



**Faculty of Economics & Political Science
Public Administration Department**

Performance Based Management As An Approach to Employees' Performance Appraisal

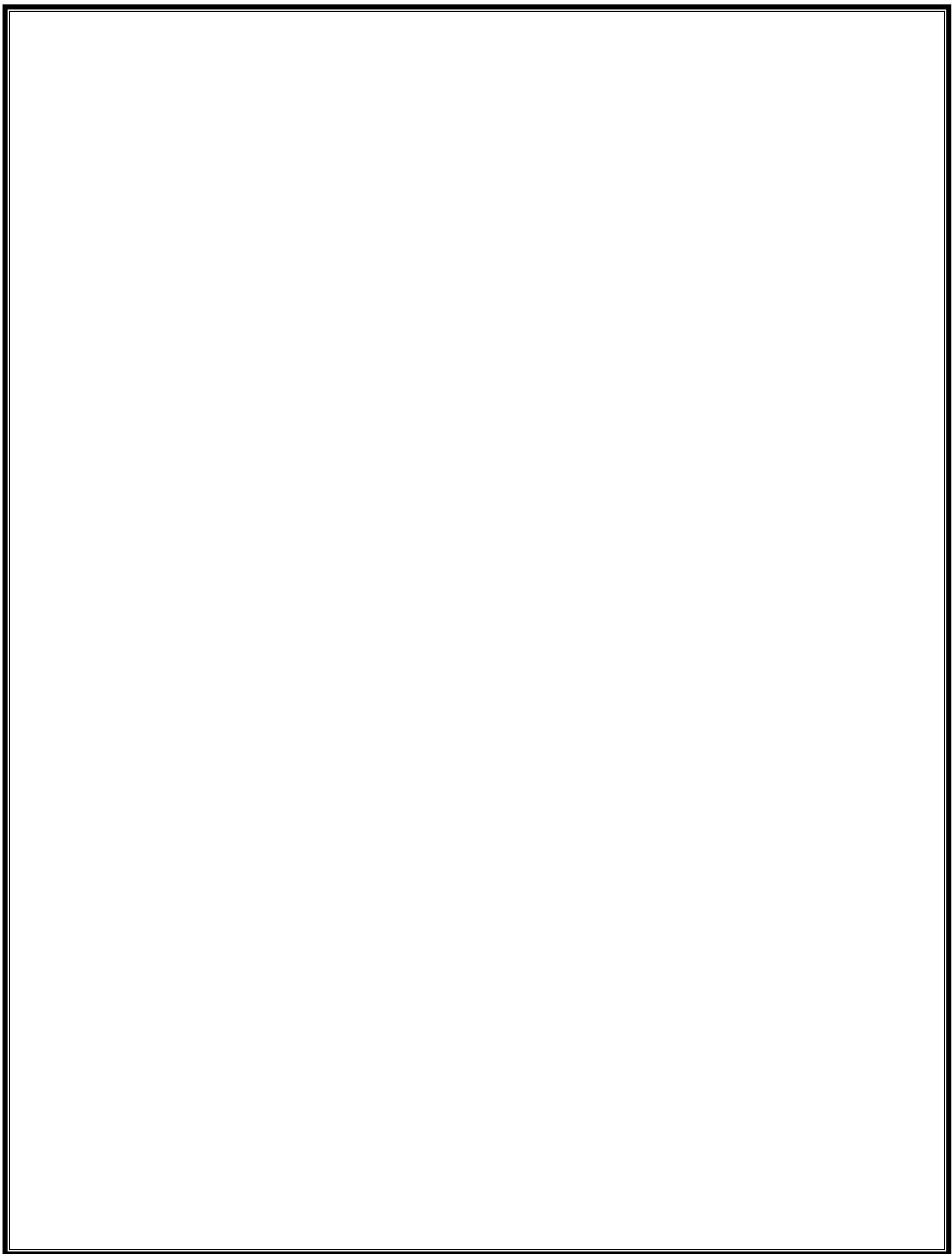
With the Application on Some Oil Public Sector Companies Working in Arab Republic of Egypt

