

## البطالة المقنعة في قطاع الحكومة - مع إشارة خاصة لمحافظة المنيا

### "رؤية سوسيولوجية ومقاربة ميدانية"

أ.د. علي عبد الرازق إبراهيم\*

#### المخلص :

الهدف الرئيسي لهذه الدراسة هو التحقق من وجود أو عدم وجود بطالة مقنعة في بعض الجهات الحكومية الحيوية بمحافظة المنيا، وتحديد أكثر الجهات التي يوجد بها بطالة مقنعة وكذلك أقلها. وقد استخدمت الدراسة منهج دراسة الحالة، وجمعت في استخدام هذا المنهج بين التحليل الكمي والتحليل الكيفي. وفي جمع البيانات، اعتمدت على البيانات الثانوية المتوفرة في التعدادات السكانية والمسوح والنشرات الدورية. كما اعتمدت الدراسة على دليل المقابلة، الذي تضمن بنودا عن مؤشرات البطالة المقنعة، وتتلخص في عدد من العناصر تتعلق بكيفية توزيع الموظفين على الأعمال والمهام الوظيفية، وحجم الأعباء الوظيفية، ومظاهر العجز والزيادة، وتأثير الميكنة والحاسب الآلي في تخفيف الأعباء الوظيفية، وعلاقة قانون الخدمة المدنية بالارتقاء بمستوى الأداء، وكيفية توظيف وقت العمل. كما اعتمدت الدراسة على الملاحظة المباشرة للباحث أثناء اجراء المقابلات، وخاصة ما يتعلق بدقة أداء العمل ومظاهر الانضباط والرقابة. وقد أجريت المقابلات في ست جهات حكومية بمحافظة المنيا، وهي التربية والتعليم، والصحة، والتموين، والتضامن، الشباب والرياضة، والتنظيم والادارة، الى جانب مقابلة مع أحد المتخصصين في علم الاجتماع. ومن أهم النتائج التي كشفت عنها الدراسة عدم دقة الصورة التي يصدرها الرأي العام عن قطاع الحكومة، والتي تركز فقط على وقف التوظيف، وتخفيض عدد العاملين. فالجانب الآخر يوضح أن هذا القطاع يشهد تطورات ايجابية تصب في صالح تحقيق التوظيف الأمثل للعمالة. وقد انتهت الدراسة إلى عدد من الادلة الواقعية على بقاء الصورة الذهنية القديمة عن قطاع الحكومة، وتكشف عن مظاهر وشواهد عديدة للبطالة المقنعة في هذا القطاع.

---

\* أستاذ علم الاجتماع، كلية الآداب - جامعة المنيا.

فقطاع الحكومة قد حقق خسارة كبيرة في عدد العاملين به على مدار عامين فقط، وما تزال الفرص كبيرة للاستمرار في هذا التوجه في ضوء الاتجاه للخصخصة، ويوجد عدم توازن في عدد العاملين وفقا للدرجات المالية والمجموعات الوظيفية. والأهم من ذلك، هو سوء التوظيف الناتج عن سوء توزيع العمالة بقطاع الحكومة، إذ أن كل الجهات أجمعت على وجود عجز حقيقي في الوظائف التخصصية، يقابله فائض في الوظائف والمهام (العادية) غير التخصصية.

**الكلمات المفتاحية :** البطالة المقنعة - العمالة الزائدة - الوصف الوظيفي - مستوى الأداء - وقت العمل - التقارير الدورية.

## **Disguised Unemployment in Government Sector – A Special Reference to Minya Governorate " Sociological Vision and A Field Approach "**

### **ABSTRACT**

The main objective of this study is to verify the existence or absence of disguised unemployment in government sector, and in some vital agencies in Minya Governorate. The study used the case study method and in using this approach it combined quantitative and qualitative analysis. In data collection, it relied on secondary data and interview index which was applied in a number of governmental agencies.

The study revealed evidences of disguised unemployment in government sector. The government has achieved a great loss in its employees over only two years and there are still great opportunities to continue this trend. There is an imbalance in the numbers of employees according to financial grades and job groups. More importantly, there is a real deficit in specialized jobs, and a surplus in non – specialized ones.

The study concluded with the fact that the government sector is witnessing positive developments that are in favor of achieving optimal size of employment.

**Key Words:** Disguised unemployment – Redundant employment – Job description – Job performance – Work time – Periodic reports.

## المقدمة :

لا يستطيع أحد أن يتشكك في خطورة البطالة، فالبطالة تعني فقد العمل، والعمل هو الحياة بمعناها الحقيقي، فماذا تعني الحياة بدون العمل (علي عبد الرازق، ٢٠١٧)<sup>(١)</sup> فمن خلال العمل تتحدد قيمة الفرد ويشعر الإنسان بوجوده. والعمل من الحقوق الإنسانية الأصيلة. ويحدد العمل وضع الفرد وترتيبه في التدرج الاجتماعي. ونوع العمل يعطي للفرد مستوى معيناً من الهيبة والاحترام التي يضيفها المجتمع. لكل هذا، ليس من المستغرب أن تكون البطالة unemployment من أهم القضايا والموضوعات التي تشغل اهتمام كل قطاعات المجتمع ومختلف فئاته. إن هذه القضية باختصار هي قضية مجتمع، إذ تعد من القضايا الاستراتيجية التي تضعها الحكومات على رأس أولوياتها. فجاح أية حكومة يقاس بنجاحها في التخفيف من البطالة وتخفيض معدلاتها، أو على الأقل تثبيت هذه المعدلات.

إنها البطالة التي هي من الموضوعات القليلة التي تلتقي فيها اهتمامات كل من الأفراد والحكومة في وضعها نصب الأعين كأولوية أولى. فمن منا لا يشغله أمر البطالة، ومن منا لا ينشغل ليل نهار بموضوع التشغيل عموماً، والبحث عن فرصة عمل لائقة له أو لأحد من أقاربه، أو قل مباشرة لأحد من أبنائه أو بناته. ومن منا لا ينفق كل ما يملك، من أجل تأمين تعليم جيد لأولاده تحقيقاً للأمل الأوحد وهو الالتحاق بعمل مرموق.

والملفت للنظر، إنه رغم أهمية قضية البطالة إلا أنها من أكثر الموضوعات التي تختلط فيها الحقائق بالشائعات، والتخمينات، بل والأكاذيب. فالكثير يتحدث عن البطالة عن علم وبدون علم، لكن القليل هم من يعرفون الحقائق. وهذا هو السبب الرئيسي الذي دفعني أنا شخصياً للاهتمام بدراسة الموضوع برؤية سوسيولوجية مختلفة مجتهداً قدر استطاعتي في تجميع الحقائق والمعلومات من مصادرها الموثقة ومدققاً لها باستخدام الأساليب والمناهج العلمية المتعارف عليها.

ولعله من المفيد لهذا التقديم إيجاز بعض الاعتبارات المهمة قبل الخوض في التفاصيل، وذلك على النحو التالي :

(١) علي عبد الرازق إبراهيم، علم اجتماع العمل، أسس نظرية ودراسات تطبيقية، دار التيسير للطباعة والنشر، المنيا، ٢٠١٧.

**أولاً -** البطالة ليست - كما يظن البعض - مشكلة تختص بها دولة بعينها او مجموعة من الدول. فالبطالة - قولاً واحداً - ليست مشكلة مصرية، بل هي مشكلة عالمية تعاني منها معظم بل ربما كل الدول (المغربي، لمياء محمد، ٢٠١٥)<sup>(١)</sup>، الغنية قبل الفقيرة، المتقدمة وغير المتقدمة، العربية وغير العربية. بل ان دول الخليج العربية المصدرة للنفط والمستوردة للعمالة من كل أنحاء المعمورة، تتشغل الآن بأمر البطالة بنفس القدر، إن لم يكن أكثر من معظم الدول.

**ثانياً -** البطالة ليست قضية عددية، بمعنى أن المشكلة لا يمكن اختصارها في حصر أعداد المتعطلين، وحساب معدلاتهم، وتخفيض الأعداد والمعدلات. فالبطالة - أولاً وقبل كل شيء - مشكلة نوعية تنطوي على تفاصيل عديدة مركبة ومعقدة تتعلق بنوعية المتعطلين، وأعمارهم ومدة التعطل، ومستويات التعليم، وخلفياتهم الريفية - الحضرية، وحالتهم الاجتماعية، وأسلوب حياتهم وثقافتهم العامة والفرعية، وتطلعاتهم واتجاهاتهم وطموحاتهم في ظل مستجدات الحياة.

**ثالثاً -** البطالة ليست مشكلة اقتصادية فقط، بل هي مشكلة اقتصادية اجتماعية وثقافية معقدة. ومواجهة هذه المشكلة لا يكون ببساطة - كما يظن البعض - بإصدار قرار سياسي أو سيادي لتوظيف المتعطلين أو تشغيل بعض منهم. فقد ثبت بالدليل القاطع أن هذا ليس هو الحل الصحيح وأنه أشبه بمسكن مؤقت يعالج العرض وتظل المشكلة كما هي، بل ربما تتفاقم، حيث تترتب على ذلك زيادة الضغوط المجتمعية المطالبة بهذا المسار الخاطيء. فالأمر يحتاج لدراسة متأنية وتحليل شامل متعمق لكل جوانب المشكلة وأبعادها المختلفة.

**رابعاً -** البطالة - حالها كحال الظاهرة الاجتماعية - تنصف بالنسبية (الجيلاني، شرقي، ٢٠١٥)<sup>(٢)</sup>، وهذا يعني أن المشكلة تختلف باختلاف الزمان والمكان. فمشكلة البطالة

(١) لمزيد من التفاصيل أنظر : لمياء محمد المغربي، البطالة في الوطن العربي، المشكلة وآليات المعالجة، شؤون عربية، جامعة الدول العربية، ةالأمانة العامة، ع ١٦١، ٢٠١٥.

(٢) أنظر : شرقي الجيلاني، أثر الاستثمارات الأجنبية المباشرة على معدلات البطالة في البلدان العربية، دراسة اقتصادية وقياسية، المؤتمر الدولي العلمي حول : الاستثمار الأجنبي المباشر والتنمية في الوطن العربي، مركز البحوث وتطوير الموارد البشرية، رماح وامعة لاهاي، الأردن، ٢٠١٥.

هذه الأيام تختلف في طبيعتها وأنماطها وعواملها عما كانت عليه في السنوات العشر الماضية أو ما سبقها. كذلك تختلف المشكلة في المجتمعات الرأسمالية عن المجتمعات الاشتراكية. ومن الطبيعي أن تختلف البطالة في الريف عن الحضر، وفي الاقتصاديات الزراعية عن الاقتصاديات الصناعية والخدمية. فمن المعروف مثلا أن النمط السائد للبطالة في الزراعة هو البطالة الموسمية أو البطالة المقنعة، في حين أن البطالة الفنية هي النمط الغالب في الصناعة والخدمات.

**وأخيرا -** فإن القضية يحاط بها نقاط غموض عديدة وصعوبات مختلفة وربما أخطاء فادحة، وأهمها ما يتعلق بإشكاليات تعريف المفاهيم، وأساليب القياس (Blyton and Jenkins, 2007)<sup>(1)</sup>، وتعريف المتعطلين. فكل هذه وغيرها لها علاقة بدقة البيانات التي ترد عن البطالة والمتعطلين، ومدى فهم المبحوثين للأسئلة التي توجه لهم وصحة البيانات التي يدلون بها. فالناس - أولا وأخيرا - هم المصدر الرئيسي للبيانات التي ترد عن البطالة، تلك البيانات التي تقاس وفقا لها البطالة، ويتم بناء عليها حصر أعداد المتعطلين وحساب معدلاتهم. وأي خطأ خلال مراحل جمع البيانات وتحليلها وصولا للنتائج يؤثر في العملية برمتها، وهو أمر متوقع وشائع.

لكل هذا تأتي أهمية هذه الدراسة المتواضعة التي تجتهد في استجلاء جوانب الغموض العديدة التي تحيط بالبطالة والتي أشرنا لبعضها باختصار في هذه المقدمة.

### الإشكالية والمنهجية :

الموضوع الرئيسي للدراسة الراهنة هو البطالة المقنعة في قطاع الحكومة، ذلك الموضوع الشائك الذي يحيط به العديد من جوانب الغموض. والإشكالية هنا أن عموم الشعب المصري ما يزال يتعلق بقطاع الحكومة على أمل أن يجد فيه ضالته، ويرى في هذا القطاع تأمينا لحياته ومستقبله، والدولة تنتظر للقطاع الحكومي برؤية مختلفة تتطرق من وجود أعداد متزايدة بهذا القطاع، وتخطط لتخفيض هذه الأعداد، أو تعمل على إعادة توزيعها بالشكل الذي يضمن التوظيف الأمثل للكوادر الحكومية.

(1) للمزيد :

Paul Blyton & Jean Jenkins, Key Concepts in Work, Sage Pub. LTD., London, 2007.

