جمهورية مصر العربية

معهد التخطيط القومى

سلسلة مذكرات خارجية

مذكرة خارجية رقم (١٣٠٦)

معلومات سوق العمل فى البلاد النامية (نظرة عامة)

تأليف

لوتر ويتشر

ترجمة

على رجب على

وزارة القوى العاملة

اشراف ومراجعة

دكتور/ محمد عبد الفتاح منجى

أستاذ تخطيط القوى العاملة والأجور بمعهد التخطيط القومى

نوفمبر ١٩٨٩

جمهورية مصر العربية – طريق صلاح سالم – مدينة نصر – القاهرة – مكتبب ريد رقم ١١٧٦٥

A.R.E Salah Salem St. Nasr City , Cairo P.O.Box : 11765

هذه ترجمة لبحث بالانجليزية عنوانه

LABOUR MARKET INFORMATION IN DEVELOPING COUNTRIES
"A General Review"

تأليف : LOTHAR RICHTER.

الصادر عن مكتب العمل الدولى بجنيف (I.L.O.) عام ١٩٧٨

قائمة المحتويات

	صفحة
تقديم :	١
أولا : المقدمة	٧
ثانيا : الحالة الراهنة والمشاكل الرئيسية :	١٤
١ ـ التجربة الهندية كمثال .	١٤
٢ ـ مشاكل باقية انتظارا للحل .	١٧
٣ ـ دروس هامة ناجمة عن التطبيق العام	٢١
ثالثا : الحاجة الى معلومات شاملة عن القوى البشرية :	٢٦
١ ـ الاهداف والاعتبارات الاساسية	٢٦
٢ ـ التعاون والترابط بين المنتجين والمستهلكين الرئيسيين للمعلومات .	٢٨
٣ ـ الاستفادة الكاملة من المصادر المتواجدة لمعلومات القوى البشرية .	٣٠
٤ ـ المتطلبات الأساسية لمعلومات القوى البشرية .	٣٤
أ) الموقف الحالى للاستخدام والقوى البشرية .	٣٨
ب) امكانيات تحقيق الاستخدام الأكمل .	٤٢
جـ) الحاجة الى القوى البشرية الماهرة .	٤٧
د) الوسائل الحالية لاكتساب المهارات .	٥٠
رابعا : أساليب تجميع المعلومات عن القوى البشرية :	٥٣
١ ـ اعادة نظر في الأساليب الحالية .	٥٣
٢ ـ محاولة وضع اساليب جديدة .	٥٧
٣ ـ جاذبية أسلوب المستجيبين الرئيسيين للمعلومات .	٦١

	صفحة
خامسا : ملخص النتائج والاقتراحات :	٦٧
١ — الموقف والاحتياجات بصفة عامة	٦٧
٢ — الأطار المقترح لبرنامج اختبار أسلوب المستجيبين الرئيسيين للمعلومات .	٧٣
٣ — كيف يمكن للتعاون الفنى أن يحقق لنا العون ؟	٧٩
٤ — وجهة نظر .	٨٧
٥ — قائمة المراجع .	٩٢

* * * *

* * *

* *

*

تقديـــــــم

* " ان تكون على دراية فهذا كل شـىء " (١)
* " الراجح أن تكون السيطرة على مجال القوى البشرية لمن لديه المعلومـات الأكثر عنه " . (٢)

" يجب أن تبدأ سياسة القوى البشرية بتوفير المعلومات ، ولابد من تكريس الوقت اللازم لذلك قبل القيام بأى عمل آخر " . (٣)

ليس كل شخص يحتاج ويستعمل معلومات سوق العمل - باعتبارها مصطلحـا عاما للدلالة على مصادر وشيوع واستعمال معلومات عرض وطلب القوى البشريـة - يساهم فيها اسهاما فعالا . ويدرك جميع مستعملى معلومات سوق العمل أهميتهـا لعمليات صنع القرار فى جميع الحالات المتعلقة بتنمية الموارد البشرية والاستفـادة منها ، وان اختلفت أشكالها وأحجامها وزمانها . ويرجح موافقة غالبية مستعملى هـذه المعلومات على الرأى القائل بأن الفهم السليم لتخصصات أسواق العمل - وبصفـة اكثر عمومية - للوسائل التى عن طريقها تطلب وتحدد القوى البشرية " هو الأكثـر أهمية حتى ولو حقق خطوة واحدة فقط فى اتجاه وضع اطار لسياسة سـوق العمل " . (٤)

