



رؤية حول حل مشكلة المياومين والمتعاقدين والأجراء في الإدارة العامة اللبنانية

A Viewpoint for the
Resolution of the Issues of
Daily Wage Earners and
Contractual Employees
in the Lebanese Public
Administration
Abstracts in English and French

د. فارس الزين

Dr. Fares El-Zein

عن الكاتب

قائمة المحتويات

٤	ملخص	عمل الدكتور فارس الزين منذ عام ٢٠٠٦ وحتى العام 2013 كشريك إداري ومدير تنفيذي لشركة إدارة التنمية الدولية (Development Management International). كما عمل كمستشاراً ونائباً لرئيس فريق العمل في برنامج تعزيز الإدارة التشريعية الذي يديره في لبنان مركز التنمية الدولية في جامعة ولاية نيويورك. ويعمل الدكتور الزين حالياً بصفة رئيس مشروع بناء التحالفات من أجل التنمية والاستثمار - بناء القدرات (BALADI CAP) الممول من قبل الوكالة الأميركية للتنمية الدولية (USAID) والذي يهدف إلى بناء القدرات المؤسساتية لمنظمات المجتمع المدني اللبناني والبلديات والإتحادات البلدية. كما حاضر في موضوع الإدارة العامة في عدد من الجامعات في لبنان كالجامعة الأميركية في بيروت وجامعة هايكازيان وجامعة رفيق الحريري الكندية وجامعة البلمند وجامعة سيدة اللويزة (NDU) والجامعة اللبنانية. وقدم الدكتور الزين العديد من الاستشارات لمنظمات ومؤسسات دولية مثل البنك الدولي والإتحاد الأوروبي وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي ومنظمة أوكسفام. حاصل على درجة الدكتوراه في الإدارة العامة والسياسة من جامعة ولاية نيويورك، وله العديد من الدراسات حول الإصلاح الإداري في لبنان.
٤	مقدمة	
٥	أولاً: في تعريف المصطلحات	
٥	ثانياً: في تحديد حجم المشكلة المطروحة ونوعها	
٦	أ. حول حجم المشكلة	
٧	ب. نوع \توصيف المشكلة	
٧	١. في المصلحة العليا للدولة اللبنانية	
٧	٢. في حقوق الموظفين	
٨	٣. في تحليل المشكلة	
٨	ثالثاً: في الحلول المقترحة	
٨	أ. تحديد دور الدولة في الاقتصاد وبالتالي دور الإدارة العامة وحجمها	
٩	ب. شكل الإدارة العامة المواكب لدور الدولة المستجد	
٩	ج. معالجة مشكلة الموظفين المتعاقدين في الإدارات والمؤسسات العامة	
١٠	١. تحويل عدد كبير من المتعاقدين إلى القطاع الخاص	
١٠	٢. تحويل عدد كبير من المتعاقدين إلى الوكالات التنفيذية في القطاع العام	
١٠	٣. فتح الأسلاك الوظيفية المركزية واللامركزية على بعضها والسماح للموظفين بالانتقال من سلك مركزي إلى آخر ومن سلك مركزي إلى سلك لامركزي وبالعكس	
١١	٤. بقاء عدد قليل من المتعاقدين في الإدارات العامة	
١١	٥. إجراءات مرفقة	
١٢	Abstract	
١٣	Résumé	

يتوقف إيجاد حلول جذرية للمتعاقدین في الإدارة اللبنانية على وجود رؤية واضحة لدور الدولة اللبنانية في الاقتصاد، وبالتالي دور الإدارة العامة في تنفيذ سياسات الدولة والحجم المراد لتلك الإدارة. وبما أن الرؤية أعلاه لم تكن موضع بحث النظام السياسي اللبناني منذ أكثر من ثلاثين عاماً، فإن أي حلول مقترحة لمسألة المتعاقدین في الإدارة اللبنانية تبقى مبتورة ومجتزأة ومؤقتة بأحسن الأحوال.

يقترح البحث إعادة النظر في دور الدولة في الاقتصاد اللبناني وحصره على المدى الاستراتيجي بالدور المخطط والناظم والمسهل لعمل القطاع الخاص الذي يمكنه توفير الخدمات الأساسية للمواطنين، في حال توفر البنية التحتية القانونية والمؤسسية الضرورية لعملية الشراكة بين القطاعين العام والخاص. وعند تحقيق الشراكة بين القطاعين العام والخاص وفق رؤية واضحة تضمن الشفافية والمنافسة العادلة، يمكن عندئذٍ البحث في إعادة هيكلة الإدارة العامة وتقسيمها إلى وزارات مخططة ومسهلة، ووكالات تنفيذية تكون مهمتها منافسة القطاع الخاص على تأمين الخدمات الحيوية للمواطنين وفقاً لعقود إدارة مبرمة مع وزارات الوصاية، ووفق معايير أداء تُحاسب على أساسها بشكل سنوي.

ويكون من ضمن هذه الرؤية نقل الموظفين المتعاقدین إلى الوكالات التنفيذية وفق "عقود أداء" سنوية تتضمن مقاييس واضحة للأداء وحوافز مشجعة تضمن تحقيق الأهداف الموضوعية ضمن العقود الفردية.

مقدمة

إن تعاضم ظاهرة المياومين والمتعاقدین والأجراء في الإدارة العامة اللبنانية، ومطالبة العديد منهم بالتثبيت للحصول على الحقوق الوظيفية حول هذه الظاهرة من أداة لتفعيل العمل الإداري وتسريع إنجازاته إلى مشكلة باتت تهدد المالية العامة للدولة عبر الضغط على موارد الخزينة العامة المثقلة أصلاً بأعباء خدمة الدين والرواتب والخدمات الاجتماعية.

وعلى الرغم من أن وجود الأجراء والمتعاقدین والمياومين هو قديم قدم القوانين الراعية لإنشاء الإدارة اللبنانية في عهد فؤاد شهاب، فإن الاستغلال السياسي المتماذي لهذه الظاهرة عمد إلى تضخيمها لدرجة أصبحت مشكلة وطنية تضغط بشكل يومي على المواطنين المهديين دوماً بالإضرابات في الإدارة العامة والمدارس الرسمية والجامعة اللبنانية، وعلى المياومين والمتعاقدین والأجراء أنفسهم المهديين بشبكات أمانهم الاجتماعية وضماناتهم الوظيفية وضعف قدرتهم الشرائية.

يهدف هذا البحث إلى:

أ- عرض موجز لأبعاد وحجم مشكلة الموظفين المياومين والمتعاقدین والأجراء في الإدارة اللبنانية.

ب- توفير رؤية لحلول متوسطة وبعيدة الأمد للمشكلة تكون مرتبطة في الأساس بالنظرة إلى دور الدولة في الاقتصاد اللبناني، وبالتالي دور الإدارة العامة وحجمها. إن الافتراض الأساس لهذا البحث يكمن في أن أي حلول مقترحة لمسألة إدارة الموارد البشرية في الإدارة العامة اللبنانية بشكل عام، ومسألة الموظفين المياومين والمتعاقدین والأجراء بشكل خاص، لا يمكن طرحها بمعزل عن رؤية علمية وعملية للدور المستقبلي للدولة في الاقتصاد اللبناني، وبالتالي للخدمات التي "يجب" أن توفرها هذه الدولة مقارنة بالقطاع الخاص. عندئذٍ، يصبح من الممكن تحديد دور وحجم وكلفة الإدارة العامة المرجوة وكيفية مقارنة استراتيجيات إدارة الموارد البشرية فيها. أما البحث في حل مشكلة الأجراء والمياومين والمتعاقدین من دون الإجابة على المسائل المطروحة أعلاه، فيحول الدراسة إلى مقارنة مجتزأة للموضوع، كون إدارة الموارد البشرية على المستوى الاستراتيجي في القطاعين العام والخاص لا يمكن أن تتم بمعزل عن الرؤية الاستراتيجية الأشمل للإدارة المعنية ولدورها والخدمات التي توفرها وستوفرها للمستفيدين في المستقبل.

