

جعل العمل اللائق هدفاً آسيوياً

جعل العمل اللائق هدفاً آسيوياً

الاجتماع الإقليمي الآسيوي الرابع عشر
بوسان، جمهورية كوريا، تشرين الأول/ أكتوبر ٢٠٠٥

تقرير المدير العام

الجزء الثاني

مكتب العمل الدولي

ISBN 92-2-617524-1
ISSN 0252-7022

الطبعة الأولى 2005

لا تنطوي التسميات المستخدمة في منشورات مكتب العمل الدولي، التي تتفق مع تلك التي تستخدمها الأمم المتحدة، ولا العرض الوارد فيها للمادة التي تتضمنها، على التعبير عن أي رأي من جانب مكتب العمل الدولي بشأن المركز القانوني لأي بلد أو منطقة أو إقليم، أو لسلطات أي منها، أو بشأن تعيين حدودها. والإشارة إلى أسماء الشركات والمنتجات والعمليات التجارية لا تعني مصادقة مكتب العمل الدولي عليها، كما أن إغفال ذكر شركات ومنتجات أو عمليات تجارية ليس علامة على عدم إقرارها. ويمكن الحصول على منشورات مكتب العمل الدولي عن طريق المكتبات الكبرى أو المكاتب المحلية لمكتب العمل الدولي الموجودة في كثير من البلدان أو مباشرة من:

ILO Publications,
International Labour Office
CH-1211 Geneva 22, Switzerland.

وسوف ترسل مجاناً قائمة بالمنشورات الجديدة، من العنوان المذكور أعلاه..

SRO

طبع في سويسرا

تمهيد

تحتل آسيا صميم عملية العولمة. وتتمتع النساء العاملات والرجال العاملون أكثر فأكثر بمستويات عالية من التعليم والمهارات، كما باتت المنشآت هيئات تنافسية ذات مستوى عالمي. وبالنسبة للكثيرين، تمخضت العولمة عن الرخاء وتوليد الفرص وتحسين نوعية الحياة وتوفير مستقبل أكثر إشراقاً. ولكن بالنسبة لعدد أكبر بكثير لا يزال مجرد البقاء تحدياً من التحديات اليومية.

وفي هذا الإقليم الذي يتسم بالتنوع، هناك مطمح مشترك يتجاوز الحدود الوطنية والثقافات: فالنساء والرجال يرغبون في الحصول على فرصة عادلة في وظيفة تتيح لهم ولأسرهم حياة لائقة. والواقع أن هذا المطلب هو مطلب عالمي. وهو ما ينتظره الناس من قادتهم ومجتمعاتهم. ويقوم الناس باستثمار طاقاتهم الخاصة لتحقيق هذا الهدف. ولكن عندما تصطدم الجهود على الدوام بغياب فرص تقابلها، فإن أكثر الاحتمال هو أن يخيب هذا الأمل.

وكان النمو الاقتصادي الأخير في آسيا هو الأسرع إلى حد بعيد في العالم. ومع ذلك تواجه آسيا عدداً من تحديات العمالة، ومنها: ارتفاع البطالة؛ دعم الفقراء العاملين الواقعيين في برائن الفقر في الاقتصاد غير المنظم بحيث يتمكنون من بناء حياة أفضل؛ معالجة الاختلالات الكبيرة بين الجنسين في الاستخدام والأجور؛ استحداث الفرص من أجل الشباب في آسيا وتحقيق كامل طاقاتهم. وتهدد أزمة الوظائف إلى حد جسيم مصداقية الديمقراطية وتضييق على خناق الأسر وتقوض الاستقرار الاجتماعي والأمن البشري.

وهناك إقرار تام في جميع أنحاء الإقليم بأهمية العمالة في حياة الناس، ويتجلى هذا الأمر في بيانات وبرامج ومشاريع السياسة العامة. ورغم ما تحقق من بعض النجاحات، فإن سد ثغرة الوظائف والقضاء على الفقر لا يزالان تحدياً هائلاً.

وليس الهدف مجرد تحقيق قدر أكبر من الوظائف بل هو كذلك تحقيق نوع أجود من الوظائف. فالناس يبذلون ما يتعين عليهم بذله للبقاء على قيد الحياة ولكنهم يطمحون إلى أكثر من ذلك بكثير. ولا يمكن لاستراتيجيات البقاء أن تكون أساس تنمية مستدامة تشمل الجميع.