وبينما تتعلق هذه الاعتبارات العامة بكل من البلاد المتقدمة والنامية ، الا أنه تتضح ثغرات واسعة فيما بينها عند التطبيق العملى لهذه الاعتبارات . فمـن المؤكد ، ادراك أن أساليب الحصول على المعلومات عن القوى البشرية فـى البلاد المتقدمة ليست كافية فى حالات كثيرة ، لذا فهى فى حاجة الى تحسنات دائمة ولاشك أن حاجة البلاد النامية أكبر .

هذه نظرة عامة* للموقف الحالى والمشاكل الرئيسية لمعلومات سوق العمل فى البلاد النامية وتبين أن الحاجة الى مثل هذه المعلومات عديدة ومتنوعة لكن المتواجد من مصادر ووسائل تجميعها وتحليلها ونشرها لايرضى ارضاء تاما فالمخططون والاحصائيون والاداريون والفنيون وأصحاب الأعمال - باختصار - جميع منتجى ومستهلكى معلومات سوق العمل يولون عنايتهم للحصول على الحقائق والبيانات التى تلقى الضوء على موقف ومشاكل واتجاهات الاستخدام والقوى البشرية على نحو دقيق وشامل ومنتظم .

ان صنع القرار الفردى والجماعى ، والرقابة الكافية ، والتقييم الدقيق لفاعلية برامج سياسات القوى البشرية والاستخدام يعتمدون الى حد كبير على الايضاح الكافى وتفاعلات علاقات عرض وطلب القوى البشرية الحاكمة فى مختلف القطاعات الاقتصادية والمهن والاقاليم .

وتقترح هذه الدراسة السبل والوسائل التى تؤدى الى تحسين الأنشطة القائمة لمعلومات سوق العمل والتى تقصر اهتمامها تقريبا فى الوقت الحالى - على أسواق العمل الحديثة ، والصغيرة نسبيا كما تقترح أيضا أسلوبا تكميليا وجديدا وقليل التكاليف لتجميع معلومات القوى البشرية فى القطاعات غير الرسمية الكبيرة بالمناطق الحضرية والريفية بالبلاد النامية كى تغطى الاحتياجات الهامة الحالية .

(*) وردت هذه الخلاصة السريعة فى ظهر غلاف الدراسة ...

وقد رسخت فكرة الاستفادة الكامنة فى معلومات سوق العمل بالنسبة للبلاد النامية عن طريق بعثات استراتيجية الاستخدام والأنشطة المتعلقة بها التى تعهد القيام بها برنامج الاستخدام العالمى التابع لمنظمة العمل الدولية منذ بداية السبعينات .

وأشارت هذه البعثات الى بأية وسيلة والى أى مدى يتمكن البرنامج النشط لمعلومات سوق العمل من امداد صانعى السياسات والمخططين بالبصيرة المساعدة لهم فى تحديد المشاكل الرئيسية بدقة ، ثم وضع الاجراءات والسياسات المعالجة لها . اكثر من ذلك ، فقد وجهت عناية غير عادية للاهمية الخاصة لمعلومات سوق الاستخدام الموثوق بها ليتمكن صغار السن من الحصول على صورة اكثر واقعية عن الاعمال المتاحة ، ومن ثم أغفلت معلومات التوقعات غير الواقعية وسهلت تنظيم أسرع لفرص العمل المتواجدة ، وأيضا ، أكدت هذه البعثات أن وسائل الحصول على معلومات سوق العمل كما هى متواجدة فى البلاد موضوع المسح — ساهمت قليلا فى " قرار وضع السياسات" و " التوجيه المهنى " .

