الثرية من المعطيات والطرائف والنوادر التاريخية المتضمّنة في هذا الكتاب عصية على التلخيص. فهو يجمع بين التحليل العلمي المبني على بيانات تاريخية ثابتة والسرد القصصي المشوّق. وعلى الرغم مما يمكن أن يؤخذ عليه من حيث التكرار والاستطراد، يرمي كتاب لماذا تفشل الدول حجراً كبيراً في بحيرة اقتصاديات التنمية، ويخلخل

الجامعة، وعلى الرغم من مؤسساتها السياسية الاستحواذية). وأما في البرازيل، تتحكم المؤسسات السياسية الاستحواذية (القادة العسكريون السابقون والنخبة الاقتصادية) بالتحوّل الديمقراطي: فمقابل الحرية السياسية جرى التخلي عن توزيع السلطة الاقتصادية. وأصبحت الديمقراطية هي الشكل السياسي للنيلولبرالية.

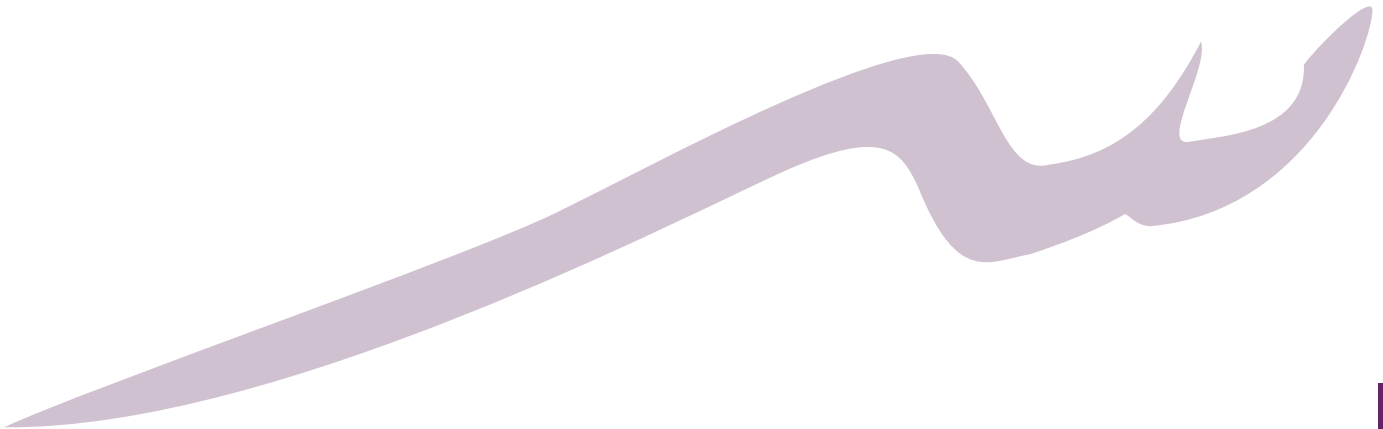
في فهم الازدهار والفقْر هو عنوان الفصل الخامس عشر والأخير الذي يفنّد فيه مؤلفا الكتاب المقترحات الرائجة لخبراء البنك الدولي وصندوق النقد الدولي، بعامّة، ومقولة هندسة الازدهار حول العالم، بخاصّة. وينتقد الكاتبان إجماع واشنطن الذي فرض مقاييس



# مؤشرات لبنانيّة



مؤشرات مُقلّبة: نظام التقاعد في لبنان ■ إعداد: فريق تحرير السادسة



# مؤشرات مُقلِّقة: نظام التقاعد في لبنان

إعداد: فريق تحرير السادسة

## مقدمة

نظم التقاعد هي إحدى الحلقات الأساس في منظومة الحماية الاجتماعية للمواطنين والتي تحرص الحكومات على حسن إدارتها من خلال أدوات الاستشراف والتخطيط الاستباقي لأكلافها ولنوعيّة تقديماتها. أما في لبنان، فيعاني هذا النظام من مشكلتين أساسيتين: فمن جهة تستفيد منه شريحة محدودة من القوى العاملة، ومن جهة أخرى تشهد كلفته تزايداً متصاعداً في ظل عجز مزدوج للموازنة والخزينة، ممّا يشكّل في آنٍ عبئاً على المالية العامة وخطراً على الاستدامة المالية للنظام الحالي.

إن إعادة النظر في نظام التقاعد ليصبح أكثر عدالة يعني بالضرورة توسيع شريحة المستفيدين منه، وهذا الأمر لا بد أن يأخذ بعين الاعتبار المقيدّات المالية الحاليّة والمستقبليّة بحيث لا تحول العمليّة الإصلاحية دون استدامته.

## نظام يغطي ٢٠٪ من القوى العاملة

يغطي نظام التقاعد شريحة معيّنة من اليد العاملة هي شريحة موظفي الحكومة المركزيّة (Central Government) بفرعها الثلاثة المدني والتربوي والعسكري، والتي تشكّل نحو ٢٠٪ من القوى العاملة. ولا يشمل هذا النظام المتقاعدين والعاملين بأجر والمياومين في إدارات الدولة ومؤسساتها<sup>(١)</sup>.

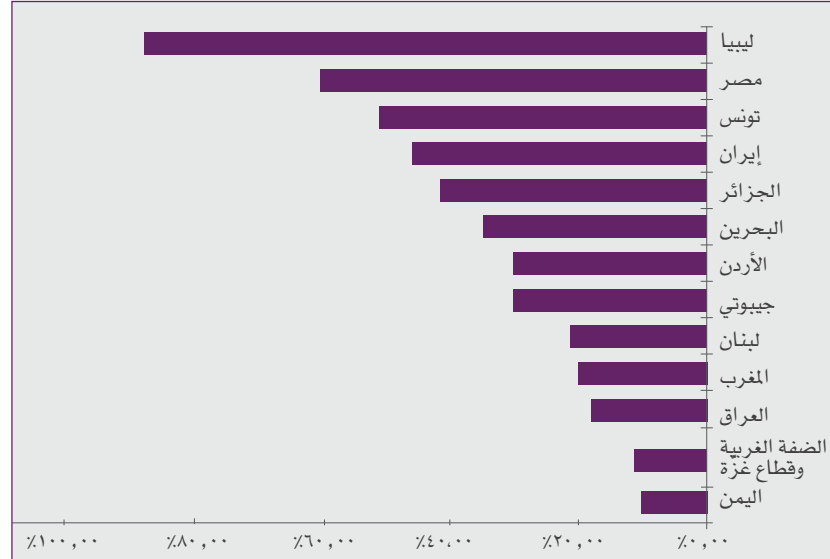
- تعتبر هذه النسبة متدنّية مقارنةً بالمعدّل العام لمنطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا مثلما بالنسبة لبعض البلدان حيث تتجاوز نسبة التغطية ٤٠٪ مثل إيران وتونس، و٦٠٪ مثل مصر وليبيا.
- لا يشمل هذا النظام نسبة الـ ٨٠٪ الباقية من القوى العاملة في القطاعين العام والخاص - من قطاع منظم<sup>(٢)</sup> وغير منظم، ومعظم المهن الحرة، ناهيك بالعاطلين عن العمل أو المنقطعين عنه لأسباب قسريّة.

(١) معاشات التقاعد: ما الخيارات المتاحة للبنان؟ غوستافو دي ماركو، المنتدى الدولي حول مستقبل التقاعد في لبنان، ٢٩ أبريل ٢٠١٣.

(٢) المنتسبين إلى الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي.

## الرسم البياني رقم (١)

نسبة تغطية نظام التقاعد من إجمالي اليد العاملة



المصدر: Gustavo Demarco, "Retirement Pensions: What Options for Lebanon?" The World Bank, PPT, April 2013.

## تباين في أنظمة الحماية للأشخاص الذين تشملهم أنظمة التقاعد

يصل معدل الاستبدال (أو الإحلال) في نظام التقاعد الحكومي (أي قيمة راتب التقاعد نسبة إلى الراتب الأخير) إلى ٨٥٪<sup>(٣)</sup> فيما يحصل العاملون في القطاع الخاص عند بلوغهم سن التقاعد<sup>(٤)</sup> (٦٤ عاماً) على تعويض نهاية الخدمة، وهو عبارة عن مبلغ مقطوع يعادل تقريباً قيمة راتب شهر واحد عن كل سنة خدمة - ما يمثل للأشخاص الذين

يتقاعدون بعد ٢٠ سنة خدمة حوالي ٣٦ مليون ل.ل. - انطلاقاً من فرضية أن الأجر الوسطي المعلن للمضمون قدره ١,٨٠٠,٠٠٠ ل.ل. ومن فرضية أن الأجير عمل كامل فترة العمل في المؤسسة نفسها بحيث يستفيد من مجمل مبالغ التسوية. كما يخسر متقاعدو القطاع الخاص، عند تقاضي التعويض، التغطية الصحية إذ تتوقف مساهمة أرباب العمل في

تكاليف نظام الضمان الصحي. أما خارج القطاع المنظم فلا تعويض ولا حماية صحية.

يُذكر أن نسبة المشمولين بنظام تقاعد من أي نوع كان هو بحدود ٣٤,٥٪ من إجمالي العاملين، ١٧,٣٪ من إجمالي الناشطين اقتصادياً وهي نسبة متدنية بالنسبة للبلدان الأخرى كما يُظهر الرسم البياني أدناه.

إن إعادة النظر في نظام التقاعد ليصبح أكثر عدالة يعني بالضرورة توسيع شريحة المستفيدين منه

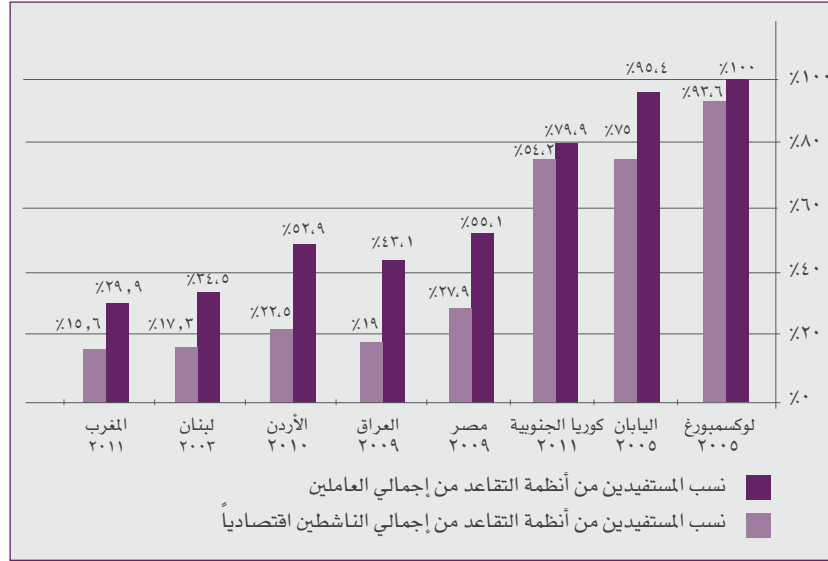
(٣) معاش التقاعد معفى من ضريبة الدخل، كما أن المتقاعد يتوقف عن المساهمة بنسبة ٦٪ من راتبه في منظومة التقاعد.

