



**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**

**٢٠١٠**





كلية الاقتصاد والعلوم السياسية

قسم الإدارة العامة

الإدارة بالأداء كمدخل لتقييم 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  
"قَالُوا سُبْحَانَكَ لَا عِلْمَ لَنَا إِلَّا مَا عَلَّمْتَنَا إِنَّكَ  
أَنْتَ الْعَلِيمُ الْحَكِيمُ"  
صَدَقَ اللَّهُ الْعَظِيمُ

سورة البقرة الآية ( ٣٢ )

# إجازة

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

لجنة الحكم على الرسالة

مشرفاً ورئيساً

السيد الأستاذ الدكتور/ خليل توفيق درويش

أستاذ ورئيس قسم الإدارة العامة بكلية الاقتصاد والعلوم السياسية  
جامعة القاهرة

عضواً من الداخل

السيدة الأستاذة الدكتورة/ شريفة فؤاد شريف

عضواً من الخارج

السيد الأستاذ الدكتور/ محمد حسن العزازى

الإهداء

إلى أُمِّي "قرة عيني" عرفاناً وشكراً

إلى روح أبي رحمه الله

إلى أخي الحبيب

وإلى جدتي الغالية

متعها الله بالصحة والعافية

وإلى كل من ساندني

حباً وتقديراً

أهدى هذا العمل

الباحثة

## كلمة شكر وتقدير

بداية أشكر الله العلى القدير أن وفقنى إلى إتمام هذه الدراسة التى أتمنى أن تكون مساهمة متواضعا فى البحث العلمى فى مجال الإدارة العامة.

ولما كان إرجاع الفضل لأهله حقا ينبغى لأهل هذا الفضل، فإننى أتوجه بالشكر والتقدير والعرفان لكل من له فضل على فى إخراج هذه الرسالة الى حيز الوجود.

وأقدم بوافر 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 يألُ جهدا فى بذل النصح والإرشاد ولم يبخل على بوقته وعلمه فلقد كان نعم الأستاذ الصبور والعالم الجليل

كما أقدم بعظيم الشكر وخالص التقدير للأستاذ الدكتور/ محمد حسن العزازى على تفضله بالاشتراك فى لجنة الحكم على الرسالة فهو شرف أعتر به. والذى دأب دوماً على تشجيعي للانتهاء من إعداد الرسالة فشكراً جزيلاً لسيادته على ما قدمه من نصح وإرشاد ولملاحظاته القيمة ونقده البناء.

كما يسعدني 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 أثرى هذا العمل.

ولا يفوتني أن أسجل تقديري وعرفاني بالجميل إلى كل من ساندني 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	• أولاً: 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 ومجالات الاستخدام
٢٦-٢٥	مقدمة الفصل
٤٣-٢٧	المبحث الأول: تعريف مفهوم الإدارة بالأداء و مجالات تطبيقه
٥٨-٤٤	المبحث الثاني: تخطيط 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 فى تقييم العاملين
١٣٧-١١٩	المبحث الثالث: دور إدارة الأداء فى تطوير عملية تقييم أداء العاملين
١٣٨	ملخص الفصل الثانى
١٧٩-١٣٩	الفصل الثالث: تحليل نظام تقييم العاملين فى الشركات العامة فى قطاع البترول بجمهورية مصر العربية

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

**الإدارة بالأداء كمدخل لتقييم العاملين**  
**مع التطبيق على بعض الشركات العامة العاملة**  
**فى 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 للقياس ومحاولة التحكم فى الوحدات التنظيمية للقطاع الحكومى من خلال توضيح المخرجات المطلوبة، حيث أثبتت إدارة الأعمال التى نادت بها الإدارة العامة الجديدة كفاءتها فى إدارة المنظمات العامة، وأن السمة الأساسية لاتجاه الإدارة العامة الجديدة هو إزالة التمييز بين المنظمات العامة والخاصة، وإرساء أسس وقواعد الممارسات الإدارية<sup>١</sup>.

**وتتمثل أسس الإدارة العامة الجديدة فى:**

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

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

ت- التخلص من المشكلات الإدارية و جمود البيروقراطية قد يكون بعدة سبل من ضمنها، أن تعاد الهيكلة، و "تطبيق نظم إدارة الجودة الشاملة"<sup>٢</sup>.

---

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 فى القرن العشرين: رؤية نقدية، مجلة النهضة، العدد الأول - أكتوبر ١٩٩٩، كلية الإقتصاد و العلوم السياسية- جامعة القاهرة، ص ٨٤.

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

و تعتبر الإدارة بالأداء من الأدوات التى تساعد على تحقيق الأهداف والنتائج. وتطبق الإدارة بالأداء فى الإدارة العامة، من خلال تحديد الأهداف المرجوة من السياسات والبرامج حتى يتسنى تحديد معايير نجاح تلك السياسات وذلك لتقييم الأداء بشكل موضوعى. وبناءً على ذلك يتم إتخاذ القرارات المتعلقة بتعديل الإنحرافات فى الأداء وتخصيص الموارد<sup>١</sup>.

ولقد أثار الإهتمام المتزايد بالأداء الحكومى والتوجه نحو حكومة تعمل بشكل أفضل وبتكلفة أقل إلى إصدار تشريعات تركز على "إعادة إختراع الحكومة". و فى الولايات المتحدة تم إصدار قانون أداء ونتائج الحكومة Government Performance and Results Act فى عام ١٩٩٣، والذى أشار إلى ضرورة الإهتمام بتطوير الأداء وكذلك الإقتداء بمبادئ إدارة الأداء. ولقد نص هذا القانون على إبرام عقود للأداء بين الحكومة والهيئات العامة<sup>٢</sup>.

