



تقرير موضوعاتي حول نظام الوظيفة العمومية بالمغرب

بلاغ صحفي

أصدر المجلس الأعلى للحسابات تقريرا موضوعاتيا حول تقييم نظام الوظيفة العمومية. وتتجلى أهمية هذا الموضوع في الدور المحوري للموارد البشرية في تنفيذ أي سياسة عمومية. كما تعد الوظيفة العمومية جديرة بالاهتمام بالنظر إلى ارتفاع كتلة الأجور والطلب المتنامي على مرفق عمومي ذي جودة عالية.

ويهدف هذا التقرير إلى بيان أهم الصعوبات التي تميز نظام الوظيفة العمومية، وذلك على مختلف أوجه المسار المهني للموظفين، منذ التوظيف وحتى الإحالة على التقاعد. وانطلاقا من هذا التحليل، يسعى التقييم إلى توجيه السلطات العمومية إلى مختلف الاختلالات التي يعرفها النظام وتقديم مقترحات للإصلاح.

وقد ارتكزت عملية التقييم، بالإضافة إلى تحليل المعطيات والوثائق المتوفرة والاستبيانات المفصلة الموجهة إلى 11 قطاعا حكوميا، على ما خلصت إليه جلسات العمل المنعقدة مع مسؤولي الوزارة المكلفة بالوظيفة العمومية، ومديرية الميزانية بوزارة الاقتصاد والمالية، وكذا مع مجموعة من مسؤولي الموارد البشرية داخل عدد من الوزارات.

ويقدم التقرير معطيات رقمية تتعلق بهذا النظام، ويجرد حصيلة لأهم مبادرات الإصلاح في هذا المجال منذ نهاية التسعينيات من القرن الماضي. كما يقدم تشخيصا لأهم الجوانب المتعلقة بالوظيفة العمومية، وهو التشخيص الذي تم تعميقه على مستوى بعض القطاعات الوزارية.

واستنادا لبعض المبادرات التي قامت بها بعض الدول، يقترح المجلس بعض السبل للإصلاح ويقدم توصيات من أجل تمكين السلطات العمومية من بلورة الإصلاحات اللازمة لتجاوز الاختلالات التي تم الوقوف عليها.

أهم الملاحظات التي جاء بها التقرير

- ارتفاع مستمر لكتلة الأجور

بلغ عدد العاملين بالوظيفة العمومية للدولة سنة 2016، ما يقارب 583 071 موظفا مدنيا، بكتلة أجور تتجاوز 120 مليار درهم. كما يعمل بالجماعات الترابية 637 147 موظفا، بلغت النفقات المرتبطة بأجورهم ما قدره 11,16 مليار درهم سنة 2016.

وبالإضافة إلى التوزيع الجغرافي المتباين لأعداد الموظفين، تتركز أعداد موظفي الدولة المدنيين داخل عدد محدود من القطاعات الوزارية خاصة التعليم (49,4%) والداخلية (20,5%) والصحة (8,4%).

وبالمقارنة مع الثروة الوطنية، يمثل الأجر الصافي المتوسط بالمغرب حوالي ثلاثة أضعاف الناتج الداخلي الخام للفرد الواحد، مقابل 1,2 في فرنسا و 1 في إسبانيا. وإذا كان المستوى المرتفع للأجر المتوسط بالمغرب يعود لضعف الناتج الداخلي الخام مقارنة مع الدول السالف ذكرها، فإنه يعزى أيضا للزيادات المختلفة التي تم إقرارها خلال جولات الحوار الاجتماعي، إضافة إلى الزيادات المترتبة عن الترقية المرتبطة بالدرجة والسلم.

والنتيجة هي أن الدولة تتحمل وظيفة عمومية تفوق قدراتها الاقتصادية، في حين لا يجد التطور المهم الذي تعرفه الأجور ترجمته على مستوى تحسن نظرة المواطن للإدارة العمومية.

- محدودية المبادرات المتخذة للإصلاح

أظهرت الحكومات المتعاقبة وعيا بضرورة إصلاح الوظيفة العمومية. وتبقى أهم المبادرات المتخذة تلك التي تمت بلورتها في إطار "برنامج دعم إصلاح الإدارة العمومية" (2010-2003) الذي امتد على أربع مراحل بمبلغ إجمالي تجاوز 9,6 مليار درهم.

