



معهد التخطيط القومى

نحو إعادة هيكلة العمالة المعاونة

دراسة لرفع كفاءة الأداء والمهام بالتنطبيق على

المؤسسات الحكومية بمحافظة القاهرة

للحصول على درجة الماجستير فى التخطيط والتنمية

إعداد الباحث

مدحت عبد السلام عبد الفتاح

إشراف

أ.د. سيد محمد عبد المقصود

إبريل ٢٠١٥



معهد التخطيط القومى

إجازة رسالة ماجستير التخطيط والتنمية

**نحو إعادة هيكلة العمالة المعاونة دراسة لرفع كفاءة الأداء
والمهام بالتطبيق على المؤسسات الحكومية بمحافظة القاهرة**

إجازة الرسالة من قبل لجنة التحكيم:

لجنة التحكيم

١- أ.د/ سيد محمد عبد المقصود.

التوقيع:.....

٢- أ.د/ محمد عبد الشفيح عيسى

التوقيع:.....

٣- أ.د/ محمود محمد السيد

التوقيع:.....

أجيزت الرسالة

بتاريخ / / ٢٠١٥

موافقة إدارة المعهد

/ / ٢٠١٥

موافقة لجنة الدراسات العليا

/ / ٢٠١٥

بِسْمِ اللّٰهِ الرَّحْمٰنِ الرَّحِیْمِ

﴿ وَقُلْ رَبِّ زِدْنِي عِلْمًا ﴾

صدق الله العظيم

طه آية: ١١٤

شكر وتقدير و عرفان

بسم الله والصلاة والسلام على نبينا محمد صلى الله عليه وسلم

بكل الاحترام والتقدير اتقدم بكل آيات الشكر والعرفان والإمتنان إلى الاستاذ الدكتور الفاضل /سيد محمد عبدالمقصود أستاذ التخطيط الإقليمي بمعهد التخطيط القومي، لتفضله بالإشراف على هذا البحث ولما بذلت معى من عون وتوجيه وارشاد ونصح من واقع علمه الوافر وخبرته الواسعه، وما بذلت من مجهود كبير لاتمام هذا البحث، فله منى كل شكر وتقدير واحترام، والله اسأل ان يزيده علماً وتواضعاً ورفعاً.

كما اتوجه بوافر الشكر والتقدير والامتنان إلى الاستاذ ه بمعهد التخطيط القومي لما ما قدموه لى ولزملائى من عون ومشورة سديده وتشجيعهم المستمر أثناء فترة الدراسة بالمعهد .

كما اتقدم بالشكر والتقدير لجميع العاملين بمعهد التخطيط القومي على مختلف وظائفهم ومناصبهم لمشاركتهم وتعاونهم معى فى اتمام الدراسه والرسالة. كما اتقدم بالشكر والتقدير والعرفان إلى القائمين على شئون الجهاز المركزى للتعبة العامة والإحصاء وعلى رأسهم السيد اللواء/ ابو بكر الجندى رئيس الجهاز على المجهود الضخم والمحاولات المستمرة للنهوض بأعمال الجهاز واهمها النهوض العلمى والمعرفى للعاملين بالجهاز وما يبذله من دعم ماذى ومعنوى فى سبيل تحقيق ذلك.

كما أهدى هذا البحث إلى أمى العزيزة أدام لها الله الصحة والعافية وأبى الغالى رحمه الله عليه.

كما اتقدم بالشكر والتقدير والعرفان لأسرتى الغالية وزوجتى العزيزه وأبنائى لما قدموه لى من دعم معنوى وتشجيع فى سبيل إكمال هذا البحث .

قائمة المحتويات

الصفحة	الموضوع
١٠-١	الإطار العام للدراسة
١	١ - مقدمة
٦	٢ - مشكلة الدراسة
٧	٣ - أسئلة الدراسة
٨	٤ - أهداف الدراسة
٩	٥ - أهميه الدراسة
٩	٦ - منهجية الدراسة
١٠	٧ - حدود الدراسة
١٠	٨ - خطة الدراسة
٣٩-١١	الفصل الأول: حجم وهيكل قوة العمل فى القطاع الحكومى
١٢	١- مقدمة : أهمية تخطيط القوى العاملة والموارد البشرية عموماً
١٣	٢- حجم قوة العمل فى مصر
١٦	٣ - حجم وهيكل قوة العمل فى القطاع الحكومى والعوامل المؤثرة فيها
١٦	١/٣ حجم قوة العمل فى الحكومة
١٧	٢/٣ حجم قوة العمل الحكومى فى محافظة القاهرة
١٨	٣/٣ الأجور فى الحكومة والقطاع العام
٢١	٤/٣ التفاوت فى المرتبات والمكافآت فى الجهاز الإدارى فى الدولة