الكلمات المفتاح:

Keywords:

Civil service - public financial management - the salaries and wage scale - the daily wage earners - expenditure management.

الخدمة العامة - إدارة المالية العامة - سلسلة الرتب والرواتب - المياومين - إدارة النفقات

أولاً: في تعريف المصطلحات:

- يرتبط بحسب المادة الأولى من المرسوم الاشتراعي رقم ١١٢ تاريخ ١٢/٦/١٩٥٩، والمخصصة بالدراسة الصادرة عن المرصد اللبناني لحقوق العمال والموظفين عام ٢٠١٣ المعنونة "المياومون في الإدارات العامة"، يقسم الموظفون في الإدارة العامة في لبنان إلى دائمين ومؤقتين، ويُعرف هذان النوعان على النحو التالي:
- الموظف الدائم، من وليّ عملاً دائماً في وظيفة ملحوظة في أحد الملاكات التي يحددها القانون، سواء خضع لشرعة التعاقد أم لم يخضع.
 - الموظف المؤقت، من وليّ وظيفة أنشئت لمدة معينة أو لعمل عارض.
 - اعتبر النظام اللبناني "أجيراً" كل شخص في خدمة الدولة ولا ينتسب إلى أحد النوعين السابقين.
 - أما المتعاقد، فهو كل شخص يتعاقد معه الوزير لمدة محددة وللقيام بعمل معين يتطلب معارف أو مؤهلات خاصة، ضمن حدود الاعتمادات المخصصة لهذه الغاية في الموازنة، وفي نطاق العدد المحدد فيها/ ولا ينص عليها الملاك (المرصد اللبناني، ٢٠١٣، ص: ٢٠-٢١).

يخضع الموظف الدائم لأحكام نظام الموظفين ويشترط فيه أن يشغل بصورة قانونية وظيفه دائمة ملحوظة في أحد الملاكات التي يحددها القانون، أو يساهم بصورة مستمرة في تنفيذ أعمال مرفق عام تديره الدولة بصورة مباشرة. ويتقاضى هذا الموظف عن عمله راتباً شهرياً محدد في القانون، كما يتقاضى في نهاية خدمته معاشاً تقاعدياً أو تعويض صرف من الخدمة.

أما الموظف المؤقت، فإنه يشغل بصورة قانونية وظيفه مؤقتة تحدث بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء، ويخضع لأحكام خاصة منصوص عليها في نظام الموظفين وفي المرسوم المحدث أسلاكه المؤقتة. وهو يساهم بصورة مؤقتة في تنفيذ أعمال مرفق عام تديره الدولة بصورة مباشرة، ويتقاضى في نهاية عمله تعويض صرف من الخدمة من دون أن يكون له الحق في المعاش التقاعدي.

وفيما يتعلق بالمتعاقد والأجير، فهما كالموظفين العامين من عمال الإدارة الذين يساهمون في إدارة مرفق عام تديره الدولة مباشرة، لكنهما لا يعتبران موظفين عامين بالمفهوم الضيق للكلمة. إذ يخضع المتعاقد لأحكام العقد الموقع بينه وبين الوزير المختص، في حين يخضع الأجير لنظام الأجراء العام الذي تضعه الدولة ويتضمن الأحكام العامة التي يخضع لها جميع العاملين في إدارات الدولة، ولنظام خاص تضعه كل إدارة، ويطبق على أجراءها دون سواهم، على ألا يتعارض هذا النظام الخاص مع نظام الأجراء العام. ويتقاضى كل من الأجير والمتعاقد، كالموظف المؤقت، تعويض صرف من الخدمة في نهاية عمله، ولا يحق لأي منهما الاستفادة من المعاش التقاعدي (المرصد اللبناني، ٢٠١٣، ص: ٢٠-٢١).

وبالنسبة إلى المياومة، فهي عمل مؤقت لا يستوجب عملاً دائماً، فالمياوم محروم من ضمانات الوظيفة العامة، وما ينص عليه المرسوم رقم ١١٢ وقانون الموظفين لجهة التقديمات الاجتماعية ونهاية الخدمة.

ثانياً: في تحديد حجم المشكلة المطروحة ونوعها:

إن الهدف من هذه الدراسة هو طرح رؤية للحلول الإدارية الممكنة لموضوع الموظفين المؤقتين والأجراء والمتعاقدين في إدارات الدولة اللبنانية ومؤسساتها العامة. من هنا، تركز الدراسة على الشقين الإداري (management) والاستراتيجي للمشكلة، أي الموظفين المتعاقدين غير المثبتين في ملاكات الإدارات والمؤسسات العامة من دون التطرق إلى الأطر والتسميات القانونية لهؤلاء. ففي المرحلة الأولى من البحث يجب البدء بمعالجة قضايا الإدارة العامة في لبنان من باب الاستراتيجيات وأو السياسات الإدارية العامة للقطاع العام، بعيداً عن القانون الإداري، وعندما تتمكن الدولة اللبنانية من صياغة رؤية للاستراتيجيات والسياسات الإدارية، وبالتالي معالجة موضوع الموظفين غير المثبتين/المتعاقدين في ملاكات الإدارة العامة والمؤسسات العامة، يصبح ممكناً وواجباً تعديل القوانين الناظمة لعمل الإدارات العامة والمؤسسات العامة كي تتلاءم مع متطلبات تنفيذ الاستراتيجيات الإدارية الجديدة للقطاع العام. وهو ما تفتقده معظم الدراسات والأبحاث الصادرة عن الإدارة اللبنانية والتي تنطلق في معظمها من منظور قانوني للإدارة العامة في لبنان، وهو منظور يظل عاجزاً عن صياغة حلول استراتيجية للإدارة العامة بسبب ضعف مكون علم الإدارة فيه وطغيان القانون الإداري المقارن على مقارباته.

لذا، ولتجنب التعقيد، سوف تعتمد هذه الدراسة تسمية "الموظفين المتعاقدين - contractual employees" للدلالة على "الموظفين المؤقتين" و"الأجراء" و"المتعاقدين" و"المياومين"، بحسب التسميات المعتمدة حالياً في القانون الإداري اللبناني. ويعود السبب في اختيار هذه التسمية إلى أن النقاش الحقيقي في الإدارة العامة على المستويين العالمي والمحلي يتركز على أهمية نظم الإدارة العامة أو أحقية الدولة في تعديل أو إنهاء العمل بأنظمة الخدمة المدنية (بما يعنيه ذلك من إعادة النظر في معظم المهام المناطة بمجلس الخدمة المدنية، والامتحانات والترقيات والترقيات والدرجات حسب مدة الخدمة والوظيفة مدى الحياة)، واستبدالها بنظام التعاقد الوظيفي المشابه للقطاع الخاص، والمبني على العقد المؤقت حسب المهارات والكفاءات، وعلى التقييم الدوري للأداء لتقرير المكافآت والترقيات ومصير المتعاقد.

ومن الطبيعي أن يكون أي قرار متعلق بالحفاظ على نظام الخدمة المدنية أو إضعافها لصالح التعاقد (contracting)، مرتبطاً ارتباطاً وثيقاً برؤية السلطة أو النخبة الحاكمة لدور الدولة وحجمها في الاقتصاد، وبالتالي الخدمات التي يجب أن يوفرها (أو لا يوفرها) القطاع العام (للبحث صلة في أقسام أخرى من هذه الدراسة). ويعرض القسم التالي نظرة سريعة ومختصرة وملخصة إلى واقع التعاقد في الإدارة العامة في لبنان، استناداً إلى الدراسة التي أجراها المرصد اللبناني لحقوق العمال والموظفين ومنظمة دياكونيا - السويد في أيلول/سبتمبر ٢٠١٣ على الإدارة العامة في لبنان وعلى عينة مختارة من المؤسسات العامة.

