

إصلاح الخدمة المدنية: خيار حتمي في زمن الأزمات

لمياء المبيّض بساط

مديرة معهد باسل فليپان المالي والاقتصادي - بيروت



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

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

لكن هذا المنطق يشهد اختياراً صعباً في ظل ضغوطات مالية وسياسية غير مسبوقه، 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 ويحدّ 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 المؤدّاة بالنسبة لحركة 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 (التلزم الخارجي)، فضلاً عن التغيير في القوى العاملة نفسها. ويبدو أنّ المستقبل سيحمل مزيداً من فترات التغيير بسبب التدابير التي تلجأ إليها الحكومات الحالية لا سيّما برامج خفض العجز التي من المرجّح 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، أنّ نسبة العاملين في الخدمة العامة من إجمالي القوى العاملة مرتفعة إجمالاً، وقد بلغت عام ٢٠٠٨ في دول منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية (٢٢ دولة)، متوسطاً قدره ١٥٪ من إجمالي هذه القوى بينما وصلت إلى مستوى ٣٠٪ في بعض هذه البلدان^(١).

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

(١)

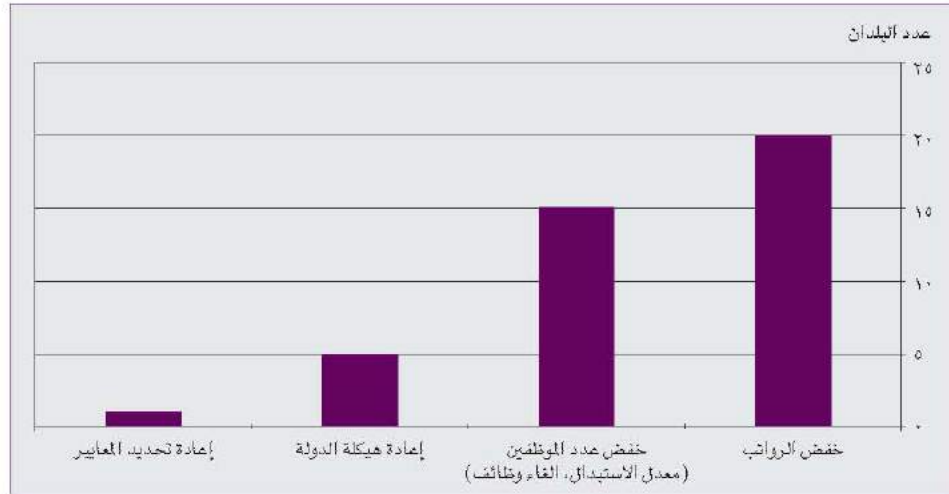
وفي إطار السعي الهادف إلى تحسين نوعية الخدمات العامة وضمان القيمة الفضلى من إنفاق المال العام Value for Money، استهدفت إصلاحات جهاز الدولة مكونات أساسية مثل حجم الوظيفة العامة وكلفتها، وسياسات الأجور وهيكلاتها، والمساءلة^(١).

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

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

الشكل رقم (١)

التدابير المتخذة لتقليص حجم الدولة في إطار ضبط أوضاع المالية العامة وتخفيض النفقات التشغيلية^(٢)



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 والجودة 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 لتكلفة والربح (...). فالتقائمون على الإدارة العامة هم، بكل بساطة، بشر قبل أي شيء آخر^(٣).

(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.i14.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://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/nispacee/unpan004357.pdf>

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

ومع تراكم الإصلاحات، تترسخ مميزات النموذج القائم على المسؤولية الشخصية عن تحقيق النتائج، فتجد القيادة الفاعلة تعبيرها الأمل 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^(٥). فالتحدي الأساس يكمن في قيام جهاز خدمة مدنية يؤدي مهامه بمستوى عال من الإنتاجية والمهنية ضمن نموذج كلي مبني 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 توصلنا إلى بناء أرضيات ودوافع مجتمعية لإحداث التغيير^(٦).

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 مشكل من درجات، ومسارات وظيفية مرسومة بحسب الاختصاص، وقوانين محكمة للخدمة المدنية، وتوظيف مبني على مباريات، ومركزية في صنع القرار.

قالوظيفة العامة بصفتها الطابع المستمر في علاقة المواطن بالدولة هي العنصر الثابت بالمقارنة مع الجانب السياسي الذي هو بالضرورة في تحوّل دائم

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.

وبشكل 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^(٧).

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

Don Dumoon, "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^(٨). 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 تبيّن 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^(٩) PEFA Averages.