(٤) مع الأخذ بعين الاعتبار فرضية أن الموظفين يتقاعدون بعد ٢٠ سنة خدمة.

(٥) معدل راتب العامل المصرح عنه لدى الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي لعام ٢٠١٢ يعادل ١,٨٠٠,٠٠٠ ل.ل.

## الرسم البياني رقم (٢)

نسبة المستفيدين من أنظمة التقاعد (بما تشمل نظام التقاعد العائد للوظيفة العامة، نظام تعويض نهاية الخدمة وأنظمة أخرى) من إجمالي اليد العاملة<sup>(٦)</sup> (الناشطين اقتصادياً) ومن إجمالي العاملين فعلياً



المصدر: موقع البنك الدولي الإلكتروني -

<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/EXTSOCIALPROTECTION/EXTPENSIONS/0,,contentMDK:23231994~menuPK:8874064~pagePK:148956~piPK:216618~theSitePK:396253,00.html>

ملاحظة: السنوات المحوطة في الرسم تشير إلى آخر سنة تمّ تحديث الأرقام خلالها.

## تدني نسبة المعرفة بشؤون التقاعد وأهمية التخطيط للشيخوخة

لا يشمل هذا النظام المتقاعدين والعاملين بأجر والمياومين في إدارات الدولة ومؤسساتها

تظهرُ المؤشرات أدناه أن وعي الرأي العام بمواضيع التقاعد وأهمية التخطيط للمستقبل ضعيف جداً فحوالي ٦٠٪ من المستفيدين من الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي يظنون خطأً أنهم سيتقاعدون بمعاش تقاعدي، ولا يدركون أن التغطية الصحية تتوقف عند تقاضي التعويض. وهذا يعني أن نسبة كبيرة من المواطنين قد تجد نفسها معرّضة لأشكال مختلفة من الضغوطات إذا لم تكن قد ادّخرت وخطت لمرحلة التقاعد مما يهدد بانزلاقها بسرعة إلى فئة المعرّضين للمخاطر (vulnerable groups).

(٦) إجمالي اليد العاملة (نسبة النشاط الاقتصادي) = العاملين + العاطلين عن العمل.

وتُظهرُ نتائج المسح الوطني لمستوى إلمام اللبنانيين بالمسائل الماليّة<sup>(٧)</sup> ما يلي:

- ٧١٪ لم يتخذوا أية إجراءات احترازية لضمان مستقبلهم.
- فقط ٥٣.٤٪ ادّعوا أنهم يدخرون مبلغاً من المال للمستقبل.
- ٢٠٪ من الذين هم دون الـ٦٠ من العمر لم يفكروا بعد أو يرسّموا خطةً لشيخوختهم.
- ٢٥٪ يعتمرون متابعة العمل حتى ما بعد سن التقاعد.
- ٢٦٪ من الذين تخطوا عمر الـ٦٠ عاماً سيعتمدون على عائلاتهم لإعالتهم.

”**هناك مشروع قانون للتقاعد يُدرَسُ في مجلس النواب، ومن الأهمية بمكان تقييم الأثر المالي لهذا المشروع**“

### كلفة إلى تزايد

تُعدُّلُ رواتب المتقاعدين تماشياً مع كل زيادة رواتب تعطى إلى موظفي الخدمة الفعلية الأمر الذي ينعكس تلقائياً على النفقات التقاعدية. وهذه خصوصية فريدة في لبنان لا تتبع في الدول الأخرى.

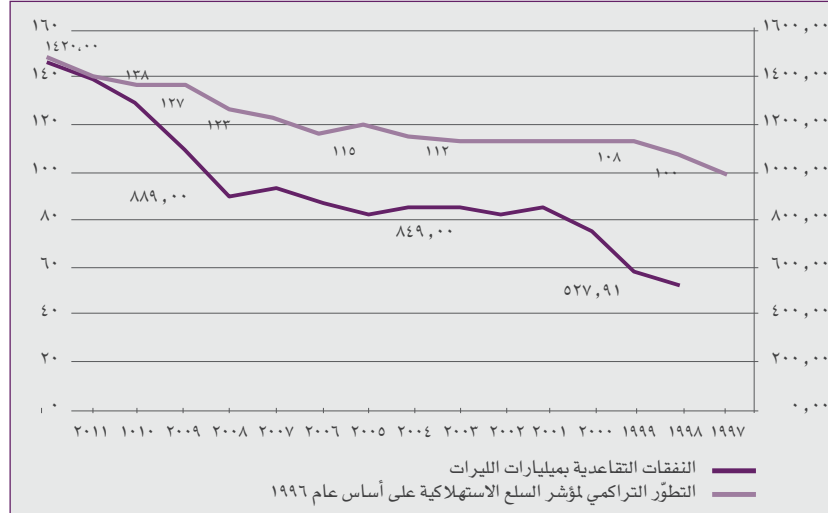
- سنة ٢٠٠٨ تم رفع الحد الأدنى للأجور بالإضافة إلى زيادة مبلغ ١٧٠,٠٠٠ ل.ل على المعاشات التقاعدية.
- سنة ٢٠١٠ صادق مجلس النواب على قانون يرمي إلى منح معلمي المدارس الابتدائية والمتوسطة ٣ درجات استثنائية.
- سنة ٢٠١١ أقرّ المجلس زيادة للقضاة وسنة ٢٠١٢ تم تعديل سلسلة رواتب أساتذة ومتقاعدي الجامعة اللبنانية.

”**يُعتبرُ نظام التقاعد في لبنان نظاماً غير قابل للاستدامة الماليّة**“

يستمر وريثة المتقاعدين من أزواج وزوجات بالحصول على ١٠٠٪ من قيمة راتب المتقاعد عند الوفاة. كما أن بنات المتقاعد غير المعالات يستمررن في الحصول مدى الحياة على حصّتهن من رواتب تقاعد والديهن. وبالتالي، فإن منظومة تعويض نهاية الخدمة لموظفي القطاع العام تتضمّن اليوم حوالي ٨٠,٠٠٠ متقاعداً، بما فيهم ١٣,٥٠٠ من الأرامل اللواتي يتقاضين رواتب تقاعد أزواجهنّ، و٩,٣٠٠ من الإناث اللواتي لهن الحق بجزء من رواتب تقاعد والديهن.

(٧) بحسب النتائج الأولية للمسح الوطني حول الإلمام بالمسائل الماليّة الذي أجراه معهد باسل فليحان المالي والاقتصادي بالتعاون مع البنك الدولي ومؤسسة البحوث والاستشارات.

### الرسم البياني رقم (٣) تطور النفقات التقاعدية في لبنان بالتوازي مع مؤشر التضخم



المصدر: الحسابات المالية للدولة اللبنانية منذ عام ١٩٩٣ حتى ٢٠٠٦ - موقع وزارة المالية الإلكتروني. Public Finance Review - 2008;2010 موقع وزارة المالية الإلكتروني.  
تم الاعتماد على بيانات صندوق النقد الدولي لسنة ١٩٩٧ لسنة ١٩٩٨ والسنوات بين ٢٠٠٧ و٢٠١١ أم السنوات الباقية الممتدة من ١٩٩٦ إلى ٢٠٠٦ تم الرجوع إلى موقع وزارة المالية (Lebanon country profile 2012).

### نظام غير قابل للاستدامة المالية

يُعتبر نظام التقاعد في لبنان نظاماً غير قابل للاستدامة المالية. ويظهر الرسم أدناه أن نسبة المردود الحقيقي للاشتراكات (real implicit rate of return on contribution).

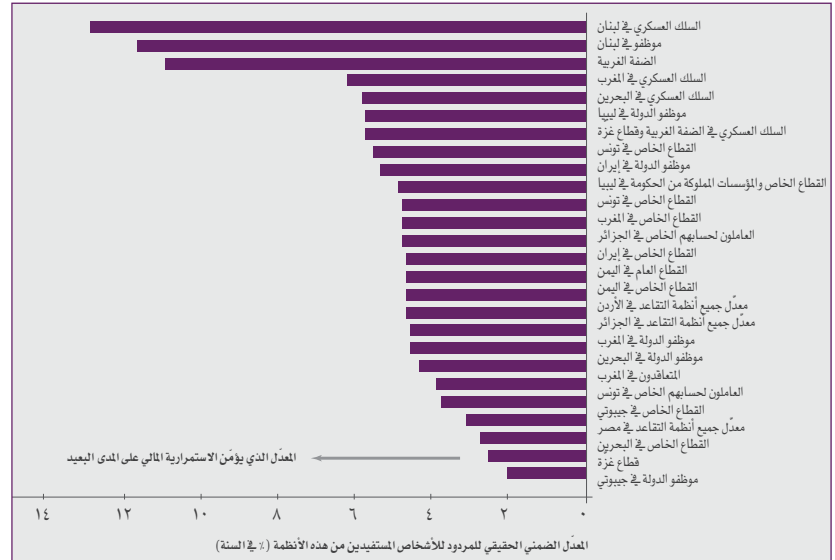
مرتفعة مقارنة بنسب الاشتراكات المعمول بها<sup>(٨)</sup> إذ تتخطى ١٢٪ بالنسبة للنظام المعمول به للسلك المدني و١٣٪ للسلك العسكري. مع الإشارة إلى أن لبنان يسجل النسب الأعلى في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا حتى بالنسبة لأكثر أنظمة التقاعد سخاءً (في المغرب مثلاً) حيث تسجل نسباً تقارب ٥٪، أي يفارق ٧ نقاط مئوية. في حين أن النسبة التي تؤمن الاستدامة المالية تصل إلى ٣٪.

أن نسبة المشمولين بنظام تقاعد من أي نوع كان في لبنان هو بحدود ٣٤,٥٪ من إجمالي العاملين و٣,١٧٪ من إجمالي الناشطين اقتصادياً وهي نسبة متدنية بالنسبة للبلدان الأخرى

(٨) هذه النسبة تقتصر على القطاع العام فقط.

## الرسم البياني رقم (٤)

نسب المردود الضمني والحقيقي للاشتراكات



المصدر: Gustavo Demarco, "Retirement Pensions: What Options for Lebanon?" The World Bank, PPT, April 2013.

