2011

مرصد الموازنة العامة وحقوق الانسان
Budgetary And Human Rights Observatory

ملهاة الأجور بالجهاز الإدارى للدولة

2010 -2009

سلسلة أوراق السياسات

المحتويات

تمهيد 3
أولا؛ العمالة بالجهاز الإدارى 2009- 2010 4
ثانيا؛ العمالة بالقطاعات الوظيفية من حيث النوع الاجتماعى 5
ثالثا؛ التدرج الوظيفي بالجهاز الإدارى 5
رابعا؛ هيكل الأجور بالجهاز الإدارى..... 7
خامسا؛ تكاليف الأجور بالقطاعات الوظيفية 7
سادسا؛ تكاليف الأجور بالقطاعات وفقاً للنوع 8
سابعا؛ المكافآت بالجهاز الإدارى 11
ثامنا؛ المتوسط السنوي للمكافآت بالقطاعات الوظيفية 12
خاتمة 13
توصيات 13

تمهيد:

تحتل قضية الأجور مساحة هامة من الحوار المجتمعى الجارى، حيث تمثل موازنة الأجور – وفقاً للتقسيم الاقتصادى للموازنة العامة – نسبة 25% من إجمالى النفقات العامة للدولة. و على الرغم من ضخامة هذه المخصصات إلا أنها لا تحظى بالقبول المجتمعى من حيث تدنى مستويات الأجور ***خاصة*** لدى الدرجات الوظيفية الوسطى و الأخيرة، و عدم كفايتها لأدنى الاحتياجات المعيشية للأفراد و أسرهم.

تتوزع الأجور - داخل الموازنة العامة للدولة[1] - على ثلاثة أجهزة رئيسية هى؛ الجهاز الإدارى للدولة، الإدارة المحلية، والهيئات الخدمية التابعة للقطاعات الوظيفية بالدولة (الخدمات العمومية العامة، الدفاع و الأمن، الصحة، التعليم.....إلخ)

يمثل عدد العاملين بالجهاز الإدارى للدولة ما يقرب من 31% من إجمالى الموظفين العموميين فى مصر، كما تمثل موازنة الأجور بذلك الجهاز الإدارى حوالى 43% من إجمالى موازنة الأجور فى مصر، أى أن مخصصات الجهاز الإدارى من الأجور لا تتناسب مطلقاً مع أهميته النسبية فى دولاب عمل الدولة.

و بمعنى آخر، يستحوذ ذلك الجهاز على نصيب كبير من موازنة الأجور فى مصر فى ظل عدم قبول مجتمعى لمستويات الأجر السائدة فيه من ناحية، كما يستحوذ على نصيب كبير أيضاً من إجمالى عدد العاملين بالدولة فى ظل انعدام كفاءته من ناحية أخرى.

فى ضوء هذه المعضلة نخصص ذلك التقرير لإلقاء الضوء على ***موازنة الأجور بالجهاز الإدارى المصرى*** للعام المالى 2009- 2010، على أن يتبعه تقريرين آخرين حول الأجور فى الإدارة المحلية و الهيئات الخدمية حتى تكتمل معالم صورة الأجور فى مصر.

قام بإعداد هذا التقرير كل من؛ أحمد السلكاوى الباحث الرئيسى للتقرير، غريب سليمان، بينما قام حلمى الراوى بتحرير مادة التقرير و إعداده للنشر الإليكترونى.

تتوجه أسرة المرصد بالشكر لكل من ساعدها فى إنتاج هذا التقرير، و على وجه الخصوص؛ المهندسة ***آيات عبد المعطى***، رئيس وحدة تكافؤ الفرص بوزارة المالية المصرية، لقد عملت على اتاحة كافة البيانات الممكنة لإنتاج هذا التقرير، و لولا هذه المعلومات القيمة، ما كان يمكن لهذا التقرير أن يرى النور.

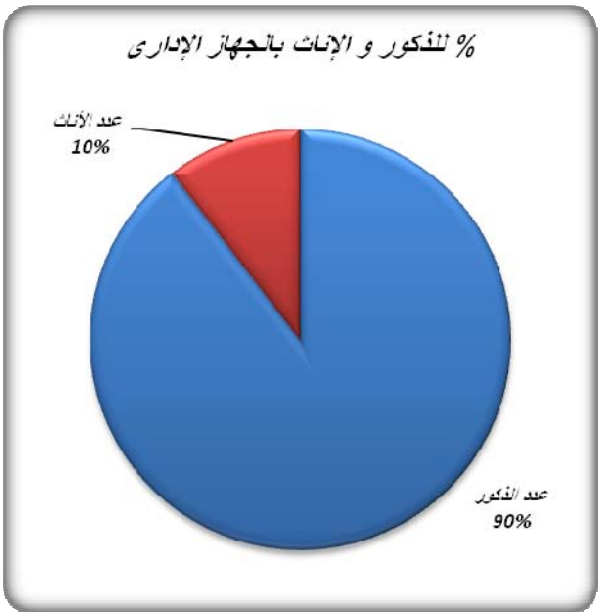
كما نتوجه بالشكر لكل من؛ الشراكة الأوروبية للديموقراطية - بروكسل، و كذلك الوقفية الأهلية للديموقراطية – واشنطن، سيظل دعمهم لأنشطة المرصد محل شكر و تقدير من جانب فريق العمل.

