



شبكة المعلومات الجامعية

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ





شبكة المعلومات الجامعية التوثيق الالكتروني والميكرو فيلم



شبكة المعلومات الجامعية

جامعة عين شمس

التوثيق الالكتروني والميكرو فيلم

قسم

نقسم بالآء، العظيم أن المادة التي تم توثيقها وتسجيلها
على هذه الأفلام قد أعدت دون أية تغيرات



يجب أن

تحفظ هذه الأفلام بعيدا عن الغبار

في درجة حرارة من 15-25 مئوية ورطوبة نسبية من 20-40%

To be Kept away from Dust in Dry Cool place of
15-25- c and relative humidity 20-40%

كلية الحقوق

يصعب قراءة الصفحات
الأصلية

coml

٢٧٩
سبتمبر

النظام القانوني لنظرية الحوافز في الوظيفة العامة

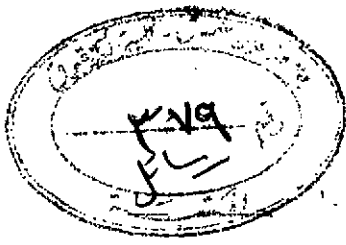
رسالة دكتوراه مقدمة من
نبيل اسماعيل رسلان
عضو الهيئة الفنية — لبرامج القادة الإداريين
بالجهاز المركزي للتنمية الإدارية

لجنة المناقشة والحكم على الرسالة :

الأستاذ الدكتور سليمان محمد الطماوى
عميد كلية الحقوق جامعة عين شمس
المشرف على الرسالة
(رئيساً)

الأستاذ الدكتور حسن أحمد توفيق
رئيس الجهاز المركزي للتنمية الإدارية
وأستاذ إدارة الأعمال بكلية التجارة
جامعة القاهرة
(عضواً)

الأستاذ الدكتور محمد رمزي الشاعر
أستاذ ورئيس قسم القانون العام
بكلية الحقوق بجامعة عين شمس
(عضواً)



بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

تقديم

يتناول هذا البحث — بالدراسة — فرضا يجرى مجرى القاعدة يرى أن الحوافز احدى السبل الأساسية لرفع الكفاية في الوظيفة العامة ، فاذا كان العنصر البشرى هو العامل الأساسى في زيادة الانتاج كما وكيفا فان رفع مستوى كفاية هذا العنصر البشرى عن طريق الحوافز يصبح ضرورة هامة للوصول إلى الكفاية .

فقد تبين من دراسة لعدد من حالات كفاية الأفراد والعوامل التى تحدد انتاجيتهم أن كفاءة أداء الفرد لعمله تتوقف على عنصرين أساسيين ، وهما المقدرة على العمل والرغبة فى العمل ، وتتمثل المقدرة على العمل فى مهارات الفرد وقدراته ، 'والتي يكتسبها بالتعليم والتدريب والخبرة العملية بالإضافة إلى الاستعداد الشخصى للفرد والقدرات الشخصية التى ينمىها التعليم والتدريب ، أما الرغبة فى العمل فتمثلها الحوافز التى تدفع سلوكه فى الاتجاه الذى يحقق أهداف المنظمة .

فحيث تهتم الادارة برفع كفاءة أداء العاملين فان أمامها سبيلان : (الأول) : العمل على زيادة مهارات الأفراد وقدراتهم عن طريق حسن اختيار العاملين للوظائف التى تلائم استعدادهم وقدراتهم ، ثم مواليتهم بالاهتمام بالتعليم والتدريب بما يحقق التنمية المستمرة لهم . (الثانى) : فهو اثاره الرغبة فى العمل لدى العاملين بتوفير الحوافز ، عن طريق التعرف على احتياجات الأفراد ورغباتهم لتقديم الحوافز التى تشبع هذه الاحتياجات وتدفع القوى الكامنة فى الأفراد للمساهمة عن رغبة

١٤٤١/٢١

واقترع في زيادة الانتاج ورفع مستواه .. والسبيلان يتفاعلان معا في تحديد مستوى أداء الفرد لعمله (١) .

من ذلك نخلص أن الحوافز في الوظيفة العامة تعتبر مدخلا انسانيا يمكن للادارة عن طريقه زيادة الكفاية عن طريق اثاره الرغبة لدى الأفراد للقيام بعملهم على نحو أفضل .