## خلاصات

- تُعْتَبَر التزامات الحكومة تجاه المتقاعدين جزءاً من الدين العام. ويعني ذلك أنه في ظلّ العجز الحالي سوف تشكل النفقات المستقبلية لنظام التقاعد مخاطر إضافية على المالية العامة، ولن تتمكن الخزينة من تحقيق وفر يذكر في كلفة الإدارة العامة، ممّا يحدّ من القدرة على إحداث إصلاحات مثل تقديم حوافز للتقاعد المبكر مثلاً<sup>(٩)</sup>.
- ضبط الكلفة المالية للنظام الحالي، فضلاً عن وضع نظام شامل للتقاعد هما أولوية بالنسبة لمستقبل نظام التقاعد في لبنان. فمفهوم الحماية الاجتماعية يحتمّ إصلاح النظام الحالي بحيث يشمل العاملين في القطاعات المختلفة ويؤمن تقديرات متجانسة لكل المواطنين.
- هناك مشروع قانون للتقاعد يُدرّس في مجلس النواب، ومن الأهمية بمكان تقييم الأثر المالي لهذا المشروع ووضع سياسة مالية واضحة تحدّد معالمه وخاصة ما يتصل بمعدلات الاستبدال (أو الإحلال)، ومساهمات العمّال وأرباب العمل، وآليات تشجيع الادخار التقاعدي مثل الحوافز الضريبية، بشكل يستوعب تكاليف هذا النظام ويضمن استدامته. ومن المؤمّل أن يحلّ النظام الجديد، في المدى المتوسط، محلّ تعويض نهاية الخدمة الحالي، وتكون نظم التقاعد في القطاعين العام والخاص أكثر انسجاماً وعدلاً من ناحية حفظ حقوق المستفيدين وتعويضاتهم.
- إن زيادة وعي المواطنين والمعنيين في المجتمع المدني بالتحديات التي تنتظر نظام التقاعد، وتعزيز معارفهم بمواضيع إدارة المال والادخار وأهمية التخطيط للمستقبل، من شأنها إحداث تقدّم في عملية إصلاح أنظمة التقاعد والحماية الاجتماعية، خصوصاً وأن هذه الإصلاحات تحتمّ على جمهور المستفيدين قبول تنازلات معيّنة من أجل ضمان استمرارية هذه الأنظمة، ومن جهة أخرى معرفة أكبر في أمور إدارة المال للتخطيط لشيخوخة آمنة.

(٩) مراجعة تجربة المغرب في إصلاح الوظيفة العامة.





# اتجاهات اقتصادية عالمية



إعداد: مؤسسة البحوث  
والاستشارات

■ الأزمة المالية القبرصية: ماذا بعد وقوع الأزمة؟

## الأزمة المالية القبرصية: ماذا بعد وقوع الأزمة

إعداد: مؤسسة البحوث والاستشارات

بعد سلسلة من الانهيارات المالية المتتالية منذ انطلاق شرارة الأزمة المالية العالمية في عام ٢٠٠٨، أتى الدور هذه المرّة، على جمهورية قبرص. فقد تقدّمت قبرص في ٢٥ حزيران من العام الفائت (٢٠١٢) بطلب المساعدة المالية الى صندوق الإنقاذ المالي الأوروبي (EFSF)<sup>(١)</sup>، وهي خامس دولة في منطقة اليورو تسعى وراء المساعدات الخارجية بعد كل من اليونان وايرلندا والبرتغال واسبانيا.

- تقع جزيرة قبرص في شرقي البحر الأبيض المتوسط، وتبلغ مساحتها ٩,٢٥١ كيلومتراً مربعاً.
- تعرّضت للغزو التركي عام ١٩٧٤ ومن ثم جرى تقسيمها الى شطرين.
- تمتد سلطة جمهورية قبرص حالياً على ٥٩٪ من إجمالي مساحة الجزيرة، ويقدر عدد سكانها بما يفوق ٨٣٠ ألف نسمة، ما يشكل حوالي ٧٥٪ من إجمالي سكان الجزيرة.
- يبلغ الناتج المحلي الإجمالي لقبرص قرابة ١٨ مليار يورو، أي ما يعادل نحو ٢,٠٪ فقط من حجم اقتصاد منطقة اليورو (ثالث أصغر اقتصاد بين دول المنطقة الـ ١٧).
- انضمت قبرص إلى الإتحاد الأوروبي عام ٢٠٠٤، وإلى منطقة اليورو في بداية عام ٢٠٠٨.
- أثنى صندوق النقد الدولي على أداء الاقتصاد القبرصي قبل عام ٢٠٠٨، الذي شهد مرحلة طويلة من النمو الكبير بالتزامن مع انخفاض مستوى الدين العام ونسب البطالة.

اعتمد تطور الاقتصاد القبرصي، بشكل أساسي، على ركائز ثلاث:

- الليبرالية الاقتصادية ذات الضوابط والأنظمة الرقابية المحدودة، تجاه حرية انتقال البضائع والرساميل والأفراد؛
- توفير الرفاه الاجتماعي عبر توسيع دور الدولة ومؤسّساتها، التي قدّمت خدمات تعليمية وصحية متميّزة (احتلت قبرص الترتيب الـ ٣١ بين دول العالم في مؤشر التنمية البشرية)؛
- الاستناد الى دور القطاع الثالث (الخدمات)، وبالأخص السياحة والمصارف والنقل البحري<sup>(٢)</sup>، بالإضافة الى العقارات والبناء، وذلك على حساب غيرها من القطاعات المنتجة.

(١) تم إنشاء الصندوق من قبل الدول الأعضاء في الإتحاد الأوروبي في ٩ ايار ٢٠١٠، بهدف معالجة أزمة الديون السيادية في اليونان، وضمان الاستقرار المالي لدول المنطقة وتقديم المساعدات المالية للدول التي تعاني صعوبات اقتصادية. وقد تم استبدال برنامج التمويل المؤقت هذا بالآلية الأوروبية للاستقرار المالي (European Stability Mechanism) في ٢٧ أيلول ٢٠١٢، وهي المنظمة الدولية التي تقر حزم الإنقاذ المالي، وتبلغ قدرتها على الإقراض نحو ٥٠٠ مليار يورو كحد أقصى.

(٢) تمتلك قبرص ثالث أكبر أسطول بحري في أوروبا (العاشر في العالم)، وهي خامس دولة أوروبية لناحية عدد شركات إدارة السفن.

تمثل حصة القطاع المالي ٨,٩٪ من الناتج المحلي الإجمالي، وهي نسبة أعلى من المتوسط المسجل بين دول الاتحاد الأوروبي البالغ ٥,٧٪. بلغت قيمة أصول المصارف القبرصية حوالي ١٢٦,٤ مليار يورو، في كانون الثاني ٢٠١٣، أي ما يعادل ٧ أضعاف حجم الناتج الإجمالي المحلي، مع العلم أن هذه الأصول ارتفعت نحو ٦٢٪ عن مستوياتها قبل الأزمة العالمية (في ٢٠٠٧). تحوّلت هذه الدولة الصغيرة خلال السنوات الخمس الماضية إلى مركز مالي هام في المنطقة، وتعرّز دورها كمركز أفسشور (Offshore) للأموال الأجنبية، حيث ارتفع حجم ودائع غير المقيمين بنسبة ٦٠٪ خلال هذه الفترة. وبفضل التوسّع في الحرية الاقتصادية وتخفيض معدلات الضرائب وتحديث البنى التحتية للخدمات المصرفية والاستثمار المالي، ازدادت الميزات التنافسية للبلد وتعرّزت قدرته على جذب الرساميل التي تبحث عن ملاذ آمن<sup>(٣)</sup>. لكن، سلبات هذا النموذج الاقتصادي برزت في الوقت نفسه، إذ أدّى التضخم الهائل للقطاع المصرفي ناهيك بقرارات استثمارية خاطئة وقصيرة الأجل، إلى انهيار النظام المصرفي وعجز الدولة عن توفير الملاءة اللازمة لتغطية خسائره الضخمة.

هكذا، تواجه قبرص ثاني أزمة اقتصادية منذ عام ٢٠٠٨، حين تأثر الاقتصاد القبرصي بمفاعيل الركود العالمي، وانكمش الناتج المحلي الإجمالي بمعدل سنوي بلغ ١,٩٪ عام ٢٠٠٩، وهو الركود الأقل حدة ضمن منطقة اليورو. أما اليوم، ففي ظل انكماش اقتصاد منطقة اليورو للربع الخامس على التوالي، مع توقّعات بتقلص الناتج المحلي الإجمالي للمنطقة بنسبة ٠,٥٪ هذا العام، ومع وصول معدل البطالة إلى أعلى مستوياته (بلغ ١٢٪ في شهر شباط الماضي، شاملاً ١٩,١ مليون شخص)، فإن أزمة الاقتصاد القبرصي باتت أشد وطأة وأكثر خطورة. وبالنظر إلى العلاقات الاقتصادية الوطيدة التي تربط قبرص باليونان، فقد كان لأزمة الديون السيادية في اليونان بالغ الأثر على الاقتصاد القبرصي، وأودت بها إلى حدود الإفلاس. فبعدما تم شطب ١٠٠ مليار يورو من سندات الخزينة اليونانية (اقتطعت مديونية اليونان بنحو ٧٥٪)، تعرّضت المصارف القبرصية إلى خسائر كبيرة بلغت قيمتها ٦,٥ مليار يورو، بعد أن كانت هذه البنوك قد استثمرت رساميلها في إقراض اليونان بما يوازي ١٦٠٪ من قيمة الناتج المحلي القبرصي (شكلت أرباح المصارف القبرصية قرابة ٣٠٪ على عائدات سندات الخزينة اليونانية قبل احتساب الضرائب). يضاف إلى ذلك، أنه بعد مرور ٥ سنوات على الركود الاقتصادي في اليونان، وقعت المصارف القبرصية فريسة القروض التي مُنحت للشركات والأفراد هناك، وتراجعت السوق الائتمانية<sup>(٤)</sup>.

**بلغت قيمة أصول المصارف القبرصية حوالي ١٢٦,٤ مليار يورو، في كانون الثاني ٢٠١٣، أي ما يعادل ٧ أضعاف حجم الناتج الإجمالي المحلي، مع العلم أن هذه الأصول ارتفعت نحو ٦٢٪ عن مستوياتها قبل الأزمة العالمية (في ٢٠٠٧)**

(٣) فرضت الدول المتطورة ١٥ معاهدة لمكافحة غسل الأموال على مراكز الأفسشور، وتتناول تنظيم الإفصاحات الثنائية لتبادل المعلومات الضريبية وزيادة معايير الإفصاح. أما قبرص فاكففت بالتوقيع على معاهدين فقط، لضمان عدم هروب الرساميل إلى الخارج.