**Dissertation submitted for the completion of the requirement of PHD
degree in Public Administration**

**Prepared by
Salwa Omar Abdel Rahman**

Supervised by

**Professor Dr./ Khalil Tawfik Darwish
Professor of Public Administration
and
Head of Public Administration Department**





جامعة القاهرة

كلية الاقتصاد والعلوم السياسية

قسم الإدارة العامة

الإدارة بالأداء كمدخل لتقدير العاملين
مع التطبيق على بعض الشركات العامة العاملة في قطاع
البترول بجمهورية مصر العربية

رسالة مقدمة استكمالاً لمتطلبات الحصول على درجة دكتوراه الفلسفة
في الإدارة العامة

إعداد

الطالبة/ سلوى عمر عبد الرحمن

إشراف

أ.د. خليل توفيق درويش

أستاذ ورئيس قسم الإدارة العامة - كلية الاقتصاد والعلوم السياسية - جامعة القاهرة

٢٠١٠

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ
"قَالَوْا سُبْحَانَكَ لَا عِلْمَ لَنَا إِلَّا مَا عَلِمْتَنَا إِنَّكَ أَنْتَ الْعَلِيمُ الْحَكِيمُ"
صَدَقَ اللَّهُ الْعَظِيمُ

سورة البقرة الآية (٣٢)

إجازة

أجازت لجنة المناقشة والحكم على رسالة دكتوراه الفلسفة في الإدارة العامة
المقدمة من الطالبة/ سلوى عمر عبد الرحمن وذلك يوم الاثنين الموافق
٢٠١٠/١٠/١٨ الرسالة بتقدير ممتاز.

لجنة الحكم على الرسالة

السيد الأستاذ الدكتور/ خليل توفيق درويش
أستاذ ورئيس قسم الإدارة العامة بكلية الاقتصاد والعلوم السياسية
جامعة القاهرة

السيدة الأستاذة الدكتورة/ شريفة فؤاد شريف
عضوًا من الداخل

السيد الأستاذ الدكتور/ محمد حسن العزازي
عضوًا من الخارج

الإهدا

إلى أمي "قرة عيني" عرفاناً وشكراً

إلى روح أبي رحمه الله

إلى أخي الحبيب

وإلى جدتي الغالية

متعها الله بالصحة والعافية

وإلى كل من ساندني

حباً وتقديرًا

أهدى هذا العمل

الباحثة

كلمة شكر وتقدير

بداية أشكر الله العلي القدير أن وفقني إلى إتمام هذه الدراسة التي أتمنى أن تكون مساهمة متواضعاً في البحث العلمي في مجال الإدارة العامة.

ولما كان إرجاع الفضل لأهله حقاً ينبغي لأهل هذا الفضل، فإنني أتوجه بالشكر والتقدير والعرفان لكل من له فضل على في إخراج هذه الرسالة إلى حيز الوجود.

وأقدم بواهر الشكر والعرفان لأستاذى الجليل **الأستاذ الدكتور/ خليل توفيق درويش**، أستاذ ورئيس قسم الإدارة العامة بكلية الاقتصاد والعلوم السياسية ، الذى تولاني برعايته العلمية ودأب على تشجيعي وبذل ما فى وسعه لحملي على استكمال هذا البحث، فلم يأل جهداً فى بذل النصح والإرشاد ولم يبخل على بوقته وعلمه فلقد كان نعم الأستاذ الصبور والعالم الجليل كما أتقدم بعظيم الشكر وخاص التقدير للأستاذ الدكتور محمد حسن العزازي على تفضله بالاشتراك فى لجنة الحكم على الرسالة فهو شرف أعزز به. والذى دأب دوماً على تشجيعى للانتهاء من إعداد الرسالة فشكراً جزيلاً لسيادته على ما قدمه من نصح وإرشاد ولملحوظاته القيمة ونقده البناء.