وإزاء هذه الخلفية، اعتمدت الهيئات الثلاثية المكونة لمنظمة العمل الدولية برنامج العمل اللائق وحشدت الموارد حوله. وهو يقوم على العمالة المنتجة وروح المبادرة والحقوق في العمل والحماية الاجتماعية والحوار الاجتماعي كجزء من استراتيجيات أعم من أجل تحقيق النمو والقدرة التنافسية. وهو يستمد أسسه من المبادئ العالمية ولكنه لا يفرض حلولاً عالمية.

وبرنامج العمل اللائق يعيد تقييم العمل ويدعو إلى عدم اعتبار العمل نتيجة ثانوية بل يدعو إلى وضعه في صميم برنامج السياسة العامة على الصعيد الوطني والإقليمي والعالمي، ويقدم نهجاً متماسكاً ومختلفاً إزاء العمل والاستخدام على جميع الأصعدة.

وما فتنتم منذ الاجتماع الإقليمي الأخير منكمين على وضع خطط وبرامج العمل اللائق مسترشدين بأولوياتكم وظروفكم.

ولقد تبوأ آسيا في مجالات كثيرة مركز الريادة. وهناك الكثيرون في جميع أنحاء العالم ممن يعتمدون على تجربتكم ويستمدون الدروس من المثال الذي أعطيتموه.

وهذه المبادرات أساسية ولا بد من استمرارها.

بيد أن هناك قيوداً على العمل الوطني في عصر العولمة والتواصل.

وينقل هذا الاجتماع التحدي إلى مستوى آخر ألا وهو – "جعل العمل اللائق هدفاً آسيوياً". وسيسلط الضوء على أربعة مجالات عامة ومترابطة ذات اهتمام مشترك كبير على الصعيدين الوطني والإقليمي:

- الوظائف والقدرة التنافسية والإنتاجية – وهي عناصر أساسية لسد ثغرة الوظائف وتحقيق العمل اللائق وتحسين نوعية الحياة؛
 - عمالة الشباب – ضمن إطار استراتيجية العمالة الأوسع نطاقاً، استحداث الفرص من أجل الشباب وتجهيزهم بما يسمح لهم بالمحافظة على نمو آسيا وإبقائها قادرة على التنافس وبناء مستقبل أفضل؛
 - الهجرة - التصدي لتحدي تعزيز فرص العمل اللائق في الداخل وحماية الذين يحتاجون إلى العمل - ويحتاجهم الآخرون إلى العمل - في مكان آخر؛
 - رسم معالم مؤسسات سوق عمل سليمة كعامل رئيسي للاستقرار والأمن وتوسع فرص العمل اللائق.
- وستعالج المناقشات المعايير والحقوق في العمل وقضايا الجنسين والحوار بوصفها مواضيع مشتركة.
- وسيكون هناك مجال كبير لتقاسم الخبرة الإقليمية وإقامة الشبكات والتعاون واتخاذ إجراءات أخرى.
- وقد دعا تقرير اللجنة العالمية المعنية بالبعد الاجتماعي للعولمة¹ إلى جعل العمل اللائق هدفاً عالمياً كأساس لعولمة عادلة تشمل الجميع. والإجراءات الإقليمية أساسية في الحث على اعتماد قواعد ومؤسسات عالمية عادلة تستجيب للتطلعات البسيطة والمشروعة للشعوب.
- إن جعل العمل اللائق هدفاً آسيوياً هو خطوة رئيسية في اتجاه جعل العمل اللائق هدفاً عالمياً.

خوان سومافيا،
المدير العام

تموز/ يوليه ٢٠٠٥.

¹ مكتب العمل الدولي: عولمة عادلة: توفير الفرص للجميع، تقرير اللجنة العالمية المعنية بالبعد الاجتماعي للعولمة (جنيف، ٢٠٠٤).

المحتويات

الصفحة

v	تمهيد
1	١ - جعل العمل اللائق هدفاً آسيوياً
1	اتخاذ الخطوات المقبلة لتوفير العمل اللائق
2	أهمية جعل العمل اللائق هدفاً آسيوياً
3	هيكل التقرير
5	٢ - تحديات العمل اللائق لآسيا في عالم يتسم بالعولمة
5	آسيا الرائدة في الاقتصاد العالمي
6	قدر كبير من التنوع والاختلافات داخل آسيا
7	التحديات الرئيسية للعمل اللائق
7	التحدي الديمغرافي
13	تحدي الفقر
17	تحدي العمالة
25	تحدي هجرة اليد العاملة
31	٣ - التكامل المتزايد بين البلدان الآسيوية
31	العولمة والأقلية في آسيا
31	بعد إقليمي قوي للتجارة الآسيوية
32	هل أدى الانفتاح التجاري إلى نمو العمالة؟
34	نهاية اتفاق المنسوجات المتعددة الألياف: ليس خبراً سيئاً تماماً
34	من هم الرابحون ومن هم الخاسرون؟
36	المحافظة على القدرة التنافسية في مرحلة ما بعد اتفاق المنسوجات المتعددة الألياف
38	نمو الاستثمارات بين الدول الآسيوية بشكل سريع
40	آثار الاستثمار الأجنبي المباشر المختلطة على العمالة وسوق العمل
41	تراكم احتياطي ضخم في البلدان الآسيوية: مسألة مثيرة للقلق

