



# مركز هي للسياسات العامة

HEYA CENTER FOR PUBLIC POLICY

## ورقة سياسات

ضعف أداء موظف الحكومة

جمهورية مصر العربية - ٢٠١٤



## مقترح ورقة سياسات حول ضعف أداء موظف الحكومة

دعاء النادى	فريق العمل
أحمد حسن سها سمير سهيلة عبد العزيز	فريق التنسيق والإدارة والدعم
أ. منال سمرة	إشراف
أ/ احمد عبد الواحد أ/ احمد العسال	المراجعة النهائية

نفذت هذه الورقة بدعم فنى من أكاديمية التنمية الدولية و الشركاء المحليين، و الآراء الواردة هنا تمثل آراء فريق البحث.

جميع الحقوق محفوظة @ برنامج هي ٢٠١٤

## قائمة المحتويات

٣	قائمة المحتويات
٤	ملخص تنفيذي
٤	خلفية تاريخية
٦	خلفية قانونية
٩	المشكلة وتأثيرها على المجتمع المحلي
١٠	الخيارات والبدائل
١٢	الجهات والهيئات الحكومية والخاصة ذات الصلة

## ملخص تنفيذي:

"إن فائتق الميري أتمرغ في ترابه" هي موروث ثقافي مصري ترسخ في وجدان المصريين منذ القرن التاسع عشر مع انتشار الدواوين والمصالح الحكومية، ويشير هذا المثل الشعبي إلى اهتمام المصريين بالعمل في القطاع الحكومي وما يرتبط بذلك من استقرار في العمل وضمن لدخل ثابت ووجهة إجتماعية تصحب شاعل الوظيفة الحكومية ليلقب رسميا بلقب "أفندي" وبمرور الأزمنة وصل عدد الموظفين الحكوميين عام ٢٠١٤ لقرابة سنة ملايين ونصف المليون موظف ورغم ضخامة العدد الا أن الغالبية العظمى من المصالح الحكومية تعاني من ضعف الأداء والإنتاج كنتيجة لتراكمات سياسية واقتصادية واجتماعية منذ ما يزيد عن قرنين من الزمان .

## خلفية تاريخية:

وبقيام ثورة ١٩٥٢ على أيدي مجموعة من الضباط الأحرار والتي كانت من أهم أهدافها مراعاة كل الشعب المصري بمختلف طوائفه والمساواة بينهم. وتوجه الحكومة لتبني النظام الاشتراكي خلال حقبة الخمسينات والستينات من تعظيم دور الدولة وتضخيم القطاع الحكومي وسيطرته على جميع مفاصل الاقتصاد، تضاعفت أعداد الموظفين الحكوميين عدة مرات وفي ما يلي استعراض لتفاقم تلك الأعداد:

عام ١٩٦٦، إحصاء العاملين بالقطاع الحكومي ٩٦٨٣٤٥<sup>(١)</sup>، بينما بلغ إجمالي تعداد السكان ٣٠٠٧٦٠٠٠<sup>(٢)</sup>.

عام ١٩٧٧، إحصاء العاملين المدنيين بالحكومة وشركات القطاع العام ٢٨٨٩٨٨٦<sup>(٣)</sup>، بينما بلغ إجمالي تعداد السكان ٣٨١٩٨٠٠٠ في عام ١٩٧٦<sup>(٢)</sup>.

عام ١٩٨٧، إحصاء العاملين بالحكومة والقطاع العام ٤١٧٧٦٠١<sup>(٤)</sup>، بينما بلغ إجمالي تعداد السكان ٤٨٢٠٥٠٠٠ في عام ١٩٨٦<sup>(٥)</sup>.