كما يسعدنى أن أشكر **الأستاذة الدكتورة/ شريفة فؤاد شريف** ، لقبولها المشاركة فى لجنة الحكم على هذه الرسالة رغم كثرة مسؤولياتها وأعبائها، فلي عظيم الشرف أن تقبل الاشتراك فى الحكم على الرسالة مما أثري هذا العمل.

ولا يفوتي أن أسجل تقديرى وعرفانى بالجميل إلى كل من ساندى أو قدم لى يد العون لإتمام هذه الرسالة ، فشكراً لهم جميعاً وجزاهم الله عنى خير الجزاء.

قائمة المحتويات

الصفحة	الموضوع
و - ز	قائمة المحتويات
٢٤-١	الإطار العام للدراسة
٤-١	• مقدمة
٥-٤	• أولًا: المشكلة البحثية
٦-٥	• ثانياً: أهمية الدراسة
١٦-٦	• ثالثاً: مراجعة الأدبيات
١٧	• رابعاً: التساؤلات البحثية
٢٣-١٧	• خامساً: الإطار المفاهيمي
٢٤-٢٣	• سادساً: منهجية الدراسة
٨٢ - ٢٥	الفصل الأول: الإدارة بالأداء : العناصر والمفاهيم و مجالات الاستخدام
٢٦-٢٥	مقدمة الفصل
٤٣-٤٧	المبحث الأول: تعريف مفهوم الإدارة بالأداء و مجالات تطبيقه
٥٨-٤٤	المبحث الثاني: تحديد الأداء
٨١-٥٩	المبحث الثالث: أطر وآليات عملية قياس الأداء
٨٢	ملخص الفصل الأول
١٣٨ - ٨٣	الفصل الثاني: تقييم أداء العاملين بإستخدام نظم الإدارة بالأداء
٨٤-٨٣	مقدمة الفصل
١٠٢-٨٥	المبحث الأول: إتجاهات تقييم العاملين المبنية على الأداء
١١٨-١٠٣	المبحث الثاني: متطلبات تطبيق نظم الإدارة بالأداء في تقييم العاملين
١٣٧-١١٩	المبحث الثالث: دور إدارة الأداء في تطوير عملية تقييم أداء العاملين
١٣٨	ملخص الفصل الثاني
١٧٩-١٣٩	الفصل الثالث: تحليل نظام تقييم العاملين في الشركات العامة في قطاع البترول بجمهورية مصر العربية

الصفحة	الموضوع
١٣٩	مقدمة الفصل :
١٦٤-١٤٠	المبحث الأول: تحليل نظم تقييم أداء العاملين المتتبعة في الشركات العامة
١٧٣-١٦٥	المبحث الثاني: تحليل نظم إدارة الأداء في شركات البترول الأجنبية
	العاملة بجمهورية مصر العربية
١٧٨-١٧٤	المبحث الثالث: تحليل مدى إمكانية تطبيق مفهوم الإدارة بالأداء في تطوير عملية تقييم العاملين في الشركات العامة بقطاع البترول بجمهورية مصر العربية
١٧٩	ملخص الفصل الثالث
٢٨٣ - ١٨٠	الفصل الرابع: الدراسة الميدانية
١٨٣-١٨٠	المبحث الأول: إجراءات الدراسة الميدانية
٢٥٧ - ١٨٤	المبحث الثاني: عرض نتائج الدراسة الميدانية
٢٧١-٢٥٨	المبحث الثالث: تحليل ومناقشة نتائج الاستبيان والدراسة التطبيقية
٢٧٨ - ٢٧٢	الخاتمة
٢٨٣-٢٧٩	النوصيات
٢٩٨-٢٨٤	قائمة المراجع
	الملاحق

الإدارة بالأداء كمدخل لتقدير العاملين
مع التطبيق على بعض الشركات العامة العاملة
في قطاع البترول بجمهورية مصر العربية