وقد تضمن هذا البرنامج مشاريع لتحسين طرق تدبير الموارد البشرية، حيث نص على وضع تدابير للتحكم في كتلة الأجور، وإرساء تدبير توقعي لأعداد الموظفين والوظائف والكفاءات، ووضع خطة استراتيجية للتكوين المستمر والأسس اللازمة لسياسة اللاتمرکز الإداري.

غير أن الإنجازات المحققة ظلت محدودة، حيث انحصرت في التدابير الهادفة إلى التحكم في كتلة الأجور فقط، وذلك عبر عملية المغادرة الطوعية سنة 2005، والتي كان لها أثر ظرفي وظلت مفتقرة للرؤية الشمولية. أما بالنسبة لباقي التدابير المتعلقة بالتكوين المستمر واللاتمرکز الإداري فلم تتجاوز الإنجازات إعداد النصوص القانونية. وبذلك بقيت الإصلاحات الموعودة في البرنامج المذكور، منذ سنة 2005، إلى اليوم في طور المشاريع.

وتبرز الحصيلة أن الإصلاحات التي تمت مباشرتها انحصرت في تدابير منعزلة، وبالتالي فشلت في إطلاق دينامية للتغيير داخل الإدارة المغربية. ويعود غياب المنهجية الشاملة للإصلاح إلى اختلافات ذات طبيعة مؤسساتية تتمثل على الخصوص في غياب الالتقائية بين الإدارات، بالإضافة إلى الثقل الذي تمثله التكتلات الفنية والذي يحد من مختلف المبادرات.

ونتيجة لذلك، فإنه بالرغم من المبادرات التي تم اتخاذها، لا يزال تدبير الموارد البشرية منحصرًا في التدبير الإداري التقليدي للموظفين. ويظل المرفق العمومي في المغرب محط انتقادات تتعلق بضعف جودة خدماته وغياب التكافؤ في الولوج إلى خدماته.

- تشخيص نظام الوظيفة العمومية

مكن تشخيص نظام الوظيفة العمومية من الوقوف على جملة من الاختلالات. فعلى العموم، لا تتوفر الإدارات العمومية على تقديرات دقيقة لاحتياجاتها الفعلية من الموارد البشرية. كما أنه بسبب التعقيد الذي يطبع نظام الوظيفة العمومية، فإن بعض القطاعات التي نجحت في تقدير احتياجاتها من الموظفين ظلت عاجزة عن إطلاق عمليات إعادة الانتشار الضرورية لتجاوز اختلالات التوزيع على المستوى الترابي.

كما أن مشاريع التدبير التوقعي للوظائف والكفاءات التي يفترض أن تستخدم كأداة لضبط أعداد الموظفين، وكفاءاتهم، تظل مقتصرة في الوقت الراهن على إجراء دراسات والتي لا يتم استغلالها إلا قليلاً. وبالتالي، فإن تدبير الموارد البشرية لا يزال منحصرًا في التدبير الإداري للموظفين، ويبقى تحديد الاحتياجات من الموارد البشرية مفتقراً للدقة.

من جانب آخر، يظل نظام التقييم غير مرتبط بالغاية منه، حيث لا يسمح بتقييم أداء كل موظف أو تمييز الموظفين على أساس الكفاءات، ذلك أن عمليات التقييم تتجه دوماً نحو نسق الترقية السريعة، وذلك بسبب غياب معايير موضوعية واضحة للتقييم، ونقص في الجدية أثناء القيام بهذه العملية.

وفي غياب آلية للتقييم الموضوعي، يظل نظام الأجور مرتبطاً في أغلب الحالات بمعيار الأقدمية. وهكذا يتبين أن نفقات الموظفين في تطور مستمر في الوقت الذي يميل فيه عدد الموظفين إلى الاستقرار.

وعلى الرغم من ارتفاع مستويات الأجور بشكل مستمر، فإن الإدارة المغربية لا تملك بيانات موثوقة عن أداء الموظفين للمهام الملقاة على عاتقهم. وفي هذا الإطار وعلى سبيل المثال، فإن معيار ساعات العمل الفعلية غير معروف إلى حد كبير وذلك في معظم الإدارات.

التوصيات وسبل الإصلاح

على ضوء الملاحظات والاستنتاجات التي أوردها التقرير، يقترح المجلس الأعلى للحسابات جملة من التوصيات وسبل الإصلاح بخصوص العناصر الأساسية لنظام الوظيفة العمومية.