1 -لا تدخل الهيئات الاقتصادية ضمن ذلك التصنيف لعدم تبعيتها للموازنة العامة لاستقلالها بموازناتها

أولا؛ العمالة بالجهاز الإدارى 2009- 2010 , [2]

يبلغ عدد الوحدات الإدارية بالجهاز الإدارى 665 وحدة إدارية موزعة على القطاعات الوظيفية العشرة للدولة.[3،4]

بلغ اجمالي عدد العاملين بالجهاز الإداري للدولة 1.794.388 عامل، يشكل الذكور منهم عدد 1.606.225 بنسبة 90 % تقريبا، بينما بلغ عدد الإناث 188.163 بنسبة 10 % تقريبا، وذلك وفقاً للشكل المقابل:



شكل رقم (1) النسبة المئوية للذكور و الإناث بالجهاز الإدارى 2009- 2010

يمثل قطاع النظام العام و شئون السلامة العامة النسبة الأعلي للعاملين بالجهاز الإداري بنسبة 53.6 % و إجمالى 962.325 عامل، يليه قطاع الشباب و الثقافة بنسبة 31.2 % و إجمالى 560.312 عامل، ثم قطاع الشئون الاقتصادية بنسبة 5 % و إجمالى 89.168 عامل، أما أقل قطاع من حيث عدد العاملين بالجهاز الإداري فهو قطاع الدفاع و الأمن القومي الذى يمثل نسبة 0.03 % و إجمالى 554 عامل من أجمالي العاملين بالجهاز الإدارى للدولة 2009- 2010 .

[2] - جميع البيانات الواردة فى هذا التقرير مستقاة من: وزارة المالية، موازنة الأجور المستجيبة للنوع الاجتماعى 2009- 2010 ، ما لم يذكر خلاف ذلك

[3] - وزارة التنمية الإدارية، قطاع السياسات و البرامج – يناير 2009 .

4 - القطاعات الوظيفية العشر هى: الخدمات العمومية، الدفاع و الأمن القومى، النظام العام و شئون السلامة العامة، الشئون الاقتصادية، التعليم، الصحة،الشباب و الثقافة و الشئون الدينية، الإسكان و المرافق، حماية البيئة، الحماية الاجتماعية.

ثانيا؛ العمالة بالقطاعات الوظيفية من حيث النوع الاجتماعى:

تتمثل النسبة العظمى للذكور العاملين بالجهاز الإدارى بقطاع النظام العام و شئون السلامة العامة، حيث يعمل بهذا القطاع حوالي 944.939 عامل بنسبة 58.8 % من اجمالي عدد الذكور، يليه قطاع الشباب و الثقافة بعدد 484.872 عامل بنسبة 30.2 %، أما أقل قطاع من حيث نسبة عدد الذكور العاملين بالجهاز الإداري فهو قطاع الدفاع و الأمن القومي بعدد 503 عامل بنسبة 0.03 %.

بينما تتمثل النسبة العظمى للنساء العاملات بالجهاز الإدارى بقطاع الشباب و الثقافة بعدد 75.440 عاملة بنسبة 40.1 % من إجمالى الإناث، يليه قطاع الشئون الاقتصادية بعدد 20.579 عاملة بنسبة 10.9 %، أما القطاع الأقل من حيث عدد الإناث فهو أيضا قطاع الدفاع و الأمن القومي بعدد 51 عاملة بنسبة 0.03 % من اجمالي عدد النساء العاملات بالجهاز الإداري 2009- 2010 .

ثالثاً؛ التدرج الوظيفي بالجهاز الإدارى:

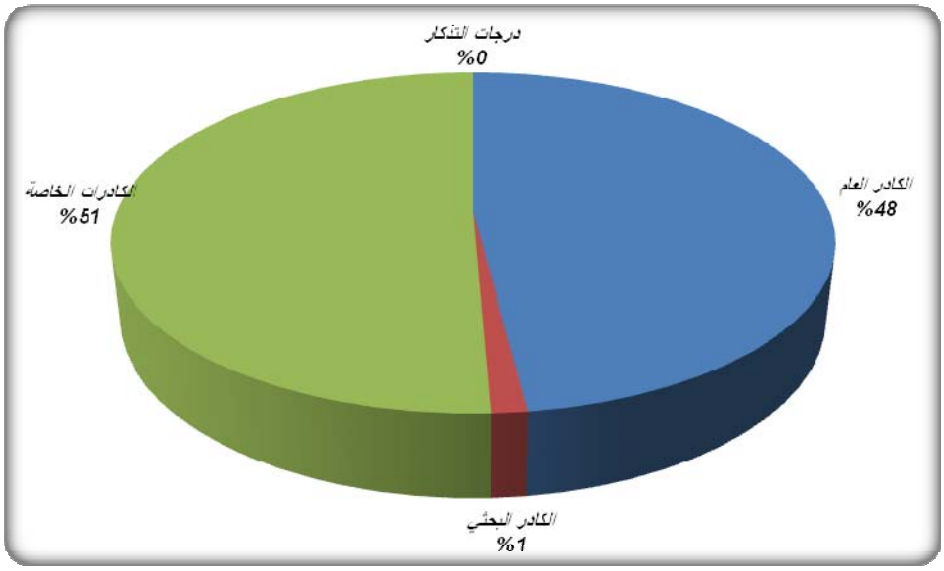
ينقسم هيكل الدرجات الوظيفية بالجهاز الإدارى إلى أربعة أقسام رئيسة؛

- ***الكادر العام؛*** ويشمل الدرجات الوظيفية؛ الممتازة، العالية، مدير عام كبير، مدير عام كبير شخصية، مدير عام، و أخيراً الدرجات من الأولى إلى السادسة. و يمثل ذلك الكادر نسبة 48% من إجمالى العاملين بالجهاز الإدارى.