الإطار العام للدراسة

يرى جون بالوت *Pallot* أن من السمات الأساسية للإدارة العامة الجديدة هو إرساء معايير للأداء تكون أكثر وضوحاً وقابلة لليقاس ومحاولة التحكم في الوحدات التنظيمية للقطاع الحكومي من خلال توضيح المخرجات المطلوبة، حيث أثبتت إدارة الأعمال التي نادت بها الإدارة العامة الجديدة كفاءتها في إدارة المنظمات العامة، وأن السمة الأساسية لاتجاه الإدارة العامة الجديدة هو إزالة التمييز بين المنظمات العامة والخاصة، وإرساء أسس وقواعد الممارسات الإدارية^١.

وتتمثل أسس الإدارة العامة الجديدة في:

أ- إمكانية تحسين كفاءة المنظمات العامة من الناحية الإدارية و الاقتصادية وذلك بإتباع مبادئ إدارة منظمات الأعمال و التي تعتمد على "مبادئ الجودة الشاملة، ومعاملة متلقى الخدمة كزبون، واللامركزية، والآليات السوق، و التحفيز، و تقييم الأداء القائم على إنجاز المنظمة لمهمتها "Mission" وليس القواعد واللوائح فحسب".

ب- أسس البيروقراطية التي أرساها ماكس فيبر، و المبنية على أسس من التسلسل الهيئاتي و مركزية القرار، لا يمكن أن تضمن تحقيق الكفاءة للمنظمات العامة و خاصة مع المتغيرات المتعددة سواء الداخلية أو الخارجية التي تواجهها عمل الحكومة و التي تستوجب قدر من المرونة في الأداء.

ت- التخلص من المشكلات الإدارية و جمود البيروقراطية قد يكون بعده سبل من ضمنها، أن تعاد الهيكلة، و "تطبيق نظم إدارة الجودة الشاملة"^٢.

١ - Jameel Jerisat "Comparative Public Administration and Policy", West View Press, U.S.A., ٢٠٠٢, PP. ١٤٦-١٤٨.

٢- د. سلوى شعراوى جمعة، حالة علم الإدارة العامة في القرن العشرين: رؤية نقدية، مجلة النهضة، العدد الأول - أكتوبر ١٩٩٩، كلية الاقتصاد و العلوم السياسية- جامعة القاهرة، ص ٨٤.

وفي إطار إتجاه الإدارة العامة الجديدة، ظهرت أيضاً عدة مفاهيم تナدى بإمكانية تحسين الكفاءة الإدارية والمالية للمنظمات العامة، وذلك بإتباع مبادئ الجودة الشاملة Total Quality Management، والمفاهيم التي تعتمد على وضع معايير محددة لقياس الأداء، مثل مفهوم المقارنة المرجعية Performance Based Management ومفهوم الإدارة بالأداء Benchmarking.

وتعتبر الإدارة بالأداء من الأدوات التي تساعد على تحقيق الأهداف والنتائج. وتطبق الإدارة بالأداء في الإدارة العامة، من خلال تحديد الأهداف المرجوة من السياسات والبرامج حتى يتتسنى تحديد معايير نجاح تلك السياسات وذلك لتقدير الأداء بشكل موضوعي. وبناءً على ذلك يتم إتخاذ القرارات المتعلقة بتعديل الإنحرافات في الأداء وتخصيص الموارد^١.

ولقد أثار الإهتمام المتزايد بالأداء الحكومي والتوجه نحو حكومة تعمل بشكل أفضل وبتكلفة أقل إلى إصدار تشريعات تركز على "إعادة إختراع الحكومة". وفي الولايات المتحدة تم إصدار قانون أداء ونتائج الحكومة Government Performance and Results Act في عام ١٩٩٣، والذي أشار إلى ضرورة الإهتمام بتطوير الأداء وكذلك الإقدام بمبادئ إدارة الأداء. ولقد نص هذا القانون على إبرام عقود للأداء بين الحكومة والهيئات العامة^٢.