الصفحة	الموضوع
٢٢	٥/٣ تكلفة تشغيل مجموعة وظائف الخدمات المعاونة فى القطاع الحكومى
٢٨	٦/٣ مشكلة العاملين المؤقتين بالجهاز الإدارى للدولة
٣١	٤- أهمية الإدارة الحكومية المعاصرة
٣١	١/٤ تغير دور الدولة
٣٣	٢/٤ تأثير التحولات العالمية الجديده على أدوار الحكومة المعاصره
٣٣	٣/٤ تخلى الدوله عن المرافق العامة
٣٣	٤/٤ تآكل نظم التأمين الإجتماعى
٣٣	٥/٤ مسئوليات الحكومة المعاصره نحو العاملين
٣٤	٥- ضرورة الإصلاح الإدارى
٣٩	٦- دور إدارة وتنمية الموارد البشرية فى إعادة هيكلة العمالة المعاونة
٤٤-٦٦	الفصل الثانى: حجم وهيكل عمال الخدمات المعاونة فى الجهاز الحكومى فى مصر
٤٥	١- مقدمة
٤٧	٢- حجم العمالة المعاونة فى مصر
٤٧	١/٢ حجم العمالة المعاونة حسب النوع والدرجة المالية
٤٩	٢/٢ حجم العمالة المعاونة حسب المحافظة والنوع
٥١	٣/٢ نسبة عمال الخدمات المعاونة لإجمالى العاملين حسب المحافظة
٥٣	٤/٢ حجم العمالة المعاونة حسب عدد المباني الحكومية والمحافظة /الهيكل المكانى
٥٧	٣- الهيكل التنظيمى لعمال الخدمات المعاونة

الصفحة	الموضوع
٥٧	١/٣ العماله المعاونة حسب الدرجات المالية
٥٨	٢/٣ العماله المعاونة حسب المهنة
٥٨	٣/٣ العمالة المعاونة حسب درجة التعليم / الحالة التعليمية
٥٨	٤/٣ العماله المعاونة حسب السن
٥٩	٥/٣ بعض الصفات العامة الأخرى لعمال الخدمات المعاونة وما تتميز به تلك الفئة
٦٠	٦/٣ دور وظيفة الخدمات المعاونة فى العمل الحكومى
٦٢	٧/٣ بعض مشاكل فنه العماله المعاونة
٦٤	٤ - أمثلة لنماذج من عمال الخدمات المعاونة
٦٤	١/٤ نموذج مشرف
٦٦	٢/٤ نموذج غير مشرف
٦٨-٩١	الفصل الثالث: قياس الكفاءة الإنتاجية لقطاع العماله المعاونة
٦٩	١- مقدمة
٧٠	٢- أسس قياس الكفاءة الإنتاجية
٧٠	١/٢ الأساس الأول تقييم الأداء الوظيفى
٧٠	٢/٢ الأساس الثانى نتائج التقييم
٧٠	٣/٢ الأساس الثالث مراتب ومعايير تقدير الكفاءة الإنتاجية
٧١	٣ - معدلات تقييم الأداء فى القطاع الحكومى
٧٢	١/٣ قياس الكفاءة الإنتاجية بأسلوب معدلات الأداء