وهكذا، من أجل تمكين المرفق العمومي من بلوغ أهدافه، يدعو المجلس إلى إجراءات عميقة من أجل إعادة الاعتبار لمنظومة القيم على كافة مستويات الإدارة، وإرساء آليات جديدة لتحسين جودة الخدمات العمومية.

وفيما يتعلق بإصلاح نظام الوظيفة العمومية، فإن المجلس يوصي بتصميم ووضع استراتيجية شمولية تشمل مخططات عمل دقيقة وتحدد الأهداف ذات الأولوية وكذا الإطار الزمني المناسب مع الأخذ بعين الاعتبار التأثير المتوقع على الميزانية وتحديد المسؤول عن كل عملية.

وباعتبار الدور المركزي للموارد البشرية في المرفق العمومي، يدعو المجلس إلى ضبط الوقت النظامي لحضور الموظفين، وذلك قصد الاستثمار الأمثل للطاقات المتوفرة. وفي هذا الصدد، يوصي المجلس بوضع حد للتساهل المسجل في زجر التغيب غير المشروع عن العمل، وتعميم نظام مراقبة الولوج في جميع الإدارات العمومية وجعله شفافاً بالنسبة للعموم.

وللارتقاء بالتوظيف نحو فعالية أحسن، يتعين تحديث المساطر المرتبطة بهذه العملية، وذلك عن طريق الاستفادة من تقنيات تدبير الموارد البشرية التي أثبتت نجاحها في القطاع الخاص وفي بلدان أخرى. ويتطلب الأمر خصوصا العمل على إضفاء المهنية على عمليات التوظيف ولاسيما من خلال مراجعة وزن الشروط الأكاديمية وذلك بتقليصه لفائدة اعتبارات الأخرى تتعلق بالخبرة والكفاءات الشخصية التي يتطلبها المنصب المراد شغله.

وبخصوص منظومة التقييم والترقية، يدعو المجلس إلى إضفاء المصدقية عليها وربط الترقية بالاستحقاق والأداء. وينبغي أن يروم الإصلاح تحقيق هدف القطع مع نهج الترقية التلقائية وحث الموظفين على أداء مهامهم بالجدية والاستقامة المطلوبتين. وبالنظر لدورها المحوري في الوظيفة العمومية، فإن منظومة التقييم يجب أن ترتبط ارتباطا وثيقا بالتكوين المستمر، وأن تشكل أساسا فعليا لمعايير الأجور.

وهكذا، ينبغي أن يروم الإصلاح إحداث تناسق بين منظومتي التقييم والأجور. وفي أفق مباشرة إصلاح شامل لمنظومة الأجور، ينبغي التغلب على أوجه القصور الرئيسية من خلال استثمار مختلف الدراسات التي أجريت بهذا الصدد. ويتعلق الأمر خصوصا بإعادة النظر في تركيبة الأجر بغاية إعطاء الأهمية الأكبر للراتب الأساسي وتوجيه التعويضات الأخرى لكي تتناسب أهميتها مع الغرض الحقيقي الذي أحدثت من أجله.

ومن أجل إطلاق دينامية لإعادة انتشار الموارد البشرية بين المصالح المركزية واللامركزية من جهة وبين مختلف القطاعات من جهة أخرى، يوصي المجلس بربط عمليات إعادة الانتشار بإجراءات تحفيزية تضمن نجاح هذه العملية وذلك لتحقيق توازن في توزيع الموظفين.

وفي موضوع الوظيفة العمومية الترابية، ينبغي أن تسعى التدابير لتحقيق هدفين، أولهما التغلب على الاختلالات التي يعرفها توزيع الموظفين وثانيهما الحد من وزن كتلة الأجور في ميزانيات الجماعات الترابية.

كما ينبغي توجيه الوظيفة العمومية الترابية نحو تحقيق مرفق عمومي أفضل. وفي هذا الصدد، ينبغي إيلاء أهمية خاصة لتنظيم الإدارة المحلية وكذا جودة الخدمات المقدمة للمواطنين سواء فيما يخص حسن الاستقبال وسرعة معالجة الملفات وتوجيه المرتفق والشفافية وتبسيط المساطر والسلوك الأخلاقي للموظفين.

يمكن تحميل هذا التقرير كاملا باللغة الفرنسية، وكذا ملخص له باللغتين العربية والفرنسية، على الموقع الإلكتروني: «www.courdescomptes.ma».