وقد تم استخدام مفهوم الإدارة بالأداء في عدة مجالات، من ضمنها إعداد الموازنات والتعاقدات. ويركز مفهوم الموازنة بالأداء على النتائج والأهداف المرجوة أو الخدمات المراد تحقيقها، وليس فقط مجرد التركيز على تكلفة البنود المدرجة في الموازنة. والهدف الأساسي من موازنة الأداء هو تقييم كفاءة تخصيص الموارد، وذلك من خلال ربط الأهداف المراد تحقيقها بالموارد المخصصة لتنفيذ تلك الأهداف^٣. وتعتبر التعاقدات القائمة على الأداء Performance Based Contracting ، والتي يتم التركيز فيها على النتائج والمخرجات وتحديد مواصفات ونطاق عمل العقد وفقاً لمعايير أداء محددة، من أحد

١ - Canadian Evaluation Society, **Managers Guide to Implementing Performance Based Management**, P.١ Available at World Wide Web at <http://www.ec.gc.ca/introec/docs/managers.pdf>, accessed on ٣/١١/٢٠٠٦.

٢ - External Members of the Laboratory Operations Board, **Performance Based Management at the Department of Energy**, ٢٠٠٠, P. ٢. Available at the World Wide Web at <http://www.seab.energy.gov/publications/pbmr.doe.pdf>, accessed on ٣/١١/٢٠٠٦.

٣ - S. Stuart Grifel, "Performance Measurement and Budgetary Decision Making", **Public Productivity & Management Review**, Vol. ١٦, No. ٤, summer ١٩٩٨, Fiscal Pressures and Productive Solutions: Proceedings of the Fifth National Public Sector Productivity Conference, PP. ٣-٤.

التطبيقات الحديثة بخصوص موضوع الإدارة بالأداء. حيث إنه وفقاً لهذا التطبيق يعتمد نجاح مبدأ تعاقدات الأداء بصفة أساسية على ربط أهداف وخطط تنفيذ العقود بأهداف المنظمة، وكذلك توضيح العلاقة بين خطط عمل المقاول ومشاركة أصحاب المصالح في تحديد بنود التعاقد^١.

وفي ظل التطبيقات المتعددة للإدارة بالأداء والتي تهدف جميعها إلى تحقيق النتائج المرجوة من خلال تطبيق أطر منظمة للإدارة بالأداء عن طريق خلق معايير موضوعية لتقدير وقياس الأداء، يوجد إتجاه ينادي بإمكانية استخدام مفهوم الإدارة بالأداء كأساس لعملية تقييم العاملين، وذلك بإرساء عدد من المعايير الموضوعية لتطوير عملية التقييم، وذلك من خلال تطبيق عناصر الإدارة بالأداء (من تخطيط ومتابعة وقياس للأداء) في عملية التقييم. ويتم ذلك عن طريق توضيح رسالة وأهداف الشركات والتي يوضع على أساسها خطط وأهداف كافة الإدارات، حيث تترجم تلك الأهداف إلى معايير موضوعية للأداء تكون أساساً عملية تقييم العاملين. ويساعد تطبيق مفهوم الإدارة بالأداء في تقييم العاملين على خلق بيئة عمل تتسم بالشفافية، ومن هذا المنطلق تهدف الدراسة إلى بحث النتائج المترتبة على إرساء أسس الإدارة بالأداء كمدخل لتقدير العاملين.

كما تتجه الدراسة إلى استخدام المفاهيم المبنية على الإدارة بالأداء في دراسة الشركات العامة العاملة في قطاع البترول المصري، وذلك لمشاركة بنصيب كبير في الاقتصاد القومي، حيث ساهم القطاع العام بنسبة "٤٩،٦٪" من إجمالي حصيلة الصادرات، وتركزت أهم صادراته في مجموعة الوقود والزيوت المعدنية ومنتجاتها بما يمثل ٨٨،٩٪ من إجمالي صادراته^٢.