أ. حول حجم المشكلة:

ومن تورد الدراسة التي نشرها المرصد اللبناني لحقوق العمال والموظفين في عام ٢٠١٣ بعض الإحصاءات عن حجم ظاهرة التعاقد في الإدارة العامة اللبنانية والمؤسسات العامة، ونورد عينة منها على سبيل المثال للدلالة على حجم المشكلة:

- عدد الوظائف في الملك الإداري العام (وزارات) يقدر بنحو ٢٥,٠٠٠ وظيفة.
- عدد الموظفين الدائمين في الملك يقدر بنحو ٨٩٣٠ موظفاً (شغور في وظائف الملك بنسبة تفوق ٦٥٪).
- عدد الموظفين المتعاقدين (متعاقدون + أجراء) يقدر بنحو ٦٥٨٤ موظفاً (نحو ٢٦٪ من الوظائف في الملك الإداري العام).

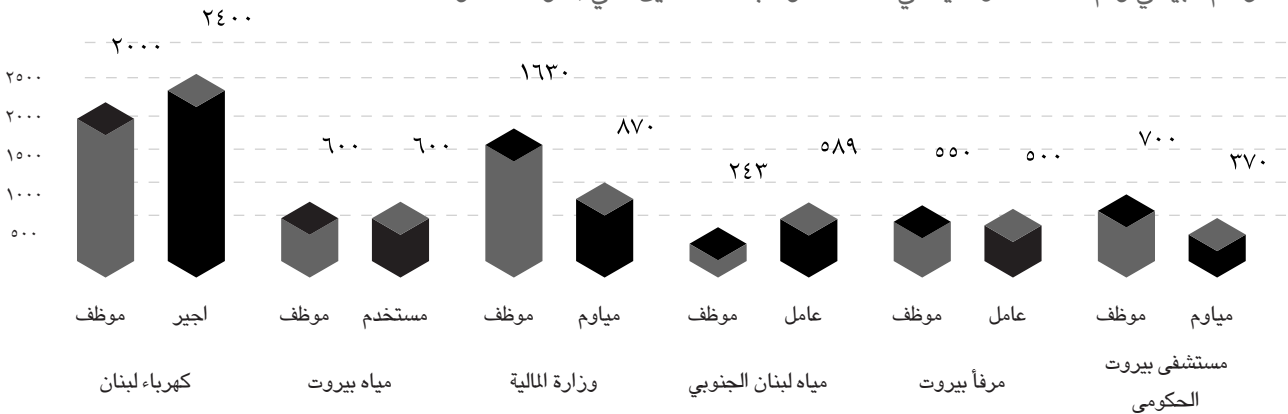
” تبيّن الدراسة أن عدد المياومين يتجاوز في بعض المؤسسات عدد الملك بضعفين ونصف، كما في مصلحة مياه لبنان الجنوبي بنسبة ٢٤٢٪، وفي مصلحة مياه لبنان الشمالي حيث بلغت نسبة المياومين بالنسبة إلى الملك ٨٠٪، وفي مصلحة مياه بيروت وجبل لبنان حيث بلغت النسبة ١٢٥٪.“

- عدد الوظائف في ملك كهرباء لبنان هو ٥٠٣٤ وظيفة، منها نحو ١٨٧٠-٢٠٠٠ وظيفة يشغلها موظفون دائمون، بينما يشغل البقية موظفو "غب الطلب"، أي المياومون (٢٤٠٠) والأجراء.
- عدد الوظائف في ملك مياه بيروت يقدر بـ ١٢٠٠ وظيفة، منها ٦٠٠ وظيفة يشغلها موظفون دائمون، و٣٠٠ وظيفة يشغلها "مستخدمون" و٣٠٠ أخرى يشغلها عمال "غب الطلب".
- عدد الوظائف في ملك وزارة المالية يبلغ ٢٥٠٠ وظيفة، منها ١٦٣٠ وظيفة يشغلها موظفون دائمون، وبقية الوظائف يشغلها مياومون، وخصوصاً في مجال إدخال المعلومات.
- تبيّن الدراسة أن عدد المياومين يتجاوز في بعض المؤسسات عدد الملك بضعفين ونصف، كما في مصلحة مياه لبنان الجنوبي (عدد الملك ٢٤٣ عاملاً وعدد المياومين ٥٨٩ عاملاً، أي ما نسبته ٢٤٢٪)، وفي مصلحة مياه لبنان الشمالي حيث بلغت نسبة المياومين بالنسبة إلى الملك ٨٠٪، وفي مصلحة مياه بيروت وجبل لبنان حيث بلغت النسبة ١٢٥٪.
- في مصلحة مرفأ بيروت، هناك ٥٥٠ موظفاً بالملك و٥٠٠ عامل مياوم.
- في مؤسسة أوجيرو ١٥٥٠ عاملاً يتم التعاقد معهم بقرارات إدارية و٢٩٠ مياوماً لا يتقاضون أية تعويضات.

■ في مستشفى بيروت الحكومي، وصل عدد المياومين إلى ٣٧٠ مياوماً في مقابل ٧٠٠ في الملك.

■ في وزارة التربية والتعليم العالي، بلغ التعاقد بالساعة في مختلف مراحل التعليم نسباً عالية جداً: ١٤,٠٠٠ متعاقد في التعليم المهني في مقابل ١٨٠٠ في الملك، و١١,٧٠٠ متعاقد بالساعة في التعليم الأساسي، و٢٥٠٠ متعاقد في التعليم الثانوي في مقابل ٦٣٠٠ في الملك (المرصد اللبناني، ٢٠١٣، ص: ٤٢-٤٨).

الرسم البياني رقم ١: عدد الموظفين في الملك مقارنةً بـ "المتعاقدين" في إدارت مختارة



ب. نوع\توصيف المشكلة:

بصورة عامة، لا يشكل وجود موظفين مؤقتين وأجراء ومتعاقدين مشكلة بذاته في الإدارة العامة، ذلك بأنه يحق لهذه الإدارة تنوع أشكال التعاقد والحالات الوظيفية بحسب مصالحها وأهدافها، مع المحافظة على المصلحة العليا للدولة من جهة، وعلى حقوق الموظفين من جهة أخرى. أما في الحالة اللبنانية، فقد أصبح توظيف - الموظفين المتعاقدين - على أشكاله ظاهرة لا تلبى المصلحة العليا للدولة اللبنانية، ولا تؤمن حقوقاً معينة لشريحة لا بأس بها من "الموظفين المتعاقدين"، وهنا أصل المشكلة.

١. في المصلحة العليا للدولة اللبنانية:

يورد الدكتور عدنان الأمين أن "تقارير المفتشية العامة التربوية تفيد أن التعاقد والتعيين لا يتّمان بالضرورة نتيجة حاجة أو لا يسدان حاجة بالضرورة، بل أنه كثيراً ما يزيد الفائض هنا وتبقى الحاجة على حالها هناك، ولا قدرة للوزارة [وزارة التربية والتعليم العالي] على التحكم بالأمر". وقد دفع هذا العجز الوزارة "على التوقف عن طلب تخريج معلمين جدد من دور المعلمين وكلية التربية، وعلى اللجوء إلى التعاقد مع مدرسين مرتجلين قد يحملون مؤهلات علمية وأكاديمية لكنهم يفتقدون إلى الإعداد التربوي" (المركز اللبناني، ٢٠١٣، ص: ٤٩-٥٠).