- ***الكادر الخاص؛*** مثل كادر العاملين بالسلك الدبلوماسى و القضائى و جهاز أمن الدولة، ويمثل نسبة 51% من إجمالى العاملين بالجهاز الإدارى.

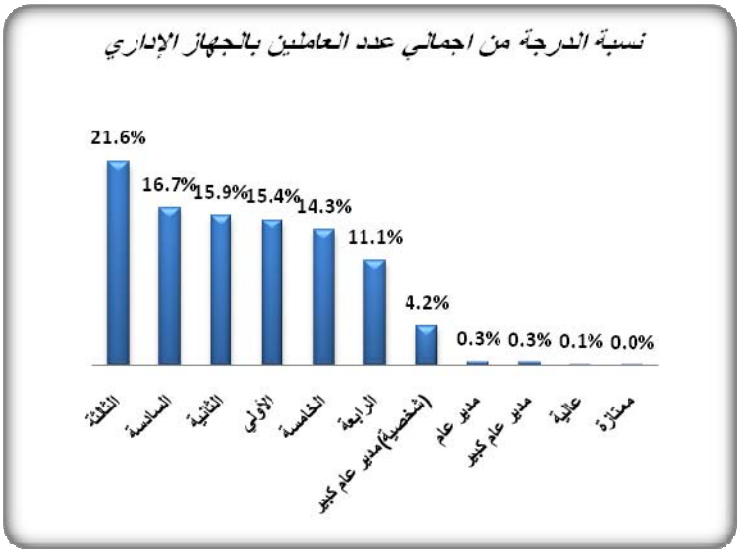
- ***الكادر البحثى؛*** و يمثل نسبة 1% فقط من الإجمالى.

- ***درجات التذكار؛*** هى الدرجات التى توفى أصحابها أو خرجوا على المعاش و لا يوجد من يشغلها لحين ترقى البعض إليها، و تحتفظ بها الجهة الادارية تلافياً لتعقيدات الجهاز المركزى للتنظيم و الإدارة وقت طلبها. وجميع هذه الكادرات لها قوانينها و لوائحها الخاصة التى تنظم العمل فى إطارها بما فى ذلك قواعد الأجور و البدلات و المكافآت.



شكل رقم (2): هيكل التدرج الوظيفى بالجهاز الإدارى

يتميز السلم الوظيفى بالجهاز الإدارى بأن مثلثه غير متساوى الأضلاع، فلا يتدرج من القاعدة (الدرجة السادسة) وصولا للقمة (الدرجة الممتازة)، فتأتى الدرجة الثالثة فى المرتبة الأولى من حيث عدد العاملين، و ذلك بنسبة 21% من إجمالى العاملين، ثم الدرجة السادسة بنسبة 16.7%،ثم الدرجة الثانية بنسبة 15.9%، ثم الدرجة الأولى بنسبة 15.4%، ثم الدرجة الخامسة بنسبة 14.3%، ثم الرابعة بنسبة 11.1%، ثم درجة مدير عام كبير بنسبة 4.2%، ليستوى التدرج بعد ذلك وصولا للدرجة الممتازة بنسب تتراوح بين 0.03%، 0.01%.



شكل (3) نسبة الدرجة من إجمالى عدد العاملين بالجهاز الإدارى

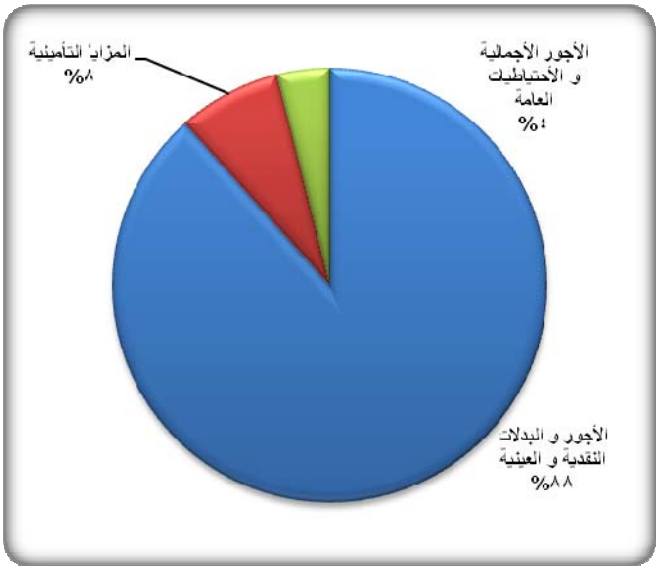
الشكل السابق يوضح أن ما يقرب من 60% من إجمالى العاملين بالكادر العام بالجهاز الإدارى تقع ضمن الشريحة الوسطى بالدرجات الوظيفية الأولى، الثانية، و الثالثة.