ساهم قطاع البترول والغاز (استخراجات بترول وغاز وصناعة تكرير البترول) بحوالي ١٤٪ من الناتج المحلي الإجمالي في العام المالي ٢٠٠٩/٢٠٠٨. حيث يساهم القطاع العام في مجال إستخراجات بترول وغاز وصناعة تكرير البترول نسبة ١١،٨٪ من الناتج المحلي الإجمالي في نفس العام

٣

وسيتم تطبيق نتائج الدراسة بوجه خاص على الشركات العامة في هذا القطاع (مثل شركة أتاليب البترول والشركة العامة للبترول) والتي تمتلكها الدولة ممثلة في الهيئة العامة للبترول. وذلك نظراً للأهمية

١- Bruce Clary & Other, "Organizational Change Issues in Performance Government: The Case Contracting", **Productivity & Management Review**, Vol. ٢٣, No. ٣, Mar., ٢٠٠٠, PP. ٢٨٣-٢٨٦.

٢- البنك المركزي المصري-المجلة الاقتصادية-المجلد التاسع والأربعون- العدد الثاني، ٢٠٠٩/٢٠٠٨، ص ٥٧.
Available at World Wide Web at <http://cbe.org.eg/public/EReview-vol٤٩No٢Ar.pdf>

Accessed on ٢٢/٥/٢٠١٠

٣- المرجع السابق، ص ٩٢

الإستراتيجية لهذه الشركات من خلال توليتها الأنشطة التنفيذية المتكاملة لصناعة البترول من إنتاج، تكرير، تسويق ونقل. ومن ثم، يجب الإهتمام بكافة مواردها وطاقاتها، التي من أهمها الموارد البشرية.

ويمكن تحقيق ذلك من خلال التوظيف الجيد لإمكانيات العاملين. ويتم ذلك من خلال وضع إطار منظم للإدارة بالأداء يقوم بالربط بين الأهداف التنفيذية للإدارات في تلك الشركات وبين عملية تقييم العاملين. هذا من ناحية، ومن ناحية أخرى، تهدف الدراسة إلى التطرق إلى نظم الإدارة بالأداء وتقييم العاملين في الشركات الأجنبية العاملة في مجال البترول بجمهورية مصر العربية ومقارنتها بالنظم المتبعة في الشركات العامة العاملة في نفس المجال بهدف إمكانية الاستفادة من تجربة الشركات الأجنبية في تطبيق أطر منظمة لإدارة الأداء كأساس لتقييم العاملين.

أولاً: المشكلة البحثية:

تحدد المشكلة البحثية لهذه الدراسة بمعنى إمكانية استخدام المفاهيم الخاصة بالإدارة بالأداء في تطوير عملية تقييم أداء العاملين والقرارات المتعلقة بنظم الترقى والأجور و التدريب في المؤسسات، حيث إن تطبيق هذا المفهوم في المنظمات العامة بشكل عام وشركات القطاع العام بشكل خاص لم يحظ بالدراسة والإهتمام.

وبالنسبة للشركات العامة العاملة في قطاع البترول بجمهورية مصر العربية، فإنها تعانى من عدة مشاكل تتعلق بغياب الأطر المنظمة لإدارة الأداء، وعدم إرساء ووضع أسس واضحة للأداء تكون أساساً لعملية تقييم العاملين. وعلى ذلك فإن هناك عدداً من الظواهر السلبية لعملية تقييم الأداء داخل هذه الشركات، وغالباً ما تكون مصدراً للعديد من المشكلات داخلها ومحلاً للإهتمام في عمليات التطوير المؤسسى بإعتماد المداخل الحديثة للإدارة مثل الإدارة بالأداء.