42	توجيه الخدمات المعززة بتكنولوجيا المعلومات باتجاه آسيا
42	"ثورة قابلية التداول"
	هل ينبغي لبلدان آسيا أن تكون قلقة من توريد الخدمات المعززة
43	بتكنولوجيا المعلومات على الصعيد العالمي؟
47	تكنولوجيا المعلومات والاتصالات توحد وتقسّم آسيا
47	التكامل والتعاون الإقليميان في آسيا
48	منافع التكامل والتعاون الإقليميين
48	الأقلمة في آسيا
53	٤ - المجالات الرئيسية الأربعة للعمل اللائق في آسيا
53	"١" القدرة التنافسية والإنتاجية وفرص العمل في سياق يتسم بالعولمة
53	القدرة التنافسية للبلدان الآسيوية
54	أهمية إنتاجية الأيدي العاملة بالنسبة إلى القدرة التنافسية والحد من الفقر
55	تعزيز نمو العمالة ونمو الإنتاجية على السواء
58	"٢" عمالة الشباب: عنصر حاسم في دورة الحياة من أجل العمل اللائق
58	اعتماد منظور دورة الحياة بشأن العمل اللائق
60	لم التركيز على عمالة الشباب؟ إمكانات "جيل الألفية"
60	البدء بالصلات القائمة بين عمل الأطفال و عمالة الشباب
61	يواجه الشباب صعوبات محددة بالعمر في سوق العمل
61	السياسات الوطنية الرامية إلى تعزيز عمالة الشباب
66	التعاون العالمي والإقليمي للنهوض بعمالة الشباب
66	"٣" هجرة الأيدي العاملة: التوجه صوب إطار إقليمي
66	الرهان المشترك على إدارة الهجرة
68	النهج الوطنية المتبعة إزاء إدارة هجرة الأيدي العاملة
70	صوب إطار آسيوي متعدد الأطراف
71	"٤" الإدارة السديدة لجعل العمل اللائق هدفاً آسيوياً
71	الإدارة السديدة على المستوى الوطني
74	التعاون الإقليمي لبناء إدارة قوية
77	٥ - دور منظمة العمل الدولية في جعل العمل اللائق هدفاً آسيوياً
78	نقاط مطروحة للمناقشة
78	"١" القدرة التنافسية والإنتاجية والوظائف في سياق يتسم بالعولمة
78	"٢" عمالة الشباب: أساسية لدورة الحياة من أجل العمل اللائق
79	"٣" هجرة الأيدي العاملة: نحو إطار إقليمي
79	"٤" الإدارة السديدة من أجل جعل العمل اللائق هدفاً آسيوياً

١- جعل العمل اللائق هدفاً آسيوياً

اتخاذ الخطوات المقبلة لتوفير العمل اللائق

كان التقلب الاقتصادي في البلدان الملتحقة بركب العولمة الشغل الشاغل في الاجتماع الإقليمي الآسيوي الثالث عشر في ٢٠٠١. وكان السياق حينها محملاً بذكرات أليمة للأزمة المالية الآسيوية للفترة ١٩٩٧ - ١٩٩٨، وبمخلفات هذه الأزمة. فقد غدت البلدان الآسيوية التي أشيد ذات مرة بانفتاحها ضعيفة تحديداً بسبب انفتاحها. إما سجل المنطقة الحافل بالنمو الاقتصادي وتراجع فاقة الفقر اللذين ارتبطا بالعولمة، فقد انقلب رأساً على عقب: فارتفعت البطالة والبطالة الجزئية وأصبح على الحكومات ودوائر الأعمال والعاملين، نساءً ورجالاً، وعائلاتهم القيام بعمليات تكيف قاسية. ولهذا شدد المندوبون في الاجتماع الإقليمي الآسيوي الثالث عشر على أن العولمة تجلب فوائد مهمة لكنها تجلب أيضاً المخاطر وأحياناً تكون تكلفتها الاقتصادية والاجتماعية باهظة. وطالب المندوبون مكتب العمل الدولي بمساعدة الهيئات المكونة لتنحكم بشكل أفضل بقوى العولمة وتوفير العمل اللائق.