وبنظرة مدققة ومتأنية للدراسات السابقة التي تناولت موضوع البطالة المقنعة، نجد أن هذه الدراسات تسير في اتجاهات مختلفة تتفق وطبيعة المرحلة والتوجه السائد والسياسات الحكومية المطبقة، وذلك على النحو التالي :

أولاً - الدراسات التي تناولت قضية البطالة المقنعة إما بصورة عامة وربما كانتابعات أولية، أو بصورة غير مباشرة ضمن ما يعرف بالبطالة الجزئية أو العمالة الناقصة underemployment، دون الخوض في الإشكاليات البحثية الحقيقية المتعلقة بالبطالة المقنعة. ومن هذه الدراسات، تلك التي أشارت لمفهوم البطالة المقنعة (لمياء عبد المنعم، ٢٠١٥)<sup>(١)</sup>، (بوعموشة، ٢٠١٦)، (رجب عليوة، ٢٠١٧) ووفقا للتعريفات، يمكن استنباط بعض المؤشرات لقياس البطالة المقنعة وأهمها العمالة الزائدة، وعدم تناسب أعداد الموظفين مع الاحتياجات والوظائف. أما ما يتعلق بالعمالة الناقصة أو البطالة الجزئية، فقد أجمعت معظم الدراسات (Blyton and Jenkins, 2007)<sup>(٢)</sup> على أن أهم مؤشراتنا هي: (١) التوظيف دون المستوى للتعليم والمهارات. (٢) انخفاض متوسط عدد أيام العمل أسبوعيا ومتوسط ساعات العمل يوميا. (٣) انخفاض الأجر ومتوسط الدخل والبحث عن وظيفة أو عمل آخر بجانب العمل الحالي. ومن ناحية أخرى، هناك فريق من العلماء الذين يعتبرون العمالة الناقصة مظهرا من مظاهر تجزؤ سوق العمل (Luis and Susan, 2015)<sup>(٣)</sup>، تلك الظاهرة التي توجد في معظم الدول. والتي تجسد الفروق في الأجور والمزايا الأخرى بين القطاع الرسمي والقطاع غير الرسمي، والفجوة النوعية الشاسعة الناتجة عن هذه التباينات.

(١) للمزيد : لمياء عبد المنعم، مرجع سابق - أيضا :

- نعيم بوعموشة، الشباب الجامعي وهاجس البطالة، دراسة ميدانية بكلية العلوم الانسانية والاجتماعية بجامعة جيجل، مجلة جيجل للعلوم الانسانية والاجتماعية، مركز جيجل للبحث العلمي، ع ٢٠، مايو ٢٠١٦  
- رجب عليوة على حسين، بطالة المتعلمين في مصر، الأسباب والمواجهة في ضوء بعض التجارب العالمية، التربية المعاصرة، رابطة التربية الحديثة، مج ٢٤، ع ٧٥، فبراير ٢٠٠٧.

(2) Blyton, P. and Jenkins, J., Op. Cit.

(3) Luis Rone Caceres and Susan Ann Cacers, Underemployment in Latin America, the Journal of Developing Areas, College of Business, Vol. 43, No. 3, Tennessee State UNV., 2015.

ثانياً - الدراسات التي اهتمت اهتماما مباشرا بمشكلة العمالة الزائدة كأحد المؤشرات الإجرائية الصريحة للبطالة المقنعة، وتناولت قضايا بحثية محددة، وأهمها مؤشرات البطالة المقنعة، وكيفية تقدير حجم العمالة الزائدة وحملت هذه الدراسات عناوين مباشرة في هذا الاتجاه، كدور الإدارة في تنظيم وقت العمل (محمد، حسين سيد، ١٩٨٧)<sup>(١)</sup>، وتنظيم وقت العمل والاستفادة بالعمالة الزائدة (كاظم، حسين رمزي، ١٩٨٨)<sup>(٢)</sup>، وظاهرة البطالة المقنعة في قطاع الخدمات الحكومية، ومحاولة استطلاعية لقياسها (محمود مصطفى وعلي عبد الرازق، ١٩٨٨، ١٩٩٤)<sup>(٣)</sup> ومشكلة تخطيط القوى العاملة بالمحافظات لتحديد الفائض والعجز من العمالة (عبد العال، جمال سيد، ١٩٩٩)<sup>(٤)</sup> والعمالة الزائدة، التحديد، والتوجيه، والتأمين (حسين، نبيل توفيق، ٢٠٠١)<sup>(٥)</sup>. ومن بين القضايا البحثية التي انشغلت بها هذه الدراسات الاعتراف بوجود فائض في العمالة بالحكومة، بل وسوء استخدام وقت العمل والضوابط المستخدمة لتنظيم الوقت، وكيفية الانتفاع بوقت العمل. كذلك إشكالية العمالة الزائدة، ومظاهرها، ومؤشراتها، ومحاولات استطلاعية لوضع مقياس للبطالة المقنعة.

- 
- (١) حسين سيد أحمد محمد، دور الإدارة في تنظيم وقت العمل، التنمية الادارية، س ٩، ع ٣٤، الجهاز المركزي للتنظيم والادارة، القاهرة، يناير، ١٩٨٧.
- (٢) حسين رمزي كاظم، تنظيم وقت العمل والاستفادة بالعمالة الزائدة، التنمية الادارية، س ٠١، ع ٣، الجهاز المركزي للتنظيم والادارة، القاهرة، ابريل، ١٩٨٨.
- (٣) محمود مصطفى كمال محمد، وعلي عبد الرازق إبراهيم، ظاهرة البطالة المقنعة في قطاع الحكومة، دراسة استطلاعية بمدينة المنيا، مؤتمر دور المحليات في تنمية القرية، المعهد العالي للخدمة الاجتماعية، أسوان، ١٩٨٩. أيضا : محمود مصطفى كمال محمد، وعلي عبد الرازق إبراهيم، نحو التوصل إلى مقياس للبطالة المقنعة بالتطبيق على بعض المؤسسات الحكومية، المجلة العلمية لكلية الآداب بجامعة المنيا، ع ١٣، أغسطس ١٩٩٤.
- (٤) جمال سيد عبد العال، دراسة شاملة لتخطيط القوى العاملة بالمحافظات، لتحديد الفائض والعجز من العمالة، التنمية الادارية، س ١٢، ع ٤٦/٤٧، الجهاز المركزي للتنظيم والادارة، القاهرة، ابريل، ١٩٩٩.
- (٥) نبيل توفيق حسين، العمالة الزائدة : التحديد، والتوجيه، والتأمين، التنمية الادارية، الجهاز المركزي للتنظيم والادارة، س ٢٢، ع ٩٠ / ٩١، القاهرة، ٢٠٠١.

وقد كشف هذه الدراسات عن مؤشرات مهمة، منها أن حوالي ١٥% من العمالة بالحكومة كانت عمالة زائدة، بجانب بعض المظاهر السلبية المتمثلة في سوء توزيع العمالة بقطاع الحكومة جغرافيا ووفقا للمجموعات الوظيفية. فالعمالة بالحكومة تتركز في عدد قليل من المحافظات، وتأتي القاهرة في المرتبة الأولى وتستحوذ على النصيب الأكبر، بجانب وجود فائض في الوظائف المكتنية والخدمات المعاونة، ويتركز معظمه في دواوين مديريات الخدمات بمعظم المحافظات، يقابله عجز في الوظائف الحرفية.

### ثالثاً -

الدراسات التي أجريت خلال العشر سنوات الماضية، وانطلقت من فرضية وجود عمالة زائدة بالحكومة وركزت جل اهتمامها على إشكاليات بحثية جديدة كالتوظيف الأمثل للعمالة بقطاع الحكومة. ومن عناوين تلك الدراسات يمكننا بسهولة ملاحظة ذلك التوجه، التدريب التحويلي : هل يسهم في التخلص من العمالة الزائدة (همام، نادية عبد الرحمن، ٢٠١١)<sup>(١)</sup>، تدريب العاملين بالحكومة لميكنة الخدمات المقدمة للمواطنين (القليوبي، مجدي أحمد وآخرون، ٢٠١٥)<sup>(٢)</sup>، واستخدام الأساليب الإدارية الحديثة والتكنولوجيا المتطورة للارتقاء بمستوى أداء الموظفين (صالح، رجاء عبد المنعم وآخرون، ٢٠١٧)<sup>(٣)</sup> والتدريب الإداري والمهني وتنمية الموارد البشرية (ثابت، عبير سمير، ٢٠١٧)<sup>(٤)</sup> وتقويم أداء العاملين بالجهاز الإداري (محمد، ماجدة محمد، ٢٠١٨)<sup>(٥)</sup>.

(١) نادية عبد الرحمن همام، التدريب التحويلي، هل يساهم في التخلص من العمالة الزائدة، التنمية

الإدارية، س ٢٨، ع ١٣١، الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة، القاهرة، يناير، ٢٠١١.

(٢) مجدي أحمد القليوبي وآخرون، تدريب العاملين في وحدات الجهاز الإداري لميكنة الخدمات المقدمة للمواطنين

(ملخص ورقة عمل)، الإدارة المركزية للبحوث، الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة، القاهرة، ٢٠١٥.

(٣) رجاء عبد المنعم صالح وآخرون، استخدام الأساليب الإدارية الحديثة والتكنولوجيا المتطورة للارتقاء بمستوى

أداء العاملين (ملخص ورقة عمل) الإدارة المركزية للبحوث، الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة، القاهرة، ٢٠١٧.

(٤) عبير سمير ثابت، التدريب الإداري والمهني ودوره في تنمية الموارد البشرية وقانون الخدمة المدنية، الإدارة

المركزية للبحوث، الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة، القاهرة، ٢٠١٧.

(٥) ماجدة محمد على محمد، تقويم أداء العاملين بالجهاز الإداري للدولة (ملخص ورقة عمل) الإدارة

المركزية للبحوث، الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة، القاهرة، ٢٠١٨.



الواضح أن هذه الدراسات، على اختلاف موضوعاتها، تجمعها تقريبا إشكالية بحثية واحدة وهي التعامل مع العمالة الزائدة بالحكومة من خلال اختبار آليات جديدة للارتقاء بمستوى الأداء بالحكومة وعلى رأسها مستويات الوعي بأهمية الوصف الوظيفي، وبرامج التدريب والتدريب التحويلي وتوظيف هذه البرامج في معالجة جوانب الخلل في توزيع العمالة، وادخال مناهج وأساليب متطورة لتقويم الأداء، كآليات حديثة للتحفيز على المنافسة والارتقاء بمستوى الأداء الفردي والمؤسسي.

وتعقبينا على الدراسات السابقة يتلخص في أمرين يتضح من خلالهما جوانب الجدة في الدراسة الراهنة :

**الأول :** يبدو أن الاهتمام بتحليل البطالة المقنعة والعمالة الزائدة، والذي تركز معظمه خلال الفترة ما بين نهاية الثمانينيات وأوائل العقد الأول من القرن العشرين. كان انعكاسا حقيقيا للسياسات الحكومية في مصر، التي بلغت ذروتها في ذلك الوقت بتطبيق سياسة التوظيف الكامل full – employment policy، والتقدم للتعيين العام وضمان تعيين حملة المؤهلات المتوسطة والعليا والمسرحين من القوات المسلحة في قطاع الحكومة. فقد كان منطقيًا أن تترتب على هذه السياسات وهذه التوجهات تزايد أعداد العاملين بالحكومة بمعدلات ثابتة ومستمرة، وبالتالي تحول الاهتمامات البحثية بمشكلة العمالة الزائدة.

**الثاني :** إن الدراسات التي اهتمت مباشرة بالبطالة المقنعة والعمالة الزائدة، وهي التي تعيننا في التحليل الراهن، ليست حديثة، إذ أنها أجريت تقريبا خلال فترة الثمانينيات أو قريبا منها، وتحتاج هذه الفرضيات والاستنتاجات لإعادة النظر في ضوء المستجدات والتوجهات الحديثة، خاصة وأن قضية العمالة بالحكومة ما تزال قضية ملحة في رأي المختصين والخبراء والساسة، بل وعموم المجتمع بمختلف فئاته.

فالدراسة الراهنة تجرى بعد قرابة أربعين عاما، حدثت خلالها تطورات عديدة، فتوجهات الحكومة قد تغيرت وتخلت تقريبا عن معظم السياسات وأهمها التوظيف الكامل والتقدم للتعيين العام، وتحديدًا وقف التوظيف بقطاع الحكومة، بل الاتجاه لتقليل عدد العاملين به. ويثير ذلك تساؤلات بحثية قديمة جديدة تحتاج للتحقق، وتجسد مشكلة الدراسة، ولعل أهمها الجدل المحتدم بين وجهة نظر الحكومة في المستوى الأعلى التي

تتجه لتخفيض عدد العاملين بالحكومة، ووجهة نظر الجهات الحكومية في المستويات الأدنى ومعهم رأي قطاع كبير من المجتمع، التي ما تزال تنتظر لقطاع الحكومة على أنه القطاع الواعد الذي تعول عليه آمال كبيرة في توفير فرص العمل والحراك للناس عموماً وللشباب ذوي المؤهلات الذين يشكلون القطاع الأكبر من الباحثين عن عمل.

فقطاع الحكومة لا يستوعب إلا ربع قوة العمل مقارنة بالقطاع الخاص الذي يعمل به الجزء الأعظم من قوة العمل في مصر. لكن قطاع الحكومة لا يزال هو القطاع المفضل، وذلك للمزايا العديدة التي تتوفر به، ولا تتوفر في القطاع الخاص. ومن هذه المزايا<sup>(١)</sup>: التأمينات الاجتماعية، والتأمين الصحي، وعقود العمل القانونية، والعمل الدائم لا المؤقت أو الموسمي. وفي المقابل، يعاني القطاع الخاص من نقص هذه المزايا، بل غيابها، بجانب زيادة عدد المؤقتين (٢ مليوناً تقريباً) وعدد الموسمين وذوي العمل المتقطع (ما يقرب من مليون).

هنا تكمن المشكلة البحثية في مناقشة هذا الجدل وذلك الخلاف ومحاولة حسمه وفقاً لشواهد وأدلة امبيريقية واقعية حديثة وموثقة

### أهداف الدراسة :

الهدف الرئيسي لهذه الدراسة هو التحقق من وجود أو عدم وجود بطالة مقنعة في قطاع الحكومة، ووصف هذه الظاهرة بتحديد أكثر الجهات وأقلها التي توجد بها بطالة مقنعة، ووصف المؤشرات الواقعية الدالة على ذلك.