ومن خلال تحليل لائحة العاملين في الشركات العامة العاملة في قطاع البترول بجمهورية مصر العربية، توصلت الباحثة إلى بعض المظاهر السلبية لعملية التقييم الحالية، والتي توصلت إليها الباحثة من خلال القراءة وهي الأساس في التحضير، والتي تتمثل في الأمور الآتية:

١- تتم عملية تقييم العاملين بأساليب تقليدية لا تعكس علاقة ترابط بين عناصر إدارة الأداء، من تخطيط ووضع أسس لقياس الأداء وبين عملية تقييم العاملين. ويلاحظ أنه لا توجد رؤية واضحة لدى العاملين لأهداف الشركات. وبالتالي لا يوجد علاقة ترابط بين أهداف العاملين والأهداف العامة للشركات.^١

١ - Dina Mahmoud H. Afifi, Evaluating the Extent of Employee Empowerment and Its Impact on Organization Effectiveness-An Imperial Study on the Petroleum Industry in Egypt, Ph.D Thesis, Cairo, Helwan University Faculty of Commerce & Business Administration, ٢٠٠٥, P.P. ١٥٥-١٥٦.

٢- من ناحية ثانية، لا تعكس نظم تقييم الأداء الصورة الحقيقية للأداء الفعلى للعاملين، وذلك لإرتباط عملية تقييم الأداء فى الأساس بمنح العلاوة الدورية للعاملين والتى تحكمها حدود قصوى. على الجانب الآخر، يرتبط تقييم الأداء بنسب توزيع إجبارى^١، مما يؤثرعلى تقييم المدير لأداء العاملين عن طريق منح أصحاب الأجر العالية تقديرات ضعيفة، بغض النظر عن أدائهم أو تميزهم فى العمل، وذلك لعدم تأثر منحهم تقديرات أداء عالية على زيادة أجورهم. لذا يشعر العاملين بعدم وجود علاقة ترابط بين الأجر والأداء^٢. وترتيباً على ما تقدم، يتمثل التساؤل الرئيسي فى:

إلى أى مدى يساهم تطبيق عناصر إدارة الأداء فى عملية تقييم العاملين فى تحسين مستوى أداء العاملين وزيادة دافعيتهم؟ ما هو مدى إمكانية تطبيق أطر منظمة لمفهوم الإدارة بالأداء فى الشركات العامة العاملة فى قطاع البترول بجمهورية مصر العربية من خلال تطبيق هذا المفهوم فى تقييم العاملين؟ ما هو موقف الإدارة والعاملين من استخدام أطر منظمة لقيادة بالأداء فى عملية التقييم داخل هذه الشركات؟

ثانياً: أهمية الدراسة:

ترجع أهمية هذه الدراسة إلى عدة اعتبارات، تتمثل فى الأهمية العلمية والأهمية العملية:

١- الأهمية العلمية:

تتمثل فى تقديم دراسة علمية لموضوع الإدارة بالأداء، وربطه بنظم تقييم أداء العاملين. وبالرغم من وفرة الدراسات العربية والأجنبية فى مجال تقييم العاملين، إلا أنه يمثل التركيز على تطبيق الإدارة بالأداء فى تقييم العاملين طرحاً جديداً، تأمل الباحثة أن يكون إضافة جديدة للمكتبة العربية.

٢- أما الأهمية العملية:

فتشمل فى تحليل نظم إدارة وتقييم الأداء فى الشركات العامة العاملة فى قطاع البترول بجمهورية مصر العربية، نظراً لعدم إعطاء الدراسات الأكاديمية الإهتمام الكافى لتلك الشركات بالرغم من أهميتها القصوى والتى تتمثل فى قيامها بالأنشطة التنفيذية المتكاملة لصناعة البترول، والذى يساهم بنسبة كبيرة فى إجمالي الناتج المحلى. كما تهدف الدراسة إلى تقديم توصيات لتطوير الأداء فى تلك الشركات من خلال إمكانية تطبيق مفهوم الإدارة بالأداء فى عملية تقييم العاملين.

١- المادة (٣٦) من لائحة نظام العاملين بالهيئة المصرية العامة للبترول.

٢- Dina Mahmoud H. Afifi, Op.Cit., P. ١٥٢.