(٤) يوجد ما لا يقل عن ١,٦٠٠ شركة يونانية - مقراتها الرئيسية في قبرص - مهددة بالإفلاس بسبب عجزها عن تسديد استحقاقاتها الضريبية لليونان.

أدت الخسائر الكبيرة للمصارف القبرصية، وتراجع معدلات النمو الاقتصادي، وعجز الدولة عن توفير السيولة اللازمة لدعم قطاعها المصرفي، والتراجع في التصنيف الائتماني السيادي، وانسداد مجالات الإقراض وارتفاع تكاليفه، إلى تضييق السيولة النقدية في التداول الداخلي واضطراب الأسواق المالية وهبوط أسعار العقارات وتراجع أعمال البناء. فبات هذا النموذج الاقتصادي عرضة لأقصى الانتقادات، حتى وصل الأمر بوزير المالية الفرنسي بيار موسكوفيسي إلى التصريح بأنه يجب التخلص من اقتصاد مقامر على شفير الإفلاس.

وجود مخاوف حقيقية تكتنف مستقبل قبرص حيث تشير التوقعات إلى إمكانية تضاعف معدل البطالة إلى نحو ٣٠٪، وانكماش الناتج المحلي الإجمالي قرابة ١٣٪ هذا العام

أدى ذلك إلى طلب الحكومة القبرصية المساعدة الخارجية من الاتحاد الأوروبي، في منتصف عام ٢٠١٢. وتطلب الأمر زهاء ٩ أشهر<sup>(٥)</sup> من المفاوضات المضنية للتوصل إلى إتفاقية مع الترويكا المتمثلة بالاتحاد الأوروبي والبنك المركزي الأوروبي وصندوق النقد الدولي، في ٢٥ آذار الماضي<sup>(٦)</sup> (بعد أن رفض البرلمان القبرصي، في وقت سابق إتفاقية أكثر إجحافاً، نصت شروطها على تحميل كافة المودعين في البنوك القبرصية - بمن فيهم صغار المودعين - أعباء الأزمة وتكاليفها).

### الخانة رقم (١)

أهم محطات الأزمة المالية القبرصية، والمفاوضات مع الجهات الدائنة

٢٥ حزيران ٢٠١٢: تقدّمت الحكومة القبرصية بطلب المساعدة المالية إلى صندوق الإنقاذ المالي الأوروبي.

منتصف تموز ٢٠١٢: وصل وفد الترويكا إلى قبرص للاطلاع على الأوضاع الاقتصادية، وقدمت اللجنة شروطها لتقديم حزمة إنقاذ مالي إلى قبرص رفضتها الحكومة.

تشرين الثاني ٢٠١٢: تم استكمال المفاوضات، مع الجهات الدولية الدائنة.

١٦ آذار ٢٠١٣: تم التوصل إلى إتفاقية جديدة. كما جرى وقف التداول في البورصة، وأغلقت المصارف أبوابها.

١٩ آذار ٢٠١٣: رفض البرلمان القبرصي الاتفاقية.

٢٠ آذار ٢٠١٣: رفضت روسيا تقديم مساعدات إضافية لقبرص.

٢١ آذار ٢٠١٣: أصدر البنك المركزي الأوروبي قراراً، يمدّد فيه مهل العمل على تقديم مساعدات السيولة الطارئة (ELA)، لفترة ٤ أيام إضافية.

٢٢ آذار ٢٠١٣: أقرّ البرلمان قانون القيود على حركة الرساميل (Capital Controls).

٢٥ آذار ٢٠١٣: وافقت الحكومة القبرصية على الإتفاقية المعدّلة.

٢٨ آذار ٢٠١٣: عاودت المصارف أعمالها (ما عدا البنك الشعبي القبرصي)، بعد وضع قيود على السحب والمعاملات البنكية.

٢ نيسان ٢٠١٣: قدم وزير المالية استقالته. وألّف الوزير الجديد لجنة تحقيق حول أسباب الأزمة. وتم تخفيف القيود على التعاملات البنكية. وعادت البورصة إلى التداول.

منتصف أيار ٢٠١٣: دخلت حزمة الإنقاذ المالي حيز التنفيذ وتسلمت قبرص الدفعة الأولى منها.

(٥) للمزيد من التفاصيل حول أهم المحطات التي مرّت بها قبرص خلال هذه الفترة، يمكن مراجعة الخانة رقم (١).

(٦) للمزيد من التفاصيل حول شروط الإتفاقية الحالية، يمكن مراجعة الخانة رقم (٢).

في غمرة البحث عن حلول للأزمة، اصطدمت قبرص بانسداد سبل البدائل عن حزمة الإنقاذ الأوروبية. فقد رفضت روسيا تقديم قرض فوري للحكومة القبرصية، لانزعاجها من الشروط الأوروبية، التي جاءت على حساب المصالح الروسية المتمثلة في ودائع للشركات والبنوك والأفراد (أشارت وكالة موديز إلى أن حجم الإيداعات الروسية في البنوك القبرصية يبلغ ٣١ مليار دولار، أي نحو ربع إجمالي الودائع). ومن اللافت أن الإغراءات لم تجد نفعاً مع روسيا، حيث أحجمت شركة غازبروم (Gazprom) الروسية عن تقديم عرض بشأن عقود التنقيب عن الغاز القبرصي. لكن روسيا كانت قد وافقت على إعادة هيكلة ديون قبرص أواخر ٢٠١١، البالغة قيمتها ٢,٥ مليار يورو، عبر تمديد مهلة السداد ٥ سنوات إضافية حتى ٢٠٢١، وتخفيض الفوائد من ٤,٥٪ إلى ٢,٥٪.

**وصل الأمر بوزير المالية الفرنسي بيار موسكوفيسي إلى التصريح بأنه "يجب التخلص من اقتصاد مقامر على شفير الإفلاس"**

لعبت ألمانيا الدور الأهم في الإدارة الأوروبية للأزمة القبرصية. وقد أقرّ البرلمان الألماني (Bundestag) في ١٨ نيسان/أبريل ٢٠١٣، حزمة الإنقاذ التي تمّ الاتفاق عليها بين الحكومة القبرصية والترويكا الأوروبية، كما أقرّ مشروع تمديد المهل لسداد ديون البرتغال وايرلندا، مدة سبعة سنوات إضافية.

ورأت ألمانيا - عبر وزير ماليتها فولفغانغ شوبيله - أن أوروبا محقّة في مسعاها لإنقاذ قبرص، لأن الجزيرة بدون هذه المساعدة كانت ستتخلف عن دفع مستحقات ديونها، ممّا يهدّد بانتشار العدوى الكاسحة إلى كامل القارة الأوروبية. ولكن الوزير أكد في الوقت ذاته على وجوب عدم تجاوز تلك المساعدة الممنوحة من الإتحاد الأوروبي وصندوق النقد الدولي، عتبة العشرة مليارات يورو، ملمحاً إلى أن وضع ألمانيا كان سيكون أسوأ في حال تخليها عن العملة الأوروبية.

ووافق البرلمان القبرصي - في جلسة صاخبة نهاية نيسان ٢٠١٣ - على الاتفاق المتعلق بحزمة الإنقاذ بفارق ضئيل في الأصوات (موافقة ٢٩ نائباً مقابل اعتراض ٢٧) بعد تعديل شروطها، وذلك بعد تهديد البنك المركزي الأوروبي بوقف تقديم مساعدات السيولة الطارئة (Emergency Liquidity Assistance) (٧)، خلال ٤ أيام في حال لم تتمّ الموافقة. وكانت قبرص قد تلقت حتى تلك اللحظة ٩ مليارات يورو عبر هذه الأداة المالية، كما تمّ تحويل ٥ مليارات يورو إضافية لتأمين السيولة الكافية لتغطية عمليات البنوك التجارية القبرصية، قبل إعادة فتح أبوابها عقب إقرار حزمة الإنقاذ.

**في غمرة البحث عن حلول للأزمة، اصطدمت قبرص بانسداد سبل البدائل عن حزمة الإنقاذ الأوروبية**

أدى التأخير في إقرار الحزمة إلى تفاقم الأزمة وارتفاع كلفتها. وفي حين كانت الترويكا قد قدّرت احتياجات قبرص للمساعدة المالية بقيمة ١٧ مليار يورو، فإن قيمة برنامج الإنقاذ المالي لم تتجاوز سقف الـ ١٠ مليارات يورو. ومع استكمال دفعات القروض المقدّمة عبر هذا البرنامج، يتوقّع أن تتجاوز مديونية قبرص سقف الـ ١٢٠٪ من الناتج الإجمالي المحلي، وهو الحدّ الذي يعتبره صندوق النقد الدولي خطراً على الملاءة المالية للدولة المقترضة وعلى قدرتها على الوفاء باستحقاقات سداد الديون. وهذا الأمر دفع

(٧) مساعدات السيولة الطارئة هي آلية تسمح بموجبها البنك المركزي الأوروبي بتقديم قروض المصارف المتعثّرة عبر البنوك المركزية للدول التي تتبع هذه المصارف لها. وهي عبارة عن إجراءات استثنائية يتمّ تقديمها عبر المصارف رغم عدم توفر الضمانات الملبّية لمعايير الإقراض لدى البنك المركزي الأوروبي.

الترويكا إلى وضع شروط على قبرص تتمثل في تأمين المبالغ المتبقية (التي تزيد قيمتها عن ثلث الناتج المحلي) من خلال إعادة هيكلة القطاع المصرفي، وسواها من تدابير تقليص الإنفاق وزيادة الإيرادات. لكن تبين بعد ذلك، أن احتياجات قبرص الفعلية لتجاوز الأزمة تصل إلى ٢٣ مليار يورو، ممّا يعني أنها تحتاج إلى وضع خطة من الإجراءات الطارئة التي توفر ١٣ مليار يورو (وليس ٧ مليار يورو) تضاف إلى المساعدات المشمولة في حزمة الإنقاذ.