أما الدرجات الرابعة، الخامسة، و السادسة فتقترب من 40% تقريبا من ذلك الإجمالى، و هو ما يفسر ***قصور أداء الجهاز الإدارى*** إلى حد كبير، إذ أن النسبة العظمى من العاملين تقع فى فئة الرؤوساء الذين يتركون العمل لمرؤوسيهم الذين لا يتناسب عددهم مع حجم العمل المطلوب إنجازه، مع الأخذ فى الاعتبار أن ذلك الكادر يمثل 48% فقط من الجهاز الإدارى، فى الوقت الذى يستحوذ فيه ***الكادر الخاص*** على نسبة 51% كما أوضحنا سلفا.

رابعا؛ هيكل الأجور بالجهاز الإدارى:

ينقسم هيكل الأجور إلى ثلاثة أقسام رئيسة:

مجموعة الأجور و البدلات النقدية و العينية؛ (و التي تشمل بداخلها المرتب الأساسي و المكافأت و البدلات) و تمثل نسبة 88% من إجمالى الأجور، **مجموعة المزايا التأمينية** بنسبة 8%، و أخيرا **مجموعةالأجور الأجمالية والاحتياطيات العامة** بنسبة 4%.



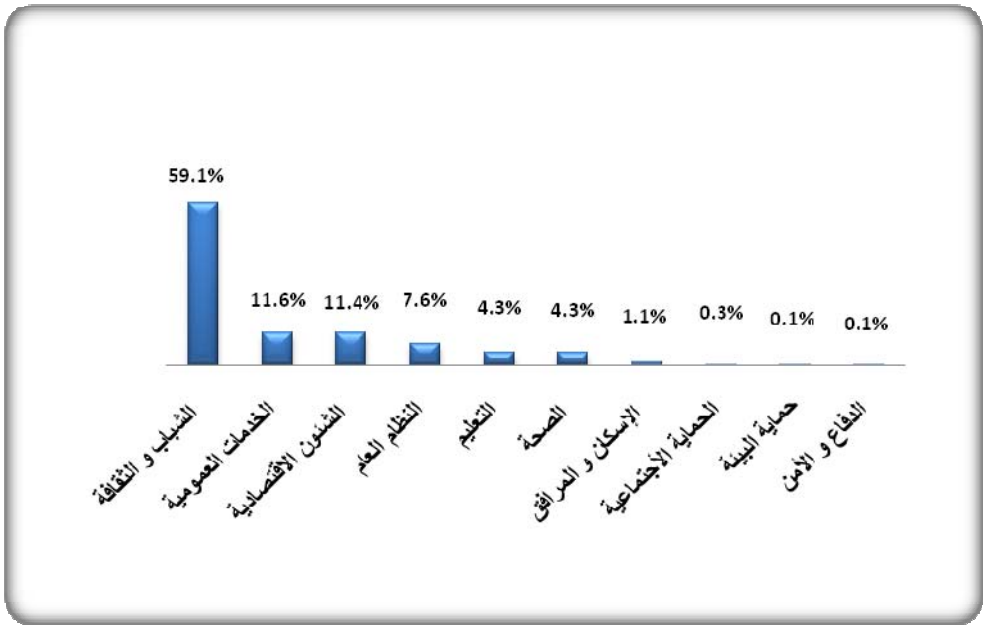
شكل رقم (4)؛ هيكل الأجور بالجهاز الإدارى

بلغت قيمة الأجور بموازنة العام المالى 2009- 2010 مبلغ 26.898.794.793 جنيها، يحصل الذكور منها على نسبة 76.1%، بينما تحصل الإناث على نسبة 23.9% من إجمالى الأجور بالجهاز الإدارى.

خامسا؛ تكاليف الأجور بالقطاعات الوظيفية:

بلغت **تكلفة الأجور** (الأجر الأساسى فقط مربوطا بالدرجة الوظيفية) بالقطاع الإدارى للدولة 2009-2010 مبلغ 940.880.148 مليون جنيهاً، يستحوذ الذكور علي نسبة 75 % من اجمالي هذه التكاليف، بينما تحصل الإناث علي نسبة 25 %.