والامر الاكثر حداثة هو التأكيد على الحاجة الى تحسين وتدعيم عمليات معلومات سوق العمل فى البلاد النامية الاسيوية ، وذلك بواسطة " المؤتمر الاقليمى الاسيوى لتقييم وتخطيط القوى البشرية" (برعاية اليابان / منظمة العمل الدولية) الذى عقد فى طوكيو من ٢٤ : ٢٨ اكتوبر سنة ١٩٧٧" . (٥)

وكان الغرض الاساسى من هذا المؤتمر هو استخلاص الدروس الهامة من المشروعات الماضية ، الخاصة بتقييم وتخطيط القوى البشرية والمدعمة من منظمة العمل الدولية ، للاستفادة منها فى أنشطة التعاون التكنولوجى المستقبلة فى هذه المجالات . وتتعلق معظم توصيات هذا المؤتمر بالوسائل والطرق الممكنة

لاجراء التحسينات فى أنشطة معلومات سوق العمل الحالية • والواقع ، أن التوصية الرئيسية لهذا المؤتمر هى تأييد وضع برنامج طويل المدى ومرن للتعاون التكنولوجى يهدف أساسا لمساعدة البلاد الآسيوية وزيادة التعاون فيما بينها من حيث ادماج عمليات معلومات سوق العمل الحالية والمستقبلة لتكون اكثر فاعلية للاحتياجات الآساسية والقدرات المتاحة • ويحدد اجراء تمهيدى لاعطاء هذا البرنامج شكلا متماسكا ، وهو التحديد الذى تقوم به الحكومات المعنية لانماط ومجالات التعاون التكنولوجى ، والتى تعتبرها المدخلات (Inputs) الاكثر نفعا فى هذا البرنامج •

ونأمل ان تحقق هذه الدراسة اسهاما فى البرنامج المذكور ، وذلك بتقديم وجهة نظر شاملة للحالة الحاضرة لمعلومات سوق العمل والقوى البشرية فى البلاد النامية ، من حيث مشاكلها الرئيسية ، واحتياجاتها الضرورية ، والوسائل الممكنة لمواجهتها •

وستركز هذه الدراسة على القاء الضوء والتعامل مع الامور العملية التى تواجه صانعى السياسات والمخططين فى مجال تنمية الموارد البشرية والاستفادة منها ، هذا من ناحية ، والعاملين بمختلف القطاعات الذين يضعون " أسلوب الوفاء بما يكلف به من مهام " لبرامج وسياسات القوى البشرية ، خاصة خدمات الآستخدام والقوى البشرية ، من ناحية أخرى • بالاضافة الى احجام الدراسة عن الخوض فى التفاصيل التكنولوجية ، وبالاحرى ستركز على المتطلبات الاساسية التى تحتاج الى انجاز قبل وضع أى برنامج لمعلومات سوق العمل يمكن أن يتوقع له أن يلعب دورا جديرا باسمه • وبعد الفهم والتقبل الكاملين لهذه المتطلبات الاساسية من جميع المعنيين بالامر خطوة أولى نحو التزام عام رئيسى • ولو تأكد ذلك فقط ، ستكون المصادر الضرورية — أى الكم والكيف اللازمين من المواد والعاملين — فى المتناول عند وضع بناء متصاعد لاسلوب ملائم لمعلومات سوق العمل •

وفى ذات الوقت ، وضعت الدراسة فى اعتبارها على الدوام ، مسألة متجددة هى اختناقات المصدر الأساسى والاستفادة من المصدر البديل طبقا للاولوية • ومما يقتضى الاهتمام الى حد كبير الكف عن البحث عن اضافات الى تقسيمات المصدر المتواجدة • ومما لاريب فيه ، الاعتداد بأسلوب موءداه كيف يمكن تحقيق أفضل استعمال ممكن لما هو موجود ، وكيف يمكن تحقيق أفضل ملء للثغرات الباقية وذلك بوسائل لجميع معلومات قليلة التكاليف ، وأيضا ، وافية بالغرض •