الأهداف الفرعية :

- ١- تحديد كيفية توزيع الموظفين على الأعمال والوظائف.
- ٢- تحديد حجم الأعباء الوظيفية في الحكومة.
- ٣- تحديد مظاهر العجز والزيادة في التخصصات الوظيفية.
- ٤- توضيح تأثير الميكنة والحاسب الآلي في تخفيف الأعباء الوظيفية.

(١) الجهاز المركزي للتعبئة العامة والاحصاء، النشرة السنوية المجمع لبحث القوى العاملة ٢٠١٧، مرجع

رقم : ١٠٢٢١٢١٧١٠ - ٢٠١٧، ابريل ٢٠١٨.

- ٥- الكشف عن طبيعة العلاقة بين قانون الخدمة المدنية، وتجويد التقارير الدورية، ومستوى الأداء بالحكومة.
- ٦- تحديد صور استغلال وقت العمل.

### تساؤلات الدراسة :

تثير الدراسة الراهنة تساؤلا رئيسيا، تتفرع منه بعض التساؤلات الفرعية كالتالي :

**التساؤل الرئيسي :** إلى أي مدى توجد بطالة مقنعة في قطاع الحكومة؟ ما المؤشرات الواقعية الدالة على وجود البطالة المقنعة؟ ما أكثر الجهات التي توجد بها بطالة مقنعة؟ وما أقل الجهات؟ :

١. كيف يتم توزيع الموظفين على الأعمال التي يعملون بها؟ هل يتم ذلك وفقا لبطاقة الوصف الوظيفي أم وفقا لحاجة العمل؟ وما مدى وعي الجهات الحكومية والموظفين بالمهام الوظيفية وبحقوقهم وواجباتهم في الوظائف التي يعملون بها؟
٢. ما حجم الأعباء الوظيفية في قطاع الحكومة؟ وما مدى التوافق والتوازن بين عدد الموظفين وحجم الأعباء؟ وهل للمستجدات التي طرأت على قطاع الحكومة (وقف التعيين - التقاعد - انتهاء الخدمة) تأثير سلبي أو ايجابي على مستوى الأداء والانجاز؟
٣. ما مظاهر العجز والزيادة في المهام الوظيفية في الجهات الحكومية عموما؟ وفي التخصصات الوظيفية وفقا للمجموعات الوظيفية النوعية؟ ما أكثر التخصصات أو الوظائف التي يوجد بها زيادة، أو كفاية، أو عجز؟
٤. ما مدى فعالية برامج التدريب عموما والتدريب التحويلي تحديدا في اعادة توزيع الموظفين من المواقع التي يوجد بها فائض لتلك التي بها عجز؟
٥. ما مدى تأثير التوسع في ميكنة الوظائف واستخدام الحاسب الآلي في تحسين مستوى الأداء بالحكومة؟ وهل الميكنة والحاسب يسهم في تخفيف الأعباء الوظيفية، أم العكس؟ وما مدى التقدم في ذلك؟ وما الجهات التي تتقدم بسرعة في هذا الاتجاه؟ وما أهم المهام الوظيفية التي تتجه بايقاع اسرع لتصبح مميكنة؟ وما الرؤية المستقبلية لذلك؟
٦. ما أهم انعكاسات قانون الخدمة المدنية على مستوى التقارير الدورية؟ ومستوى الأداء بقطاع الحكومة؟ ما علاقة كل ذلك بحسن توظيف العمالة بالحكومة؟

٧. كيف يتم استغلال وتوظيف وقت العمل؟ وما أهم مظاهر سوء استغلال وقت العمل؟ وكيف يتم التعامل معها؟

### منهج الدراسة وأدوات جمع البيانات :

الدراسة الراهنة دراسة كيفية تجتهد في وصف ظاهرة البطالة المقنعة في بعض الجهات الحكومية الحيوية بمحافظة المنيا، وذلك بتحديد أكثر الجهات، وأقل الجهات التي يوجد بها بطالة مقنعة. لذلك، فإن منهج دراسة الحالة case study method، هو أنسب المناهج لتحقيق هذا الهدف، وإن كنا نجمع في استخدام هذا المنهج بين التحليل الكمي والتحليل الكيفي. وقد استخدم التحليل الكمي بالاعتماد على البيانات الاحصائية الموثقة من الجهات الرسمية المعتمدة كالجهاز المركزي للتعبئة العامة والاحصاء، والمؤشرات المتعارف عليها في القياس. أما التحليل الكيفي، فقد اعتمد على البيانات التي تم الحصول عليها مباشرة من القيادات الحكومية بالجهات المختارة.

ولجمع البيانات، اعتمدت الدراسة على البيانات الثانوية secondary data، المتوفرة في التعدادات السكانية والمسوح والنشرات الدورية. كما اعتمدت الدراسة على دليل المقابلة interview index، الذي تضمن بنودا عن مؤشرات البطالة المقنعة، وتتلخص في عدد من العناصر تتعلق بكيفية توزيع الموظفين على الأعمال والوظائف، وحجم الأعباء الوظيفية، ومظاهر العجز والزيادة، وتأثير الميكنة والحاسب الآلي في تخفيف الأعباء الوظيفية، وتأثير قانون الخدمة المدنية، وصور استغلال وقت العمل. كما اعتمدت الدراسة على الملاحظة المباشرة للباحث أثناء اجراء المقابلات، وخاصة ما يتعلق بدقة أداء العمل ومظاهر الانضباط والرقابة وصور استغلال وقت العمل. وقد أجريت المقابلات (مرفق ملحق دليل المقابلة) في ست جهات حكومية بمحافظة المنيا، روعي في اختيارها تمثيلها للقطاعات الخدمية الحيوية التي تتعامل مع قطاعات كبيرة من المجتمع وهي التربية والتعليم، والصحة، والتموين، والتضامن، الشباب والرياضة، والتنظيم والادارة، بجانب مقابلة مع أحد المتخصصين في علم الاجتماع.

**البطالة المقنعة - إشكالية تحديد المفاهيم والمؤشرات الإجرائية المقترحة لقياسها:**

إن المشكلة في تناول مفهوم البطالة لا تكمن في قلة التعريفات، بل في كثرتها وتعددتها وتشعبها وتنوعها وتباينها، وإن وجدت قواسم مشتركة في هذه التعريفات. ومن أجل التبسيط ودون الخوض في هذه التفاصيل، سأعرض هنا لأربعة من أهم هذه التعريفات وهي تعريف منظمة العمل الدولية، والتعريف الرسمي المعمول به في مصر، وتعريف البنك الدولي، وتعريف دائرة المعارف الأمريكية.

عرفت منظمة العمل الدولية (Edgell, et al., 2015)<sup>(1)</sup>، البطالة بأنها "تشمل كافة الأشخاص الذين هم في سن العمل، وراغبين في العمل، وباحثين عنه، ولكنهم لا يجدونه، وذلك خلال فترة الاسناد" (الفترة المرجعية، وتتحدد في الأسبوع السابق للمسح حتى ولو ساعة واحدة).

ووفقا للتعريف الرسمي في مصر (الجهاز المركزي للتعبئة العامة والاحصاء، ٢٠١٨)<sup>(٢)</sup>، المعمول به في التعدادات السكانية ومسوح القوى العاملة، فإن البطالة تشمل الأفراد (١٥-٦٤ سنة) الذين يقدر على العمل، ويرغبون فيه، ويبحثون عنه، ولكنهم لا يجدونه.

ويعرف البنك الدولي (رجب عليوة، ٢٠٠٧ ولمياء المغربي، ٢٠١٥)<sup>(٣)</sup> البطالة بأنها "الجزء من القوى العاملة الذي ليس له عمل، لكنه متواجد للبحث عن وظيفة".

وقد أوضحت دائرة المعارف الأمريكية (محمد درويش، ٢٠١٦)<sup>(٤)</sup> أن البطالة مصطلح يقصد به "عدم الاستخدام الكلي، الذي يشير إلى الأشخاص القادرين على العمل والراغبين فيه، والباحثين عنه، ولكنهم لا يجدونه".

(1) Stephen Edgell, et al., (eds.), the Sage of Handbook of the Sociology of Work and Employment, Sage Pub. LTD., London, 2015.

(٢) الجهاز المركزي للتعبئة العامة والاحصاء، النشرة السنوية المجمع لبحث القوى العاملة ٢٠١٧،

مرجع رقم : ١٢٢١٢١٧١٠ - ٢٠١٧، ابريل ٢٠١٨.

(٣) رجب عليوة، مرجع سابق أيضا، لمياء المغربي، مرجع سابق.

(٤) محمد درويش، سوسيولوجية البطالة، مجلد الحوار الثقافي، جامعة عبد الحميد بن باديس، كلية

العلوم الاجتماعية، مختبر حوار الحضارات والتنوع الثقافي وفلسفة السلم، الجزائر، مج ٥، ع ١،

٢٠١٦.

من الواضح أن هناك شبه إجماع على أن البطالة *unemployment* - ببساطة هي فقد العمل، أو بمعنى أوضح هي عدم وجود عمل، ولكن المفهوم ينطبق على بعض الناس وليس كل أفراد المجتمع، تحديدا هم من في سن العمل، والقادرين عليه، والراغبين فيه، والباحثين عنه، ولكنهم لا يجدونه. لكن البطالة ليست نمطا واحدا يتمثل - كما يظن البعض - في فقد العمل، بل إن للبطالة أنماطا متعددة لعل أشهرها البطالة المطلقة أو البطالة الصريحة *open unemployment*، وهي عدم وجود أية فرصة عمل للشخص الذي تنطبق عليه الشروط، والتي سبقت الإشارة إليها في معرض الحديث عن التعريف العام لمفهوم البطالة، والبطالة الموسمية *seasonal unemployment*، وهي تزايد فرص العمل المتاحة في أوقات الذروة، ونقصها أو تراجعها في أوقات الكساد، وتنتشر في الزراعة على نطاق واسع. والبطالة الفنية *technical unemployment*، وتعني تأثير التقدم التكنولوجي في تغيير طبيعة الأعمال وتزايد الطلب على مهارات فنية جديدة، مما يؤدي إلى إقصاء غير المؤهلين فنيا تبعا لذلك. هناك أيضا البطالة البنائية *structural unemployment*، والبطالة الاحتكاكية، والبطالة الدورية، التي تنشأ بفعل التغيرات الهيكلية والبنائية في الاقتصاد والمجتمع. أيضا هناك البطالة الجزئية أو العمالة الناقصة *under-employment*، والتي تتعدد أسبابها، فقد تحدث بسبب عدم تناسب العمل للتعليم والمهارات، وبطالة جزئية بسبب نقص ساعات العمل، أو بسبب انخفاض الدخل المتحقق من العمل والرغبة في البحث عن عمل آخر بجانب العمل الحالي، والبطالة الاختيارية *voluntary unemployment*، وهي تفضيل الشباب المتعلم وذوي المؤهلات العليا أن يظلوا بدون عمل عن قبول نوعية معينة من الأعمال التي لا تلبي رغباتهم ولا تشبع طموحاتهم، لأنها لا تتناسب والمؤهلات التي حصلوا عليها.

أما البطالة المقنعة *disguised unemployment*، وهي القضية المحورية في الدراسة الراهنة، فإن معظم التعريفات تكاد تتفق تقريبا على أنها تتضمن المعاني التالية<sup>(١)</sup>:

- العمالة الزائدة عن حاجة العمل، وبالتالي تبديد جزء مهم من قوة العمل.
- تضخم الجهاز الحكومي بأعداد متزايدة لا تتناسب واحتياجات الوظائف.

(١) للمزيد : محمد درويش، مرجع سابق، ولمياء المغربي، مرجع سابق، وبوعموشة، مرجع سابق، ونبيل توفيق، مرجع سابق.

- موظفون يحصون رسمياً ضمن قوة العمل، ويتقاضون رواتب وأجوراً، لكنهم لا يضيفون شيئاً حقيقياً للإنتاج أو الأداء اليومي (موظف بدرجة متعطل).
- سوء توزيع العمالة في الجهاز الحكومي، حيث يوجد فائض في بعض الجهات، يقابله عجز في جهات أخرى أو سوء توزيع العمالة الحكومية جغرافياً، حيث تتركز في عدد محدود من المحافظات.
- من مظاهرها - كما يصف البعض - الموظفون الجالسون على أبواب المكاتب، أو المتسكعون في أروقة المصالح والمؤسسات.

وهنا نقترح من القضية الأهم وهي إشكالية المؤشرات الإجرائية لقياس البطالة المقنعة، والتي نلخصها، وفقاً لما ورد في تحليلنا، كالتالي :

- ١- **كيفية توزيع الموظفين على الأعمال والوظائف:** مدى التزام الجهات الحكومية بالوصف الوظيفي؛ مدى وعي الموظفين بالوصف الوظيفي ودرجة تفهمهم لذلك؛ الفجوة أو التقارب بين الوصف الوظيفي والتوزيع الفعلي للموظفين.
- ٢- **حجم الأعباء الوظيفية في الحكومة:** التوافق والتوازن بين عدد الموظفين وحجم الأعباء؛ حجم أو متوسط وقت العمل الفعلي (المشغول فعلياً) في اليوم - عدد ساعات العمل يومياً؛ التخصصات التي يوجد بها عجز / زيادة / كفاية.
- ٣- **برامج التدريب التحويلي التي تنفذها المؤسسة أو تنفذ من خلالها:** أهمية برامج التدريب التحويلي في إعادة توزيع الموظفين.
- ٤- **أهمية الميكنة والحاسب الآلي - الحاسب عبء / تخفيف الأعباء:** المهام التي يستخدم فيها الكمبيوتر فعلياً، التقدم في ذلك - الرؤية المستقبلية.
- ٥- **كيفية استغلال وتوظيف وقت العمل:** صور ومظاهر سوء استغلال وقت العمل؛ العوامل: عوامل تعلق بالمؤسسة والتنظيم / عوامل شخصية.
- ٦- **قانون الخدمة المدنية، والتقارير الدورية، وتقييم الأداء:** قانون الخدمة المدنية ومستوى التجويد في التقارير الدورية، قانون الخدمة المدنية والارتقاء بمستوى الأداء.