يمثل قطاع الشباب و الثقافة النسبة الأعلي بين باقى القطاعات من حيث تكلفة الأجور و ذلك بنسبة 59.1 % من اجمالي التكلفة، يليه قطاع الخدمات العمومية بنسبة 11.6 %، أما أقل القطاعات من حيث التكلفة فهما قطاعى؛ الدفاع و الأمن القومي و قطاع حماية البيئة بنسبة 0.1 % لكل منهما، وفقاً للشكل التالى:



شكل رقم (5): تكاليف الأجور وفقاً للقطاعات الوظيفية

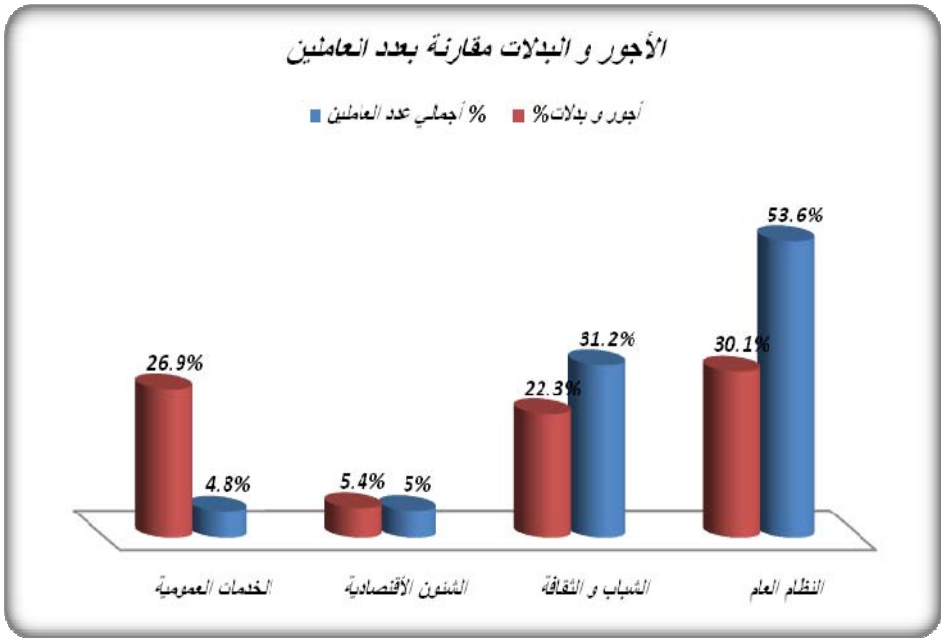
سادسا؛ تكاليف الأجور بالقطاعات وفقاً للنوع:

إن توزيع تكلفة الأجور علي القطاعات المختلفة - وفقاً للنوع الاجتماعى - توضح أن أعلي تكلفة للذكور بقطاع الشباب و الثقافة، حيث يستحوذ ذلك القطاع علي نسبة 64.5 % من أجمالي تكاليف الأجور للذكور و يعمل به 30.2 من أجمالي عدد الذكور، و هو الحال ايضا بالنسبة للإناث في قطاع الشباب و الثقافة حيث تمثل نسبة الإناث 42.9 % من إجمالي تكاليف الأجور للإناث و يعمل به 40.1 % من اجمالي عدد الإناث، أما أقل قطاع من حيث تكلفة الأجور فهو قطاع الدفاع و الأمن القومى بنسبة 0.1% للذكور، 0.03% للإناث.

إلا أن تحليل هيكل الأجور الشاملة (الأساسية و المتغيرة) على مستوى القطاعات الوظيفية يوضح أن :

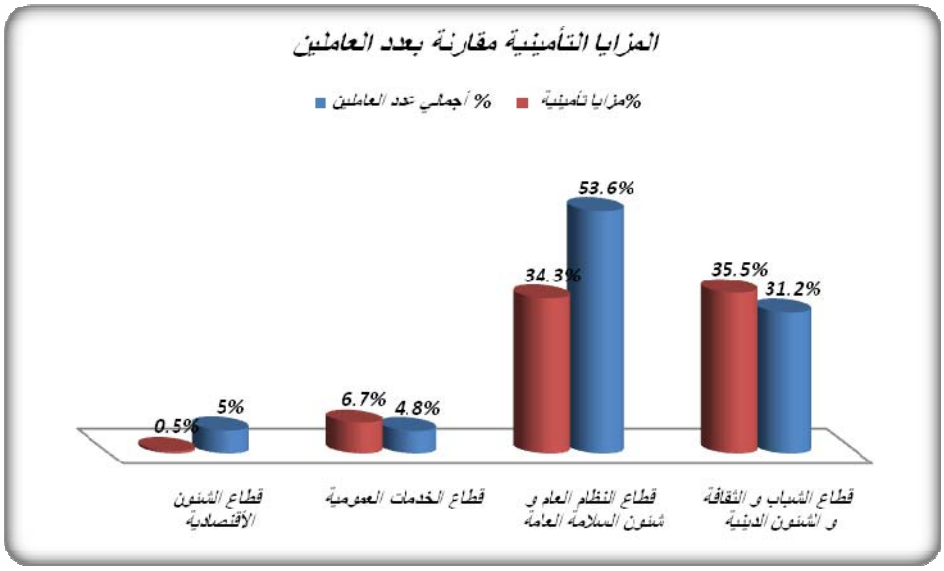
قطاع النظام العام و شئون السلامة العامة هو الأعلي من حيث الحصول علي ***أجور و بدلات نقدية و عينية*** بنسبة 30.1% من إجمالى ذلك البند لأنهم يمثلون 53.6% من إجمالى العاملين بالجهاز الإدارى للدولة، يليه ***قطاع الخدمات العمومية*** بنسبة 27% على الرغم من أن ذلك القطاع لا يمثل إلا 4.8% فقط من إجمالى العاملين بالجهاز الإدارى، ثم ***قطاع الشباب و الثقافة و الشئون الدينية*** الذى يمثل 31.2% من إجمالى العاملين و يحصلون على 22.3% من جملة الأجور و البدلات.