ويمكن إيراد فقرة من فقرات الأسباب الموجبة لمشروع قانون التعاقد، حيث جاء في النص، ودائماً بحسب دراسة المرصد اللبناني لحقوق العمال والموظفين ومنظمة دياكونيا، أن القاعدة أصبحت هي تثبيت المعينين (أي المتعاقدين) من خلال المباراة المحصورة أو من دون مباراة، وحتى من دون اشتراط مؤهل علمي في معظم الأحيان، بينما أصبح الاستثناء هو إجراء مباراة مفتوحة يشترك فيها جميع المواطنين على قدم المساواة وفقاً لقاعدة الجدارة والاستحقاق.

” أصبح التعاقد الوظيفي ” جزء أساسي

منه غير مخصص لسد عجز

أو توفير حاجة إدارة عامة ما،

بل لخدمة أهداف سياسية متعلقة

بإيجاد فرص عمل في القطاع

العام لأشخاص لا يملكون الكفاءات

والمهارات المطلوبة (...) في مقابل

تثبيت نفوذ سياسي معين

في الإدارة المعنية، أو لقاء

خدمات انتخابية معينة ... “

ويتبين من الدراسة التي أجراها المرصد أن "مقاربة آلية التوظيف للمياومين هي الوساطة السياسية أو التوظيف السياسي عبر متنفذ أو وزير. وهذه الآلية موزعة على الطوائف. في التعليم مثلاً، لكي يتم إعطاء ساعات التدريس في ثانوية ما أو في الجامعة اللبنانية، لا بد من دعم سياسي من المرجع الطائفي المحدد، إلا ما ندر في بعض الاختصاصات أو الحاجات" (المركز اللبناني، ٢٠١٣، ص: ٥٩).

إذاً، وكما يُستنتج من الفقرتين أعلاه، أصبح "التعاقد الوظيفي" جزءاً أساسياً منه غير مخصص لسد عجز أو توفير حاجة إدارة عامة ما، بل لخدمة أهداف سياسية متعلقة بإيجاد فرص عمل في القطاع العام لأشخاص لا يملكون الكفاءات والمهارات المطلوبة في القانون في معظم الأحيان، تمهيداً لتثبيتهم في الإدارة العامة والمؤسسات العامة في مقابل تثبيت نفوذ سياسي معين في الإدارة المعنية، أو لقاء خدمات انتخابية معينة هي في أساس النظام الزبائني اللبناني المبني على تبادل الخدمات بين المواطن والزعيم السياسي.

وقد أدت هذه الممارسة ولا تزال إلى تضخيم عدد الموظفين المتعاقدين ذوي الكفاءة غير الأكيدة لدى جزء غير يسير منهم، وبالتالي تكبيد الدولة اللبنانية والمكلف اللبناني أعباءً ضريبية باهظة نرى تداعياتها المقبلة في مشروع قانون سلسلة الرتب والرواتب (٢٠٠٠ مليار ليرة ككلفة مقدرة)، وفي مطالبه أكثر من ١٠٠٠ أستاذ متعاقد مع الجامعة اللبنانية بالتثبيت، ومثلهم الآلاف من موظفي كهرباء لبنان ومصالح المياه والمستشفيات الحكومية وغيرهم من موظفي الإدارة العامة، بما يفوق قدرة الخزينة اللبنانية على التحمل، وبالتالي بما يؤدي إلى زيادة حتمية في الضرائب، الأمر الذي يوصل لبنان إلى وضع يختلط فيه التضخم بالانكماش الاقتصادي (stagflation)، وهو من السيناريوهات الأسوأ اقتصادياً لبلد يعاني جراء أزمة ديون حادة يقابلها انكماش اقتصادي يمكن أن يؤدي بدوره وعلى المدى المتوسط إلى عدم قدرة الدولة اللبنانية على الإيفاء بتعهداتها المالية داخلياً وخارجياً. أما التداعيات على قدرة الإدارة اللبنانية على صنع السياسات وتوفير خدمات أساسية للمواطنين، فلا داعي للتوسع في شرحها كون العلاقة السلبية بين تدني مستوى الموظفين في إدارة ما وإنتاجية تلك الإدارة، هي من الأمور المثبتة علمياً.

٢. في حقوق الموظفين:

يحدد قانون الموظفين ١١٢\٥٩ وقانون الأجراء ٨٨٣\٩٤ حقوق الموظفين الدائمين والمتعاقدين والأجراء فيما يتعلق بالراتب والتعويضات وحق الاستفادة من الضمان الاجتماعي. أما بالنسبة إلى المياومين، فيتحدد أجرهم بساعات أو أيام العمل الفعلية، من دون أن يكون لهم أية ضمانات وظيفية أو ضمانات اجتماعية أو تعويضات دائمة وصريحة. وتحدد المؤسسة أو الإدارة آليات رواتبهم عبر دفتر شروط يتضمن الحد الأدنى مقسوماً على ٢٤ يوماً. وتعد جداول المياومين في المؤسسة باسم المتعهد (المركز اللبناني، ٢٠١٣).

إن تحديد حقوق الموظفين المتعاقدين في الإدارة العامة في لبنان عبر مقارنتها بحقوق الموظفين المثبتين بالملك هو تحديد في غير محله، تماماً كما لا تجوز المقارنة بين الموظفين الدائمين والمتعاقدين في الإدارة الخاصة. فثمة أنواع متعددة من العقود الوظيفية تترتب عليها حقوق وواجبات مختلفة، بحسب العقود الموقعة والاتفاقات المبرمة بين طرفي الإنتاج، وبموافقتهم.

كما أن اعتبار التثبيت "حقاً مكتسباً" من حقوق الموظفين المتعاقدين هو أيضاً من الأمور غير المقبولة في العلم الإداري بشكل عام، وعلماً إدارة الموارد البشرية بشكل خاص.

إن الممارسات والمعتقدات الخاطئة ضمن الإدارة العامة في لبنان فيما يتعلق بحقوق الموظفين المتعاقدين توجب صياغة قانون يتعلّق حصراً بالمتعاقدين وحقوقهم وواجباتهم وآليات تعيينهم واستمرارية عملهم داخل الأسلاك المتعددة للإدارة اللبنانية، على أن يكون هذا التشريع المقترح من ضمن مجموعة تشريعات تتضمن دور الدولة والقطاع الخاص في الاقتصاد اللبناني وإدارة الموارد البشرية في القطاع العام اللبناني.

٣. في تحليل المشكلة:

تحول التعاقد الوظيفي في لبنان بمختلف أنواعه من أداة لتلبية القدرات الأنية للإدارة اللبنانية إلى أداة للتوظيف السياسي عبر الهروب من متطلبات مجلس الخدمة المدنية الذي تم تحييده بقرار سياسي من الوزراء منفردين ومن مجلس الوزراء مجتمعاً. فقد جرى استخدام هذا المجلس كأداة لاستيعاب المتعاقدين في الإدارة اللبنانية من خلال آلية المباراة المحصورة، كما استبعد دوره في تقدير حاجة الإدارة المعنية إلى التعاقد الوظيفي والتأكد من ملاءمة التعاقد مع متطلبات الوظيفة، وذلك لمصلحة التوظيف السياسي.

ونظراً إلى افتقار الرؤية لدور الدولة في الاقتصاد على المستوى السياسي نتيجة غياب النقاش بشأن الموضوع (وبشأن السياسات الاقتصادية والاجتماعية والإدارية بصورة عامة)، تم التعامل مع ظاهرة التعاقد الوظيفي من خلال منظور نفعي يتعلّق حصراً بملء الإدارة العامة بالموظفين المؤقتين والمتعاقدين والأجراء والمياومين لخدمة الأهداف السياسية لزعماء الطوائف، ومنها حل مشكلة البطالة على المستوى الوطني الناجمة أساساً عن مشاكل هيكلية في الاقتصاد اللبناني، لا مجال لذكرها هنا.