## البطالة المقنعة في قطاع الحكومة بمحافظة المنيا - تحليل البيانات الميدانية :

لما كانت الدراسة الراهنة دراسة وصفية أجريت باستخدام منهج دراسة الحالة بالاستعانة بكل من التحليل الكمي والتحليل الكيفي، فقد اعتمدنا في التحليل الكمي على البيانات الثانوية الموثقة التي تم الحصول عليها من التعدادات السكانية ومسوح القوى العاملة بالعينة. وفي التحليل الكيفي، تم الاستعانة بدليل المقابلة والملاحظة المباشرة، حيث أجريت مقابلات مباشرة في ست من أهم الجهات الحكومية، روعي فيها أخذ رأي القيادات وكبار الموظفين وفقا لبنود محددة عن مؤشرات البطالة المقنعة بقطاع الحكومة بمحافظة المنيا. والهدف العام لهذه الدراسة - كما سبقت الإشارة - هو حسم الجدل القديم الجديد الدائر بشأن حقيقة وجود أو عدم وجود بطالة مقنعة بقطاع الحكومة. ووفقا لذلك، انتهت الدراسة للاستنتاجات التالية :

### (١) المؤشرات العددية والكمية عن مظاهر البطالة المقنعة :

- حقق عدد العاملين بالحكومة (جدول ١) زيادة كبيرة على مدى الأربعين عاما، خلال الفترة ما بين ١٩٧٦-٢٠١٧، حيث تضاعف ثلاثة أمثال تقريبا، وازداد من ١,٨ مليون إلى ٥ مليون موظفا، بزيادة تقدر بنحو ٣,٢ مليونا. لكن هذا التغير، قد مر بثلاث مراحل كالتالي :
- المرحلة الأولى : خلال الفترة من ١٩٧٦-١٩٨٦، والفترة من ١٩٨٦-١٩٩٦، والتي شهدت أكبر زيادة، حيث ازداد العدد من ١,٨ مليونا إلى ٢,٥ في العشر سنوات الأول، ثم تضاعف العدد في الفترة التالية من ٢,٥ مليونا إلى ٤,٤ مليون موظفا، وتمثل هذه الفترة بوضوح ذروة تنفيذ السياسات الحكومية التي كانت تضع قطاع الحكومة في الأولوية.
  - المرحلة الثانية : خلال الفترة من ١٩٩٦-٢٠٠٦، والتي لم تشهد تغيرا حقيقيا في عدد العاملين بالحكومة، بل كان هناك شبه ثبات لهذا العدد تقريبا. وحقق زيادة طفيفة تقدر بنحو ١,٢ مليونا.
  - المرحلة الثالثة : خلال الفترة ٢٠٠٦-٢٠١٧، والتي شهدت تراجعاً في عدد العاملين بالحكومة، وخاصة في العاملين اللاحقين لعام ٢٠١٥، ففي حين حقق العدد أكبر زيادة عام ٢٠١٥، وبلغ ٥,٩ مليونا، إلا أنه عاد وانخفض عام ٢٠١٧، ليصل إلى ٥ مليونا تقريبا، بانخفاض بلغ ٩٠٠ الف خلال عامين فقط.



## جدول (١) : تطور عدد العاملين بالحكومة\*.

السنوات	العدد	السنوات	العدد
١٩٧٦	١٧٨٦٠٦٤	٢٠١٠	٥٥٩٩٨٦٢
١٩٨٦	٢٥٥٢٦٥١	٢٠١١	٥٤٣٨٨٤٣
١٩٩٦	٤٣٧٨٦٠٩	٢٠١٢	٥٤٣٨٨٤٣
٢٠٠٥	٤٨٣٢٩٨٤	٢٠١٣	٥٥٤٥٣٢٠
٢٠٠٦	٥٥٧٨٩٣٠	٢٠١٤	٥٧٥٢٠٣٩
٢٠٠٧	٥٦٥٧٥٨٣	٢٠١٥	٥٨٨٠٩٦٨
٢٠٠٨	٥٦٨٨٤٣٠	٢٠١٦	٥٧٧١٩١٥
٢٠٠٩	٥٦٥٣٧٨١	٢٠١٧	٥٠٢٢٨٢١

\* الجهاز المركزي للتعبئة العامة والاحصاء، النشرة السنوية المجمع لبحث القوى العاملة ٢٠١٧، مرجع رقم: ١٢٢١٢١٧١٠ - ٢٠١٧، ابريل ٢٠١٨. البيانات المتعلقة بالسنوات: ١٩٩٦، ١٩٨٦، ١٩٧٦، تم الحصول عليها من المصادر التالية:

- الجهاز المركزي للتعبئة العامة والاحصاء، النتائج النهائية للتعداد العام للسكان لعام ١٩٧٦، تعداد السكان، النتائج التفصيلية اجمالي الجمهورية، مرجع رقم: ٩٣-٥١١١-١٩٧٨، القاهرة، ١٩٧٨.
- الجهاز المركزي للتعبئة العامة والاحصاء، النتائج النهائية للتعداد العام للسكان لعام ١٩٨٦، المجلد الثاني، خصائص السكان، اجمالي الجمهورية، مرجع رقم: ٨٦٣ / ٩٠ / ١١ م ت، القاهرة، ١٩٨٨.
- الجهاز المركزي للتعبئة العامة والاحصاء، احصاء العاملين المدنيين بالحكومة والقطاع العام لعام ١٩٨٨، مرجع رقم: ٧١-١٢٥٥٣، يونيو، ١٩٩٣.

وما ينطبق على عدد العاملين بالمستوى القومي، ينطبق تماما على عددهم بمحافظة المنيا التي يعمل بالحكومة بها قرابة ١٦٦ ألف موظفا، وذلك عام ٢٠١٧ (جدول ٢). يذكر أن هذا العدد كان يبلغ ١١٢ ألفا عام ١٩٨٦، وحقق زيادة متواصلة في الفترة ١٩٩٦، والفترة ٢٠٠٦، إذ بلغ ١٨٢ ألفا، ثم ٢٥٥ ألفا على التوالي.

## جدول (٢) : عدد العاملين بالحكومة في أكبر ٥ محافظات - ٢٠١٧\* .

المحافظة	عدد العاملين بالحكومة
القاهرة	٢١٢٩١٨٧
الدقهلية	٣٠٤٠٧٣
الغربية	٢٣١١٤٩
الشرقية	٢٢٢٧٣٥
المنوفية	١٨٥٣٠٢

\* الجهاز المركزي للتعبئة العامة والاحصاء، النشرة السنوية المجمع لبحث القوى العاملة ٢٠١٧، مرجع سابق.

تجدر الإشارة كذلك إلى أن أكبر زيادة في عدد العاملين بالحكومة بمحافظة المنيا، كانت قد تحققت عام ٢٠٠٦، حيث بلغ العدد ٢٥٥ ألف موظفا، وهي زيادة تقدر بنحو ١٤٢ ألفا مقارنة بعام ١٩٨٦. لكن هذا العدد عاود انخفاضه بدرجة ملحوظة عام ٢٠١٧، إذ بلغ ١٦٦ ألفا، وهو انخفاض كبير يبلغ ٨٩ ألفا، ويساوي أكثر من الثلث تقريبا.

من الواضح أن عدد العاملين بالحكومة يتجه للانخفاض، وإذا ما استمرت السياسات الراهنة التي تخطط لتخفيضه، فيتوقع أن يفقد قطاع الحكومة عددا كبيرا ربما يصل لأكثر من الربع على المدى القريب، بمعنى أنه قد يقل عن مستوى ٤ مليون موظفا. ويتوقع أن يكون الانخفاض بمعدل ثابت وسريع خلال الفترة القصيرة القادمة.

من الملاحظ أيضا أن النسبة الأكبر من العاملين بالحكومة هم من الذكور، الذين تبلغ نسبتهم ٧٤,٦%، في مقابل ٢٥,٤% فقط للإناث، وهو أمر مستغرب، خاصة وأن قطاع الحكومة هو القطاع المفضل للإناث باعتباره الأكثر تناسبا مع طبيعتهن الانثوية. لكن ذلك يعكس بوضوح الفجوة النوعية في سوق العمل التي تكشف عن الفوارق الأفقية بين الذكور والإناث في فرص العمل، باعتبار أن قطاع الحكومة هو القطاع المتميز عن القطاع الخاص. وفي محافظة المنيا أيضا، يتفوق عدد الذكور على الإناث، والسبب الواضح لهذه الفجوة لا يختلف عما سبق ذكره على المستوى القومي.

توجد كذلك تفاوتات اقليمية في توزيع عدد العاملين بالحكومة (جدول ٣)، وأهم هذه التفاوتات أن محافظة القاهرة وحدها تستحوذ على ما يقرب من نصف العدد الكلي للعاملين بالحكومة، وما يزيد عن ٢ مليون عاملا، بنسبة ٤٢,٤%، وتحل المرتبة الأولى. ومحافظة الدقهلية التي تلي القاهرة مباشرة، يبلغ العدد بها ٣٠٠ الف فقط، بفارق كبير عن محافظة

القاهرة. يذكر أن محافظة المنيا تأتي في المرتبة السابعة، وتسهم بما نسبته ٢,٩% فقط من إجمالي عدد العاملين بالحكومة على مستوى الجمهورية. والسبب الرئيسي لذلك يرجع لأمرين الأول عدد سكان القاهرة، الذين يشكلون ما يقرب من ثلث عدد السكان في مصر وقد يزيدون عن ذلك، والثاني أن القاهرة باعتبارها العاصمة هي المقر الرئيسي للجهاز الإداري والحكومي للدولة ومقر لكل الوزارات تقريبا - حيث يوجد بها كل دواوين الوزارات.

### جدول (٣) : تطور عدد العاملين بالحكومة بمحافظة المنيا\*.

النوع	١٩٨٦	١٩٩٦	٢٠٠٦	٢٠١٧
ذكور	٩٠٢٣٢	١٤٤٩٦٦	١٩٥٢٠٠	١٥٠٦٧٧
إناث	٢١٧٠١	٣٧٨٧٥	٥٩٧٠٠	١٥٠٣١
جملة	١١١٩٣٣	١٨٢٨٤١	٢٥٤٩٠٠	١٦٥٧٠٨

\* مصدر هذه البيانات : الجهاز المركزي للتعبئة العامة والاحصاء، نفس مصادر جدول (١).

يكشف توزيع العاملين بقطاع الحكومة وفقا للدرجات المالية والمجموعات الوظيفية (جدول ٤) عن عدم التوازن والخلل في عدد العاملين وفقا لهذه الدرجات والمجموعات. فعلى عكس التوزيع الطبيعي، الذي من المفترض أن تكون فيه القاعدة هي الأكبر والقمة هي الأقل - فإن قاعدة قطاع الحكومة تكاد تكون مخلخلة، وهو تطور مهم حدث خلال العشر سنوات الأخيرة ويكشف عن خلل واضح في توزيع العاملين:

- ففي عام ١٩٨٨، كان العدد الأكبر من العاملين يتركز في الدرجات المالية الثلاث الأخيرة - السادسة، والخامسة، والرابعة، يلي ذلك الدرجات المالية المتقدمة، الأولى والثانية والثالثة، وهذا أمر طبيعي. وقد انعكس الوضع تقريبا عام ٢٠١٧، حيث تقلص عدد العاملين في الدرجات الثلاث الأخيرة، وتركز معظم العاملين في الدرجات المالية المتقدمة الأولى والثانية والثالثة، وهو أمر يعكس بوضوح التوزيع غير الطبيعي للعاملين.
- وفي عام ٢٠١٧ بلغ عدد العاملين في الدرجات المالية السادسة، والخامسة، والرابعة معا ما يقرب من ٨٠٠ ألف موظفا. وفي المقابل نجد أن الدرجات المالية التي تحتل المراتب الثلاث الأولى من حيث عدد الموظفين هي الدرجة المالية الثالثة في المقام الأول، ثم الدرجة الثانية، وتأتي الدرجة المالية الأولى في المرتبة الثالثة. تكفي الإشارة إلى أن

اجمالي عدد الموظفين بالدرجات المالية الأخيرة - من السادسة للرابعة - يبلغ ٨٠٠ ألف موظفا، وهو أقل من عدد الموظفين بالدرجة الأولى الذي يبلغ ٨٦٩ ألف موظفا.

- لا يختلف الحال كثيرا في المجموعات الوظيفية (جدول ٥)، فالوظائف التخصصية هي التي تحتل المرتبة الأولى، يلي ذلك الوظائف الفنية في المرتبة الثانية، ثم الوظائف المكتبية في المرتبة الثالثة، بينما تأتي وظائف الخدمات المعاونة في المرتبة الرابعة.

**جدول (٤) : توزيع العاملين بالحكومة وفقا للدرجات المالية حسب عدد العاملين.**

**٢٠١٧		*١٩٨٨	
العدد	الدرجة	العدد	الدرجة
٨٦٨٢٦٨	الأولى	١٤٢٧٠٦	الأولى
١٣٥٩٥٠٧	الثانية	٥٢٣٦٥١	الثانية
١٢٣٩٩٠٨	الثالثة	١٢٠٦٤٤٦	الثالثة
٤٦٠٧١٥	الرابعة	١٠٢٥٦٢٩	الرابعة
٢٠١٤٠٢	الخامسة	٣٢٥٦٢٠	الخامسة
١٤١٦٢٦	السادسة	٣٨٢١٢٢	السادسة

\* الجهاز المركزي للتعبئة العامة والاحصاء، احصاء العاملين المدنيين بالحكومة والقطاع العام لعام ١٩٨٨، مرجع سابق.