إن التباين الواضح و عدم التناسب بين نسب العاملين بالقطاعات الثلاث و حصصهم من الأجور و البدلات النقدية يعصف بمبدأ المساواة، و يمثل تمييزا واضحا لفئة من الموظفين العموميين على حساب فئات أخرى فى نفس الجهاز الإدارى.



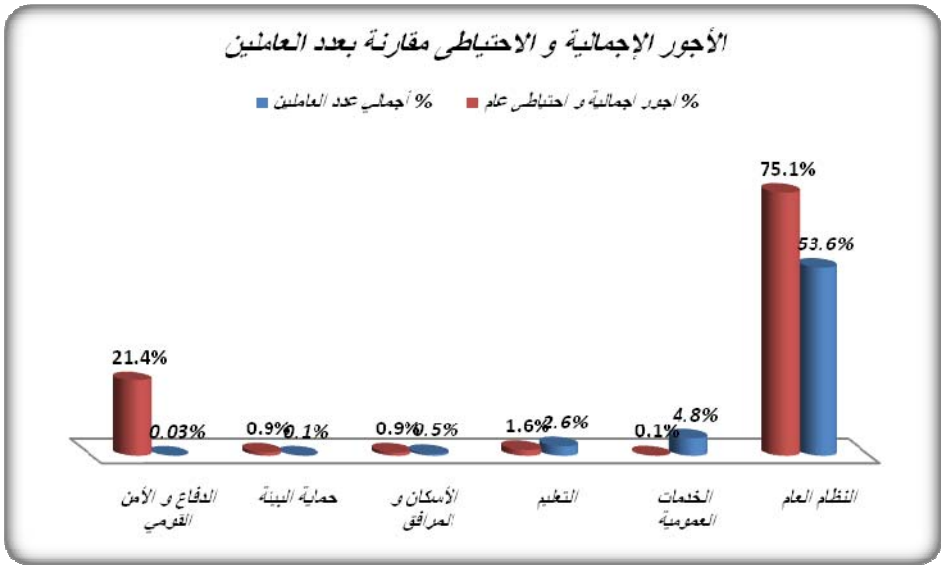
شكل (6) الأجور و البدلات مقارنة بعدد العاملين

<u>و على مستوى المزايا التأمينية</u>؛ يحصل قطاع الشباب و الثقافة على النسبة العظمى من جملة ذلك البند بواقع 35.5% و يمثل نسبة 31.2% من جملة العاملين، فى حين يحصل قطاع النظام العام على نسبة 34.3% من المزايا التأمينية على الرغم من أنهم يمثلون 53.6% من جملة العاملين، يتضح التباين أيضا على مستوى قطاعين آخرين؛ فبينما يمثل قطاع الخدمات العمومية نسبة 5% من العاملين وقطاع الشئون الاقتصادية 4.8% فإنهم يحصلون على نسبة 7% ، 0.5% على التوالى من جملة المزايا التأمينية.



شكل رقم (7) المزايا التأمينية مقارنة بعدد العاملين

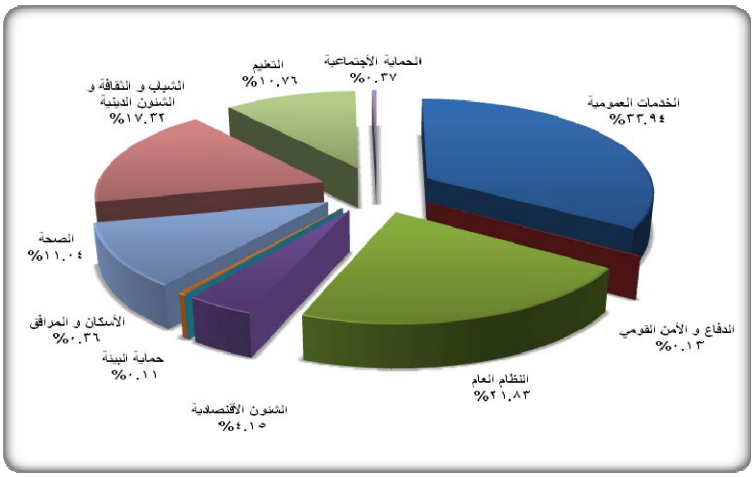
أما التناقض الصارخ فيتضح فى بند ***الأجور الإجمالية و الاحتياطيات العامة*** التى يستحوذ عليها قطاعى النظام و الأمن العام، و الخدمات العمومية العامة بواقع 96.5% من جملة الأجور الإجمالية و الاحتياطى العام بنسبة 75.1%، 21.4% لكل منهما على التوالى، و ذلك على حساب باقى القطاعات الوظيفية الأخرى.



شكل رقم (8) الأجور الإجمالية و الاحتياطيات العامة مقارنة بعدد العاملين

سابعا؛ المكافآت بالجهاز الإدارى:

بلغت جملة المكافآت بالجهاز الإدارى للدولة مبلغ 12.314.285.999 جنيها، 70% منها لصالح الذكور، 30% للإناث.