## الخانة رقم (٢)

### شروط برنامج الإنقاذ المالي كما تمّ التوافق عليها بين قبرص والترويكا

- ١- تقديم قرض بقيمة ١٠ مليارات يورو (يشارك فيه صندوق النقد الدولي بقيمة مليار يورو)، بفائد تتراوح ما بين ٥,٢٪ و ٧,٢٪، على أن يبدأ استحقاق الدفعات بعد ١٠ سنوات، وأن يتمّ سداد الدين كاملاً خلال ٢٢ سنة.
- ٢- إعادة هيكلة القطاع المصرفي، عبر:
  - تصفية البنك الشعبي القبرصي بالكامل (Cyprus Popular Bank) الذي تمتلكه الدولة ٨٤٪ من أسهمه،
  - استحواذ بنك قبرص (Bank of Cyprus) على أصوله الجيدة.
- ٣- فرض ضريبة على الودائع التي تفوق الـ ١٠٠ ألف يورو في المصرفين القبرصيين الأكبر: بنك قبرص، والبنك الشعبي القبرصي. وذلك عبر خصم ٦٠٪ من قيمة هذه الودائع من أجل إعادة رسملة بنك قبرص، وتسوية مديونية المصرفين وتصفية أصولهما الشاملة، على أن يتحول جزء من هذه الودائع إلى أسهم في بنك قبرص مع تأمين حقوق التصويت وحصص الأرباح. أما الـ ٤٠٪ الأخرى من هذه الودائع، فيتم تجميدها، من أجل تأمين السيولة الكافية، على أن تعاد إلى أصحابها مع احتساب فوائد تفوق أسعار الفائدة الحالية بـ ١٠ نقاط أساس.
- ٤- إعفاء المودعين الصغار المؤمنين من تحمل تكاليف الأزمة (ويشكل هؤلاء حوالي ٩٥٪ من إجمالي عدد المودعين).
- ٥- إصلاح مالي، عبر اعتماد سياسات مالية أكثر صرامة وتخفيض عجز الموازنة إلى حدود ٢.٤٪ من الناتج المحلي الإجمالي، وذلك من خلال:
  ١. تخفيض الإنفاق الحكومي:
    - تخفيض أجور موظفي القطاع العام
    - تعديل نظام التقاعد
    - ٢. زيادة إيرادات الخزينة:
      - تنفيذ برامج خصخصة
      - زيادة الضريبة على الشركات من ١٠٪ إلى ١٢,٥٪.
  - ٦- إصلاحات إدارية لمكافحة الفساد وتطبيق قوانين وأنظمة مكافحة غسل الأموال.

تبدو فرص قبرص محدودة لجهة القدرة على تأمين موارد إضافية لا تثقل كاهل المستهلكين ودافعي الضرائب، فقد تخلت عند انضمامها إلى منطقة اليورو عن القسم الأكبر من احتياطياتها بالعملة الصعبة (التي تبلغ رهنًا نحو ٤٥٠ مليون دولار أميركي فقط). أما احتياطي الذهب لديها، فيبلغ نحو نصف مليون أونصة (أي ما يوازي ٧٥٠ مليون دولار أميركي). ومع أن احتياطياتها من الغاز تقدّر بنحو ٦٠ مليار قدم مكعب، فإنّ شحن أول دفعة من الغاز المسال لا يتوقع شحنها قبل عام ٢٠١٨.

لقد تمّ تصوير الأزمة القبرصية بصفتها أزمة بالغة التعقيد، بل بوصفها حالة استثنائية وفريدة من نوعها. وبالفعل، فقد سجّل هذا النموذج سوابق خطيرة، من نوع القيود على الرساميل (تحديد سقف لقيمة كل من السحوبات اليومية، والتعامل بالشيكات، والتحويلات المصرفية، وإخراج النقد من البلاد)، وذلك كله في إطار التعامل مع عملة موحّدة بين مجموعة من الدول المختلفة. كما اتجه حلّ الأزمة (على الأقل في الظاهر) نحو تحميل كبار المودعين (أصحاب الودائع التي تتجاوز الـ ١٠٠ ألف يورو) أعباء تكلفتها، بدلاً من عموم المودعين بحسب السيناريوهات المعتمدة سابقاً خلال السنوات الثلاث التي تلت تفجّر الأزمة المالية العالمية (فيما عدا حالة الدانمارك).

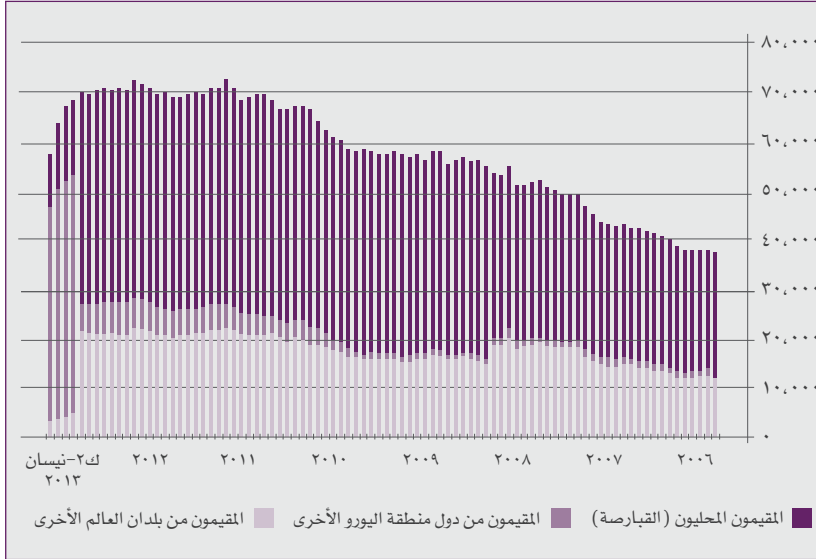
**أدى التضخم الهائل للقطاع المصرفي ناهيك بقرارات استثمارية خاطئة وقصيرة الأجل، الى انهيار النظام المصرفي وعجز الدولة عن توفير الملائة اللازمة لتغطية خسائره الضخمة**

لكن حقيقة فريدة نموذج الحلّ المقترح سوف تتوضّح أكثر لدى وضع قوانين لنظام مصرفي أوروبي مشترك، أو لدى انتقال عدوى الأزمات المالية إلى حلقات أخرى جديدة مثل أوروبا الشرقية (سلوفينيا أو أوكرانيا...)، أو حتى بلدان أكثر تطوراً (كإيطاليا أو إسبانيا...). ويبقى أن نشير إلى وجود مخاوف حقيقية تكتنف مستقبل قبرص، واحتمال انتكاسها مجدداً نتيجة للحلول التي اجترحت لها، حيث تشير التوقعات إلى إمكانية تضاعف معدل البطالة إلى نحو ٣٠٪، وانكماش الناتج المحلي الإجمالي قرابة ١٣٪ هذا العام. أما جوهر الأزمة فلم يعد يتمثل في الخيارات أمام بقاء الإتحاد الأوروبي أو الحفاظ على العملة الأوروبية الموحّدة، إنما أصبحت تطال التمايز بين دول المنطقة، ونمط العلاقة التي تربط بلدان منطقة اليورو المحورية (ألمانيا) ببلدان المنطقة الطرفية (قبرص).

إن هذه الدروس والعبير المستقاة من تجربة قبرص يجب أن تبقى ماثلة أمام بلدان أخرى - بما فيها لبنان - قد تبدو فيها الأوضاع المصرفية والمالية سليمة ومستقرة للوهلة الأولى، ولكنها تبقى في نهاية المطاف عرضة لأوجه عدم اليقين ولتقلبات مفاجئة وغير محسوبة.

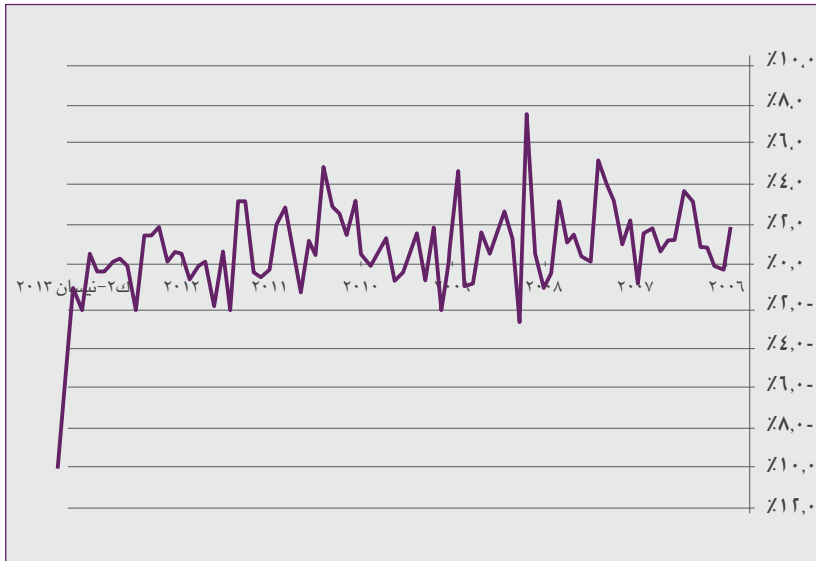
جدول رقم (١)

توزع حجم الودائع المصرفية الشهري في قبرص - بملايين اليورو - بحسب جنسية المودعين (كانون الثاني ٢٠٠٦ - نيسان ٢٠١٣)



جدول رقم (٢)

النسبة المئوية للنمو الشهري في إجمالي حجم الودائع المصرفية في قبرص (شباط ٢٠٠٦ - نيسان ٢٠١٣)





# تشريعات



العامل النقابي في القطاع العام ودوره في إعلاء شأن الخدمة العامة ■ إعداد: وليد الشعار

## العمل النقابي في القطاع العام ودوره في إعلاء شأن الخدمة العامة

إعداد: وليد الشعار

رئيس دائرة التشريع الضريبي في وزارة المالية اللبنانية - بيروت



رغم تبنيّه لكثير من أحكام القانون الفرنسي، لم يحذو المشرّع اللبناني حذو المشرّع الفرنسي بالنسبة للسماح لموظفيه بإنشاء نقابات. فالقوانين اللبنانية تمنع الموظفين في القطاع العام من الانتماء إلى نقابات<sup>(١)</sup>، ولا تمنحهم الحق بالإضراب أو غيره من أشكال الاحتجاج الجماعية، حتى أنّها تمنعهم من توقيع العرائض للمطالبة بأي أمر يخصّ الوظيفة العامة أو أي أمر متعلق بطبيعة عملهم، انطلاقاً من أنّ علاقة موظفي القطاع العام بالدولة خاضعة لنظام الخدمة العامة. ثم أتى اتفاق الطائف ليمسح للموظفين بالانتساب للأحزاب السياسية، وأبقى على الحذر بالنسبة للانتساب إلى نقابات، ما دفع في حينها مجلس الخدمة المدنية إلى إرسال مطالعة إلى مجلس الوزراء جاء فيها يعتبر حق اللجوء إلى الأحزاب بشكل عام نتيجة شبه حتمية لحق تأسيس النقابات والانتساب إليها<sup>(٢)</sup>.