واستجابة لذلك تسعى منظمة العمل الدولية إلى مساعدة الآسيويين على "البدء من الداخل" لمواجهة العولمة والحد من الفقر عبر جهود وخطط عمل وطنية من أجل توفير العمل اللائق. ففي أغلب الأحيان يكون للناس تجربة مباشرة مع العولمة من خلال عملهم - ليس فقط إن كان لديهم أي عمل، بل إن كان لديهم عمل منتج يكفل دخلاً كافياً يجعلهم هم وعائلاتهم في منأى عن الفقر، ويوفر لهم الأمن في الأوقات العصيبة، وظروف العمل الحيدة ورأياً في القرارات التي تؤثر على حياتهم وأسباب عيشهم. فما هو حجم العمل المنتج المتوفر، وما هي المهارات والتربيتات اللازمة للحصول على العمل وما هي الثمار التي ستجني منه - هذه تساؤلات تشكل الهم الرئيسي لكل العاملين، نساءً ورجالاً. علاوة على ذلك فإن التنظيم الجيد للعمل هو سر الأعمال الناجحة والبلدان المزدهرة في سوق عالمية تنافسية.

ويصف الجزء الأول من التقرير المقدم إلى الاجتماع الإقليمي الآسيوي الرابع عشر^١ جهود منظمة العمل الدولية لتشجيع العمل المنتج والمجزي في ظروف من الحرية والإنصاف والأمن والكرامة الإنسانية. ومنذ ٢٠٠١، أحرز تقدم مهم اتسم بتزايد عدد البلدان الآسيوية التي تدمج العمل اللائق في برامج التنمية الوطنية وفي البرامج الاجتماعية لديها.

ويعنى هذا المؤتمر بمسألة اتخاذ الخطوات المقبلة لتشجيع العمل اللائق - ليس فقط داخل البلد بل على المستوى الإقليمي أيضاً. وتسلم خطة جعل العمل اللائق هدفاً آسيوياً بأن التقدم الاقتصادي والاجتماعي قد أصبح أكثر فاكثراً رهيناً ليس بإجراءات تتخذها بلدان بمفردها بل

الهيئات المكونة الآسيوية
تدعو منظمة العمل الدولية
لمواجهة تأثيرات العولمة

البدء من الداخل

اتخاذ الخطوات المقبلة
على المستوى الإقليمي

^١ مكتب العمل الدولي: العمل اللائق في آسيا: تقرير عن النتائج ٢٠٠٤-٢٠٠٤، تقرير المدير العام، الجزء الأول، الاجتماع الإقليمي الآسيوي الرابع عشر، بوسان، تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٥.

بالتواصل والتكامل والترابط بين الشعوب والاقتصادات والبلدان. وإذا كان هناك تنوع كبير في إقليم آسيا – الذي يشمل لأغراض هذا التقرير الدول العربية في غرب آسيا وبلدان جنوب آسيا وجنوب شرق آسيا وشرق آسيا وبلدان المحيط الهادئ وأستراليا ونيوزيلندا – فإن هناك أيضاً ترابطاً متزايداً؛ حيث يوظف العمال في أسواق عمل وطنية مرتبطة من خلال التجارة والاستثمار بقرارات تتخذ في بلدان أخرى. وتترابط بلدان آسيا في أنظمة الإنتاج الإقليمية الناتجة عن عمليات منشآت متعددة الجنسية. وقد استمر توسع سوق العمل الإقليمي بتزايد تدفق العمال الآسيويين عبر الحدود. وتجري عمليات التجارة والاستثمار والتدفقات المالية أكثر فأكثر بين دول آسيا. وفي حين تشتد المنافسة العالمية يزداد التكامل الإقليمي وترتيبات التعاون تعمقاً في الوقت ذاته.

"وفي عالم اليوم، ليس بمقدور أي دولة، مهما بلغت قوتها، أن تحمي نفسها بنفسها. وبالمثل، فليس بإمكان أي بلد، ضعيفاً كان أو قوياً، أن يحقق الرخاء من فراغ. وفي مقدورنا أن نعمل معاً، بل وعلينا أن نقوم بذلك. وهذا أمر يدين به كل منا للآخر، كما يدين كل منا للآخر بالمساءلة عن كيفية تنفيذ ذلك. وإذا كان لنا أن نرقى إلى تحقيق هذه الالتزامات المتبادلة، سيكون بمقدورنا أن نجعل الألفية الجديدة جديرة باسمها."