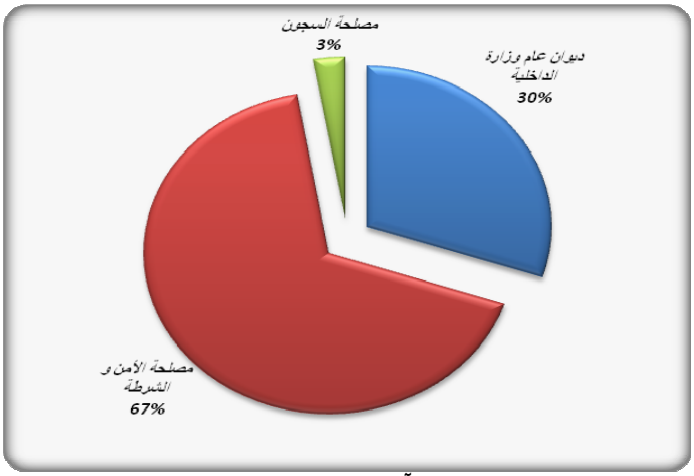


شكل رقم (9): إجمالى مكافآت العاملين بالجهاز الإدارى

كان ***قطاع الخدمات العمومية*** العامة صاحب النصيب الأكبر من المكافآت بمبلغ 4.179.637.999 مليار جنيها، بنسبة 34% من جملة المكافآت بالجهاز الإدارى للدولة على الرغم من أنه لا يمثل سوى 4.8% من جملة العاملين بالجهاز الإدارى.

تستحوذ مصلحة الضرائب العامة – ضمن ذلك القطاع – بقيمة 1.574.835.000 جنيها بنسبة 38% من إجمالى مكافآت قطاع الخدمات العمومية العامة، تليها مصلحة ضرائب المبيعات بقيمة 633.709.000 جنيها بنسبة 15%، ثم مصلحة الضرائب العقارية بقيمة 44.000.000 جنيها بنسبة 11%، و مصلحة الضرائب على الجمارك بقيمة 410.508.000 جنيها بنسبة 10% ، ديوان عام وزارة المالية بقيمة 303.760.000 جنيها بنسبة 7%، رئاسة الجمهورية بقيمة 164.089.000 جنيها بنسبة 4%، ليتقاسم بعد ذلك عدد 32 وحدة نسبة 15% المتبقية، مابين 1% و أقل من ذلك بكثير.

يأتى ***قطاع النظام العام و شئون السلامة العامة*** فى المرتبة الثانية من حيث مخصصات المكافآت بقيمة 2.678.861.000 جنيها بنسبة 22% من جملة مكافآت الجهاز الإدارى. تستحوذ مصلحة الأمن و الشرطة على نصيب الأسد من مكافآت ذلك القطاع بقيمة 1.805.668.000 جنيها بنسبة 67%، ثم ديوان عام وزارة الداخلية بقيمة 809.050.000 جنيها بنسبة 30%، و أخيراً مصلحة السجون بقيمة 73.143.000 جنيها بنسبة 3 %فقط .



شكل رقم(10): هيكل المكافآت بقطاع النظام العام وشئون السلامة العامة

ويأتى ***قطاع الشباب و الثقافة و الشئون الدينية*** فى المرتبة الثالثة من حيث المكافآت بقيمة 2.132.539.000 جنيها بنسبة 17% تقريباً، يستحوذ الأزهر الشريف على 1.549.834.000 جنيها بنسبة 73% من جملة مكافآت ذلك القطاع، يليه نشر الدعوة الإسلامية بقيمة 490.809.000 جنيها بنسبة 23%، و يتبقى 4% فقط لكل من ديوان عام المجلس الأعلى للثقافة، الأمانات الفنية، المركز القومى لثقافة الطفل، رئاسة قطاع الانتاج الثقافى، المركز الفنى للمسرح، البيت الفنى للفنون الشعبية، المركز القومى للسينما، المركز القومى للمسرح، قطاع الفنون التشكيلية، وزارة الإعلام.

يأتى ***قطاع الصحة*** فى المرتبة الرابعة من حيث جملة المكافآت بقيمة 1.359.220.000 جنيها بنسبة 11%، يستحوذ ديوان عام الوزارة على 1.100.811.000 جنيها بنسبة 81% من جملة المكافآت بذلك القطاع، تاركاً النسبة الباقية 19% لكافة الهيئات الإدارية بقطاع الصحة و التى يصل عددها إلى 33 هيئة.

يتساوى ***قطاع التعليم*** مع الصحة فى نسبة المكافآت بواقع 11% تقريبا، يستحوذ ديوان الوزارة على 1.325.219.000 جنيها بنسبة 59% من جملتها، ثم تعليم جامعة الأزهر على 403.226.000 جنيها بنسبة 31%، ثم وزارة التعليم العالى بقيمة 89.416.000 جنيها بنسبة 7%، أكاديمية السادات للعلوم الإدارية بقيمة 13.950.000 جنيها بنسبة 2%، مصلحة الكفاية الانتاجية بقيمة 29.238.000 جنيها بنسبة 1%، و لا يتبق شىء لكل من مدينة البعوث الإسلامية أو المجلس الأعلى للجامعات.