برز العمل النقابي في القطاع العام من خلال روابط الأساتذة والمعلمين في المدارس الرسمية في الستينيات كروابط أمر واقع من غير أي تشريع قانوني، ثم انطلقت مؤخراً رابطة موظفي الإدارة العامة، وتمّ تأسيس هيئة التنسيق النقابية التي جمعت تحت مظلتها جميع هذه الروابط، وأخذت تلعب دوراً نقابياً مهماً من خلال طرح موضوع سلسلة الرتب والرواتب وكسب تأييد واعتراف فئة واسعة من المعلمين والموظفين. يجري هذا التحرك في وقت تتجه فيه الحكومات الغربية التي تمتلك تراثاً قديماً في تشريع العمل النقابي في القطاع العام إلى خفض الأعباء التشغيلية لهذا القطاع عبر مجموعة تدابير تراوحت بين الاستغناء عن خدمات بعض الموظفين، وإعادة النظر بالرواتب والأجور وملحقاتها، أو تجميد كامل أو جزئي لعملية التوظيف في عملية تهدف للاستجابة لمقيدات الأزمات المالية الحادة ولتوقعات جديدة تصدر عن المستهلك والفعاليات الاقتصادية والمالية. وإذا أخذنا على سبيل المثال بلداً كالولايات المتحدة الأميركية حيث تشكّل النقابات العامة قوّة مهمّة، فإنّه بحسب مقالة صادرة ضمن تقرير لمنظمة العمل الدولية عنوانها النقابات العمالية والأزمة العالمية، التصوّرات، الاستراتيجيات والاستجابات<sup>(٣)</sup> جرى فصل مئات الألوف من العمّال في القطاع العام كما جرى تخفيض رواتب المعلمين في معظم الولايات. وبحسب المقال أيضاً فإنّ حظوة العمل النقابي في القطاع العام تتراجع في وجه الحملة التي يقودها الاتجاه المناهض للضرائب والنقابات وبالتالي للإدارة العامة في الولايات المتحدة الأميركية. وتستغل هذه الحملة موطن الضعف في الأداء الحكومي والنقابي وحقيقة أن المواطن العادي لا يتوفّر له تأمين

(١) المرسوم الذي ينظم الوظيفة العامة الصادر سنة ١٩٥٩ والمعدّل سنة ١٩٩٢ يمنع في مادته ١٥ موظفي القطاع العام صراحة من تأسيس نقابات والانضمام إليها ومن الإضراب أو تشجيع الآخرين على الإضراب.

(٢) كتاب: الحرية النقابية (علماً وإجتهداً)، تأليف القاضي محمد علي شخبيني، الطبعة الأولى، ٢٠٠٢، صفحة ٤٥.

(٣) Lee Adler, Meeting The Right's Attack on Public Sector Unions in the United States: Are There Effective Strategies? "in Trade Unions and the Global Crisis, Labour's visions, strategies and responses (Geneva: ILO, 2011), 235-246, Accessed June 25, 2013 <http://www.ilr.cornell.edu/workerinstitute/research/upload/Chapter-in-a-Global-Labor-University-book.pdf>

يشير التقرير إلى قوة النقابات في القطاع العام، ففي حين أن نسبة الانتساب للنقابات الخاصة بالكاد توازي ٧٪ من جملة العاملين، تصل النسبة إلى ٢٧٪ في القطاع العام.

طبي ومخصّصات تقاعد كذلك التي تمنح للعاملين في القطاع العام، لربط الرواتب والمنافع التي تتحصل للوظيفة العامة بالزيادات في العبء الضريبي بعيداً عن دور المصارف والبيوت المالية والشركات الكبرى في ما آلت إليه الأوضاع الاقتصادية والمالية.

يعتبر التقرير أنه في مثل هذه الظروف يتمحور الدور الأساسي للنقابات في القطاع العام حول العمل على كسب تأييد المواطنين على مستوى الوطن، بدل التمرّكز في عدد من المدن، بوصفهم ضماناً وحيدة لقوة النقابات في التفاوض. ولذلك فالنقابات تحتاج إلى تبني استراتيجيات فعّالة لإعادة الاعتبار للخدمة العامة والانطلاق من الهم المجتمعي والصالح العام لتعزيز صورتها في المجتمع لاسيما تحت ضغط استمرار الأزمة الاقتصادية والمالية وازدياد أعداد العاطلين عن العمل وتزايد العبء الضريبي. ويقدم المقال حالات واقعية تبنت فيها النقابات استراتيجيات عمل جديدة وفعّالة أدت إلى إعادة اللحمة مع المواطنين وكسب ثقتهم في أهميّة دورهم في تفعيل الخدمة العامة<sup>(٤)</sup>.

في ظل هذه المعطيات، يبدو أن أولوية العمل النقابي في القطاع العام في لبنان هو العمل على إعادة ثقة المواطن بالخدمة العامة من خلال المشاركة النشيطة في القرارات المتعلقة بعمل الوزارات والمؤسسات العامة بوصفه شريكاً أساسياً في عملية إصلاح الإدارة والمالية العامة. إن مفهوم مشاركة العمّال في تحديث الإدارة فكرة متداولة في أدبيات منظمة العمل الدولية وهي مضمّنة في القوانين الأوروبية في القطاعين الخاص والعام<sup>(٥)</sup>. وتعرّز مفهوم مشاركة العمّال في التقرير في الدول الغربية كأداة أساسية لمواجهة الأزمات الاقتصادية والمالية ومشاريع إعادة الهيكلة، بعد أن تبين أن التجارب الإصلاحية فشلت في هذا القطاع حيث جرى تخطي القائمين على الخدمة العامة وممثليهم في عملية إعداد وتنفيذ هذه المشاريع.

ويشير التقرير نفسه بأن مشاركة الموظّفين تُعتبر أداة مفيدة لتحقيق الشُّروط التنظيمية كالمرونة والعمل بسلاسة، وهما شرطان لازمان، لتحقيق قابليّة الإدارة على التكيّف والمنافسة ضمن الظروف المتغيّرة. لذلك يعتبر التعاون المؤسسي صالحاً عاماً. ومن الركائز التي تعتبرها المنظمة أساسية لضمان مشاركة الموظفين في إصلاح الخدمة العامة ضمان حقهم في التمثيل وفي إيصال آرائهم وفي الوصول إلى المعلومات، فضلاً عن الحق في التفاوض، الذي لا يمكن استبداله بالحق في المشاركة، مع القبول بمنع ممارسته في عدد محدود من القضايا التي تحظرها القوانين المحلية، ناهيك عن ضمان حق ممثلي الموظفين في الحماية والتسهيلات لاسيما الحماية الفعّالة ضد أي عمل يضر بهم، بما في ذلك الفصل من الخدمة نتيجة أنشطتهم كممثّلين أو كأعضاء أو كمشاركين في الأنشطة النقابية، بقدر ما تتفق أعمالهم مع القوانين السارية أو الإتفاقات الجماعية أو المشتركة.

إن تشريع العمل النقابي في لبنان وشروطه وأحكامه يتطلب التوصل إلى توافق مجتمعي ملزم، ولا يكفي أن ينتظم العمل بمقتضى الشرعية المتأتية من الإتفاقات الدولية المعقودة رغم أهميتها في ما تمثّله من تعبير رمزي للإلتزام بحقوق العاملين النقابية في الساحة العالمية ومن معيار عالمي يجري، بإزائه، قياس التقدّم الديمقراطي والنقابي في بلد بعينه، ذلك أن حدود ممارسة الحقوق الواردة في هذه الإتفاقيات، تخضع للقوانين والأحكام الخاصة بكل بلد من البلدان الـ ١٢٢ التي وقعت عليها. لذلك نجد في الواقع الفعلي فروقات كبيرة بين بلد وآخر في كيفية تطبيق مضمّنين الإتفاقيات الدولية تلك، لاسيما الإتفاقية الدولية للحرية النقابية ولحق التنظيم النقابي رقم ٨٧ التي نصّت على حرية العمل النقابي

**إن تشريع العمل النقابي في لبنان وشروطه وأحكامه يتطلب التوصل إلى توافق مجتمعي ملزم، ولا يكفي أن ينتظم العمل بمقتضى الشرعية المتأتية من الإتفاقات الدولية المعقودة رغم أهميتها**

**ربط الوظيفة العامة بالصالح العام تنعكس إيجاباً على المالية العامة والنمو الاقتصادي**

Ibid.

(٤) انظر: جاني أريغو وجوسيبى كاسال، نظرة عامة لمقارنة المصطلحات والمفاهيم المتعلقة بمشاركة العمال (جنيف: منظمة العمل الدولية، ٢٠١١).

(٥)

والحق بتشكيل نقابات في القطاعين العام والخاص من دون تدخل الدولة. فبعض البلدان العربية الموقّعة تفرض عقوبات بالسجن على كل من يعطل سير العمل في المؤسسات العامة، في حين تحدّد قوانين بعض البلدان الغربية الديمقراطية بشكل لافت من حرية العمل النقابي في القطاع العام، أكان ذلك باستثناء بعض القطاعات أو بعض الفئات الوظيفية من حقّ التحرك، أو منع حقّ التفاوض حول بعض القضايا المتعلقة بأجور العاملين ومخصّصاتهم ومخصّصات التقاعد، أو فرض التحكيم الإلزامي في حال نشوب الخلاف بين الموظّفين والإدارة وسواها من القيود التي ترتبط بالتشريعات الوطنيّة<sup>(٦)</sup>.

من هنا فإنّ قوة العمل النقابي في القطاع العام في لبنان ووحده، والتوصّل إلى تشريعه، ترتبط بضرورة صوغ استراتيجية تتطوّر من الهمّ المجتمعي، ومن أهمّية الحوار الاجتماعي، ومن ضرورة ربط مصير الوظيفة العامة بالصالح العام، وهي المؤتمنة بالسهر عليه، والتأكيد على مساهمتها في إعداد خطة شاملة للنهوض بالخدمة العامة وتعكس إيجاباً على المالية العامة والنمو الاقتصادي وتعزيز الانفتاح على حاجات المواطنين المستجدة وعلى حقهم في تأمينات الحماية الاجتماعيّة والارتقاء مجدداً بمستوى التعليم العام وبمكانيّته المميّزة على الصّعيدين الإقليمي والدولي. والواقع أن للعمل النقابي، بالنظر إلى طابعه المطليبي والمهني الجامع، إسهام مباشر للحد من التدخل السلبيّ للسياسة في الإدارة العامة، ووقف الهدر، والمحاصصة، والمحسوبية، وتفعيل أجهزة الرقابة، وقمع الرشوة، بحيث تصبح الدولة بكافة أجهزتها الرسمية ومدارسها ومؤسساتها التعليميّة محطّ ثقة المواطن.