عام ٢٠١٠، إحصاء العاملين بالحكومة والقطاع العام/الأعمال العام، إجمالي ٦٣٧٩١٢٤ مقسمة إلى ٥٥٩٩٨٦٢ بالقطاع الحكومي و ٧٧٩٢٦٢ بالقطاع العام/الأعمال العام<sup>(٦)</sup>، بينما بلغ إجمالي تعداد السكان ٧٧٧٧٥٢٤٧ في عام ٢٠١٠.<sup>(٧)</sup>

عام ٢٠١٤، إحصاء العاملين بالحكومة والقطاع العام/الأعمال العام، إجمالي ٦٦٣٠٩٤٤ مقسمة إلى ٥٧٥٢٠٣٩ بالقطاع الحكومي و ٨٧٨٩٠٥ بالقطاع العام/الأعمال العام<sup>(٨)</sup>، بينما بلغ تقدير إجمالي تعداد السكان ٨٥٧٨٢٩٦٥ في عام ٢٠١٤.<sup>(٩)</sup>

لتأتي بعد ذلك حقبة السبعينات وتوجه الرئيس الراحل محمد أنور السادات إلى النظام الرأسمالي وما إصطلح على تسميته بعصر الإنفتاح الإقتصادي عن طريق مشاركة القطاع الخاص في كل مجالات الحياة لمساعدة الحكومة في مراعاة الشعب. إلا أن مأساة القطاع الحكومي في مصر كانت قد استقبلت بدءا من تزايد أعداد العاملين الذين تم توظيفهم دون أن تستدعي حاجة العمل الفعلية إلى ذلك، مروراً بتكديس أعداد هائلة من الموظفين في أماكن غير آدمية من مساحات قد لا تستوعب في كثير من الأحيان أن يتوفر مقعد ليجلس عليه الموظف ومباني متهالكة سيئة التهوية، مروراً بعدم الإعتناء بالإستثمار في العنصر البشري عبر التأهيل والتدريب المستمر خاصة مع التطور التكنولوجي المطرد الخدمة [ تأتي مصر في المرتبة ١١٢ بين الدول من دليل التنمية البشرية للبلدان العربية وترتيبها العالمي للعام ٢٠٠٥ طبقاً لتقرير منظمة العمل العربية<sup>(١٠)</sup> ] وانتهاءً بترهل المتابعة والرقابة على أداء الموظفين وكفاءتهم في تأدية أعمالهم وكانت الطامة الكبرى في تدنى الدخل للموظف الحكومي لدرجة لا تصل به إلى حد الكفاف مما دفعه إلى اللجوء إلى أساليب إما مستقيمة بحيث يضطر للعمل في وظائف أخرى بعد انتهاء ساعات الدوام الرسمية أو أساليب ملتوية كطلب الرشوة من المواطنين لتنفيذ مصالحهم ومن لا يدفع لا يحصل على الخدمة

[ تأتي مصر في المرتبة ٤٧ بين الدول من حيث تلقي العمولات غير الرسمية والرشاوى من أصل ١٤٨ دولة ضمها تقرير التنافسية العالمي الذي أصدره المنتدى الإقتصادي العالمي عن عام ٢٠١٦-٢٠١٤<sup>(١١)</sup> ].  
أو ترسيخ مبدأ "على قد فلوسهم" بمعنى أن الموظفين يتقاضون الفئات من وظائفهم ففي المقابل فهم ليسوا مطالبين إلا بأداء الفئات من الأعمال وقد اسهم أيضا في تعميق هذا المفهوم الأعداد المهولة من الموظفين

٥

الفائضين عن حاجة العمل الفعلية وتحول هذه الأعداد إلى بطالة مقنعة فهم يتقاضون أجورهم بينما في حقيقة الأمر لا يقومون بأشغال في مقابل هذا الأجر] تأتي مصر في المرتبة ١٣١ بين الدول الأجر مقابل الإنتاجية من أصل ١٤٨ دولة ضمها تقرير التنافسية العالمي الذي أصدره المنتدى الإقتصادي العالمي عن عام ٢٠١٦-٢٠١٤<sup>(١١)</sup>.