المصدر: الأمم المتحدة، في جو من الحرية أفسح: صوب تحقيق التنمية، والأمن، وحقوق الإنسان للجميع، تقرير الأمين العام للأمم المتحدة من أجل اعتماده من جانب رؤساء الدول والحكومات، الجمعية العامة، الدورة ٥٩، الوثيقة A/59/2005، ٢١ آذار/مارس ٢٠٠٥، الفقرة ٢٤.

وفي مثل هذا السياق يدعو التقرير الهيئات الثلاثية المكونة لمنظمة العمل الدولية إلى التعاون ليس فقط على المستويين المحلي والوطني، بل على المستويين شبه الإقليمي والإقليمي أيضاً لإيجاد سبل كفيلة بتحقيق أكثر ما يريده الناس وأشد ما يحتاجون إليه في حياتهم، ألا وهو العمل اللائق. فمؤسسات أصحاب العمل ونقابات العمال والحكومات والوكالات العامة هي المشاركة في قوى العولمة الجارفة وهي المتعاملة معها في المقام الأول وبشكل مباشر. ويوفر كل من التعاون الثلاثي والحوار الاجتماعي وحماية الحقوق الأساسية والاقتصاد الكلي وتماسك السياسة الاجتماعية الوسيلة الكفيلة بتحقيق المصالح المشتركة "في جو من الحرية أفسح".

الإدارة السديدة من أجل توفير العمل اللائق

ويشدد التقرير على الإدارة السديدة - القائمة على الديمقراطية والعدالة الاجتماعية واحترام حقوق الإنسان وسيادة القانون - كعنصر أساسي لجعل العمل اللائق هدفاً آسيوياً. فالإدارة السديدة تتوقف على جودة المؤسسات. وقد أولى اهتمام متزايد في آسيا للمؤسسات الفعالة المتسمة بالشفافية وروح المسؤولية في القطاع العام والقطاع الخاص معاً. ويؤكد هذا التقرير أن وجود مؤسسات سوق عمل قوية ومعززة بالحوار الاجتماعي والتعاون الثلاثي أمر أساسي لإحراز التقدم الاقتصادي والاجتماعي.

وعلى المستوى الإقليمي، أكد التقرير أن من شأن التكامل والتعاون أن يساعد البلدان الآسيوية على التحكم في القوى العالمية وتوفير العمل اللائق للجميع. وليست المنظمات الإقليمية للدول الأمم الوحيدة التي تستطيع تعزيز الإدارة السديدة. فعلى عاتق المنشآت متعددة الجنسية أيضاً الاضطلاع بالمسؤوليات الاجتماعية للشركات. ولمنظمات العمال ومنظمات أصحاب العمل (شبه) الإقليمية أدوار مهمة تقوم بها. ويمكن أن تكون هناك أيضاً شبكات (شبه) إقليمية وترتيبات تعاون أخرى، على سبيل المثال بين مؤسسات التدريب على المهارات ومنظمات الشباب وغيرها.

أهمية جعل العمل اللائق هدفاً آسيوياً

يكتسي جعل العمل اللائق هدفاً آسيوياً أهمية خاصة اليوم، لأنه:

- يتوافق تماماً مع التوجهات داخل الإقليم (في التجارة والاستثمار الأجنبي المباشر وتدفقات رأس المال وهجرة العمال) ومع مختلف مبادرات التكامل (شبه) الإقليمي الجارية بالفعل في آسيا. كما يؤكد أهمية أبعاد العمل والعمالة في مثل هذه المبادرات.

² "في جو من الحرية أفسح" يشير إلى الترابط بين التنمية والأمن وحقوق الإنسان للجميع. أنظر الأمم المتحدة: في جو من الحرية أفسح: صوب تحقيق التنمية، والأمن، وحقوق الإنسان للجميع، تقرير الأمين العام للأمم المتحدة من أجل اعتماده من جانب رؤساء الدول والحكومات، الجمعية العامة، الدورة ٥٩، A/59/2005، ٢١ آذار/مارس ٢٠٠٥.