\*\* الجهاز المركزي للتعبئة العامة والاحصاء، النشرة السنوية المجمع لبحث القوى العاملة ٢٠١٧، مرجع سابق.

**جدول (٥) : العاملون بالحكومة حسب المجموعات النوعية\*.**

العدد - ٢٠١٧**	العدد - ١٩٨٨*	المجموعات
١٧٦٣٣٨٥	٥٦٢٦٢٥	التخصصية
١١٢٦٠٢٦	٩٥٩٥٩٢	الفنية
٢٩٣٧١١	٦٢٠١٦٠	الحرفية
٨٦٩٧٥٤	٣٢٥٩٨٥	المكتبية
٥٤٧٠٧٢	٤٨٤٨٢٠	الخدمات المعاونة
٥٠٢٢٨٢١	٢٦٨٥٢٤٦	اجمالي

\* الجهاز المركزي للتعبئة العامة والاحصاء، احصاء العاملين المدنيين بالحكومة والقطاع العام لعام ١٩٨٨، مرجع سابق.

\*\* الجهاز المركزي للتعبئة العامة والاحصاء، النشرة السنوية المجمع لبحث القوى العاملة ٢٠١٧، مرجع سابق.

وفي تقديري أن هذا الترتيب معكوس من حيث توزيع العمل وحجم الأعباء الوظيفية. فمن المنطقي أن يكون عدد الموظفين في الدرجات المالية الأخيرة أكبر من عددهم في الدرجات الأعلى، لأنهم هم الذين يتحملون العبء الأكبر من العمل الحكومي الروتيني. وينطبق نفس الشيء على المجموعات الوظيفية. والتفسير المنطقي لذلك هو توقف التوظيف بقطاع الحكومة تقريبا إلا في الأحوال الاستثنائية كأوائل الخريجين، وخروج عدد كبير سنويا للتقاعد، بجانب العاملين غير القائمين بالعمل والذين هم في بعثات ومنح دراسية وإعارات، وكل ذلك مع انعدام فرص الاحلال، والنتيجة الطبيعية هي القاعدة المخلفة بسبب الترتي للدرجات الأعلى والحراك لمجموعات وظيفية مختلفة، مع انعدام فرص دخول عاملين جدد لهذا القطاع.

## ٢) المؤشرات الكيفية لمظاهر البطالة المقنعة :

أ- كيفية توزيع الموظفين على الأعمال والمهام: هل يتم ذلك وفقا لبطاقة الوصف الوظيفي؟ أم وفقا لحاجة العمل؟

الوصف الوظيفي هو قائمة تحدد فيها مهام الوظيفة وواجباتها والمؤهلات اللازمة لشغل الوظيفة وارتباطها بالوظائف الأعلى والوظائف الأدنى، وبيان الاختصاص العام، ثم تحديد المسمى الوظيفي لها، والفئة والمجموعة أو المجموعات التي تنتمي إليها (قتيبي، فاطمة، ٢٠٠٩)<sup>(١)</sup>. وعدم وجود الوصف الوظيفي يؤدي للتداخل بين الاختصاصات وظهور الصراعات بين العاملين، مما يعني عدم وجود معيار لقياس وتقييم الأداء، ويكون ذلك سببا في ضعف الأداء لعدم وضع الفرد في الوظيفة التي تناسبه (النعيم، علي مالك، ٢٠١٧)<sup>(٢)</sup> لكل ذلك، استطلعنا الآراء عن هذا الموضوع المهم، ولاحظنا أن

(١) فاتنة قتيبي، الوصف الوظيفي، رسالة المعلم، وزارة التربية والتعليم، ادارى التخطيط والبحث التربوي، ٢٠٠٩، مج ٤٨، ع ٢.

(٢) علي مالك النعيم محمد، دور الوصف الوظيفي في تقويم كفاءة أداء العاملين في مؤسسات التعليم العالي، دراسة حالة جامعة الجزيرة، مجلة الجزيرة للعلوم الاقتصادية والاجتماعية، جامعة الجزيرة، عمادة الدراسات العليا والبحث العلمي، الخرطوم، ٢٠١٧.

هناك شبه اتفاق على أن القانون يلزم الجهات الحكومية بتوزيع الموظفين وفقا لبطاقة الوصف الوظيفي لكن الآراء أجمعت على أن الواقع مختلف تماما، وإن تباينت تقديراتهم عن مستوى الاختلاف ومظاهره. من بين هذه الآراء، أن التوزيع الفعلي إما أن يكون وفقا لحجم العمل والضغط اليومية، أو وفقا لحجم الخدمة وعدد المترددين، أو وفقا للتوزيع الجغرافي وقرب العمل من محل الإقامة. فالموظفون يستلمون العمل بدون توضيح المهام الوظيفية، وربما لا يعرفون شيئا عن هذه المهام. ومن المفارقات الغربية، ما ذكره نائب مدير شؤون العاملين بإحدى الجهات الحكومية، من أن عمله الحالي لا يمت بصلة لمؤهله أو للوصف الوظيفي، إذ أنه يحمل دبلوم صناعة زخرفة، لكنه تعلم مهام وظيفته بالممارسة منذ ٣٠ عاما، وحالته ربما تكون متكررة في كثير من الجهات. بل أن البعض ممن أجريت معهم المقابلات ذكر أن التخصص أو الالتزام بالوصف الوظيفي يتسبب أحيانا في تعطيل العمل، فغياب المتخصص أحيانا مع عدم وجود صف ثان قد يؤدي لتعطيل مصالح المواطنين.

ومن بين التقديرات التقريبية، أن هناك من يرى أن ٤٠% من الموظفين هم من تتوافق وظائفهم ومهامهم مع بطاقة الوصف الوظيفي. وفي المقابلة التي أجريت مع أحد المتخصصين في علم الاجتماع، يرى أن بعض الموظفين معينين على غير المسمى الوظيفي - فلا الموظف يعرف مهام وظيفته، ولا الإدارة نفسها تعرف ذلك - فالإدارة ليس لديها بيان وافٍ عن توزيع الموظفين. وينطوي ذلك، من وجهة نظره على آثار سلبية على الأداء المؤسسي، حيث يترتب عليه تعويق العمل، واعاقة تحقيق المؤسسة لأهدافها، بل والتحايل على المنصب، واستغلال وظيفته بطريقة خاطئة وربما غير مشروعة، ورغبة الموظف في أن يعمل في قسم محدد أو إدارة بعينها لمصلحة شخصية له يريد تحقيقها.

ويلتقي هذا الرأي مع آراء كثير من المديرين الذين أجريت معهم المقابلات، والتي اتفقت على أن توزيع المهام يتم غالبا وفقا لحجم العمل أو التوزيع الجغرافي مما يؤثر في عدم دقة العمل وعدم الاستفادة من ذوي الخبرة والاختصاص، بسبب اضطرار بعض الجهات الحكومية لتوزيعهم في أماكن قريبة من محل إقامتهم، فيقومون بأعمال ومهام لا تتوافق وخبراتهم وتخصصاتهم، وهو لاشك من المظاهر المتكررة التي تكشف عن البطالة المقنعة بالحكومة لسوء توظيف بعض الكوادر المدربة.

**ب- حجم الأعباء الوظيفية، ومدى التوافق بين عدد الموظفين وحجم الأعباء :**

لقد اختلفت الآراء بشأن حجم الأعباء الوظيفية بالحكومة. الرأي الأول الذي يتفق مع وجهة نظر الكثير من العاملين داخل قطاع الحكومة نفسه ويتوافق مع رأي عموم المجتمع، ويبالغ في تضخيم حجم الأعباء الوظيفية، ويرى أن تراجع عدد العاملين بالحكومة الذي يحدث الآن سيؤثر في مستوى الأداء. لكن الصوت الأعلى هذه الفترة هو الذي يؤكد أن الأعباء الوظيفية بالحكومة أقل بكثير من عدد العاملين بهذا القطاع الذي ما يزال ضخماً، وتخفيضه بمقدار مليون أو أكثر لن يؤثر سلباً في مستوى الأداء. والمرجح أن الرأي الأخير ربما يكون هو الأصوب، والدليل هو الانخفاض الذي حدث مؤخراً بمعدل ثابت تقريباً في عدد العاملين بالحكومة، وما تزال الفرص كبيرة للاستمرار في هذا التوجه في ضوء الاتجاه للخصخصة، وإن تطلب ذلك اشتراطات وقيود، أهمها ألا يكون التخفيض مطلقاً أو عشوائياً بل يكون انتقائياً ونوعياً وفقاً للاحتياجات والتخصص، والفائض والعجز.

لكن استطلاع رأي القيادات بالجهات التي أجريت فيها المقابلات كشف عن عكس ذلك، إذ أوضح تزايد حجم الأعباء بالحكومة مؤخراً. فالتفاصيل المتعلقة بحجم الأعباء بكل جهة توضح بعض المؤشرات. ففي مديرية التموين والتجارة الداخلية، تتمثل الأعباء في عدد المخازن، وبقالي التموين، ومحطات البنزين، والمستودعات والمطاحن، ومحطات تعبئة البوتاجاز. وفي مديرية التربية والتعليم، تتمثل الأعباء في الإدارات التعليمية، وداخل كل إدارة مئات المدارس في مرحلة ما قبل التعليم الأساسي، ثم التعليم الأساسي، فالتعليم الثانوي، والتعليم الفني بشعبه المختلفة. وفي كل هذه المراحل توجد أعباء التدريس، كالمعلمين والخبراء (وتفاصيل أخرى عن التخصصات كالرياضيات، والعلوم، واللغات، والمواد الاجتماعية، والأنشطة) وهناك أعمال الحسابات، والموارد البشرية، والخدمات القانونية، والأعمال الكتابية، والخدمات المعاونة. وفي الصحة تتمثل الأعباء في عدد الإدارات الصحية والمستشفيات العامة، والمستشفيات المركزية، ومستشفيات الرمد، ومستشفيات الصدر بجانب المراكز والوحدات الصحية.

هذه الأمثلة وغيرها الكثير في مختلف الجهات الحكومية تترجم الاحتياجات الوظيفية أي عدد العاملين. وللتوضيح نضرب مثلاً بعدد المخازن الذي يحتاج لعدد محدد من الوظائف الرقابية على اعتبار أن المعدل هو واحد لكل مخبزين، والوحدات الصحية التي تحتاج كل منها إلى ٧ موظفين على الأقل في المجموعات الوظيفية المتنوعة من أطباء وتمريض وخصائي معمل وعمالة معاونة الخ. ووفقاً لهذه التفاصيل والمعدلات قرر معظم

من تمت معهم المقابلات تزايد حجم الأعباء الوظيفية مقارنة بعدد العاملين بها وذلك في الجهات الست التي شملتها المقابلات.

### \* العجز والزيادة في عدد العاملين :

يرتبط هذا المؤشر ارتباطاً مباشراً بالمؤشر السابق، فمن خلال تحديد حجم الأعباء الوظيفية ومعرفة عدد العاملين الفعلي يمكن حساب مقدار الزيادة أو العجز، وكما سبقت الإشارة، فقد انتهت عدد من الدراسات المبكرة (عبد العال، جمال سيد، ١٩٩٩<sup>(١)</sup>، وحسين، نبيل توفيق، ٢٠٠١<sup>(٢)</sup>)، التي تناولت موضوع العمالة الزائدة، إلى أن المشكلة ليست عددية يمكن اختصارها في تقدير حجم العمالة الزائدة في صورة رقمية، ولكنها نوعية، إذ يوجد فائض في بعض الوظائف، يقابله عجز في وظائف أخرى.

وقد كشفت الدراسة الراهنة من خلال المقابلات التي أجريت ميدانياً عن شواهد كافية لصحة الاستنتاجات السابقة. تلك الاستنتاجات التي اتفقت مع ما انتهت إليه إدارة تخطيط القوى العاملة بمديرية التنظيم والإدارة التي تقوم بعمل مسح ميداني مدقق عن المقررات الوظيفية، بهدف تحديد الفائض والعجز، باستخدام أساليب إحصائية وعلمية ورقمية لتحديد أعباء العمل الفعلية. فقد قامت - بالتنسيق مع مديريات الخدمات المختلفة بالمنيا - بحصر عدد الموظفين في التخصصات المختلفة، ثم عمل مناظرة بالعجز والزيادة وفقاً لكل ما سبق. كما استخدمت معايير قانونية حاكمة وسجلات العمل لعمل هذه التقديرات بدرجة مقبولة من الموضوعية والحيادية.

وتوضح المقابلات أن هناك شبه اجماع في كل الجهات بدون استثناء على أنه لا يوجد فائض أو عمالة زائدة، بل العكس هو الصحيح، وهو وجود عجز، ولكن هذا العجز يتركز بشكل رئيسي في الوظائف التخصصية. ففي مديرية التموين، يتمثل العجز الأكبر في الوظائف الرقابية، وفي مديرية التضامن الاجتماعي يتمثل العجز في الخدمة الاجتماعية، وتحديدًا في الإحصائيين، يلي ذلك المراجعون الماليون. وفي مديرية الصحة يوجد عجز في معظم المجموعات النوعية، لكن العجز الأكبر في المهام التخصصية. ولا يختلف الحال في مديرية التربية والتعليم، حيث ينحصر العجز في تخصصات محددة هي على التوالي حسب الأهمية

(١) جمال سيد عبد العال، مرجع سابق.

(٢) نبيل توفيق حسين، مرجع سابق.



التخصصات العلمية، ثم الأساسية، فاللغات، لكن مظاهر العجز أوضح في المراكز المتطرفة، والتي يرجع العجز فيها أساساً إلى التوزيع الجغرافي.