كل هذا الإهمال من جانب الحكومة أدى إلى خلق شعور لدى الموظف بأنه غير مرغوب فيه وبالتالي نما عنده الشعور بعدم الرضا عن وظيفته وامتناعه عن أداءها بحماس فبالتالي تقاعس الموظف عن أداء مهامه لعدم شعوره بالانتماء إلى هذه الوظيفة أو إلى هذا المكان لأنه أصبح فقط هذا المكان وهذه الوظيفة لا تمثل له سوى أمان لمستقبله وذلك من خلال حصوله على معاش في المستقبل عند وصوله لسن التقاعد.

### خلفية قانونية:

قانون الخدمة المدنية (قانون رقم ١٨ لسنة ٢٠١٥) جاء ليُلغي قانون نظام العاملين المدنيين بالدولة (قانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨). تسري أحكام قانون الخدمة المدنية على الوظائف في الوزارات ومصالحها والأجهزة الحكومية ووحدات الإدارة المحلية والهيئات العامة، وذلك ما لم تنص قوانين أو قرارات إنشائها على ما يخالف ذلك.

أتى قانون الخدمة المدنية في وقت حرج في حياة المصريين إلا أنه قد جاء مخيباً لكثير من الآمال لكلا من العاملين بالقطاع الحكومي وجمهور المواطنين على حد سواء. بحيث وجد الموظفون أن القانون راعى بعض الشكليات الإدارية بإنشاء لجان للموارد البشرية في كل وحدة حكومية أوكلت إليها بعض المهام دون تحديد مصادر لتمويل نفقاتها كما وأن تعيين تلك اللجان سيفتح باباً جديداً للمحاباة ظن الموظفون بأن القانون قد جاء ليسد الطريق أمام المحاباة في العمل بالكلية. بينما كان جمهور المواطنين يأمل في أن يضع القانون آليات ومعايير تضمن تلقيهم للخدمات وتقييم واقعي لأداء الموظفين وتعاملاتهم مع الجمهور وتضع عقوبات رادعة للفسادين والمتكاسلين والمتهاونين وهو ما لم يأت قانون الخدمة المدنية على ذكره إلا من خلال باب

تقييم الأداء للموظفين والذي لم يضع ضوابط ضامنة لشفافية ومصداقية التقييم. ورغم أن اللائحة التنفيذية للقانون لم تصدر بعد إلا أننا نأمل في أن تشمل بعض الضوابط التي قد ترتق بعض ثغرات هذا القانون. جديرا بالذكر أيضا أن عدد القوانين المنظمة للعمالة المدنية بالحكومة يتعدى سبعة عشر قانونا [مرفق رقم ١] وهو ما يعاظم من فرص الموظف في التلاعب وإيجاد ثغرات مختلفة للتحايل والتهرب من المسؤولية والإفلات من المحاسبة والعقاب.

## قائمة بالقوانين وقرارات رئيس الجمهورية التي تم إحصائها والمنظمة للعمالة المدنية بالحكومة:-

١. قانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨، قانون إعادة تنظيم النيابة الإدارية والمحاكمات التأديبية.
٢. قانون رقم ٦١ لسنة ١٩٦٣، قانون الهيئات العامة.
٣. قانون رقم ١١٨ لسنة ١٩٦٤، قانون إنشاء الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة.
٤. قانون رقم ١٠ لسنة ١٩٧٢، قانون الفصل بغير الطريق التأديبي.
٥. قانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢، قانون مجلس الدولة.
٦. قانون رقم ٥٣ لسنة ١٩٧٣، قانون الموازنة العامة للدولة.
٧. قانون رقم ٧٩ لسنة ١٩٧٥، قانون نظام التأمين الإجتماعي.
٨. قانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨، قانون نظام العاملين المدنيين بالدولة.
٩. قانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩، قانون نظام الإدارة المحلية.
١٠. قانون رقم ١١٨ لسنة ١٩٨١، قانون تقرير علاوة اجتماعية.
١١. قانون رقم ١١٣ لسنة ١٩٨٢، قانون منح علاوة اجتماعية اضافية.
١٢. قانون رقم ٥ لسنة ١٩٩١، قانون الوظائف المدنية القيادية في الجهاز الإداري للدولة والقطاع العام.
١٣. قانون رقم ١٢ لسنة ١٩٩٦، قانون الطفل.
١٤. مرسوم بقانون رقم ٥١ لسنة ٢٠١١، قانون ربط الموازنة العامة للدولة للسنة المالية ٢٠١١/٢٠١٢ وبتعديل بعض أحكام قانون الضريبة على الدخل.