ولم تكن هذه الأهمية الدراسية للحوافز هي الدافع وحدها لاختيارنا هذا الموضوع وانما فرضت ظروف مجتمعنا الحالي أهمية حيوية لهذه الدراسة واختيارنا لها . ومن أهم هذه الظروف المفهوم الذي يربط الكفاية بالتطورات السياسية والاقتصادية والاجتماعية التي حدثت في مجتمعنا نتيجة قرارات يوليو الاشتراكية ١٩٦١ وما تلاها من قرارات اشتراكية ، من أن في هيمنة الدولة على النشاط الاقتصادي والاجتماعي وتوليها الانتاج مباشرة أو تدخلها في قيام الأفراد به ما يقضى على الحافز الشخصي ، فتفتر الهمم ويزول الباعث على بذل الجهد .. أو أن في أخذ الدولة نتيجة هذا التحول الاشتراكي بسياسة تعيين جميع الخريجين أو ما يسمى بسياسة العمالة الكاملة ما يؤدي إلى تضخم العمالة دون حاجة

(١) وإذا كان العنصران يساهمان معا في تغيير مستوى أداء الفرد لعمله إلا أنه لكي ننجح في تحسين الأداء ينبغي أن نحدد بدقة أي العاملين هو المؤثر الفعال : المقدرة أم الرغبة ؟ .. والمبدأ الأساسي الذي يقرره اساتذة الادارة للجابة على هذا التساؤل هو تحليل كل موقف على حدة وتحديد أي العاملين هو الأكثر أهمية في تحديد الأداء ومستوى الكفاءة الانتاجية فقد يكون مستوى الاداء منخفضا ليس لأن المقدرة على العامل منخفضة ولكن لأن الرغبة في العمل منخفضة أو منعدمة وفي مثل هذه الحالة فان محاولة زيادة المقدرة على الاداء عن طريق التدريب لن تجدى شيئا على الاصح هو محاولة زيادة رغبة الأفراد على العمل .. بنفس المنطق قد تعتمد الادارة إلى تطبيق نظام الحوافز بهدف تحسين الاداء وزيادة الانتاجية بينما المقدرة على العمل معدومة وبالتالي فان تطبيق نظام الحوافز لن يجدى شيئا وهذا التطبيق الخاطيء في الموقفين قد يؤدي إلى فقد الثقة بنظام التدريب ونظام الحوافز لاى كليهما استخدم في غير موضعه .

— الدكتور على السلمي ، ادارة الأفراد لرفع الكفاءة الانتاجية ، القاهرة ، دار المعارف بمصر ، ١٩٧٠ ، ص ٢١٤

حقيقية وبالتالي التأثير على انتاجية العاملين^(١) .. بالإضافة إلى الشعور انعام بنقص التوعية لدى العاملين ومن أن الحقوق الاشتراكية التي اكتسبوها طبقا للتحويل الاشتراكي لم يقابلها كسب ولائهم لقضية التنمية واعطائها مصلحة ونصيبا واضحا من اهتماماتهم ينعكس في أداء واجباتهم ، وأصبحنا نعانى من ظواهر الاهمال والتسيب والتمارض وعدم اعطاء الطاقة والجهد الكافي للعمل .

وإذا كان الفكر السياسى قد خلص من دراسته لهذه المشكلات وظواهرها من أن الاشتراكية العربية تقوم على الكفاية ، وأرجع الباحثون السياسيون ذلك إلى أمور متعددة^(٢) . فان الفكر الادارى مطالب بدوره كمسئولية علمية يجب أن يتصدى لها الباحثون الاداريون إلى دراسة مدى تأثير الكفاية فى الوظيفة العامة بهذه التطورات البيئية التى حدثت فى المجتمع نتيجة التحويل الاشتراكي . ومن ثم فان من أهداف هذا البحث دراسة الارتباط بين كفاءة أداء العاملين وهذه التطورات السياسية والاقتصادية والاجتماعية .