وعلى هذا ، تعد هذه الدراسة — بادئ ذى بدء — " جولة حول الأفق " Tour D'horizon ، بهدف رسم خطوط خارجية فاصلة للمشاكل والقضايا الرئيسية والحالية الخاصة بالصورة التفصيلية لسوق العمل فى البلاد النامية وللاتجاهات العامة للجهود التى تبدو ضرورية لتحقيق تحسينات تدريجية متمشية مع الاحتياجات الرئيسية • ورغم استمداد الدراسة أمثلتها وأحكامها العامة ونتائجها واقتراحاتها من البلاد الآسيوية بصفة رئيسية ، فمن المسلم به أن ما احتوته من وجهات نظر أساسية أنطوت — أيضا — على شىء مما تقوم به البلاد النامية فى مناطق أخرى غير آسيوية • ولكى تكون قادرين على أن نضع — مقدما — مجموعة من المقترحات المحددة من أجل تحسين وتدعيم واعادة توجية مجالات معلومات سوق العمل القومى لأى بلد معين ، فلا مناص من وضع صورة أكثر تفصيلا واكتمالا للموقف والمشاكل ومن ثم لأجراء الدراسات الأعمق عن معلومات كل سوق عمل قومى •

وقد تقرر — مرة أخرى كجزء من البرنامج الأطول أجلا والسابق ذكره الخاص بالتعاون التكنولوجى فى مجالات معلومات سوق العمل وتخطيط القوى البشرية — أن تنظيم مثل هذه الدراسات فى البلاد الآسيوية سيكون الخطوة التالية • واقترح تقديم العون لهذه الدراسات فى البرنامج المستمر لتدريب موظفى خدمات الاستخدام بالبلاد الآسيوية ، الذى تعهدته منظمة العمل الدولية بالاشتراك مع معهد الاستخدام

بجمهورية المانيا الفيدرالية وقامت بتمويلة حكومة المانيا الفيدرالية . ان ماستمد من هذه الدراسات من أمور جديرة بالنظر الثاقب سيستفاد منها باعتبارها مدخلا (Input) فى الجزء الاساسى من معلومات سوق العمل الخاصة ببرنامج التدريب المذكور سلفا ، وأيضا فى الاعداد للكتيب المتضمن للدلائل العملية لتجميع واستعمال البيانات عن عرض وطلب وتحرك العمالة . وقد صمم اعداد مثل هذه الدلائل — بادئ ذى بدء — لوزارات العمل فى البلاد النامية ، وورد فى برنامج وميزانية منظمة العمل الدولية لعامى ١٩٧٨ ، ١٩٧٩ ، مع هدف رئيسى هو تقوية قدرة هذه الوزارات على جمع معلومات سوق العمل والقوى البشرية مما يعود بالنفع على قدراتهم ومجالات أنشطتهم ، وأيضا على قدرة الوزارات الأخرى العاملة فى مجالات الاستخدام والقوى البشرية .

وحتى اذا كان يجب أتخاذ التعبيرات التى اقتبست فى بداية هذا التصدير عن مدى أهمية معلومات سوق العمل ، بحذر وتحفظ Cum Grano Salis فأن ماتبذله وزارات العمل من جهود جوهرية وطويلة المدى لتحسين كفاءتها للقيام بما تكلف به من جمع معلومات سوق العمل ، مرتبط بتعزيز قدرتها ، ومن ثم دورها الفعلى فى اعداد وتنفيذ سياسات الاستخدام وسوق العمل والقوى البشرية .