١٥. قانون رقم ٦٣ لسنة ٢٠١٤، قانون الحد القصي لدخول العاملين بأجر لدى أجهزة الدولة.

١٦. القوانين الصادرة بتقرير علاوة خاصة للعاملين بالدولة.

١٧. قرار رئيس الجمهورية رقم ٤٥٨ لسنة ١٩٩٨ بتقرير منحة للعاملين بالجهاز الإداري للدولة و وحدات الإدارة المحلية والهيئات العامة ولأصحاب المعاشات والمستحقين عنهم.

## المشكلة وتأثيرها على المجتمع المحلي:

### أ- التعرف على المعلومات المتاحة المتعلقة بالمشكلة وكيفية التعامل معها :

تتعدد وتتنوع أسباب هذه المشكلة التي نحن بصددنا الآن وهي كالاتي :

- ١- ضعف الأجور.
- ٢- عدم الاهتمام بتنمية مهارات الموظف الحكومي.
- ٣- غياب الرقابة على أداء الموظف.
- ٤- قلة الحافز التشجيعي للموظف.
- ٥- عدم توافر أماكن صالحة لقيام الموظف بأداء مهام وظيفته وعدم توفير مناخ ملائم لهم.
- ٦- وضع الموظف في وظيفة لا تتناسب مع قدراته ومؤهلاته الدراسية.
- ٧- عدم محاسبة الموظف على أخطاءه.
- ٨- كثرة مميزات الوظيفة الحكومية التي تقدمها الحكومة للموظف (إجازات خاصة مع احتفائه بوظيفته).

### ب- التعرف على مدى الوعي والمعرفة لدى المجتمع المحلي بأبعاد المشكلة وتأثيراتها :

#### النتائج المترتبة على مشكلة ضعف أداء موظف الحكومة :

- ١- زيادة الرشوة
- ٢- ضعف الأداء .
- ٣- عدم تواجد الموظفين في مكاتبهم في مواعيدهم.



- ٤- تكاسل معظم الموظفين عن أداء مهامهم الوظيفية.
- ٥- قلة حماس الموظف وحبه للوظيفة.
- ٦- عدم شعور الموظف بالرضا عن وظيفته.
- ٧- تمسكه بالوظيفة مع انعدام أدائه الجيد للوظيفة نفسها.
- ٨- توريث الموظفين وظائفهم لأبنائهم وأقاربهم.

### الخيارات والبدائل:

- المتعلقة بدور المرأة في السياسات العامة ودورها في مواجهة أزمة التعليم الفني في مصر :**
١. ضم كل القوانين المنظمة للعمالة المدنية بالحكومة في قانون موحد بحيث يشمل آليات وضوابط لتقييم أداء الموظف بالإضافة إلى أن ينص القانون على عقوبات رادعة وحازمة لمعاقبة المخالفين والمتكاسلين، على أن يكون جميع ما سبق صالح للتنفيذ وغير قابل للاختراق.
  ٢. عقد دورات تدريبية للموظفين لتطوير مهاراتهم الشخصية والتكنولوجية.
  ٣. توفير مناخ وجو ومكان صالح يساعده على القيام بأداء مهامه الوظيفية.
  ٤. زيادة الحوافز التشجيعية يقابلها زيادة في الانتاج لكل موظف نشيط.

### تحليل البدائل:

البديل الأول: ضم كل القوانين المنظمة للعمالة المدنية بالحكومة في قانون موحد بحيث يشمل آليات وضوابط لتقييم أداء الموظف بالإضافة إلى أن ينص القانون على عقوبات رادعة وحازمة لمعاقبة المخالفين والمتكاسلين، على أن يكون جميع ما سبق صالح للتنفيذ وغير قابل للاختراق.