الصفحة	الموضوع
٧٣	١/١/٣ نظام قياس كفاية الأداء
٧٨	٢/١/٣ نتائج تطور نظام قياس كفاية الأداء الراهن
٧٨	٣/١/٣ قصور التعديل التشريعى عن معالجة المشاكل
٧٨	٤/١/٣ رؤية لمقترحات جديدة حول التعديلات المقترحة لنظام كفاية الأداء
٧٩	٢/٣ قياس الكفاءة الإنتاجية بنظام الرضا العام أو الرضا الوظيفى
٨٠	٣/٣ نموذج تقييم أداء عمال الخدمات المعاونة فى قطاع التعليم فى مصر
٨٣	نموذج تقييم الأداء فى إحدى الجهات الحكومية
٨٤	٤- قياس الكفاءة الإنتاجية بالقطاع الحكومى كميًا
٨٤	١/٤ الطريقة الأولى: معيار أو مؤشر الطاقة الإستيعابية
٨٥	٢/٤ معيار موظف/ موطن
٨٥	١/٢/٤ مستوى اجمالى العمالة فى الحكومة
٨٦	٢/٢/٤ مستوى العمالة المعاونة
٨٧	٣/٢/٤ الطريقة الثانية: معيار أو مؤشر عدد ساعات العمل الفعلى لمعدلات الأداء للعاملين
٨٧	٤/٢/٤ تحت فرض الموظف الحكومى يعمل ٢٧ دقيقة فى اليوم
٨٧	أ - بالنسبة لإجمالى العمالة الحكومية
٨٨	ب - بالنسبة للعاملين بالخدمات المعاونة

١٢١-٩٢	الفصل الرابع: نحو إعادة هيكلة العمالة المعاونة بالمؤسسات الحكومية بمحافظة القاهرة (الدراسة الميدانية)
٩٣	١- مقدمة
٩٣	٢- أساليب جمع البيانات
٩٥	٣- تحديد حجم العينة مجتمع الدراسة
٩٥	٤- جمع البيانات
٩٦	٥- مراجعة البيانات
٩٦	٦- وحدات المعاينة " العمالة المعاونة"
٩٩	٧- نتائج البحث
٩٩	١/٧ إجمالي عمال الخدمات المعاونة بالجهة
٩٩	٢/٧ الدرجات المالية لعمال الخدمات المعاونة بالجهة
١٠٠	٣/٧ الاعتماد على عمال الخدمات المعاونة أو شركة متخصصة
١٠١	٤/٧ الاعمال التي يقوم بها عمال الخدمات المعاونة
١٠٣	٥/٧ درجة كفاية عدد عمال الخدمات المعاونة بالجهة
١٠٣	٦/٧ العدد المطلوب من عمال الخدمات العامة لإنجاز الأعمال المكلفين بإدائها
١٠٤	٧/٧ أثر وجود مشرف أو رئيس للعمال
١٠٤	٨/٧ الجزاءات
١٠٤	٩/٧ دور العاملين (الموظفين والقيادات) بالجهة فى أعمال النظافة
١٠٥	١٠/٧ مساحة المبنى

١٠٦	١١/٧ عدد أدوار المبنى
١٠٧	١٢/٧ وجود الحديقة
١٠٩	١٣/٧ وجود المصاعد وعددها
١١٠	١٤/٧ التعامل مع الجمهور
١١٠	١٥/٧ التعامل مع الجمهور من داخل الجهة أو من خارج المبنى
١١١	١٦/٧ مستوى النظافة
١١٢	١٧/٧ الرضا الشخصي عن مستوى النظافة بالجهة
١١٣	١٨/٧ الأسباب التي تجعل مستوى النظافة غير مرضى
١١٥	١٩/٧ المقترحات الخاصة لرفع مستوى النظافة بالجهات الحكومية
١١٧	٢٠/٧ المقترحات الأخرى للجهات
١١٨	٨- الاستثمار الثانية
١١٨	١/٨ الإقامة فى القاهرة / خارج القاهرة
١١٩	٢/٨ الحالة التعليمية
١١٩	٣/٨ الاجر/ الدخل
١٢٠	٤/٨ حاله العمل
١٢١	٩- أهم النتائج
١٤٠-١٢٠	الفصل الخامس: أسس إعادة هيكلة قطاع الخدمات لمعاونه
١٢٣	١- مقدمة
١٢٤	٢- مجالات اعادة الهيكلة

١٢٤	١/٢ إعادة الهيكلة الادارية
١٢٥	٢/٢ إعادة الهيكلة المالية
١٢٦	٣- أسس إعادة هيكلة قطاع الخدمات المعاونة
١٢٨	المقترح الأول: إنشاء شركات نظافه متخصصة بدلا من عمال الخدمات المعاونة
١٣٢	المقترح الثانى: إعادة توزيع العمالة مكائيا وقطاعيا
١٣٥	المقترح الثالث: إعادة تدريب وتأهيل العمالة المعاونة
١٣٦	المقترح الرابع: زيادة عمال الخدمات المعاونة بالمؤسسات الحكومية
١٣٦	٤- الشروط المسبقة لإعادة هيكلة العمالة الحكومية فى مصر
١٤٠	٥- إجابة أسئلة الدراسة
١٤٢	الملاحق
١٦٦	المراجع