**أولوية العمل النقابي في القطاع العام في لبنان هو العمل على إعادة ثقة المواطن بالخدمة العامّة**

## تشريعات جديدة

### قانون القواعد الفنية للسلع والمنتجات والخدمات وإجراءات تقييم المطابقة الخاصة بها

صدر القانون رقم ٢٢٤ تاريخ ٢٢/١٠/٢٠١٢ وحدد القواعد الفنيّة للخدمات والمنتجات ولطرق الإنتاج والإدارة في لبنان، وهي قواعد متعلّقة بالصحة والسلامة العامة للبيئة، وتأتي أهمية صدور هذا القانون بعد الفضائح المتعددة المتعلّقة بفساد اللحوم والأدوية وغيرها من السلع. وتضمّن القانون أحكاماً عامة لعرض المنتجات وتقديم السلع في الأسواق حيث اشترط أن تكون قد خضعت السلع والمنتجات لتقييم المطابقة، وأنها لا تتسبّب بالضّرر من جراء استعمالها بشكل طبيعي وفقاً للإرشادات المحددة لها، ولا تمسّ الأمن الوطني أو صحّة وسلامة الإنسان أو الحيوان أو النباتات أو الممتلكات أو البيئة.

وأوجب القانون على المصنّع موجب ضمان أن المنتج مصمّم ومصنّع بشكل يتوافق مع الشروط الجوهريّة المحددة في القواعد الفنية، وألزمه بتنظيم الوثائق الفنيّة المتعلّقة بتصنيع المنتج وأن يقوم بإجراءات تقييم المطابقة وأن يفحص المنتج في المختبرات الخاصة وأن يصنّع بطاقة بيانية ترمي إلى تعريف منتجه على أن تتضمّن المعلومات اللّازمة عن المنتج، وأن يضع المصنّع اسمه وعنوانه على المنتج، ويذكر طرق استعماله باللغة العربيّة وبإحدى اللغتين الفرنسيّة أو الإنكليزيّة. كما أوجب القانون على المستورد أن يعرض في الأسواق المنتجات المتوافقة مع القواعد الفنية، وأن يثبت أنّ المنتج يحمل علامات المطابقة وأن يضع اسمه وعنوانه على المنتج.

Bernard Gernigon, Alberto Otero, and Horacio Guido, ILO Principles Concerning the Right to Strike (Geneva: ILO, 2000), Accessed 25 June 2013, [http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/—ed\\_norm/—normes/documents/publication/wcms\\_o87987.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/—ed_norm/—normes/documents/publication/wcms_o87987.pdf)

(٦)

## قانون فتح اعتماد إضافي قدره ٩,٢٤٨,٨٥٥,٠٠٠,٠٠٠ ل.ج

صدر القانون رقم ٢٠١٢/٢٣٨ الذي تمّ بموجبه فتح اعتماد إضافي قدره ٩,٢٤٨,٨٥٥,٠٠٠,٠٠٠ ل.ج. يضاف إلى أرقام الموازنة العامة والموازنات الملحقة لعام ٢٠٠٥ وذلك لتغطية إنفاق عام ٢٠١٢، وتضمّن القانون أن الإ اعتماد المفتوح يغطّي من الواردات العادية، وفي حال العجز، يجاز للحكومة تغطيته عبر إصدار سندات خزينة بالعملات المحلية أو الأجنبية لآجال طويلة ومتوسطة وقصيرة، ضمن حدود العجز الفعلي، وذلك بقرارات تصدر عن وزير المالية.

## قانون السير الجديد

صدر القانون رقم ٢٠١٢/٢٤٢ وسُمّي بقانون السير الجديد، وتضمّن القانون ٤٢٠ مادة قانونية وجدولاً لمخالفات السير، وجدولاً للرسوم المفروضة على مختلف أنواع المركبات الآلية ورسوم رخص السوق ورسوم التراخيص الدولية والإيجار والإدخال المؤقت والنقل الدولي ورسوم الرهن والتأمين، وجدولاً للأوزان، وأقرّ تعديل شكل رخصة السوق لتكون من البلاستيك، وكذلك جدولاً لمخالفات المشاة والشرطة اللبنانية لحقوق المشاة، وصدر للافتات التحذيرية والتنظيمية ولافات التقاطع والأفضلية.

شكل قانون السير الجديد ثورة نوعية في عالم القيادة والمركبات في لبنان لما تضمّنه من مواد تؤدي في حال تطبيقها إلى حماية المواطن اللبناني من مخاطر القيادة ومن السيارات المستوردة غير الصالحة للسير التي أدت إلى وقوع العديد من الحوادث المميتة، ولما تضمّنه من شرعة حقوق المشاة.

وحمل القانون مواد حدّد بموجبها السرعة وطريقة السير، وأفضلية المرور والتقاطعات، وكيفية استعمال المنبهات ومنع استعمال المنبهات الصوتية في الليل إلا في حالات الضرورة القصوى، والوقوف والإنارة والإشارات، ومنع إلقاء السيارات المهملّة على أملاك الدولة والبلدية وفي مجاري المياه وضافها وعلى الأملاك البحرية والأراضي المشاعة للقرى، ومنع رمي النفايات وبقايا المأكولات وخالقه من المركبات على الطرّق العامة وجوانبها.

كذلك حدّد القانون شروط المتانة والسلامة في المركبات، ومواصفات لوحات التسجيل ومنع وضع أي كتابات أو شارات أو علامات إضافية على اللوحات أو بجانبها تحت طائلة الحبس والغرامة، ونظّم القانون عملية إعطاء رخص السوق لاسيّما مرحلة تعليم السوق ومدارس تعليم قيادة المركبات ومواصفاتها وشرط إعطاء رخصة للمدرّب .

كما حظر القانون استيراد المركبات الآلية غير الصالحة للسير والتي تشكّل خطراً على السلامة العامة، كالمركبات المصدومة على هيكلها الأساسي أو تلك التي تعرّضت للتلحيم أو التوصيل أو الحريق أو الغرق أو التآكل بشكل يؤثر على متانتها أو على ميزانيتها، وكذلك استيراد أنصاف المركبات سواء مقدمتها أو خلفيتها، منعا لإعادة جمعها عند دخولها الأراضي اللبنانية.

ولعلّ من أهمّ ما تضمّنه قانون السير الجديد إقرار نظام النقاط والعقوبات، ونظام النقاط يتضمّن منع كل سائق يحمل رخصة سوق صالحة اثنتي عشرة نقطة كرسيد في السّجل المروري، تُسحب هذه النقاط بالتناسب مع المخالفات المرتكبة كما هو مبين في قانون السير والجداول الملحقة به، وعندما يفقد السائق مجموع نقاطه، تفقد رخصة السوق صلاحيتها وتُسحب منه لمدة ستة أشهر يخضع خلالها السائق لدورة متخصصة في إحدى مدارس السوق. عند تكرار فقدان مجموع النقاط خلال ثلاث سنوات، تسحب الرخصة لمدة سنة، على أن يخضع المخالف لدورة متخصصة إضافة إلى إلزامه بمعاودة إمتحان السوق.

## Does Gender Impact Performance: A Case Study - Lebanese Ministry of Finance

Yahya Skaff, Tax Controller at the Ministry of Finance, seeks to establish an empirical relation between employees' gender and performance perception through a field survey targeting officials at the Ministry.

## BOOK REVIEWS

### Public Servants as Partners for Growth

Civil service systems are at the core of public management and hence, are central to governmental effectiveness. This book, an OECD publication, furnishes policy makers with the current practices in the reallocation of the public workforce, managing competencies, and fostering diversity. It finds that for the public service to make a contribution and underpin the economic recovery and growth it needs to modernize its governance structures.

### Why Nations Fail

In this book Daron Acemoglu and James A. Robinson attempt to explain why a significant income disparity exists among nations. The book distinguishes between two types of institutions: the "inclusive" and the "extractive". Basing its argument on historical as well as recent experiences, it seeks to demonstrate the importance of institutions in determining a nation's development.

## LEBANESE INDICATORS

### Worrying Indicators: Pension System in Lebanon

The pension system is of great social and economic importance to citizens as it provides them with basic financial security. This article highlights the main problems facing the pension systems in Lebanon: coverage limited only to 20% of the working force, disparities and future sustainability issues.

## GLOBAL INDICATORS

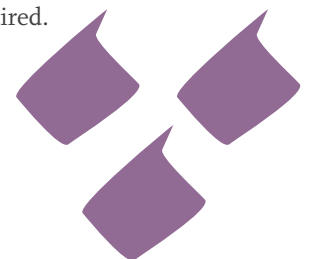
### The Collapse of the Cyprus Model and the Aftermath

Much praise was hailed over the Cypriot economic and financial model before the unfolding of the crisis. This article, prepared by the Consultation and Research Institute, explains what lay behind the collapse of this model and the future prospects of the country facing a lack of confidence in crisis management. A major lesson to be learned is that a large financial system is not necessarily a safe one.

## LEGISLATION

### Civil Service Syndicates as Powerful Players in State Modernization

Civil servants in Lebanon have been lately very active in their demand for wage and salary adjustments and have become more and more aware of the need to be organized. In this article, Walid al-Chaar, Head of the Tax Legislation Bureau at the Ministry of Finance and a prominent union activist, tries to expose the challenges which the public unions are facing in major countries and the new strategy required.



## **The Performance Dilemma: Can Financial Reform Occur Without Administrative Reform?**

Bassam Wehbe, Judge at the Court of Account, highlights in his article the importance of adopting a holistic performance-based approach to reform and presents arguments that make civil service reform precursor and concomitant to any meaningful reform of public finances.

## **How Recruitment Policies Impacted Quality of Public Education in Lebanon**

In this study Adnan El Amine, a prominent educational expert, describes how recruitment policies of public teachers have changed during the past years to the detriment of quality and meritocracy. He links politically based recruitment and the lack of proper preparation and purposeful continuous training to the decrease in number of students in public schools and to the lower achievement of Lebanese students in international scores.

## **Lebanon's Experiment with Installing Competitive Recruitment**

Submitted by the Institut des Finances to the Joint Congress of IIAS-IASIA held in Manama - Bahrain from 1<sup>st</sup> to 6th June, 2013, on the Futures of Public Administration: Professionalism and Leadership, this paper documents the process launched by the Lebanese government in 2005 that aimed at installing a competitive merit based recruitment system for high senior government positions, which engaged experts from both the public and private sectors as well as from civil society. It also describes how this attempt was interrupted when a majority in the Council of Ministers voted against the passing of a new law to modernize the recruitment process.

## **The Moroccan Experience in Civil Service Reform**

In anticipation of major societal and political changes, Morocco started at the wake of the new century a series of major reforms targeting its public finance and economic apparatus. These were followed by an attempt to reform its civil service that has been characterized by the dominance of ruling elite enjoying advantageous benefits. Through "Intilaka", measures to encourage early retirement and other reforms of the pension system, Morocco may have withered a major societal storm.