أما النتيجة النهائية لهذه الممارسة فتجلت في تضخم أعداد الموظفين المتعاقدين في الإدارة اللبنانية ومؤسساتها العامة بشكل أصبح من الصعب على الخزينة اللبنانية تأمين رواتبهم وتعويضاتهم. وقد ترافقت ظاهرة تضخم الإدارة اللبنانية مع تدنٍ حاد في إنتاجية بعض الوزارات والمؤسسات العامة، ويعود السبب في ذلك، من بين أمور أخرى، إلى فقدان القدرة على التحكم بمهارات وكفاءات المتعاقدين من قبل الوزراء المتعاقبين بسبب الضغوط السياسية للتوظيف. وانعكس ضعف الإنتاجية ضعفاً في القدرة على توفير خدمات أساسية ذات جودة مقبولة للمواطنين، مثل الطاقة والمياه والتعليم الرسمي والطبابة الرسمية والنقل العام، إلخ...

ثالثاً: في الحلول المقترحة

أ. تحديد دور الدولة في الاقتصاد وبالتالي دور الإدارة العامة وحجمها: كما ذكرنا في الأقسام التمهيدية لهذه الدراسة، إن أي حل مقترح لقضية الموارد البشرية في الإدارة اللبنانية وبالتحديد لظاهرة المتعاقدين (contractuals) هو غير ممكن ما لم يتم الاتفاق بين المؤسسات السياسية على تحديد دور الدولة في الاقتصاد والمجتمع بشكل عام.

على الدولة اللبنانية، ونظراً إلى مساحة لبنان الصغيرة وضعف إمكاناته الاقتصادية وتماشياً مع نظريات الإدارة العامة الحديثة (New Public Management) وبتماشية بدورها مع الاتجاهات الاقتصادية العالمية، أن تؤدي دوراً ناظماً ومحفزاً للاقتصاد اللبناني لا دور المنتج للسلع والخدمات بشكل عام، باستثناء بعض الحالات التي لها علاقة بحماية الطبقات الفقيرة وتحقيق المساواة الاجتماعية بعدها الأدنى.

وبالتالي، وفي حال تمكن القطاع الخاص من تأمين الموارد المالية والإدارية اللازمة، من المفيد حينها أن تنسحب الدولة اللبنانية من قطاعات إنتاجية محددة مثل: توليد الطاقة، واستثمار المياه، وإدارة مرفأ بيروت، والنقل العام، والاتصالات، وحتى بعض القطاعات الصحية (مستشفيات حكومية ومدارس حكومية).

إلا أن هذا الانسحاب لا يعني بأي شكل من الأشكال عدم توفير الخدمات للمواطنين غير القادرين على دفع كلفة القطاع الخاص، بل يمكن للدولة أن تدعم هؤلاء المواطنين من خلال آليات أخرى تستفيد من القطاع الخاص عبر منحهم مثلاً كوپونات للتعليم (vouchers) والاستشفاء مجاناً أو بأسعار مدعومة في مؤسسات القطاع الخاص، إلخ...

”على الدولة اللبنانية، ونظراً

إلى مساحة لبنان الصغيرة

وضعف إمكاناته الاقتصادية

وتماشياً مع نظريات الإدارة

العامة الحديثة (...)

أن تؤدي دوراً ناظماً

ومحفزاً للاقتصاد اللبناني

لا دور المنتج للسلع

والخدمات بشكل عام“

كذلك لا يعني هذا الانسحاب بالضرورة بيع القطاع العام، فمن الممكن الحفاظ على أصول القطاع العام مع تلزيم إدارة مرافق معينة للقطاع الخاص، أو بالشراكة بين القطاعين الخاص والعام بما يؤدي إلى تخفيف نفقات القطاع العام بشكل ملحوظ ومتدرج.

إن الانتقال من "الدولة المنتجة" أو "دولة الرعاية" إلى "الدولة النازمة والمسهلة" يتطلب إجراء تعديلات جديّة وعميقة وطويلة الأمد في بنية الدولة القانونية والإدارية، فمن ناحية يجب القيام بإجراءات تشريعية تضع الأطر النازمة لإشراك القطاع الخاص في عمليات الإنتاج، ومن ناحية أخرى يجب صياغة إطار ناظم للسوق ولنشاط القطاع الخاص بما يضمن المنافسة ويلغي إمكانية الاحتكار في توفير الخدمات. كذلك تتطلب عملية التغيير بالدرجة الأولى والأهم تعزيز دور هيئات الرقابة (مجلس الخدمة المدنية والتفتيش المركزي وديوان المحاسبة ووزارة المالية والقضاء) للتأكد من مدى وكيفية تطبيق الاتفاقات المعقودة مع القطاع الخاص.

ولا يمكن أن ينجح تطبيق أي نوع من الشراكات مع القطاع الخاص من دون إنشاء نظام إداري رقابي ناظم يؤمن الشفافية وجودة الخدمة وحقوق العمال المنتقلين من مؤسسات الإدارة العامة إلى مؤسسات القطاع الخاص. فالصعوبات التي تواجهها حالياً مؤسسة كهرباء لبنان، مثلاً، مع المياومين الذين انتقلوا إلى القطاع الخاص ناتجة أساساً من ضعف قدرة الدولة على صياغة قانون يؤمن انتقالاً سلساً للقطاع إلى الإدارة الخاصة، ومن ضعف قدرة مؤسسات الدولة على صياغة عقود مع القطاع الخاص تنص بشكل واضح على كيفية التعامل مع الموظفين الثابتين والمتعاقدين خلال عمليات الخصخصة وبعدها.

” لا يمكن أن ينجح تطبيق

أي نوع من الشراكات

مع القطاع الخاص من دون

إنشاء نظام إداري رقابي ناظم

يؤمن الشفافية وجودة الخدمة

وحقوق العمال المنتقلين من

مؤسسات الإدارة العامة

إلى مؤسسات القطاع الخاص “

ب. شكل الإدارة العامة المواكب لدور الدولة المستجد:

لا بد كي تكتمل الصورة من إعادة دراسة دور الوزارات والمؤسسات العامة بما يتناسب مع دور الدولة الجديد المقترح بعد نقل بعض عمليات إنتاج السلع والخدمات إلى القطاع الخاص. ومن الممكن في هذا الإطار مراجعة التجربة البريطانية التي فصلت الإدارة العامة إلى وحدات تخطيط وصنع سياسات من جهة (وهذه هي الوزارات في لبنان)، ووحدات تنفيذ للأشغال (Next Step Agencies) تكون علاقتها بالوزارات مبنية على عقود أداء بين الوزير ومدير الوحدة التنفيذية من جهة أخرى (Kettle, 1997). إن مبدأ فصل عمليات التوجيه والتخطيط عن عمليات التنفيذ (steering vs rowing) يمكن الوزارات من التخطيط وصنع السياسات بشكل أفضل، وترك ما تبقى من العمليات الإنتاجية أو التنفيذية لوكالات تنفيذية (Implementing Agencies) تكون

مهمتها الوحيدة التنفيذ، وتكون مرتبطة بوزاراتها عبر عقد عمل ذي أهداف محددة قابلة للقياس بشكل سنوي. وبحسب التجربة البريطانية، تم نقل ثلثي الموظفين من الوزارات إلى الوكالات التنفيذية وفق عقود عمل جديدة مؤقتة ومبنية على معايير الأداء، فقد نجحت هذه التجربة في ثمانينيات القرن العشرين في معالجة الدين العام الهائل للدولة البريطانية، وفي تمكين الإدارة العامة من التركيز على التخطيط الاستراتيجي وعلى نوعية الخدمات المتوفرة للسكان، لكنها أثبتت أيضاً أن أمراض القطاع الخاص (مثل الاحتكار ورداءة نوعية الخدمات لتحقيق هوامش أعلى للأرباح) يمكن أن تجهض تجارب مماثلة في دول العالم الثالث. وقد قاد حزب العمال البريطاني العديد من التظاهرات في العقدين الأخيرين للمطالبة باستعادة دور الدولة في توفير الخدمات بشكل مباشر للسكان.