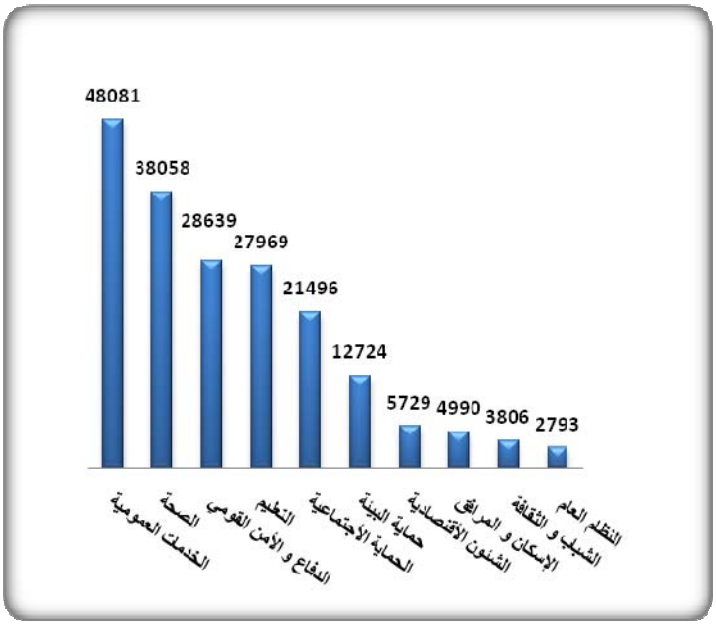
تمثل القطاعات السابقة نسبة 95% من جملة المكافآت بالجهاز الإدارى، و يتبقى قطاعى الشئون الاقتصادية بقيمة 510.838.000 جنيها بنسبة 4%، و الحماية الاجتماعية فى المركز الأخير 45.507.000 جنيها بنسبة 1%، و لا يبقى أى شىء من بند المكافآت لكل من قطاعى الإسكان و المرافق، و حماية البيئة.

سابعا؛ المتوسط السنوي للمكافآت بالقطاعات الوظيفية:

بلغ متوسط المكافآت بالجهاز الإدارى مبلغ 6862 جنيه سنويا لكل عامل، إلا أنه عند تقسيم مكافآت كل قطاع وظيفى على عدد عاملي ذلك القطاع فإن متوسط المكافآت يختلف من قطاع إلى آخر على النحو التالى:

يمثل قطاع الخدمات العمومية العامة النسبة الأعلى بين قطاعات الدولة من حيث متوسط المكافآت بمتوسط 48081 جنيه سنويا، يليه قطاع الصحة بمتوسط 38058 جنيه سنويا، ثم قطاع الدفاع و الأمن القومى

بمتوسط 28639 جنيه سنويا، ثم قطاع التعليم بمتوسط 27969 جنيه سنويا، قطاع الحماية الاجتماعية بمتوسط 21496 جنيه سنويا، ثم حماية البيئة بمتوسط 12724 جنيه سنويا،



شكل رقم (11): توزيع متوسط المكافآت بالقطاعات المختلفة

ثم الشئون الاقتصادية 5729 جنيه سنويا، الاسكان و المرافق 4990 جنيه سنويا، الشباب و الثقافة 3806 جنيه سنويا، و أخيرا قطاع النظام العام بمتوسط 2793 جنيه سنويا، وفقا للشكل المقابل:

خاتمة؛

- يعانى الجهاز الإدارى من تشوهات هيكلية تتمثل فى تركز نسبة 60% من جملة الكادر العام فى فئة كبار الموظفين، فضلا عن أن ذلك الكادر لا يمثل سوى 48% فقط من جملة الجهاز الإدارى، مما يؤدى إلى قصور شديد فى فعالية أداء ذلك الجهاز.
- تستحوذ القطاعات السيادية بالجهاز الإدارى (خدمات عمومية، النظام و الأمن العام) على النسبة العظمى من بنود موازنة الأجور (أجور وبدلات، مزايا تأمينية و عينية، أجور اجمالية و احتياطيات عامة، ومكافآت) على حساب القطاعات الأخرى بما يخل بمبدأى عدالة التوزيع، و تساوى الأجور عن الأعمال المتساوية القيمة.

توصيات؛

- تقليص حجم الكادر الخاص بالجهاز الإدارى و توزيعه على كل من الهيئات الخدمية و الإدارة المحلية.
- تدعيم قاعدة الدرجات الوظيفية الدنيا لتفعيل أداء الجهاز الإدارى.
- ضرورة ضم الأجور المتغيرة إلى المرتبات الأساسية لكافة العاملين بالجهاز الإدارى على مختلف درجاتهم الوظيفية تحقيقا لمبدأ العدالة الإجتماعية، و تعزيزا لمبدأ الشفافية من حيث الوقوف على حقيقة ما يتقاضاه كل فرد فى الجهاز الإدارى بداية من رئيس الجمهورية وصولاً إلى نهاية السلم الوظيفى.
- تنفيذ حكم محكمة القضاء الإدارى بزيادة الحد الأدنى للأجور إلى مبلغ 1200 جنيها شهريا لتحفيز العاملين على رفع مستوى الأداء، مع ربط الحد الأدنى للأجور ليتناسب مع أسعار السلع و الخدمات.