ووفقاً لإدارة تخطيط القوى العاملة، يتمثل العجز عموماً في ثلاثة أقسام رئيسية: الأول- الوظائف التخصصية، وفيها حاجة ملحة (نقص استراتيجي يصعب تعويضه)، القسم الثاني الأعمال الكتابية والخدمات المعاونة (مجموعة الإداريين كنشاط معاون للنشاط الاستراتيجي) وفيها عجز يمكن تعويضه بوسائل بديلة. القسم الثالث: كالقانون والتمويل والمحاسبة<sup>(١)</sup>، وفيه كفاية. والسبب الرئيسي لتركز العجز في الوظائف التخصصية هو الترقى للمستويات الإدارية الأعلى وتحولهم للمجموعات الإشرافية، مع انعدام فرص الاحلال بسبب توقف التعيين تماماً للداخلين الجدد بقطاع الحكومة.

ومن المؤشرات المهمة للبطالة المقنعة، والتي أجمعت عليها آراء معظم من تمت معهم المقابلات وجود الموظفين المؤقتين بعقد (ما يعرف بعقد ٢ / ٣)، والذين يجسدون في أرض الواقع مظاهر للعمالة الزائدة عن الحاجة وتدني مستوى الأداء الوظيفي. يبلغ العدد الإجمالي لهؤلاء الموظفين ٢٠ ألفاً على مستوى محافظة المنيا، والذين تم تعيينهم على حساب صندوق المحافظة، وتوزيعهم على مختلف الجهات الحكومية. والمشكلة التي كشفت عنها المقابلات الميدانية أن هؤلاء الموظفين لا يقومون بعمل حقيقي، ولا يتحملون مسؤوليات محددة، ويمكن الاستغناء عنهم دون أن يؤثر ذلك في العمل.

### ج- فعالية برامج التدريب عموماً والتدريب التحويلي في إعادة توزيع الموظفين من المواقع التي بها فائض لتلك التي بها عجز:

البطالة، ببساطة، هي محصلة الفجوة بين جانب العرض وجانب الطلب، والتدريب بجانب التعليم هو أحد العوامل أو العناصر الرئيسية المؤثرة في جانب العرض وله علاقة مباشرة بتزايد نطاق البطالة عموماً والبطالة المقنعة تحديداً. فالتدريب لم يعد مفهوماً تقليدياً يقتصر على تنظيم

(١) بالنسبة للقسم الأول يمكن تعويضه عن طريق التعاقد وفقاً لقانون ١٢٥ / ٢٠١٨ - على بداية مربوط الدرجة (الثالثة بحد أدنى ٢٦٠٠ ج).

التدريب التحويلي يمكن أن يساهم في حل النقص والعجز في المجموعة الحرفية والنقل - يمكن تحويل عامل خدمات معاونة لسائق.

الدورات التدريبية (ثابت، عبير سمير، ٢٠١٧)<sup>(١)</sup>، بل أصبح هدفا استراتيجيا في مجال استثمار وتنمية الموارد البشرية، وأصبح التدريب تبعا لذلك هدفا للتنمية الحقيقية الشاملة. وقد أكدت نصوص قانون الخدمة المدنية (٨١ لعام ٢٠١٦)، ولائحته التنفيذية على أهمية تدريب وتأهيل وإعداد العاملين. ويؤكد القانون الجديد على أن الهدف من التدريب هو تنمية الموارد البشرية بل ربط بين التدريب والمسار الوظيفي للعامل.

ويهدف التدريب عموما، والتدريب التحويلي تحديدا (همام، نادية عبد الرحمن، ٢٠١١)<sup>(٢)</sup> إلى مواجهة الخلل المتمثل في وجود فائض في العمالة في مجالات مهنية تضاعف سوقها من ناحية ونقص العمالة في مجالات مهنية ازداد الطلب عليها من ناحية أخرى. وبمعنى آخر تحويل العمالة غير الماهرة إلى عمالة فنية، وتحويل العمالة اليدوية لعمالة آلية، وتدريب العمالة الزائدة في بعض التخصصات والمهن لمهن ووظائف تتصف بالطلب الكبير عليها من مختلف الجهات. إذن الهدف المحوري هو تحقيق الجودة الشاملة ورفع القدرات والكفاءات في الأجهزة الحكومية.

وباستطلاع الرأي عن أهمية التدريب والتدريب التحويلي، أشار البعض إلى أن القانون يمنع تحويل الموظف من عمل لآخر، وذهب آخرون إلى أن التدريب التحويلي يتم للموظفين الذين يحصلون على تقدير ضعيف لعامين متتاليين، بينما يرى البعض أن التدريب لا يحل المشكلة، وإن أغلب الموظفين يعتمدون في التدريب على من هم أقدم منهم. لكن هناك من يؤكد أن التدريب مهم لاكتساب المهارات والخبرات اللازمة، ولكن في حدود ووفقا لبعض الضوابط. فلا يجوز مثلا تدريب مدرس فرنسي لتدريس الرياضيات، أو تدريب الاخصائي الاجتماعي ليقوم بعمل الطبيب. ويتوافق ذلك مع رأي التنظيم والادارة الذي يرى أن التدريب مهم للغاية لتأهيل العمالة بالحكومة، وخاصة العمالة الزائدة، بشرط مراعاة التأهيل العلمي داخل المجموعة النوعية. وإذا ما وضعنا هذه الشواهد معا، نجد أن المشكلة لا تتمثل في أهمية التدريب من عدمه، ولكن المشكلة الحقيقية هي عدم التوافق على جوانب الاستفادة من برامج التدريب، وتوظيفها التوظيف الصحيح للارتقاء بمستوى الأداء بقطاع الحكومة.

(١) عبير سمير ثابت، مرجع سابق.

(٢) نادية عبد الرحمن همام، مرجع سابق.

## د - الميكنة والرقمنة، وانعكاساتها على البطالة المقنعة :

تدخل مصر هذه الفترة تحولا من نوع مختلف يعرف بالشمول المالي، والرقمنة والأتمتة، أو قل الميكنة، وأبسط مثال لذلك هو ميكنة الخدمات الحكومية. ويتطلب تفعيل الحكومة الالكترونية (القليوبي، مجدي أحمد وآخرون، ٢٠١٥)<sup>(١)</sup> تغيير الهيكل التنظيمي، ونشر الثقافة الالكترونية، وتوفير الموارد المالية اللازمة، والجوانب الفنية والتشريعية والجوانب الأمنية التي تضمن سرية المعلومات. والسؤال الذي يطرح نفسه: ما مدى التوسع في ميكنة الوظائف؟ وما مدى التقدم في ذلك؟ وما الجهات التي تتقدم بسرعة في هذا الاتجاه؟ وما الرؤية المستقبلية لذلك؟

من المشاهدات العامة أن الدولة المصرية تحقق نجاحا باهرا وفي فترة وجيزة نحو ميكنة الخدمات الحكومية. ومن الأمثلة الواضحة تطبيق منظومة صرف السلع التموينية والخبز الكترونيا، والتي تغطي الآن ما يزيد عن ٦٠% من المصريين، وماكينات الصرف الآلي ATM، وبطاقات الصرف الآلي (الفيزا كارت) ودفع الرسوم الدراسية الكترونيا، والحوالات البريدية الفورية. وتؤكد هذه الأمثلة وغيرها أن الحكومة المصرية ماضية بخطى ثابتة في اتجاه تطبيق الحكومة الالكترونية.

ومع أن مقابلاتنا مع القيادات الحكومية توضح أن هناك اجماعا كبيرا على أهمية هذا الموضوع، إلا أنها كشفت عن تباين الآراء حول نطاق استخدامها، ومدى التقدم المتحقق. وتتفق معظم الآراء على أن الجهات الحكومية تمكنت من ميكنة المرتبات والأرشفة الالكترونية. وتمكنت بعض الجهات من التوسع في الاستعانة بالميكنة، كمديرية التموين التي انتهت بالفعل من رقمنة منظومة دعم السلع الغذائية والخبز، وتتم هذه المنظومة الكترونيا من الألف للياء، والتربية والتعليم التي حققت تقدما في ميكنة الاختبارات والتصحيح ورقمنة المستخرجات الرسمية، والتضامن الاجتماعي التي أنهت قاعدة المستفيدين من برامج الحماية الاجتماعية.

(١) مجدي أحمد القليوبي وآخرون، مرجع سابق.

وفي رأي أحد المتخصصين في علم الاجتماع، فإن ميكنة الخدمات الحكومية تطور مهم للغاية لتخفيف الأعباء، والدقة في الحصول على الخدمة، وسرعة واختصار الوقت، وراحة العملاء، وتقليل أخطاء الموظفين، وتسهيل المحاسبة من قبل الإدارة، وفرصة أفضل لتدقيق البيانات. بل أن نسبة عالية في الحكومة ستتحول في القريب العاجل للرقمنة، حيث تلوح في الأفق القريب ما يسمى بالحكومة الالكترونية - والحكومة الافتراضية، والموظف الافتراضي، والوزير الافتراضي. وليس هذا أمر مستغرب أو مستبعد، فمنذ ١٥ سنة، لم تكن النسبة تتعدى ١٠% فقط، والآن النسبة عالية تتجاوز ٥٠% وربما أعلى من ذلك في بعض القطاعات.

### هـ- كيفية استغلال وقت العمل، وهدر الوقت :

هدر وقت العمل، وسوء استغلاله، وشغل الوقت بما ليس له علاقة بالعمل، كلها ظواهر ومظاهر عانت منها الأجهزة الحكومية منذ فترة طويلة. فهناك شواهد ومشاهد تكشف عن سوء استغلال وقت العمل، وأهمها ما اعتدنا عليه في بعض المصالح الحكومية لتناول الأطعمة في أماكن العمل، أو استقبال الزوار بدون قيود، والحضور والانصراف في غير مواعيد العمل الرسمية، والاستئذان بدون أعذار معروفة. إن هذه ليست مجرد انطباعات، بل أنها قد وصلت لمستوى الظاهرة السلبية، حتى أن الدولة المصرية ممثلة في الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة قد التفتت إليها، وأصدر الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة منذ فترة مبكرة الكتاب الدوري (١٨) لعام ١٩٨٦، وتضمن ضوابط لتنظيم وقت العمل كالتالي (محمد، حسن سيد أحمد، ١٩٨٦)<sup>(١)</sup>: وضع خطط محددة للعمل وتحديد الأعمال التي توكل لكل عامل، وتحديد أيام العمل ومواقفته، ووضع الضوابط اللازمة لتحسين واستخدام وقت العمل، وربط الحوافز بالجهد المبذول والانتاج المتحقق.

وقد تمكنا من خلال المقابلات والملاحظة المباشرة رصد شواهد كثيرة في مختلف المواقع الحكومية تكشف عن أن هذه المشاهد ما تزال موجودة. فخلال إجراء المقابلات، تردد عدد من الموظفين على مكتب شؤون العاملين للانصراف مبكراً قبل الموعد بحجج

(١) حسين سيد أحمد محمد، مرجع سابق.

متكررة ومعروفة، كما لوحظ وجود حالات غياب عن العمل بدون اذن مسبق. وذكر أحد المديرين أنه في بعض الجهات هناك بعض الرؤساء المباشرين الذين يتركون العمل قبل الثانية عشر ظهرا. كما أن هناك بعض الموظفين الذين يعملون عملا اضافيا، وهو ما يؤثر سلبا على انضباطهم بعملهم الرئيسي. وفي رأي لأحد القيادات فإن ذلك يرجع إلى أن القانون لا توجد فيه ضوابط محددة تقنن التصاريح تحديدا وظواهر الاستئذان المتكررة في معظم الجهات الحكومية، لكن هناك وجهة نظر مختلفة لأحد المتخصصين في علم الاجتماع، مؤداها أن هذه المظاهر تعود لأساليب التحايل، وتأثير العلاقات الشخصية في الحصول على الاجازات والتصاريح، والأهم هو ضعف الالتزام الفردي للموظف.

## و- قانون الخدمة المدنية، والتقارير الدورية، وتقييم الأداء :

جاء في الباب الثالث من قانون الخدمة المدنية نصوصا قانونية تقنن عملية تقييم الأداء (ثابت، عبير سمير، ٢٠١٧<sup>(١)</sup>، ومحمد، ماجدة محمد على، ٢٠١٨<sup>(٢)</sup>)، وإخراجها من إطارها الشكلي والروتيني إلى التعامل مع كافة مراحل عملية التقييم وإجراءاتها، ومعالجة السلبيات بحياد وموضوعية، والتحول من التقييم باعتباره مهمة روتينية إلى التقييم الذي يركز على التحفيز والارتقاء بمستوى الأداء. لكل هذا، فقد أدخل القانون الجديد (٢٠١٦/٨١)<sup>(٣)</sup> تعديلات مهمة على عملية التقييم أهمها التحول من التقييم السنوي للتقييم الدوري (ثنائي/ ثلاثي)، وأن يتم وفقا للوصف الوظيفي، وترسيخ مبدأ المشاركة في تصحيح الأخطاء وتحمل المسؤولية، وأن يتم التقييم في ضوء سجلات العاملين عند وضع درجات التقييم، وأن يكون الهدف من التقييم هو رفع مستوى أداء العاملين.

(١) عبير سمير ثابت، مرجع سابق.

(٢) ماجدة محمد على محمد، مرجع سابق.