وكانت الدعوة إلى ربط البحث العلمى بمشاكل مجتمعنا للاتجاه به إلى نفع المجتمع وعدم التحليق فى النظريات المجردة دافعا آخر لنا إلى اختيار هذه الدراسة التطبيقية للحوافز فى تشريعات العاملين ، وكما يقول ميثاق العمل الوطنى - بحق - « أن المشاكل الاقتصادية والاجتماعية

(١) وان كان تضخم العمالة فى الوظيفة العامة فى مصر ظاهرة موجودة قبل الاخذ بسياسة تشغيل الخريجين ١٩٦٢ وأشارت إليها التقارير السنوية لديوان الموظفين وعلى سبيل المثال تقاريره السنوية عن أعوام ٥٧٥٦ و ٥٧٥٥ كما لاحظها الخبير الانجليزى سنكر عندما استقدمته الحكومة المصرية سنة ١٩٥٠ لدراسة أوضاع الموظفين حيث لاحظ فى مقابلته بين العامل والعمل تواجد كثرة من الموظفين المتعلمين المكلفين بقدر غير كاف من العمل على حد قوله ، ومن ثم فان انتاجيتهم تصبح اقل جودة مما لو كان لكل موظف من العمل ما يشغله بالقدر الكامل (انظر تقرير عن نظام التوظيف بالحكومة المصرية - نوفمبر ١٩٥٠) نسخة طبع المكتب الفنى لتنظيم الاداة الحكومية ، ص ٧

(٢) الدكتور محمد عبد القادر حاتم ، اشتراكيتنا بين الاشتراكيات العالمية الجمعية المصرية للعلوم السياسية ، ١٩٦٤

الكبرى التى يتصدى لها شعبنا اليوم لمواجهة لآبد لها من حلول علمية ،
وان الجامعات ليست أبراجا عاجية ولكنها طلائع متقدمة تستكشف للشعب
طريق الحياة » .

هذه الظروف البيئية جميعها — بالاضافة إلى الأهمية الدراسية
للبحث — كانت الدوافع الأساسية لنا لاختيار بحث النظام القانونى
نظرية الحوافز فى الوظيفة العامة .

ولقد نتابعت ظروف مجتمعنا السياسية والاقتصادية والاجتماعية
طوال الفترة الماضية ، وحتى الآونة الحاضرة تؤكد أهمية موضوع الكفاية
فى الوظيفة العامة ، ومداخل رفع مستواها فمن تحول اشتراكى يتضمن
مسئوليات متزايدة للدولة فى مجالات الخدمات العامة والانتاج ، إلى اقتصاد
حرب ، فانفتاح اقتصادى متضمنة جميعها عديدا من التحديات كان
الانسان المصرى العامل فيها مطالبا دائما بأن يزيد من كفايته الانتاجية ،
وبالتالى مؤكدة أهمية الحوافز كوسيلة رئيسية لذلك فلا غرو إذن أن
نجد بيانات الحكومات المتعاقبة طوال هذه المراحل .. تعتبر الحوافز
من القضايا الرئيسية التى توجه إليها اهتمامها .

كما جرت مواثيقنا القومية طوال هذه الفترة أيضا فى أهدافها
ومضمونها على تأكيد أهمية الحوافز ودورها فى قضية الكفاية .. فوضع
بيان ٣٠ مارس (١٩٦٨) من المهام الرئيسية لنضالنا فى المرحلة القادمة
« توفير الحافز الفردى ، تكريما لقيمة العمل من ناحية ، واحتفاظا للوطن
بطاقاته البشرية القادرة وافساح فرصة الأمل أمامها » .. وطالب برنامج
العمل الوطنى (١٩٧١) بنظام للحوافز يوسع من مداها ويحقق الغرض
منها ويكون غير معقد وقابلا للتطبيق وأن يكون تقديس العمل واحترامه
القيمة الأولى فى حياتنا وبناء الانسان الجديد .. ومن ثم جاء الدستور
الدائم (١٩٧١) ليؤكد فى المادة ١٣ أن العمل هو المعيار الوحيد للقيمة
الانسانية والعاملون الممتازون محل تقدير الدولة والمجتمع ، كما جاءت
ورقة أكتوبر (١٩٧٤) لتبرزان درجة انتاجية الفرد هى أحد محاور التنافس

الدولى ، وأن هدف استراتيجيتنا الحضارية الشاملة فى النهاية تنمية قدرات الانسان المصرى تنمية اجتماعية وثقافية وعلمية بما يرفع من قيمته ومن قيمة ما يمكن أن يقدمه لبلاده من عمل •