قائمة الجداول

م	رقم الجدول	الصفحة
١	تطور عدد العاملين بالجهاز الحكومي فى مصر ١٩٨١-٢٠١٢	٥
٢	عدد المشتغلين من قوة العمل فى مصر حسب القطاع والنوع ٢٠١١	١٥
٣	عدد العاملين بالقطاع الحكومي حسب المحافظات والنوع ٢٠١١	٢٤
٤	عدد الدرجات المشغولة بالدولة ٢٠١١/١٠ مقارنة بعدد الوظائف	٢٧
٥	عدد عمال الخدمات المعاونة فى القطاع الحكومي حسب الدرجة والنوع ٢٠١١	٤٨
٦	عدد العاملين بالمجموعة النوعية لوظائف الخدمات المعاونة حسب المحافظات وموازنه الوظائف ٢٠١١	٤٩
٧	عدد العاملين بالخدمات المعاونة مقارنة باجمالى العاملين بالدولة حسب المحافظات طبقاً لموازنة الوظائف ٢٠١١	٥١
٨	عدد العاملين بوظائف الخدمات المعاونة حسب عدد المباني التى يعملون بها وحسب المحافظة ٢٠٠٦	٥٤
٩	التوزيع النسبى للعاملين بالجهاز الادارى والادارة المحلية والهيئات الخدمية حسب النشاط الاقتصادى ٢٠١١	٩٧
١٠	عمال الخدمات المعاونة بجهات البحث بمحافظة القاهرة حسب الدرجة	٩٩
١١	التوزيع النسبى لجهات البحث حسب أسلوب النظافة	١٠٠
١٢	الاعمال التى يقوم بها عمال الخدمات المعاونة	١٠٢
١٣	التوزيع النسبى لمباني الجهات المختلفة فى البحث حسب المساحات بالمتر المربع	١٠٥
١٤	التوزيع النسبى للجهات حسب عدد ادوار المبنى	١٠٧
١٥	التوزيع النسبى للجهات حسب وجود حديقة	١٠٨
١٦	التوزيع النسبى للجهات حسب وجود مصعد من عدمه	١٠٩
١٧	التوزيع النسبى لجهات البحث حسب التعامل مع الجمهور	١١٠
١٨	التوزيع النسبى للجهات حسب التعامل مع الجمهور من الداخل أو الخارج	١١١
١٩	التوزيع النسبى للجهات حسب مستوى النظافة	١١١
٢٠	التوزيع النسبى لجهات البحث حسب الرضا الشخصى عن مستوى النظافة	١١٣
٢١	التوزيع النسبى لأسباب عدم الرضا عن مستوى النظافة	١١٤
٢٢	التوزيع النسبى لجهات البحث حسب مقترح رفع مستوى النظافة	١١٥
٢٣	التوزيع النسبى للإقامة داخل أو خارج القاهرة	١١٨
٢٤	التوزيع النسبى لعمال الخدمات المعاونة حسب الحالة التعليمية	١١٩
٢٥	مستوى الاجر/ الدخل بالجنيه فى الشهر لعمال الخدمات المعاونة	١٢٠

قائمة الأشكال

الصفحة	رقم الشكل	م
٩٦	وحدات الجهاز الإدارى الحكومى	١
٩٨	توزيع الجهاز الإدارى حسب القطاع ٢٠١١	٢
١١٢	التوزيع النسبى لجهات البحث حسب مستوى النظافة	٣
١١٣	التوزيع النسبى لجهات البحث حسب الرضا عن مستوى النظافة	٤
١١٥	التوزيع النسبى لجهات البحث حسب أسباب عدم الرضا عن مستوى النظافة	٥
١١٦	التوزيع النسبى لإجابات البحث حسب مقترح رفع مستوى النظافة	٦