وقد تم إستخدام مفهوم الإدارة بالأداء فى 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 فى الموازنة. والهدف الأساسى من موازنة الأداء هو تقييم كفاءة تخصيص الموارد، وذلك من خلال ربط الأهداف المراد تحقيقها بالموارد المخصصة لتنفيذ تلك الأهداف<sup>٣</sup>. وتعتبر التعاقدات القائمة على الأداء Performance Based Contracting، والتى 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<sup>١</sup>.

وفى ظل التطبيقات المتعددة للإدارة بالأداء والتي تهدف جميعها إلى تحقيق النتائج المرجوة من خلال تطبيق أطر منظمة للإدارة بالأداء عن طريق خلق معايير موضوعية لتقييم وقياس الأداء، يوجد إتجاه ينادى بإمكانية إستخدام 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) فى 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 لعملية تقييم العاملين. و يساعد تطبيق مفهوم الإدارة بالأداء فى تقييم العاملين على خلق بيئة عمل تتسم بالشفافية، ومن هذا المنطلق تهدف الدراسة إلى بحث النتائج المترتبة على إرساء أسس الإدارة بالأداء كمدخل لتقييم العاملين.

كما نتجه الدراسة إلى إستخدام المفاهيم المبنية على الإدارة بالأداء فى دراسة الشركات العامة العاملة فى قطاع البترول المصرى، وذلك لمشاركته بنصيب كبير فى الإقتصاد القومى، حيث ساهم القطاع العام بنسبة " ٤٩,٦% من إجمالى حصيلة الصادرات، وتركزت أهم صادراته فى مجموعة الوقود والزيوت المعدنية ومنتجاتها بما يمثل ٨٨,٩% من إجمالى صادراته<sup>٢</sup>.

ساهم قطاع البترول والغاز ( إستخراجات بترول وغاز وصناعة تكرير البترول) بحوالى ١٤% من الناتج المحلى الإجمالى فى العام المالى ٢٠٠٨/٢٠٠٩. حيث يساهم القطاع العام فى مجال إستخراجات بترول وغاز وصناعة تكرير البترول نسبة ١١,٨% من الناتج المحلى الإجمالى فى نفس العام<sup>٣</sup>

وسيتم تطبيق نتائج الدراسة بوجه خاص على الشركات العامة فى هذا القطاع (مثل شركة أنابيب البترول والشركة العامة للبترول) والتي تمتلكها الدولة ممثلة فى 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 المركزى المصرى-المجلة الإقتصادية-المجلد التاسع والأربعون- العدد الثانى، ٢٠٠٨/٢٠٠٩، 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 توليها الأنشطة التنفيذية المتكاملة لصناعة البترول من إنتاج، تكرير، تسويق ونقل. ومن ثم، يجب الإهتمام بكافة مواردها وطاقتها، 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 فى تلك الشركات وبين عملية تقييم العاملين. هذا من ناحية، ومن ناحية أخرى، تهدف الدراسة إلى التطرق إلى نظم الإدارة بالأداء وتقييم العاملين فى الشركات الأجنبية العاملة فى مجال البترول بجمهورية مصر العربية ومقارنتها بالنظم المتبعة فى الشركات العامة العاملة فى نفس المجال بهدف إمكانية الإستفادة من تجربة الشركات الأجنبية فى تطبيق أطر منظمة لإدارة الأداء كأساس لتقييم العاملين.

### أولاً: المشكلة البحثية:

تتحدد المشكلة البحثية لهذه الدراسة بمدى إمكانية إستخدام المفاهيم الخاصة بالإدارة بالأداء فى تطوير عملية تقييم أداء العاملين والقرارت المتعلقة بنظم الترقيات والأجور و التدريب فى المؤسسات، حيث إن تطبيق هذا المفهوم فى المنظمات العامة بشكل عام وشركات القطاع العام بشكل خاص لم يحظ بالدراسة والإهتمام.

وبالنسبة للشركات العامة العاملة فى قطاع البترول بجمهورية مصر العربية، فإنها تعاني 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 فى عمليات التطوير المؤسسى بإعتماد المداخل الحديثة للإدارة مثل الإدارة بالأداء.

ومن خلال تحليل لائحة العاملين فى الشركات العامة العاملة فى قطاع البترول بجمهورية مصر العربية، توصلت الباحثة إلى بعض المظاهر السلبية لعملية التقييم الحالية، والتي توصلت إليها الباحثة من خلال القراءة وهى الأساس فى التحضير، والتي تتمثل فى 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<sup>١</sup>.

---

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 والتي تحكمها حدود قصوى. على الجانب الآخر، يرتبط تقييم الأداء بنسب توزيع إجبارى<sup>١</sup>، مما يؤثر على تقييم المدير لأداء العاملين عن طريق منح أصحاب الأجور 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 الأجور والأداء<sup>٢</sup>. وترتيباً على ما تقدم، يتمثل التساؤل الرئيسى فى:

إلى أى مدى يساهم تطبيق عناصر إدارة الأداء فى عملية تقييم العاملين فى تحسين مستوى أداء العاملين وزيادة دافعتهم؟ 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 إستخدام أطر منظمة للإدارة 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 طرْحاً جديداً، تأمل الباحثة أن يكون إضافة جديدة للمكتبة العربية.

### ٢- أما الأهمية العملية:

فتتمثل 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 والتي تتمثل فى قيامها بالأنشطة التنفيذية المتكاملة لصناعة البترول، والذي يساهم بنسبة كبيرة فى إجمالى 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.