وليس أدل على أهمية الحوافز وعلى اعتبارها ركيزة أساسية من ركائز الكفاية فى مجتمعنا الجديد أنه برغم المتطلبات الضخمة التى تفرضها مسؤوليات مراحل نضالنا طوال الفترات الماضية والحاضرة والضغط الشديدة فى انفاق الدولة فى مجالات كثيرة فإن ميزانية الدولة ظلت تتضمن الاعتمادات المناسبة لتطبيق الحوافز فى القطاعين الحكومى والعام بل والمزيد من صور العدل الاجتماعى للقوى العاملة بما يضمن ولاءها وانتماءها لوحدها وتوفير الأمان والاستقرار لها الدافع لمزيد من العمل والانتاج •

وهذا البحث لصيق بدراسات الادارة العامة والقانون الادارى معا ، وهو بذلك لن يقتصر فى دراسة النظام القانونى للحوافز فى الوظيفة العامة على المنهج القانونى ، فهذا وحده لا يحقق الهدف المنشود (١) ، وانما يهدف إلى ربط هذا المنهج القانونى بمناهج علوم الادارة ، والاجتماع ، وعلم النفس ، بالاضافة إلى الواقع التطبيقى العملى للادارة المصرية •

فنشارك بعض أساتذة الادارة بأقسام القانون العام بكليات الحقوق فى أن مثل هذا التعاون بين فروع العلوم الانسانية هو الاطار الصحيح لدراسة بعض الموضوعات الادارية فضلا عما تحققه هذه النظرة من التكامل والواقعية والعمق فى الدراسة القانونية •

ومن ناحية أخرى ، فاننا نرى أن الادارة العامة ليست غريبة عن الدراسات القانونية ، فالادارة العامة كدراسة اجتماعية — كما يذهب

(١) انتقد بعض أساتذة القانون الادارى معالجة الوظيفة العامة من الناحية القانونية وحدها دون جانبها الفنى واعتبر ذلك قصورا فى دراسة القانون الادارى ذاته انظر بحث الدكتور عبد الحميد متولى ، « ازمة القانون الادارى » ، القاهرة ١٩٥٥

البعض بحق (١) — حقله مشترك لعدد من الاهتمامات العلمية ، نظرا للارتباطات التي لا يمكن انكارها بين الادارة العامة والكثير من هذه الدراسات ، ومن ثم فقد عرف الفكر الادارى ما يسمى بالمدخل الاقتصادى ، والمدخل القانونى ، والمدخل الاجتماعى ، والمدخل السلوكى للادارة العامة نسبة إلى دراسات المتخصصين في هذه الفروع للادارة العامة ، فهي دراسة تمتاز بالضرورة بعدة مداخل اجتماعية ولا يمكن أن نأخذ فواصل حقيقية في دراسة وتطبيق الادارة العامة .

والبحث إذا كان بذلك جديدا في نوعه إذ يجمع في مجال واحد بين الدراسة القانونية ودراسات الفروع الأخرى للعلوم الانسانية فقد استدعت منا هذه الطبيعة بالتالى أن نرجع ليس فقط إلى مراجع الدراسات القانونية بل إلى مراجع دراسات الادارة العامة وادارة الأفراد وعلم النفس بفروعه الادارى والاجتماعى والصناعى سواء الأجنبية أم المصرية .

وإذا كان من يريد أن يعرف حوافز العاملين لابد أن يرجع إلى العاملين أنفسهم فقد دفعتنا هذه الحقيقة إلى الرجوع إلى عدد من الأبحاث الميدانية التي أجريت عن الحوافز سواء في الخارج أم في مصر ، فلقد كان موضوع الحوافز حقا خصباً لكثير من هذه الأبحاث الميدانية التي يعتمد الكثير منها على تجارب ناجحة تمنحها الصحة العلمية ويعطيها ركيزة الاعتماد عليها في المنظمات العاملة .

(١) الدكتور أحمد رشيد ، الادارة العامة كحقل مشترك ، القاهرة ، المؤتمر العربى لتدريس العلوم الادارية ، فبراير ١٩٧١

ويأخذ الدكتور أحمد رشيد على المدرسة القانونية للادارة انها تقصر النظر إلى الجهاز الادارى على أساس قانونى بحت وتفصل عن الجوانب الموضوعية في العملية الادارية . كما أنها تهتم بقانونية العمل الادارى أكثر من الاهتمام بمضمون العمل ذاته . . . ولكن من أسهام هذه المدرسة أنها تعين الدارسين إلى أقصى درجة على فهم النظام القانونى الذى تعمل في إطاره أجهزة الادارة ، وهذا ما لا يمكن الاستغناء عنه .