وبناء على ما سبق، أي إعادة دراسة دور الوزارات والمؤسسات العامة بما يتناسب مع دور الدولة الجديد المقترح ودور الإدارة العامة المقترح، تتم إعادة دراسة هيكلية ما تبقى من الوزارات (بعد تحويل بعضها إلى هيئات صنع سياسات وهيئات ناظمة) بشكل يفصل بين الجسم المخطط والمقرر في الوزارة من جهة، والوكالات أو الإدارات التنفيذية للوزارة شبه المستقلة بأجهزتها وأنظمتها الإدارية من جهة أخرى، ودائماً وفق عقود أداء ذات نتائج قابلة للقياس بين الوزارة المعنية ووكالاتها التنفيذية. وقد وقعت بعض مراكز الدراسات العامة أو الخاصة في لبنان في خطأ إعادة دراسة وإنتاج الهيكلية الإدارية للوزارات اللبنانية من دون المرور بتمرين تحديد دور الدولة والقطاع العام في الاقتصاد.

ج. معالجة مشكلة الموظفين المتعاقدين في الإدارات والمؤسسات العامة:

مما تقدم، يمكن معالجة ظاهرة الموظفين المتعاقدين في الإدارات والمؤسسات العامة عبر أربعة محاور وبعض الإجراءات المرافقة الضرورية:

١. تحويل عدد كبير من المتعاقدين إلى القطاع الخاص:

بالنسبة إلى الموظفين المتعاقدين من حملة الشهادات أو ذوي المهارات المنخفضة، نقترح إعادة توزيع هؤلاء على الشركات الخاصة الفائزة بعقود الشراكة مع القطاع العام وفق حاجة هذه الشركات وبناء على امتحانات عملية وخطية (حسب المهارات المطلوبة) يكون منصوصاً عليها بصراحة ووضوح في نص قانون ناظم لعمليات الشراكة بين القطاعين الخاص والعام. كما يكون العقد بين القطاعين العام والخاص واضحاً لجهة مصير العمال المتعاقدين وحتى الثابتين عند انتقال الملكية أو الإدارة إلى القطاع الخاص، بما في ذلك إعطاء الأفضلية للعمال السابقين في القطاع العام للتقدم إلى مراكز شاغرة في القطاع الخاص.

٢. تحويل عدد كبير من المتعاقدين إلى الوكالات التنفيذية في القطاع العام:

أما العدد المتبقي من المتعاقدين في الإدارات العامة فيتم تحويلهم في أغلبهم الساقية إلى الوكالات التنفيذية التي تعمل وفق نظام إداري ونظام موظفين خاص بها يختلف عن الوزارات، ويعتمد التعاقد الوظيفي في جميع المراكز بما فيها مركز المدير التنفيذي. وتتراوح مدة عقد العمل في هذه الوكالات بين سنة وثلاث سنوات كنظيراتها في القطاع الخاص، ويتضمن هذا العقد أهدافاً قابلة للقياس يتم تقييم أداء الموظف على أساسها عند انتهاء مدته (العقد)، حيث يتقرر إنهاء العقد أو تمديده. ويتم الاتفاق على إنشاء تلك الوكالات التنفيذية وتشغيلها، وفق عقود العمل المذكورة، مع الوزارات المعنية، إذ تساهم صياغة عقود كهذه مع الموظفين في خلق بيئة منتجة تركز على الأداء في الإدارة العامة وربطه بالتعويض السنوي عوضاً عن المفهوم الحالي المرتكز فقط على الحقوق من دون أي ذكر لتحسين الأداء، كما في الزيادات على رواتب أساتذة الجامعة اللبنانية (من الممكن أن تتحول إلى واحدة من الوكالات التنفيذية) والقضاة الذين تمت زيادة رواتبهم بشكل كبير بدون وضع أي معايير لتقييم الأداء أو تحسينه.

” أما الإدارات العامة/الوزارات

المعنية بالتخطيط والتنظيم

والإشراف، فتحتفظ بنسبة

من الموظفين المتعاقدين ذوي

المهارات والشهادات العالية،

والذين يعملون كمستشارين

للوزراء أو مسؤولين عن

وحدات التخطيط وصنع

السياسات، جنباً إلى جنب

مع الموظفين الدائمين في الملاك“

٣. فتح الأسلاك الوظيفية المركزية واللامركزية على بعضها والسماح للموظفين

بالانتقال من سلك مركزي إلى آخر ومن سلك مركزي إلى سلك لامركزي وبالعكس:

في مقابل الفوائد في العمال المتعاقدين في بعض الإدارات، نجد أن هناك نسب شغور عالية في إدارات أخرى على المستوى المركزي، وأيضاً في ملاكات البلديات نتيجة ضعف القدرة على التوظيف بسبب الإجراءات البيروقراطية التي تفرضها الإدارة المركزية على التوظيف في هذه الملاكات، في حال وجدت تلك الأخيرة.

ويوفر السماح للموظفين المتعاقدين، بمختلف أنواع تعاقدهم، بالانتقال بين أسلاك الإدارة المركزية

(وزارات) والمؤسسات العامة والبلديات فرصة ممتازة لتبادل الخبرات بين مختلف الأسلاك من

جهة، ويستوعب من جهة أخرى العدد الكبير من المتعاقدين في الإدارات العامة الذين يفضلون

العمل في قراهم وأماكن سكنهم الأصلية عوضاً عن القدوم إلى العاصمة بشكل يومي. إن البلديات والاتحادات البلدية (ومجالس إدارة القضاء في حال تم

التصويت على مشروع قانون اللامركزية الإدارية) في حاجة ماسة إلى قدرات وكفاءات ومهارات موظفي الإدارة المركزية، وخصوصاً المتعاقدين الذين يمكن أن

يستفيدوا من فرص التثبيت في الملاكات اللامركزية المستحدثة.

٤. بقاء عدد قليل من المتعاقدين في الإدارات العامة:

أما الإدارات العامة/الوزارات المعنية بالتخطيط والتنظيم والإشراف، فتحتفظ بنسبة من الموظفين المتعاقدين ذوي المهارات والشهادات العالية، والذين يعملون كمستشارين للوزراء أو مسؤولين عن وحدات التخطيط وصنع السياسات، جنباً إلى جنب مع الموظفين الدائمين في الملاك. كما سبق أن ذكرنا، فإن عدد الموظفين المتعاقدين (على اختلاف أنواع تعاقدهم وتسمياته القانونية) ليس هو الظاهرة التي يجب التشديد عليها، كما أن دراسة نسبة الشغور في ملاكات الدولة تُعدُّ دراسةً مضللةً في أحسن الأحوال كون معظم هذه الملاكات بحاجة إلى إعادة صياغة وتعديل نظراً إلى التغييرات التي حصلت في علم الإدارة والعلوم الموازية من ناحية، وإلى تطور الاقتصاد اللبناني وبالتالي دور الإدارة العامة في هذا الاقتصاد من ناحية أخرى، الأمر الذي يحتم إلغاء العديد من الوظائف الحالية في الملاك وإضافة وظائف أخرى تتعلق بالأبحاث والإحصاءات وصنع السياسات واستعمال تكنولوجيا الاتصالات وما إلى هنالك من اختصاصات بات وجودها ضرورياً لتسيير مرافق الدولة بكلفة منخفضة وإنتاجية عالية. فما يجب التركيز عليه فعلياً هو كيفية جذب أصحاب المهارات والشهادات العليا إلى الإدارة اللبنانية بكلفة معقولة من دون الاضطرار إلى تحمل نفقات الرواتب والخدمات الاجتماعية للسنوات الأربعين أو الخمسين المقبلة من عمر موظفي الإدارة. وبالتالي يصبح التعاقد الوظيفي أسلوباً مقبولاً لتوفير موارد الإدارة العامة المالية، وفي الوقت نفسه تُمنح هذه الإدارة المرونة اللازمة لتتكيف مع متطلبات اقتصاد جديد لم يكن موجوداً عند وضع قوانين إنشاء معظم الإدارات عام ١٩٥٩.