* * * *

أولا : المقدمـــــة

تخول وزارات العمل فى معظم البلاد الصناعية مسئوليات هامة لاعداد وتنفيـــذ سياسات الاستخدام والقوى البشرية • ويكمن أحد الأسباب الأساسية لذلك فى حقيقـــة مؤداها أن وزارات العمل فى هذه البلاد ــ من خلال مالديها من شبكة خدمـــــات الاستخدام والقوى البشرية ــ أحرزت معرفة شاملة وكاملة لموقف ومشاكل واتجاهات عـــرض وطلب العمالة فى مختلف القطاعات الاقتصادية والصناعات والمهن والاقاليم ومجموعـــات السكان الهامة • وعلى أساس هذه المعرفة التى استكملت ببيانات عن القوى البشريـــة جمعت عن طريق تعدادات سكانية ، ومسموح بالعينة للقوى العاملة وبحوث عن ســـوق العمل وتدفق واسع ومستمر لقوى بشرية معينة ، ووسائل لجمع معلومات سوق العمل تطورت فغطت اجمالى العاملين من السكان ، وقامت هذه الوسائل على أساس مستمر ، فجعلـت البيانات الهامة عن القوى البشرية متاحة على نحو فورى ، واعتبرت محاولة للتيقن مـــن شموليتها اشتمالا كاملا وكونها عونا لمستهلكى ومنتجى كافة المعلومات الهامة عن القـــوى البشرية وأقر ــ على نحو واسع ــ بأن مثل هذه الوسائل لجمع المعلومات عن القوى البشرية بصفة شاملة ، تعد اساسا ضروريا لصنع القرار فى المجال العريض لتنمية المـــوارد البشرية والاستفادة منها بواسطة الحكومات وأصحاب الاعمال والعمال ولذا تعد " شرطـا لازما وهاما لادارة الاقتصاد والقوى البشرية ادارة ناجحة" • (٦)

وهذا علة الجهود المستمرة والنفقات الكبيرة التى تبذلها الدول الصناعيـــة لتنمية كفاءتها فى تجميع واستعمال معلومات سوق العمل بطريقة فعالة • (٧)

ورغم مايبدو من تشتت مسئوليات الدول النامية بالنسبة لمسائل القوى البشريـــة والتنمية على نحو اكثر منه فى البلاد الصناعية ، تقوم وزارات العمل فى البلاد الناميـة ــ أيضا ــ أو على الاقل ــ تدعى قيامها بدور خاص فى صياغة وتنفيذ سياسات تتعلـــق بموضوعيين متلازمين هما تنمية الموارد البشرية والاستفادة منها •

لكن فى غالبية الحالات ، تعتبر معرفة هذه الوزارات بعمليات سوق العمل وعلى نحو أوسع — بمدى تفاعل عرض وطلب القوى البشرية ، معرفة هزيلة الى حد ما . وتبدو بعض الاسباب المسئوله عن ذلك قانونية والأخرى هيكليه ، رغم ارتباطهما ارتباطا وثيقا .

ففى بادىء الامر ، تعتبر عليات جمع المعلومات عن سوق العمل القائم — الى حد كبير — فى البلاد النامية ناتجا ثانويا لانشطة خدمات الاستخدام .

كما تعانى عليات الاستخدام من عائقين ملحوظين بصفة عامة . ففى معظم الحالات ، لايقوم أصحاب الاعمال ولايطلب منهم اخطار جهات خدمات الاستخدام بما لديهم من وظائف شاغرة ، كما لايقوم جميع المتعطلين بتسجيل أنفسهم فيها اذ الانطباع عن هذه الجهات باعتبارها طريقا للحصول على عمل ليس انطباعا طيبا وكذا عدم وجود تعويض ضد البطالة — بصفة عامة — لايجعلان التسجيل ضروريا للمتعطل .

لذا ، غالبا مايقال — بصفة اساسية — أن جهات خدمات الاستخدام تصدر احصاءات عن سوق العمل مشكوك فى قيمتها . (٨)

ولكن حتى لو كان تسجيل الوظائف الشاغرة وكذا الباحثين عن العمل على نحو اكثر اكتمالا واكثر وثوقا فيه ، ستبقى حقيقة هامةمتماما هى استمرار جزء كبير من القوى العاملة فى هذه البلاد معتمدا على الاشتغال لحساب نفسه فى مختلف الاعمال وفى مختلف فترات السنة ، وخاصة فى القطاع الريفى الضخم .ومن المعروف — بصفة عامة — وجود تغيرات مستمرة " يتميز بها البالغون سن العمل من السكان

فى المناطق الريفية بالبلاد النامية ، داخل وخارج قوة العمل ، بين الاستخدام والبطالة ، وبين مختلف المهن والأنشطة الاقتصادية وبين المناطق الريفية والحضرية وبين مختلف المناطق الريفية" (٩) . لكن لايمكن التحديد الدقيق لهذه التغيرات من حيث التوقيت والمدى والاختلافات الجغرافية والطبيعية تحديدا منتظما ومنهجيا .