ونود أن نذكر في هذا المجال أننا لم نقوم بدراسة ميدانية خصيصا لهذا البحث لعدم وجود تقليد لاتباع هذا الأسلوب في البحث العلمى بالدراسات العليا بكنيات الحقوق وان كان ذلك من الأمور الجدير الأخذ بها في رسائل الدكتوراه في الحقوق يضاف إلى ذلك اعتبار شخصى يرجع إلى ما توفر لدينا من معلومات ميدانية عن وجهات نظر العاملين في أنظمة الحوافز بحكم مشاركتنا في عديد من جماعات البحث وحلقات المناقشة في هذا الموضوع التى عقدت ببرامج القادة الاداريين بالجهاز المركزى للتنظيم والادارة ، والتى نشارك في عضويته هيئتها الفنية من (١٩٦٧) حتى الآن (١٩٧٨) •

خطة البحث :

والبحث ينقسم إلى قسمين رئيسيين متكاملين ، يخصص القسم الأول منه لدراسة النظرية العامة للحوافز كحقيقة علمية وفنية ، ويتناول القسم الثانى النظام القانونى للحوافز فى الوظيفة العامة ، وذلك فى نظامى العاملين بالقطاعين الحكومى والعام •

وقد اتخذت الدراسة فى القسم الأول مدخلا نظريا يوضح مفهوم حوافز العاملين فى الفكر الادارى والنظريات العلمية التى تناولت بالتحليل السلوك الانسانى وحوافزه • كما نحلل الموقف الحافز للتعرف على أبعاده الرئيسية لنتنقل الدراسة بعد ذلك إلى تناول وسائل وأساليب الحوافز لابرار وتحليل فاعلية كل منها فى دفع سلوك الفرد وتشجيعه على زيادة الكفاءة وتوفير رضاه عن العمل •

وحتى نصل إلى الغاية التطبيقية للدراسة •• فان القسم الثانى يركز على مناقشة وتحليل تطبيقات الحوافز فى نظامى العاملين بالقطاعين الحكومى والعام ليس فقط من خلال ما تكشف عنه المؤلفات العلمية بل ما خلصت اليه خبرة التطبيق الادارى فى وحدات القطاعين •

ولم تتوقف الدراسة في هذا القسم الثانى عند هذا الحد من ايضاح مسالك التطبيق لنظم الحوافز وتقويمها بل حاولت أن تخلص إلى اقتراحات قوائم بين المفاهيم والأفكار التى تناولتها النظريات العلمية المجردة والواقع الادارى لاجتمعا . وذلك في نظام مقترح للحوافز ، يتضمن — بالاضافة إلى الأسس والسياسات — وسائل التطبيق ومسئوليات التنفيذ .

والبحث في القسمين لم يستند على فكر رأى واحد أو أيولوجية معينة اختصت بمجتمعات معينة غربية أو شرقية ولكنه أنار سبيله — كلما اقتضى الأمر ذلك — بأسلوب الدراسة المقارنة وذلك بما يمنع التجريد عن القسم النظرى ويستفيد في القسم التطبيقى بنماذج من التطبيقات المقارنة بما يلائم بيئتنا .

ونظرا لتعدد وسائل وأساليب الحوافز سواء ذات الطابع المادى أم المعنوى أم السلبي فان تناولها كلها بالدراسة المتعمقة ليست في استطاع ، وجهد ، ووقت بحث واحد ، فضلا عن ضخامته المنتظرة واحتمالات تفرع الدراسة . ومن ثم فقد اخترنا أهم خمسة وسائل للتحفيز وأكثرها حيوية للإدارة المصرية والعاملين بها . وذلك من وجهة نظرنا لتكون موضوع بحثنا ، وهى :

- * * الأجور انحافزة .
- * * الترقية كحافز .
- * * رعاية العاملين .
- * * القيادة الحافزة .
- * * الروادع .

وتجمع هذه الحوافز الخمسة المختارة في ترتيب متكامل العناصر الأساسية لأي نظام سليم للحوافز يوفر الرضا الوظيفى لأفراد القوى العاملة باشباع حاجاتهم الانسانية ودفعهم إلى بذل المزيد من العمل المنتج الفعال .