» إن تنفيذ التغييرات الاستراتيجية

المذكورة أعلاه يتطلب بالدرجة

الأولى قراراً سياسياً بإعادة

بحث دور الدولة في الاقتصاد،

وبالتالي شكل الإدارة العامة

وحجمها، وهو نقاش

لم يُفتح بصورة جديدة

منذ عهد الرئيس فؤاد شهاب

٥. إجراءات مرفقة:

إن تنفيذ التغييرات الاستراتيجية المذكورة أعلاه يتطلب بالدرجة الأولى قراراً سياسياً بإعادة بحث دور الدولة في الاقتصاد، وبالتالي شكل الإدارة العامة وحجمها، وهو نقاش لم يُفتح بصورة جدية منذ عهد الرئيس فؤاد شهاب. ففي الوقت الحالي، لا يعتبر التطوير الإداري على لائحة أولويات السلطة السياسية، وبالتالي فإن فرص تطبيق الإصلاحات المذكورة ضعيفة جداً إن لم تكن معدومة. أما إذا افترضنا أن هناك فرصة ما للسير قدماً في مشروع إعادة صياغة دور الإدارة العامة في لبنان وشكلها، فإن أساس نجاح هذه العملية يعتمد على إعادة صياغة دور مجلس الخدمة المدنية والتفتيش المركزي في اتجاه تقويتهم وتعزيز دورهما الرقابي على الإدارة العامة والشراكات العامة-الخاصة المستجدة، ذلك بأن إجراء عملية بهذا الحجم لإعادة توزيع الموظفين المتعاقدين لا يمكن أن يتم في ضوء صلاحيات مقيدة للهيئات الرقابية المولجة أصلاً لإدارة الموارد البشرية للإدارة اللبنانية.

كذلك تتضمن إعادة الصياغة هذه تخفيف دور مجلس الخدمة المدنية فيما يتعلق بمراقبة الوحدات أو الوكالات التنفيذية المقترح إنشاؤها، وترك الحرية لها بالتوظيف والترقية وإنهاء الخدمات، وأيضاً

ترك الحرية لمدراءها في إدارة مواردهم البشرية على أن تتم محاسبتهم لاحقاً فيما يتعلق بتحقيق الأهداف المتفق عليها في العقد مع الوزارة المعنية.

وبالتالي، يجب تقوية دور مجلس الخدمة المدنية في نواحٍ معينة وتخفيفه في نواحٍ أخرى، أي إعادة تكييف دور المجلس (recalibration) ليتلاءم مع السير قدماً في تطبيق الاستراتيجيات المذكورة أعلاه، وبما يضمن نجاح التنفيذ.

المراجع

١. المرصد اللبناني لحقوق العمال والموظفين، "دراسة حول واقع المياومين العاملين في الإدارات والمؤسسات العامة والمصالح المستقلة والبلديات" (بيروت: المرصد

اللبناني لحقوق العمال والموظفين ومنظمة دياكونيا - السويد، ٢٠١٢).

2. Donald Kettle, "The Global Revolution in Public Management: Driving Themes, Missing Links". Journal of Policy Analysis and Management, vol. 16, no. 4, pp. 446-462 (1997).

Abstract

A Viewpoint for the Resolution of the Issues of Daily Wage Earners and Contractual Employees in the Lebanese Public Administration

Dr. Fares el-Zein *

Finding radical solutions for the issue of contractals in the Lebanese administration is dependent on the existence of a clear vision for the role of the Lebanese state in the economy, the role of the public administration in executing public policies, and the desired size of this administration. Since the above vision was not studied by the Lebanese political system for more than thirty years, any proposed solution to the issue of contractors in the Lebanese administration remains truncated, partial, and temporary at best.

This research suggests a revision of the state's role in the Lebanese economy and confines it to the strategic dimension's role of planner, regulator, and facilitator of the work of the private sector, which can provide basic services to citizens, in case the required legal and institutional infrastructure for public-private partnerships is existent.

Upon the achievement of public-private partnership in accordance with a clear vision that ensures transparency and fair competition, it is then possible to seek the restructuring of the public administration and its division into planning and facilitating ministries, as well as into implementation agencies that would compete with the private sector in providing vital services to citizens according to contracts concluded with the custodian ministries, and in accordance with performance standards to which it will be annually assessed upon.

In line with this vision, the transfer of contractual employees to the executive agencies should be included in accordance to annual "performance contracts" with clear indicators of performance and encouraging incentives to ensure that the goals set in the individual contracts are met.

** Dr. Fares El-Zein was the managing partner and executive director of Development Management International from 2006 until 2013. He has also worked as a consultant and vice party chief for the Legislative Strengthening Program managed by the Center for International Development of the State University of New York. Dr. El-Zein currently heads the Alliance for Alliance for Local Advancement, Development, and Investment – Building Capacities (BALADI CAP) Project, funded by USAID, and the objective of which is to build the institutional capacities of non-governmental organizations, municipalities, and municipal unions. Dr. Fares el-Zein is also a lecturer in public administration in a number of universities in Lebanon including the American University of Beirut, Haigazian University, Hariri Canadian University, the University of Balamand, and Notre Dame University - Louaize (NDU). Dr. El-Zein has provided a number of consultancies to international institutions and organizations such as the World Bank, the European Union, the United Nations Development Program, and OXFAM. Dr. Fares El-Zein holds a PhD in public administration and policy from the State University of New York, and has published numerous studies in the field of administrative reform in Lebanon.*

Résumé

Une perspective pour la résolution du problème des employés journaliers, contractuels, et salariés temporaires de l'administration publique Libanaise

Dr. Fares el-Zein*

Trouver des solutions radicales pour la question des employés temporaires dans l'administration libanaise dépend de l'existence d'une vision claire pour le rôle de l'État libanais dans l'économie, du rôle de l'administration publique dans l'exécution des politiques publiques, ainsi que de la taille souhaitée de cette administration, tout en sachant que toute solution proposée restera biaisée sans la mise en place d'une réforme globale du système politique.

Cette recherche remet en question le rôle de l'État dans l'économie libanaise et relègue son rôle à la dimension stratégique comme planificateur, régulateur et facilitateur au service du secteur privé, qui serait en position de fournir les services de base aux citoyens, à condition que le système judiciaire et institutionnelle en place favorise le partenariats public-privé.

Une fois la réforme stratégique assurée, il serait possible de concevoir la restructuration de l'administration publique et sa division en ministères de planification, d'exécution, et d'agences de mise en œuvre qui pourraient concurrencer le secteur privé dans la prestation des services de base destinés aux citoyens, et ceci en conformité avec les normes de performance.

Ainsi, le transfert des employés temporaires aux "agences de mise en œuvre" serait possible selon des "contrats de performance" annuels, basé sur des indicateurs de performance bien définis.