(٣) رئاسة الجمهورية، قانون رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦ بإصدار قانون الخدمة المدنية، الجريدة الرسمية، العدد

لكن مقابلاتنا كشفت عن تباين الآراء حول أسس عملية التقييم ونتائجها وعدالتها. ويكاد يكون هناك شبه اتفاق على أن التقييم لا يتم بحيادية أو موضوعية، بل يتم بتلقائية وليس وفقا للجودة، ويتأثر بالعاطفة والمجاملات، وربما يساء استغلاله من بعض الرؤساء. بل أن البعض قد ذهب إلى أن تعديل القانون ليتم التقييم مرتين سنويا ووفقا لسجلات العمل، لم يغير شيئا، بل أن ذلك - في رأي هذا الفريق - يشكل عبئا على الدولة، والدليل ما تردده بعض القيادات من أن التقارير ما تزال مهمة روتينية، فمن يحصلون على تقدير ممتاز تقترب نسبتهم من ٨٥%، بينما يندر وجود من تقل تقديراتهم عن متوسط. ومع ذلك تجدر الإشارة للرأي المقابل الذي أشار لبعض مزايا القانون وأهمها أن التقارير ليست ارتجالية ولا تعتمد على حد تعبيرهم على اللقطة الأخيرة لانجاز الموظف، بل تستند إلى سجلات العمل لكل موظف على مدار الفترة التي يشملها التقرير، بجانب أن القانون المعدل لا يشترط الاقدمية لشغل الوظائف القيادية، فالأفضلية للجدارة والكفاءة لا للأقدمية كما كان سائدا قبل هذه التعديلات.

### النتائج العامة للدراسة :

الهدف الرئيسي لهذه الدراسة هو التحقق من وجود أو عدم وجود بطالة مقنعة في قطاع الحكومة. وكما سبقت الإشارة، فإن الدراسة الراهنة دراسة وصفية، ولا يدخل في نطاق أهدافها حصر أو تحديد حجم البطالة المقنعة بالحكومة، مع تسليمنا بأهمية هذه المهمة. فمن وجهة نظر علم الاجتماع، التي تؤسس وفقا لها فرضيات هذه الدراسة، فإن البطالة المقنعة ليست مشكلة عديدة ولا رقمية تختصر في تحديد صورة رقمية بحجمها، ولكن المشكلة تنطوي على تفاصيل كثيرة تتعلق بطبيعتها ومظاهرها ومجموعة من المؤشرات الدالة عليها والتي تحدد مواطن القوة والضعف، وصور التوازن أو الخلل، وصولا للهدف الأهم وهو التوظيف الأمثل للعمال الحكومية أيا ما كان العدد صغيرا كان أم كبيرا. ووفقا لذلك يمكننا تلخيص النتائج العامة للدراسة الراهنة على النحو التالي :

أولاً: كشفت الدراسة عن عدم دقة الصورة التي يصدرها الرأي العام عن قطاع الحكومة والتي تختصر في زاوية بعينها، وهي وقف التوظيف بهذا القطاع، بل وتخفيض عدد العاملين به. ولاشك أن الناس على حق في هذه الرؤية، فقطاع الحكومة هو أقصر

الطرق وأيسرها في الحصول على عمل مضمون والتسلق في سلم الترقية، والبدايل الأخرى ما تزال غير واضحة المعالم حتى الآن. ولتصحيح الصورة، فإن الجانب الآخر من المشهد - الذي أوضحتها الدراسة - هو أن قطاع الحكومة يشهد الآن تطورات ايجابية، يمكن تلخيصها في المستجدات التالية :

- أن الدولة المصرية ماضية بنجاح في تحقيق المقاربة الفعلية بين عدد الموظفين بالحكومة والأعباء الوظيفية الحقيقية. وفي هذا الإطار نجحت الدولة في إعادة توزيع بعض التخصصات الزائدة ونقلها من بعض الجهات إلى تلك التي بها عجز وحاجة ماسة لها، وهو توجه ايجابي يصب في صالح تحقيق التوظيف الأمثل للعمالة الحكومية.
- أدخل القانون الجديد للخدمة المدنية تعديلات مهمة على عملية التقييم أهمها التحول من التقييم السنوي للتقويم الدوري (ثنائي / ثلاثي)، وأن يتم وفقاً للوصف الوظيفي، وترسيخ مبدأ المشاركة في تصحيح الأخطاء وتحمل المسؤولية، وأن يتم التقييم في ضوء سجلات العاملين عند وضع درجات التقييم، وأن يكون الهدف منه هو رفع مستوى أداء العاملين.
- أن التدريب لم يعد مفهوماً تقليدياً يقتصر على تنظيم الدورات التدريبية، فقد أكدت نصوص قانون الخدمة المدنية (٨١ لعام ٢٠١٦)، ولائحته التنفيذية على أن الهدف من التدريب هو تنمية الموارد البشرية، بل والربط بين التدريب والمسار الوظيفي للعامل.
- أن الدولة المصرية تحقق نجاحاً باهراً وفي فترة وجيزة نحو ميكنة الخدمات الحكومية، وتلوح في الأفق القريب ما يسمى بالحكومة الالكترونية، والحكومة الافتراضية، والموظف الافتراضي، والوزير الافتراضي.

**ثانياً :** على عكس الصورة الايجابية التي تتضح معالمها في البند أولاً، فإن المؤشرات الكمية والكيفية التي اجتهدت الدراسة الراهنة في توفيرها، تدلل على أن هناك بعض الرواسب للصورة الذهنية القديمة عن قطاع الحكومة، تلك الرواسب التي تؤكد - في جانب - صحة رؤية الدولة في ثورة التصحيح، وتكشف - في الجانب الآخر - عن مظاهر وشواهد عديدة للبطالة المقنعة في قطاع الحكومة كالتالي:

- حقق قطاع الحكومة خسارة كبيرة في عدد العاملين به على مدار عامين فقط تقدر بنحو مليون موظف - خلال الفترة (٢٠١٥-٢٠١٧) - ومن المتوقع تزايد هذه الأعداد في ضوء الاتجاه للخصخصة، ولم يؤثر ذلك سلبا في مستوى الأداء بالحكومة، بل ربما يكون قد أثر إيجابا في هذه الناحية.
- من المؤشرات المهمة للبطالة المقنعة، الموظفين المؤقتين بعقد، وعددهم ٢٠ ألفا على مستوى محافظة المنيا. والمشكلة التي كشفت عنها المقابلات الميدانية أن هؤلاء الموظفين لا يقومون بعمل حقيقي، ويمكن الاستغناء عنهم دون أن يؤثر ذلك في مستوى الأداء.
- يكشف توزيع العاملين بقطاع الحكومة وفقا للدرجات المالية والمجموعات الوظيفية عن عدم التوازن في عدد العاملين وفقا لهذه الدرجات والمجموعات. فعلى عكس التوزيع الطبيعي، الذي من المفروض أن تكون فيه القاعدة هي الأكبر والقيمة هي الأقل - فإن قاعدة قطاع الحكومة تكاد تكون مخلخلة، وهو تطور مهم حدث خلال العشر سنوات الأخيرة ويكشف عن خلل واضح في توزيع العاملين.
- على الرغم من الاعتراف بأهمية الوصف الوظيفي في توزيع العمالة بالجهات الحكومية، إلا أن التوزيع الفعلي لا يتوافق مع هذا الاتجاه. فتوزيع المهام يتم غالبا وفقا لحجم العمل والضغط اليومية، أو تبعا للتوزيع الجغرافي مما يؤدي الى عدم دقة العمل وعدم الاستفادة من ذوي الخبرة والاختصاص لقيامهم بأعمال ومهام لا تتوافق وخبراتهم وتخصصاتهم، وهو لاشك من المظاهر المتكررة التي تكشف عن البطالة المقنعة بالحكومة لسوء توظيف بعض الكوادر المدربة.
- إن التدريب بمضمونه الحديث - ووفقا للقانون الجديد للخدمة المدنية - لم يترسخ في الجهات الحكومية على أرض الواقع، فالبعض يرى أن التدريب لا يحل المشكلة وإن أغلب الموظفين يعتمدون في التدريب على من هم أقدم منهم، بل أن هناك من يذهب إلى أن التدريب التحويلي هو بمثابة عقاب للموظفين الذين يحصلون على تقدير ضعيف لعامين متتاليين.
- هناك شواهد ومشاهد تكشف عن سوء استغلال وقت العمل، وأهمها ما اعتدنا عليه في بعض المصالح الحكومية لتناول الأطعمة في أماكن العمل، أو استقبال



الزوار بدون ضوابط، والحضور والانصراف في غير مواعيد العمل الرسمية، والاستئذان بأعذار معروفة، وهو ما يؤثر سلباً على انضباط العمل ومستوى الأداء.

- هناك شبه اتفاق على أن التقارير لا تزال مهمة روتينية، وأن التقويم لا يتم بحيادية أو موضوعية، بل يتم بعشوائية وليس وفقاً للجودة، ويتأثر بالعاطفة والمجاملات، وربما يساء استغلاله من بعض الرؤساء.

**ثالثاً :** على عكس الفكرة الشائعة عن تضخم عدد العاملين بالحكومة، فقد أجمعت كل الجهات على عدم وجود فائض أو زيادة، بل يوجد عجز. ووفقاً لإدارة تخطيط القوى العاملة يتمثل العجز عموماً في ثلاثة أقسام رئيسية، **الأول:** الوظائف التخصصية، وفيها حاجة ملحة. **القسم الثاني:** الأعمال الكتابية والخدمات المعاونة، وفيها عجز يمكن تعويضه بوسائل بديلة. **القسم الثالث:** القانون والتمويل والمحاسبة، وفيه كفاية. والأهم من ذلك، هو سوء توظيف (سوء توزيع) العمالة بقطاع الحكومة، إذ أن كل الجهات أجمعت على وجود عجز في الوظائف التخصصية، يقابله فائض في الوظائف والمهام غير التخصصية.

**أخيراً :** فإن تحفظاتنا على هذه الشواهد، رغم أنها حقيقية وواقعية لحصولنا عليها من مواقع العمل مباشرة، إلا أنها تعكس الصورة الذهنية الراسخة عن قطاع الحكومة، وأهم ملامحها أنه بمجرد الدخول لهذا القطاع يستطيع الفرد بسهولة وبطريقة أوتوماتيكية الحراك التلقائي في سلم الترقيات بدون قيود أو شروط، وحصول الأغلبية على الحوافز (يستوي في ذلك المتميزين والمتخادلين)، وتحقيق أعلى الدرجات في التقارير السنوية. ومن الطبيعي أن تقابل المستجدات والتطورات في الحكومة بالمقاومة، وفقاً للممارسات القديمة، وكل ذلك يجب أن يؤخذ في الاعتبار في أية خطة لتطوير الجهاز الحكومي والارتقاء بمستوى الأداء بالمعنى الحقيقي للكلمة.

## المراجع

### أولاً - المراجع العربية :

١. الجهاز المركزي للتعبئة العامة والاحصاء، النتائج النهائية للتعداد العام للسكان لعام ١٩٧٦، تعداد السكان، النتائج التفصيلية اجمالي الجمهورية، مرجع رقم : ٩٣-٥١١١-١٩٧٨، القاهرة، ١٩٧٨.
٢. الجهاز المركزي للتعبئة العامة والاحصاء، النتائج النهائية للتعداد العام للسكان لعام ١٩٨٦، المجلد الثاني، خصائص السكان، اجمالي الجمهورية، مرجع رقم : ٨٦٣/٩٠/١١ م ت، القاهرة، ١٩٨٨.
٣. الجهاز المركزي للتعبئة العامة والاحصاء، احصاء العاملين المدنيين بالحكومة والقطاع العام لعام ١٩٨٨، مرجع رقم : ٧١ - ١٢٥٥٣، يونيو ١٩٩٣.
٤. الجهاز المركزي للتعبئة العامة والاحصاء، النشرة السنوية لبحث العمالة بالعينة، ج م ع ٢٠٠٦، مرجع رقم : ٧١ - ٥٢٥٢١ - ٢٠٠٦، يوليو ٢٠٠٧.
٥. الجهاز المركزي للتعبئة العامة والاحصاء، النشرة السنوية لاحصاء العاملين بالحكومة والقطاع العام / الاعمال العام لعام ٢٠١٦، مرجع رقم : ١٢٢١٢١٧١١-٢٠١٦، اكتوبر ٢٠١٦.
٦. الجهاز المركزي للتعبئة العامة والاحصاء، النشرة السنوية المجمع لبحث القوى العاملة ٢٠١٧، مرجع رقم : ١٢٢١٢١٧١٠ - ٢٠١٧، ابريل ٢٠١٨.
٧. أحمد جاسم مطرود، البطالة وعلاقتها بارتفاع معدلات الجريمة، دراسة نظرية تحليلية، مجلة العلوم الانسانية، كلية التربية الانسانية، جامعة بابل، عدد ١٠، ٢٠١٢.
٨. آلاء العلاوي، تقييم جودة بطاقة الوصف الوظيفي وفق معايير Sigma، دراسة ميدانية في الشركة التقنية للصناعات الغذائية، مجلة جامعة البعث للعلوم الانسانية، ع ٧٧، مج ٤٠، ٢٠١٧.
٩. امباركة أبو القاسم الذئب، البطالة والتنمية الاجتماعية، فكر وابداع، رابطة الادب الحديث، مج ٦٦، ابريل ٢٠١٢.
١٠. أمين جابر الشويقات، البطالة وعلاقتها بالجرائم الاقتصادية في العالم العربي (الاردن - السعودية - لبنان - مصر - المغرب)، عمادة البحث العلمية، الجامعة الأردنية، مج ٤٤، ع ١، ٢٠١٧.