الإطار العام للدراسة

١ - مقدمة

الخدمة المدنية هي مهنة العاملين في أجهزة الدولة المختلفة وتعد بالنسبة للغالبية مهنة العمر بمعنى ارتباط هؤلاء بالعمل الحكومي ارتباطاً وثيقاً وعدم التفكير في ترك ذلك العمل إلا في حالات نادرة واستثنائية وينبع ذلك الارتباط الوثيق من طبيعة الخدمة المدنية التي تتسم بالسمات الآتية :

- الالتحاق بالخدمة المدنية وخاصة الحكومية عن طريق مسابقات مفتوحة على أساس المستويات التعليمية المرتبطة بنوع العمل.
- الحصول على مرتب أساسي ثابت بعد الالتحاق بالخدمة المدنية.
- الحصول على راتب تقاعد بعد ترك الخدمة لأي سبب من الأسباب بعد قضاء فترة زمنية معينة في الخدمة.
- تمتع عضو الخدمة بمجموعة من الحوافز والضمانات التي تسبغ عليه قدراً من الاستقرار في العمل والحماية والمكانة الاجتماعية في ذات الوقت.

عرف القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ الموظف العام وأوجز ذلك التعريف^١ ، إذ نصت الفقرة الأخيرة من المادة الأولى منه على أنه " يعتبر عاملاً في تطبيق أحكام هذا القانون، كل من يعين في إحدى الوظائف المبينة بموازنة كل وحدة " وفي مكان آخر في المادة نفسها نص على سريان هذا القانون على العاملين بوزارات الحكومة ومصالحها والأجهزة التي لها موازنة خاصة بها، ووحدات الحكم المحلي والعاملين بالهيئات العامة فيما لم تنص عليه اللوائح الخاصة بها، بينما ذهب غالبية الفقهاء المصريين إلى تعريف الموظف العام بأنه " كل شخص يعهد إليه بعمل دائم في خدمة أحد المرافق العامة يتولى إدارتها الدولة أو أحد أشخاص القانون العام الإقليمية أو المرفقية، وذلك

^١ صدر القانون رقم ١٨ لسنة ٢٠١٥ الخاص بالخدمة المدنية بتاريخ ١٢ مارس ٢٠١٥ وبالتالي تم إلغاء القانون ٤٧ لسنة ١٩٧٨ .

بتولى منصباً دائماً يدخل في نطاق التنظيم الإدارى للمرفق"، وقد عرفت المحكمة الإدارية العليا الموقف العام بقولها " الموظف العام هو الذى يعهد إليه بعمل دائم فى خدمة مرفق عام تديره الدولة أو أحد أشخاص القانون العام الأخرى عن طريق شغله منصباً يدخل فى التنظيم الإدارى لذلك المرفق، " فطبقاً لهذا التعريف للموظف العام فهو " كل من يعهد إليه بعمل دائم فى خدمة مرفق عام تديره الدولة " أو أحد أشخاص القانون العام.

وقد أورد الموقع الرسمى للجهاز المركزى للتنظيم والإدارة البداية الحقيقية فى العصر الحديث لنظم الخدمة المدنية فى مصر متمثلة فى صدور القانون رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١ الذى يعتبر أول تنظيم رسمى لشئون الخدمة المدنية والذى واكب إنشاء ديوان الموظفين، الذى يعد أول جهاز مركزى للخدمة المدنية فى مصر (الجهاز المركزى للتنظيم والإدارة حالياً) وأشتمل هذا القانون على القواعد التى تحكم شئون التوظيف والأحكام الرئيسية التى تتناول العلاقة الوظيفية بين العامل وجهة الإدارة بدءاً من تعيينه حتى نهاية خدمته، وكان أبرز ما تضمنه هذا القانون الأخذ بمبدأ تكافؤ الفرص أمام جميع المواطنين فى شغل الوظائف العامة كقاعدة عامة أساساً للمفاضلة بين المتقدمين للتعيين فى الوظائف^١.

وفيما يلى خريطة لمجموعة القوانين التى تحكم الإطار القانونى لنظام العاملين بالجهاز الإدارى للدولة :

^١الوثائق الرسمية الخاصة بإنشاء الجهاز المركزى للتنظيم والإدارة / ديوان الموظفين (قرار رئيس الجمهورية رقم ١١٨ لسنة ١٩٦٤ بتاريخ ١٩٦٤/٣/٢٤ المصدر الجريدة الرسمية فى ٧ ذى القعدة سنة ١٣٨٣، ٢١ مارس سنة ١٩٦٤).