## **Comment la Nouvelle Loi des Finances (LOLF) a Modernisé la Fonction Publique en France**

This article describes how moving to a performance-based budgeting system in France led to reforming the State: state structure, its role and mission, civil service laws, pension system, job profiles and the link of pay scale to competencies.

## **STUDIES**

### **The Challenges of Administrative Performance under Occupation: The Case of Palestine**

In this study, Bassem Ezbidi, Member of the Teaching Committee of the Faculty of Law and Public Administration, Political Studies Department - Birzeit University of Palestine, analyzes the performance of the administration which is being hampered by three main obstacles: the failure to obtain real sovereignty under occupation, the predominance of the political over the administrative and the disregard for merit and efficiency in recruitment. The said obstacles prevented the Palestinians from establishing strong public institutions and acquiring the necessary elements for good public performance.

# SUMMARY OF CONTENT

## THEME PAPERS

### Why Civil Service Reform is an Inevitable Choice in Times of Crisis

The opening article, written by Lamia Moubayed Bissat, Head of the Institut des Finances Basil Fuleihan, addresses the relation between a sound and well-functioning civil service and the ability to meet medium to long term fiscal sustainability goals taking into consideration the growing demands for public goods and services. In this regard, the article sheds the light on the reform initiatives that are taking place in OECD countries and the MENA region as well as the setbacks that the latter countries are facing in the aftermath of the Arab uprisings. The article also analyses the reform initiative in Lebanon and why it failed to launch a society-wide modernization movement that would reinvent the state and its desired coherence. The full version of the study is available in English at the Institute's website:

<http://www.institutdesfinances.gov.lb/english/Assadissa>

### Personnel Cost in the Central Government of Lebanon

This study, presented by Rola Rizk Azour, the Head of the Economic Unit at the United Nations Development Programme -Lebanese Ministry of Finance Project, sheds light on the evolution of personnel cost in the central government of Lebanon, from 2003 till 2012, its weight of public spending and in percent of the economy comparing it with International ratios. It provides an in-depth analysis of the wages and salaries of central government employees, dividing them into three main groups (civil servants, armed forces, and teachers); in addition to a comparative analysis of the gap between the basic salary and final take-home pay. It concludes by underlining the main policies that have been implemented by the Lebanese government in that area.

The full version of the study is available in English at the Institute's website:

<http://www.institutdesfinances.gov.lb/english/Assadissa>

### Equity on the Job in Lebanon: Actuarial Analysis

This study, by Samih S. Geha, Actuarial Expert at ACTUSCOPE, provides an analysis of current employment conditions in public and private sectors in terms of work hours, pay, bonuses, medical insurance, social benefits, compulsory work arrest, retirement and pension. The study also provides an actuarial analysis of pay and pensions for three age groups: 25, 35, and 45 years of age and concludes with recommendations pertaining to the future of pension policies and equity on the job market.

### Impact of Increasing Civil Service Pay Scale on the Lebanese Economy and Public Budget

Mounir Rached, economic and financial expert and vice president of the Lebanese Economic Association, presents in his article arguments justifying an increase in civil service salary and compensation scale, while refuting the claims that such an increase will weigh down on the public budget, raise inflation and disrupt the monetary and fiscal stability in the country, as is being claimed by the private sector's Economic Committees.





As governments in Lebanon and MENA struggle amid uncertain growth prospects, a shrinking fiscal space and unprecedented political changes, the fourth issue of “Assadissa” highlights, from a public finance perspective, the importance of public service modernization and the need to reinvent the social pact between the State and Society.

A well-functioning civil service is an essential prerequisite for the proper functioning of five policy areas: governance, the distribution of public goods and services, economic policy, fiscal policy implementation, and fiscal sustainability. The challenge is, therefore, to establish a competent and sustainable civil service where skills available in society are harnessed within an overall affordable societal model.

Aiming to improve the quality of public services and to ensure value for money in the management of public funds, civil service reforms around the globe have targeted key components such as size, wage policies, structures and accountability. Notwithstanding what is at stake, governments in the post-Arab revolutions era pursued an expansion policy, the future cost of which will be high. Such a choice is unlikely to find sustainable financing sources, given the amplitude of fiscal constraints exacerbated by bloated governments, low investor appetites, and high risk perceptions.

However, the reform of the State is a profound societal transformation that is not solely about size or wage bill, but mostly about coherence in expectations, means and mostly values. It is also about disengaging politics from policy choices, thus privileging prudence, efficiency, and sustainability.

The most pressing challenge lies indeed in engaging society into a meaningful discussion that benefits from lessons learned around the world, as there is no one-size-fits-all solution.

This issue avails the reader with several studies and reports, providing the discussion with objective foundations relying on data and quantitative indicators while highlighting three countries’ experiences with civil service reform.





**ASSADISSA**

*A Journal of Public Finance & State Modernization*

ISSUE NO. 4 / OCTOBER 2013

**EDITORIAL TEAM**

**Supervised by:**

Lamia Moubayed Bissat

**Editorial Secretariat:**

Iskandar Boustani  
Carl Rihan

**Contributing Editor:**

Elie Maalouf

**Language Editing & Text Review:**

Nader Sraj

**ADVISORY BOARD**

Randa Antoun  
Alan Bifani  
Youssef El-Khalil  
Kawthar Dara  
Mounir Rached  
Rola Rizk Azour  
Lamia Moubayed Bissat

**EXECUTION**

**Design:**

Ghenwa El-Souki

**Artwork:**

Dolly Harouny

**Calligraphy:**

Hussein Majed

**Cover Art:**

Daad Abi Saab

**Printing:**

Arab Printing Press

**CONTENTS**

Editorial Assadissa **2**

**THEME: The Civil Service at the Core of PFM Reform 3**

Why Civil Service Reform is an Inevitable Choice in Times of Crisis Lamia Moubayed Bissat **4**

Personnel Cost in the Central Government of Lebanon Rola Rizk Azour **15**

Equity on the Job in Lebanon: Actuarial Analysis Samih Geha **34**

Impact of Increasing Civil Service Pay Scale on the Lebanese Economy and Public Budget Mounir Rached **50**

The Performance Dilemma: Can Financial Reform Occur Without Administrative Reform? Bassam Wehbe **54**

How Recruitment Policies Impacted Quality of Public Education in Lebanon Adnan El-Amine **62**

Lebanon's Experiment with Installing Competitive Recruitment Lamia Moubayed Bissat, Sabine Hatem and Carl Rihan **72**

The Moroccan Experience in Civil Service Reform Iskandar Boustani and Carl Rihan **87**

Comment la Nouvelle Loi des Finances (LOLF) a Modernisé la Fonction Publique en France Jean-François Verdier **95**

**RESEARCH 99**

The Challenges of Administrative Performance Under Occupation: The Case of Palestine Bassem Ezbidi **100**

Does Gender Impact Performance: A Case Study Lebanese Ministry of Finance Yehya Skaff **111**

**BOOK REVIEWS 122**

Public Servants as Partners for Growth(OECD) Sara Zeineddine **123**

Why Nations Fail (Acemoglu and Robinson) Yolande Batal **125**

**LEBANESE INDICATORS 128**

Worrying Indicators: Pension System in Lebanon The Editorial Team **129**

**GLOBAL ECONOMIC TRENDS 135**

The Collapse of the Cyprus Model and the Aftermath Consultation and Research Institute **136**

**LEGISLATION 143**

Civil Service Syndicates as Powerful Players in State Modernization Walid El-Chaar **144**

**Assadissa** is the biannual journal issued by the Institut des Finances Basil Fuleihan that is dedicated to the issues of public finance and state modernization in both Lebanon and the MENA region. The journal particularly seeks to promote in-depth research and the dissemination of knowledge in the field of financial public management, and aspires to become a platform for communication and dialogue between academics, experts, senior public officials and policymakers, hence contributing to a renewed economic and financial culture to a wide audience of Lebanese and Arab readers.

**Assadissa** adopts a distinct approach in writing style that is direct, concise and conforming to the scientific method of research i.e. describing the problem, presenting and analyzing data, and delineating solutions to the problems.

Contributions to **Assadissa** are welcome in mainly three of its sections:

**THE MAIN THEME:** Contributions to the main theme require previous coordination and approval, as the theme and its subsections are selected in advance by the Advisory Board.. Papers are limited to approximately 2000-2500 words.

**STUDY AND RESEARCH PAPERS:** Research papers should conform to the scientific research method by addressing a specific problem, presenting the facts supported by recent numerical and tabulated data, and suggesting elements of solutions. Papers should be limited to 4000-5000 words.

**BOOK REVIEWS:** This section seeks to introduce the reader to selected and recently published books. Reviews should fall within the range of 1000-1200 words.

#### **PUBLISHING CONDITIONS**

Submitted papers are required to adhere to the following criteria: originality – objectivity – accuracy of information – recent sourcing – methodological documentation of footnotes and references – precision & integrity in citing – simple, clear, coherent and concise writing style – orderly structured and harmonious text – adherence to the main topic – abidance by the required word count.

Submitted papers must not have been previously published in Arabic or submitted for publication in an Arabic publication or website.



Viewpoints disclosed in this journal do not necessarily reflect the standpoint  
of the *Institut des Finances Basil Fuleihan*

All Rights Reserved © 2012

ISSN: 2222-4734

For more information contact the **Institut des Finances Basil Fuleihan**

512, Corniche al-Nahr | **P.O. BOX:** 16-5870 Beirut, Lebanon | **TEL:** +961 1 425 147

**FAX:** +961 1 426 860 | **EMAIL:** assadissa@finance.gov.lb

Assadissa articles are available in pdf format at the following link:

[http://www.institutdesfinances.gov.lb/English/Assadissa\\_New](http://www.institutdesfinances.gov.lb/English/Assadissa_New)

**A JOURNAL OF PUBLIC FINANCE & STATE MODERNIZATION**

ISSUED BY INSTITUT DES FINANCES BASIL FULEIHAN



## **THEME**

### **THE CIVIL SERVICE AT THE CORE OF PFM REFORM**

LAMIA MOUBAYED BISSAT

ROLA RIZK AZOUR

SAMIH GEHA

MOUNIR RACHED

BASSAM WEHBE

ADNAN EL-AMINE

SABINE HATEM

CARL RIHAN

ISKANDAR BOUSTANI

JEAN-FRANÇOIS VERDIER

## **RESEARCH**

**THE CHALLENGES OF ADMINISTRATIVE  
PERFORMANCE UNDER OCCUPATION:  
THE CASE OF PALESTINE - BASSEM EZBIDI**

**DOES GENDER IMPACT PERFORMANCE: A CASE STUDY  
LEBANESE MINISTRY OF FINANCE - YEHYA SKAFF**

## **BOOK REVIEWS**

## **LEBANESE INDICATORS**

## **WORLD ECONOMIC TRENDS**

## **LEGISLATION REPORT**