لذا لايبدو برنامج معلومات سوق العمل فى أى بلد نام قادرا على التوغل المنهجى فى هذه الأرض المجهولة Terra Incognito .

ويمكن القول — وقد أشرنا فعلا الى ذلك — بأن خدمات الاستخدام ونظامها فى جميع المعلومات عن سوق العمل كما هو متبع حاليا ، يجعلها عاجزة عن النهوض بهذه المسئولية ، لكن مسئولية من هذه ؟

ان وزارات المالية والاقتصاد والتخطيط فى مسيس الحاجة الى مختلف معلومات الاستخدام والقوى البشرية من كلا القطاعين الاقتصاديين الحديث والرسمى ، التقليدى غير الرسمى كى تستنبط مكونات الموارد البشرية اللازمة لمشروعاتها وبرامجها وسياساتها التنموية المخططة . ومن اللازم — أيضا — استعمال مثل هذه المعلومات كعلامات دالة يمكن أن يقاس بها تقدم أو قصور برامج ومشروعات وسياسات هذه الوزارات على نحو موثوق به . وبالطبع يجب عليها أن تفصح بوضوح تام عن أى نوع من معلومات القوى البشرية متطلب لاغراض التنظيم والتخطيط ، ولكن مما يبعث المزيد من الشك فى هذا الشأن أن يضاف الى وضع هذه الوزارات كمستهلك كبير للمعلومات عن القوى البشرية وجوب قيامها أيضا بدور المنتج الهام لمثل هذه المعلومات .

ويرجح الاعتقاد بأن الأجهزة الاحصائية المركزية يمكنها باعتبارها مصـــــدرا للمعلومات عن القوى البشرية أن تسد معظم اكثر الاحتياجات حيوية . وفى الواقع ، تقوم هذه الأجهزة فى كثير من البلاد النامية وبتوفير القدر الكبير من المعلومـــات عن القوى البشرية من خلال التعدادات السكانية ، والمسوح بالعينة عن القـــوى العاملة ، والمسوح عن الأسر ، والمسوح عن المنشآت ، والمسوح الأخرى . وتظهـــر عوائق رئيسية بالنسبة لهذه الاجراءات ، فهى غير دقيقة الى حد كبير ، أو يحتـــاج أداؤها لفترات زمنية طويلة جدا ، أو لمحدوديتها فى سد الاحتياجات ، أو لفـرط تأخر صدور نتائجها . ولا شك أنه يمكن التخفيف من بعض هذه العوائق اذا أتيحـــت المصادر الضروريـــة .

وتعد النقطة الأخيرة نقطة حرجة ، حيث تتطلب المسوح الاحصائية من النوعيـة المشار اليها عاليه مدخلات جوهرية من المصادر النادرة . ورغم مااتضح مـــن أن المعلومات الشاملة عن الاستخدام والقوى البشرية تزداد حاجتنا اليها اكثر فأكثر ، خاصة من حيث التغيير المؤكد للتخطيط التنموى من استراتيجيات النمو الى استراتيجيـات الاستخدام الكامل ، والتوزيع الأفضل للدخل ، وتلبية الحاجيات الأساسية ، تبقـــى حقيقة شديدة الوضوح هى أن موقف المصادر الحالية فى معظم البلاد النامية لن يسمح بتحسن وتوسع فعالين فى وسائل جمع المعلومات عن القوى البشرية ، مالم يتم تنقيـــح الأولويات الحالية للوسائل المنفذه والمستعملة بصفة عامة . (١٠)

ويرتبط بمشكلة المصادر هذه ، عدم قدرة المسوح الاحصائية على توفير المعلومات الرئيسية المحددة عن القوى البشرية ، بالتفصيلات والسرعة والاستمرارية المتطلبـــة ، خاصة حسب المستويات المحلية ، فعلى سبيل المثال ، تهدد التوقفات عن العمـــل الوشيكة الوقوع عددا كبيرا من العمال فى صناعات ومناطق معينة — ولذلك عواقـــب اجتماعية خطيرة فى البلاد النامية حيث لاتوجد فعلا انظمة للتأمين ضد البطالة — وتبقى