١١. بلقاسم عباس، البطالة بين خريجي التخصصات العلمية، في : المنتدى العربي الرابع للتربية والتعليم، التعليم واحتياجات سوق العمل، اتحاد جامعات العالم الاسلامي، مكتب التربية العربي لدول الخليج، اليونسكو، عمان، ٢٠٠٧.
١٢. جمال سيد عبد العال، دراسة شاملة لتخطيط القوى العاملة بالمحافظات، لتحديد الفائض والعجز من العمالة، التنمية الادارية، س ١٢، ع ٤٦/٤٧، الجهاز المركزي للتنظيم والادارة، القاهرة، ابريل، ١٩٩٩.
١٣. حسن ابراهيم حسن ابراهيم، اسباب البطالة بمحافظة حلوان، مجلة كلية التربية - القسم الأدبي، جامعة عين شمس كلية التربية، مج ١٦، ع ٣٠، القاهرة، ٢٠١٠.
١٤. حسين رمزي كاظم، تنظيم وقت العمل والاستفادة بالعمالة الزائدة، التنمية الادارية، س ١، ع ٣، ٩، الجهاز المركزي للتنظيم والادارة، القاهرة، ابريل، ١٩٨٨.
١٥. حسين رمزي كاظم، مستقبل الشباب بين العمل الحر والوظيفة الحكومية، الادارة، مصر، مج ٤٥، ع ١-٢، اكتوبر ٢٠٠٧.
١٦. حسين سيد أحمد محمد، دور الإدارة في تنظيم وقت العمل، التنمية الادارية، س ٩، ع ٣٤، الجهاز المركزي للتنظيم والادارة، القاهرة، يناير، ١٩٨٧.
١٧. خالد مالك (تحرير) المضي في التقدم، بناء الصنعة لدرء المخاطر، تقرير التنمية البشرية لعام ٢٠١٤، برنامج الأمم المتحدة الانمائي UNDP، نيويورك ٢٠١٤.
١٨. رجا عبد المنعم صالح وآخرون، استخدام الأساليب الادارية الحديثة والتكنولوجية المتطورة للارتقاء بمستوى أداء العاملين (ملخص ورقة عمل) الادارة المركزية للبحوث، الجهاز المركزي للتنظيم والادارة، القاهرة، ٢٠١٧.
١٩. رجب عليو على حسين، بطالة المتعلمين في مصر، الأسباب والمواجهة في ضوء بعض التجارب العالمية، التربية المعاصرة، رابطة التربية الحديثة، مج ٢٤، ع ٧٥، فبراير ٢٠٠٧.
٢٠. رئاسة الجمهورية، قانون رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦ بإصدار قانون الخدمة المدنية، الجريدة الرسمية، العدد ٤٣ م، نوفمبر ٢٠١٦.
٢١. شرقي الجيلاني، أثر الاستثمارات الأجنبية المباشرة على معدلات البطالة في البلدان العربية، دراسة اقتصادية وقياسية، المؤتمر الدولي العلمي حول " الاستثمار الأجنبي المباشر والتنمية في الوطن العربي، مركز البحوث وتطوير الموارد البشرية، رماح وجامعة لاهاي بهولندا، الاردن، ٢٠١٥.

٢٢. عايدة السيد وايماء صدقي، بظالة الشباب في مصر، السكان، بحوث ودراسات، مركز الأبحاث والدراسات السكانية، الجهاز المركزي للتعبئة العامة والاحصاء، ع ٨٥، يوليو ٢٠١٣.
٢٣. عبير سمير ثابت، التدريب الإداري والمهني ودوره في تنمية الموارد البشرية وقانون الخدمة المدنية، الإدارة المركزية للبحوث، الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة، القاهرة، ٢٠١٧.
٢٤. عثمان عثمان أمين الجندي، أزمة البطالة في مصر، حزمة سياسية للحل ونماذج الأنداز المبكر، المؤتمر السنوي السادس لإدارة الأزمات الاقتصادية في مصر والعالم المبكر، كلية التجارة بجامعة عين شمس، وحدة بحوث الأزمات، مج ٣، أكتوبر ٢٠٠١.
٢٥. عزمي محمود عاشور، التعليم وأزمة البطالة، مجلة الديمقراطية، مج ٢، ع ٨، مؤسسة الأهرام، القاهرة، ٢٠٠٢.
٢٦. علي عبد الرازق إبراهيم، التعليم الجامعي وظاهرة البطالة بين خريجي الجامعات، دراسة تطبيقية بمحافظة المنيا، المجلة العلمية لكلية الآداب بجامعة المنيا، ع ١٢، (إصدار خاص) يونيو ١٩٩٤.
٢٧. علي عبد الرازق إبراهيم، الاتجاهات السوسولوجية الحديثة في دراسة مشكلة البطالة مع إشارة خاصة للمجتمع المصري، اللجنة العلمية الدائمة لترقية الأساتذة المساعدين "علم الاجتماع (مقال مرجعي غير منشور) ١٩٩٨.
٢٨. علي عبد الرازق إبراهيم، علم اجتماع العمل، دار التيسير للطباعة، المنيا، ٢٠١٧.
٢٩. علي مالك النعيم محمد، دور الوصف الوظيفي في تقويم كفاءة أداء العاملين في مؤسسات التعليم العالي، دراسة حالة لجامعة الجزيرة، مجلة الجزيرة للعلوم الاقتصادية والاجتماعية، جامعة الجزيرة، عمادة الدراسات العليا والبحث العلمي، الخرطوم، ٢٠١٧.
٣٠. فانتة قتيبي، الوصف الوظيفي، رسالة المعلم، وزارة التربية والتعليم، ادارى التخطيط والبحث التربوي، ع ٢، مج ٤٨، ٢٠٠٩.
٣١. فضل عبد الرحيم عبد الله، أثر المسمى والوصف الوظيفي في تحقيق الرضا المهني للعاملين في قطاع المكتبات والمعلومات، مشروع الجمعية السودانية للمكتبات والمعلومات نموذجاً، أعمال المؤتمر السادس والعشرين : اختصاصية المكتبات والمعلومات كعمال للمعرفة، الاتحاد العربي للمكتبات والمعلومات، جمعية المكتبات والمعلومات الأردنية، الأردن، نوفمبر، ٢٠١٥.

٣٢. كبورري آدم، البطالة في أوساط الشباب، المؤتمر العلمي الثاني عشر، الندوة العالمية للشباب الاسلامي، الشباب في عالم متغير، الندوة العالمية للشباب الاسلامي، مج ٢، مراكش - المغرب، يناير ٢٠١٥.
٣٣. لمياء محمد المغربي، البطالة في الوطن العربي، المشكلة وآليات المعالجة، شؤون عربية، جامعة الدول العربية، الأمانة العامة، ع ١٦١، ٢٠١٥.
٣٤. ماجدة محمد على محمد، تقويم أداء العاملين بالجهاز الاداري للدولة (ملخص ورقة عمل) الادارة المركزية للبحوث، الجهاز المركزي للتنظيم والادارة، القاهرة، ٢٠١٨.
٣٥. مجدي أحمد القليوبي وآخرون، تدريب العاملين في وحدات الجهاز الاداري لميكنة الخدمات المقدمة للمواطنين (ملخص ورقة عمل)، الادارة المركزية للبحوث، الجهاز المركزي للتنظيم والادارة، القاهرة، ٢٠١٥.
٣٦. مسلم قاسم الشرفات، درجة تطبيق الوصف الوظيفي في تقييم الأداء وعلاقتها بالرضا الوظيفي للعاملين الاداريين في جامعة آل البيت، رسالة دكتوراه، كلية التربية، جامعة اليرموك، الاردن، ٢٠١٧.
٣٧. محمد ابراهيم حجازي، البطالة، مؤتمر التوجهات الاستراتيجية للتعليم الجامعي وتحديات سوق العمل، اكااديمية السادات للعلوم الادارية، القاهرة، ابريل ٢٠٠٦.
٣٨. محمد بركات، الشباب ومعضلة البطالة، المجلة العربية للتدقيق والتنمية، ع ٤٥، المغرب، ٢٠١٧.
٣٩. محمد درويش، سوسولوجية البطالة، مجلد الحوار الثقافي، جامعة عبد الحميد بن باديس، كلية العلوم الاجتماعية، مختبر حوار الحضارات والتنوع الثقافي وفلسفة السلم، الجزائر، مج ٥، ع ١، ٢٠١٦.
٤٠. محمد عارف محمد السيد، البطالة مشكلة العصر، المؤتمر السنوي التاسع : ادارة ازمة البطالة وتشغيل الخريجين، كلية التجارة، جامعة عين شمس، وحدة بحوث الازمات، القاهرة، ٢٠٠٤.
٤١. محمود مصطفى كمال محمد، وعلي عبد الرازق إبراهيم، ظاهرة البطالة المقنعة في قطاع الحكومة، دراسة استطلاعية بمدينة المنيا، مؤتمر دور المحليات في تنمية القرية، المعهد العالي للخدمة الاجتماعية، أسوان، ١٩٨٩.

٤٢. محمود مصطفى كمال محمد، وعلي عبد الرزاق إبراهيم، نحو التوصل إلى مقياس للبطالة المقنعة بالتطبيق على بعض المؤسسات الحكومية، المجلة العلمية لكلية الآداب بجامعة المنيا، ع ١٣، أغسطس ١٩٩٤.
٤٣. نادية عبد الرحمن همام، التدريب التحويلي، هل يساهم في التخلص من العمالة الزائدة، التنمية الادارية، س ٢٨، ع ١٣١، الجهاز المركزي للتنظيم والادارة، القاهرة، يناير، ٢٠١١.
٤٤. نبيل توفيق حسين، العمالة الزائدة : التحديد، والتوجيه، والتأمين، التنمية الادارية، الجهاز المركزي للتنظيم والادارة، س ٢٢، ع ٩٠ / ٩١، القاهرة، ٢٠٠١.
٤٥. نعيم بوعموشة، الشباب الجامعي وهاجس البطالة، دراسة ميدانية بكلية العلوم الانسانية والاجتماعية بجامعة جيجل، مجلة جيجل للعلوم الانسانية والاجتماعية، مركز جيجل للبحث العلمي، ع ٢٠، مايو ٢٠١٦.
٤٦. وليد عبد مولاة، بطالة الشباب، جسر التنمية، المعهد العربي للتخطيط، مج ٨، ع ٨٧، نوفمبر ٢٠٠٩.

### ثانياً - المراجع الأجنبية :

1. John Quiggin, Economics in Two Lessons, Princeton, UNV. Press, 2019.
2. Luis Rone Caceres and Susan Ann Cacers, Underemployment in Latin America , the Journal of Developing Areas, College of Business, Vol. 43, No. 3, Tennessee State UNV., 2015.
3. Onn Winckler, the Demographic Dilemma of the Arab World, the Employment Aspects, Journal of Contemporary History, Sage Pub. Vol. 37, No. 4 , London, 2002.
4. Pascele Joasart and Alberto Giordeno , does local access to unemployment services reduce unemployment, a GIS analysis of one – step career, Policy Science, Vol. 39, No. 4, Dec., 2006.
5. Paul Blyton & Jean Jenkins, Key Concepts in Work, Sage Pub. LTD, London, 2007.
6. Samir Radwan, Employment and unemployment in Egypt , conventional problems, unconventional remedies, the Egyptian Center for Economic Studies, Working Paper, No. 10, Aug., 2002.
7. Stephen Edgell, et al. (eds.), the Sage of Handbook of the Sociology of Work and Employment, Sage Pub. LTD, London, 2015.

## ملحق (١) دليل المقابلة

### دليل مقابلة لاستطلاع رأي القيادات والمسؤولين في موضوع البطالة المقنعة في قطاع الحكومة بمحافظة المنيا

تاريخ المقابلة : مكان المقابلة :

- ١- كيفية توزيع الموظفين على الأعمال والمهام : هل يتم ذلك وفقا لبطاقة الوصف الوظيفي؟ أم وفقا لحاجة العمل؟
  - مدى وعي الجهات الحكومية - والموظفين - بالوصف الوظيفي - المقارنة بين الوصف الوظيفي والمهام التي يقوم بها الموظفون فعلا.
- ٢- حجم الأعباء الوظيفية، ومدى التوافق بين عدد الموظفين وحجم الأعباء :
  - المؤشرات الواقعية عن حجم الأعباء الوظيفية حسب الجهات الحكومية (التربية والتعليم - الصحة - التموين - التضامن - الشباب والرياضة) - المقارنة (التوازن أو الفجوة) بين حجم الأعباء الوظيفية والعدد الفعلي للموظفين وفقا للمجموعات الوظيفية النوعية.
- ٣- العجز والزيادة في عدد العاملين
  - عدد الموظفين في المجموعات الوظيفية النوعية (التخصصات المختلفة)
  - المجموعات الوظيفية (التخصصات) التي يوجد بها فائض (زيادة) من العمالة - عجز (نقص) أو كفاية (توازن)
- ٤- فعالية برامج التدريب عموما والتدريب التحويلي في إعادة توزيع الموظفين من المواقع التي بها فائض لتلك التي بها عجز.
  - برامج التدريب والتدريب التحويلي في الجهات الحكومية
  - أهمية برامج التدريب في حسن توظيف الكوادر البشرية
  - ضوابط التدريب والتدريب التحويلي
- ٥- الميكنة والرقمنة، وانعكاساتها على البطالة المقنعة :
  - أهمية الميكنة والرقمنة في تخفيف الأعباء الوظيفية وتحسين مستوى الأداء
  - مدى التقدم المتحقق في تطبيق الميكنة - الرؤية المستقبلية للميكنة والرقمنة

- ٦- كفاءة استغلال وقت العمل، وهدر الوقت :
  - الشواهد الواقعية لكفاءة استغلال وقت العمل.
  - الضوابط المستخدمة لتحسين استغلال وقت العمل.
- ٧- قانون الخدم المدنية، والتقارير الدورية، وتقويم الأداء.
  - المقارنة بين قانون الخدمة المدنية والممارسات الفعلية لعمل التقارير الدورية في الجهات الحكومية.
  - انعكاس قانون الخدمة المدنية على مستوى الأداء.