مميزاته : سرعة تنفيذه على جميع الموظفين في اسرع وقت

عيوبه :- سهولة خرق القوانين بالتحايل على القوانين

البديل الثاني: عقد دورات تدريبية للموظفين لتطوير مهاراتهم الشخصية والتكنولوجية

مميزاته : يزيد من مهارات الموظف الحكومي

عيوبه :

١- عدم استيعاب الموظفين بسرعة لهذه الدورات

٢- قد يمثل عبء مالى على موازنة الدولة

٣- يحتاج وقت طويل فى تنفيذه ومتابعة جيدة

البديل الثالث: توفير مناخ وجو ومكان صالح يساعده على القيام بأداء مهامه الوظيفية

مميزاته : يساعد الموظف على القيام بأداء وظيفته على أكمل وجه

عيوبه :

١. يمثل عبء على موازنة الدولة

٢. يحتاج وقت طويل وأماكن أخرى كثيرة

## التوصيات:-

اعتماد البديل الأول (ضم كل القوانين المنظمة للعمال المدنية بالحكومة في قانون موحد بحيث يشمل آليات وضوابط لتقييم أداء الموظف بالإضافة إلى أن ينص القانون على عقوبات رادعة وحازمة لمخالفيين والمتكاسلين، على أن يكون جميع ما سبق صالح للتنفيذ وغير قابل للإختراق) كحل مثالي من حيث سرعة اتخاذه وسهولة تنفيذه وعدم تحميله أعباء إضافية على خزانة الدولة بحيث يضمن تحسين أداء الموظفين ومراقبة أدائهم على أن يراعى إنفاذ القانون على كل الموظفين وتطبيقه على الجميع سواء بسواء.

## الجهات والهيئات الحكومية والخاصة ذات الصلة:

- الموظف .
- رئاسة مجلس الوزراء.
- مجلس النواب .
- وزير التخطيط والمتابعة والإصلاح الإداري.
- وزير التنمية المحلية.
- وزير المالية.
- وزير القوى العاملة والهجرة.
- باقى أعضاء مجلس الوزراء.
- الجهاز المركزى للتنظيم والإدارة.
- الإعلام الحكومى (إتحاد الإذاعة والتليفزيون – الجرائد الحكومية).
- الإعلام.
- رجال الدين.
- جمهور المواطنين.

## نبذة عن المركز:

مركز هي للسياسات العامة هو مركز بحثي يعمل في عدة دول عربية على مستوى الشرق الاوسط وشمال افريقيا وهي (مصر، الاردن، تونس، لبنان واليمن). حيث يعمل المركز على تعزيز قدرات المرأة في مجال تحليل ورسم السياسات العامة وتنمية قدراتها في الحوكمة الرشيدة من خلال اجراء البحوث والدراسات والبرامج التي تستخدم غاية المركز. ويهدف مركز هي للسياسات العامة الى ان يكون بيت خبرة ومرجع للسياسات. ويرتكز المركز في عمله على مجموعة من القيم المجتمعية وخاصة المشاركة، الشفافية، احترام التنوع والنزاهة بالاضافة الى الابتكار والابداع.

## الاهداف الفرعية للمركز:

- المساهمة في تحليل ورسم السياسات العامة في شتى المجالات بإتباع منهجيات تشاركية
- العمل على تعزيز مشاركة المرأة في مجال الانتخابات وتفعيل إدماجها في ادارة الشأن العام
- نشر مفاهيم وقيم وممارسات الحوكمة الرشيدة وحقوق المرأة
- تعزيز دور المرأة في ترسيخ ودعم مبادئ الديمقراطية
- اقامة علاقات تعاون وشراكة مع مختلف المؤسسات العامة والخاصة ومنظمات المجتمع المدني على المستوى الوطني والدولي فيما يتوافق مع رؤية المركز