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

(٨)

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

(٩)

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

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

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 الحكومة 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، والمنقذة من قبل البنك الدولي والجامعة العربية والاتحاد الأوروبي وغيرها من المنظمات الدولية، إلى تأسيس منتدى للحوار بين الثاقمين 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^(١٠).

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

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

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^(١١). ففي مصر، على سبيل المثال، جرى إعادة هيكلة تصنيف الوظائف ووضعت برامج تخطيط استباقية للقوى العاملة. واقتترنت إعادة هيكلة تصنيف الوظائف في المغرب بتوصيف حديث للوظائف وموائمة القدرات مع المتغيرات التكنولوجية^(١٢). هذا وتعتبر مراجعة قوانين الخدمة المدنية وأطرها التنظيمية مسألة شديدة الحساسية، يتعين التصدي لها لإعطاء الزخم المطلوب للإصلاحات^(١٣).

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.

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.

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

من المقدر لهذه السياسات، في سياق مالي صعب يتسم 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 كل على نطاقها. وكانت النتيجة الحتمية عدم التناسق وازدواجية الجهود، إضافة إلى المحاباة المفضوحة الناتجة عن الضغوطات السياسية والفتوية - التي غالباً ما كانت تتداخل. 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 شهدتها 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 المقترضة بها أن تؤدي إلى تحسين جودة أداء الموظف وتعطيه هامش من الحرية والمبادرة.

وقد تم، بموجب المرسوم الاشتراعي رقم ١١٢ الصادر بتاريخ ١٢/٦/١٩٥٩، تأسيس مجلس الخدمة المدنية ليكون الهيئة المركزية المسؤولة عن التوظيف الحكومي، وأُنيطت 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 الفردي السائد أواخر الخمسينيات والمتصف بدرجة عالية من المركزية والمنحى النخبوي، إلى الحد من المحاباة والتدخل السياسي في أمور الدولة، وظل نافذاً حتى نشوب الحرب الأهلية^(١٤).

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^(١٥). 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'oum al-muwazzafin (Beirut: Sader Publishers, 2008), 60.

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).

http://www.dsg.ae/portals/o/DSG_WB_Case_Study_2_English.pdf

(١٤)

(١٥)

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 نظم وإجراءات واضحة. ولم يكن لدى الإدارات العامة أطر مرنة لتحديد المسؤوليات، وكان التخلل واضحاً في الرابط بين دور الموظف وصناعة القرار.

وقد راكمت 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 التوظيفي، فضلاً عن هجرة أكثر من ٢٠٠,٠٠٠ عامل كفاء، وفراغ ملاكات التوظيف لاسيما المراكز الفنية والقيادية^(١٦).

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^(١٧). كلف المكتب مسؤولية تنسيق إعادة بناء جهاز الخدمة المدنية والإدارة العامة^(١٨)، 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 المعنية 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 الحائثة والرؤيا المستقبلية للبلاد، تيوأت الأجندة الفنية 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 والحؤول 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 الموهبة 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 فعال يؤدي مهامه بمستوى عالٍ 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 تعذّر النظر في قانون لإصلاح الخدمة المدنية، تمكّن لبنان، عبر مبادرات ممولة من جهات مانحة، من حشد المواهب في مجتمعه المدني وقطاعه الخاص للحوّل دون انهيار البلد وتفادي 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 أكثر من اللبنانيين المتوزعين على امتداد العالم.

وتشير التقديرات الأكثر واقعية لفاتورة الأجور 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^(١٩).

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 تساعدهم على فهم دورهم وتوقعات المواطنين والمجتمع منهم على ضوء أفضل الممارسات الدولية؛ الحيطّة 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

(١٩)

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 لفاورة الأجور إلى ٩٪ من الناتج المحلي الإجمالي و ٢٥٪ من الإنفاق الحالي.

في غياب صارخ لأي إرادة حقيقية لصياغة عقد اجتماعي عصري بين الدولة والمجتمع، يضمن تلبية حاجات المواطن الحالية والرؤيا المستقبلية للبلاد، تبوّأت الأجنحة الفنية للإصلاح مكان الصدارة

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

٥-٤ المفارقة الكبرى

رغم حجم فاتورة 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 ١٥,٢٤٤ 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^(٢٠).

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 أيسر 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 منويات الشباب المتعلم والكفؤ الذي يدفع إلى الابتعاد عن الشأن العام متحياً الفرص للعمل خارج البلاد أو للهجرة.

(٢٠) 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 مائيّة ضاغطة وأوضاع أمنية مهتزة.

ومن المفيد التذكير أن دروس التجارب الإصلاحية المعاصرة تقيد 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 منطلق 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 أساسية 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 لإنتاجيته وأداءه.