* Dr. Fares El-Zein fut le le partenaire exécutif et directeur général de Gestion du Développement International (DMI) de 2006 à 2013. Il fut aussi le consultant et vice-chef de parti auprès du Programme de Renforcement Législatif géré par le Centre pour le Développement International de l'Université de l'État de New York (State University of New York). Dr. El-Zein dirige actuellement le projet Alliance pour la Promotion Locale, le Développement, et l'Investissement – Développement des Compétences (BALADI CAP), dont l'objectif est de développer les capacités des organisations non-gouvernementales, des municipalités, et des unions municipales. Dr. Fares el-Zein est également chargé de cours dans le domaine de l'administration publique dans plusieurs universités libanaises, y compris l'Université Américaine de Beyrouth, l'Université Haigazian, l'Université Canadienne Hariri, l'Université de Balamand, et l'Université Notre Dame - Louaize (NDU). Dr. El-Zein fut aussi consultant auprès de plusieurs institutions et organisations internationales telles que la Banque Mondiale, l'Union Européene, le Programme des Nations Unies pour le Développement, ainsi que OXFAM. Dr. Fares El-Zein est titulaire d'un doctorat en administration et politiques publiques de l'Université d'État de New York, et a publié de nombreuses études dans le domaine de la réforme administrative au Liban.

The GIFT-MENA (www.gift-mena.org) Governance Working Papers is a series of articles and research papers on state-building and the civil service in the MENA region, published by the network's permanent secretariat, the Institut des Finances Basil Fuleihan, Beirut, Lebanon
Website: www.institutdesfinances.gov.lb

The GIFT-MENA Working Papers aims at complementing the GIFT-MENA's knowledge exchange platform and at strengthening cooperation ties among member institutions. It falls in line with the knowledge dissemination mission of the network and reflects the commitment of member institutions to its objectives, particularly in what relates to fostering dialogue on state modernization, encouraging the co-production of public policies, and documenting and disseminating successful regional experiences.

You can copy, download or print the content of this paper for your own use, and you can include excerpts, figures and tables from the GIFT-MENA Working Papers in your documents, presentations, blogs, websites and teaching materials, provided that suitable acknowledgement of the source and proper citation of GIFT-MENA as copyright owner is given. All submissions for publication, as well as requests for usage rights can be communicated to publications@finance.gov.lb

The opinions expressed and the arguments employed herein do not necessarily reflect the official views of GIFT-MENA members or the secretariat.

This publication is available online at:
<http://www.gift-mena.org/publications>
For hard copies: Bibliotheque@finance.gov.lb

How to cite this paper:

El-Zein, F. (2016), "A Viewpoint for the Resolution of the Issues of Daily Wage Earners and Contractual Employees in the Lebanese Public Administration", The GIFT-MENA Governance Working Papers, no.2, Beirut, Lebanon.

COPYRIGHT © Institut des Finances Basil Fuleihan 2016

إن سلسلة أوراق شبكة GIFT-MENA (www.gift-mena.org) هي عبارة عن سلسلة من المقالات والدراسات في مجال بناء الدولة والخدمة العامة التي تندرج في إطار رؤية متجددة للسياسات العامة لا سيما تلك المتعلقة بإدارة المال العام في بلاد الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، يقوم بنشرها معهد باسل فليحان المالي والاقتصادي، الأمانة الدائمة للشبكة في بيروت، لبنان:
www.institutdesfinances.gov.lb

تهدف هذه السلسلة إلى استكمال نشاط الشبكة كمساحة لتبادل المعارف فضلاً عن تعزيز التعاون بين المؤسسات الأعضاء. تندرج هذه المبادرة في سياق أهداف الشبكة الرامية إلى نشر المعرفة وتعكس التزام المؤسسات الأعضاء بهذه الأهداف، خاصة تلك الأهداف الرامية إلى تعزيز الحوار حول تحديث الدولة، تشجيع الإصدار المشترك لبعض السياسات العامة، وتوثيق ونشر التجارب الإقليمية الناجحة

يمكنكم نسخ، تحميل أو طباعة المحتوى للاستخدام الخاص، أو تضمين المقطعات والجداول والبيانات في المستندات والعروض التقديمية، و«البلوغر (blogs)» والمواقع الإلكترونية والمواد التعليمية شرط الإشارة إلى المصدر «سلسلة أوراق شبكة GIFT-MENA». لجميع المساهمات وتقديم الأبحاث كما للطلبات المتعلقة بحق الاستخدام، يرجى التواصل عبر البريد الإلكتروني التالي:
publications@finance.gov.lb

إن الآراء المعبر عنها في هذه الأوراق لا تعكس بالضرورة آراء الأمانة العامة أو أعضاء الشبكة.

الأوراق البحثية متوفرة على موقع شبكة: GIFT-MENA
<http://www.gift-mena.org/publications>
للنسخة الورقية: bibliotheque@finance.gov.lb

يرجى الاستشهاد بالمصدر على الشكل التالي:
الزين، ف. (٢٠١٦)، «رؤية حول حل مشكلة المياومين والمتعاقدين والأجراء في الإدارة العامة اللبنانية»، سلسلة أوراق غيفت-ميناء، رقم ٢، بيروت، لبنان

حقوق الطبع والنشر © معهد باسل فليحان المالي والاقتصادي ٢٠١٦

The GIFT-MENA Network

The Governance Institutes Forum for Training in the Middle East and North Africa - GIFT-MENA - is a consortium of schools and institutes working to improve the capacity to govern at all levels of the State by investing in sustainable capacity and promoting dialogue among stakeholders concerned with governance and state modernization.

The primary mission of GIFT-MENA is to help improve the strategic role and operational capacities of civil service training institutions to become actors of policy reforms and active contributors to the agenda of sustainable governance and peace building.

The network also seeks to foster innovation and responsiveness. It is an instrument of development cooperation, it nurtures bilateral and multilateral cooperation, mainly South-South, as well as peer-to-peer learning, dialogue, partnership-building and exchange.

Launched in Beirut, in March 2006, the network brings together 60 schools and institutes from 20 countries across the MENA region and the Mediterranean, in addition to 20 partners from leading regional and international organizations.

شبكة غيفت-مينا

تضمّ شبكة GIFT-MENA مجموعة من المعاهد والمراكز التدريبية المتخصصة بتعزيز قدرات الموظفين والعاملين في القطاع العام في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا، وهي تُعنى بتعزيز وتشجيع الحوار بين الجهات المعنية بالحوكمة وتحديث الدولة.

يرتكز عمل الشبكة على تطوير الدور الاستراتيجي والعملي للمعاهد الأعضاء بحيث يُفعل دورها كشريك مساهم في مسار تعزيز دولة القانون، والحكم الرشيد والتنمية المستدامة في بلدان المنطقة.

تشكّل الشبكة أداة لتعزيز التعاون بين الأعضاء على المستويين الثنائي والمتعدّد الأطراف، لاسيّما التعاون بين بلدان الجنوب، والتعلّم بين الأقران، والحوار وتبادل الخبرات والممارسات الجيدة وبناء الشراكات.

تأسست في بيروت عام ٢٠٠٦، وهي تضم أكثر من ٦٠ معهداً في ٢٠ بلداً من منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا والمتوسط، بالإضافة إلى ٢٠ شريكاً من المنظمات الإقليمية والدولية.

© Institut des Finances Basil Fuleihan – 2016
512, Corniche El Nahr
P.O.Box: 16-5870 | Beirut, Lebanon
Tel: +961 1 425146/9 | Fax: +961 1 426860
Email: Institute@finance.gov.lb
www.gift-mena.org | www.institutdesfinances.gov.lb

© معهد باسل فليحان المالي والاقتصادي – ٢٠١٦
٥١٢، كورنيش النهر
ص.ب: ١٦-٥٨٧٠ | بيروت، لبنان
هاتف: +٩٦١ ١ ٤٢٥١٤٦/٩ | فاكس: +٩٦١ ١ ٤٢٦٨٦٠
البريد الإلكتروني: Institute@finance.gov.lb
www.gift-mena.org | www.institutdesfinances.gov.lb