- يؤدي جعل العمل اللائق هدفاً آسيوياً إلى اجتياز مسافة طويلة في اتجاه جعل العمل اللائق هدفاً عالمياً، كما أوصى بذلك تقرير اللجنة العالمية المعنية بالبعد الاجتماعي للعلامة³ وكما تجلى في تقرير المدير العام إلى مؤتمر العمل الدولي لسنة ٢٠٠٤^٤ وفي إطار السياسة الاستراتيجية للفترة ٢٠٠٦-٢٠٠٩.
- يستجيب لقرار الجمعية العامة للأمم المتحدة المعتمد في كانون الأول/ ديسمبر ٢٠٠٤ والذي يدعو إلى الأخذ بتقرير اللجنة العالمية المعنية بالبعد الاجتماعي للعلامة داخل المنظمات التابعة لمنظومة الأمم المتحدة ومن قبل الدول الأعضاء والإدلاء بمعلومات عن أنشطتها من أجل "التشجيع على إيجاد عولمة منصفة وتشمل الجميع".^٥
- يعد توفير فرص العمالة اللائقة والمنتجة عنصراً أساسياً في الالتزام الذي تعهدت به البلدان الآسيوية لتحقيق الأهداف الإنمائية للألفية، وخاصة الحد من الفقر وتوفير التعليم للجميع والمساواة بين الجنسين ومنح القدرات للمرأة والعمل اللائق والمنتج للشباب.
- إن جعل العمل اللائق هدفاً آسيوياً لا يعني المشروطة ولا يعني أن يكون شكل العمل اللائق هو نفسه في كل بلد آسيوي. فالهدف هو أمر يمكن للبلدان، فردياً أو جماعياً، أن تعمل تدريجياً على تحقيقه. ويتحقق التقدم نحو الهدف كلما حققت المجتمعات والاقتصادات تقدماً. وستسعى بلدان مختلفة، على اختلاف خصوصياتها الوطنية، بطرق متباينة نحو تحسين العمالة كماً ونوعاً.
- لكن هناك مبادئ وحقوق، كالحرية النقابية وعدم التمييز وعدم اللجوء إلى العمل الجبري وعمل الأطفال وتعزيز المساواة بين الجنسين، يمكن وينبغي احترامها في كل الأحوال وعلى كل مستويات التقدم.
- وفي الوقت ذاته، هناك بعض الجوانب التي سترى البلدان أنها فعالة لتقوية التكامل الإقليمي ولتحسين تنسيق سياسات الاقتصاد الكلي والتجارة والاستثمار والعمل والسياسات الاجتماعية. ومن شأن وجود إطار مشترك للسياسات والآليات والمؤسسات - التي تضم فعلياً العمال وأصحاب العمل - أن يمكّن البلدان من أن تواجه معاً وعلى مستوى (شبه) إقليمي بعض اختلافات العولمة وأن تبحث قضايا ذات اهتمام مشترك، كإنشاء شبكات لتنمية الموارد البشرية وتشجيع عمالة الشباب وإدارة هجرة العمال واتخاذ إجراءات مشتركة لمواجهة الكوارث والأزمات. ويمكن للبلدان الآسيوية أن تستفيد أكثر من تحسين تقاسم المعارف والتجارب ووضع قواعد بيانات إحصائية مشتركة.

ليس هناك من مشروطة بل تماسك وتعاون

هيكل التقرير

- يركز الفصل ٢ على تحديات سوق العمل والتحديات المرتبطة بالعمالة التي تواجهها آسيا في عالم يتسم بالعولمة أكثر فأكثر. وطريقة معالجة بلدان آسيا، منفردة أو مجتمعة، لهذه التحديات لتوفير العمل اللائق هي التي ستحدد مستقبل آسيا والآسيويين. وقد تم التركيز على أربعة تحديات ذات أولوية هي:
- الديناميات الديمغرافية التي تقدم "هدية ديمغرافية" لبعض البلدان في حين تطرح مشاكل متعلقة بتزايد حدة الشيخوخة في بلدان أخرى؛
 - تحدي الفقر: معرفة ما إذا كان بإمكان البلدان الآسيوية الوفاء بالتزامها بتحقيق الهدف الإنمائي الأول للألفية المتعلق بتخفيض الفقر إلى النصف بحلول ٢٠١٥؛
 - تحدي تشجيع العمالة المنتجة، وهو تحد يكتسي أهمية أعظم عندما يرتبط "بفقر العاملين" وأهمية استغلال طاقات الشباب الآسيوي الهائلة؛

³ اللجنة العالمية المعنية بالبعد الاجتماعي للعلامة: *عولمة عادلة، توفير الفرص للجميع* (جنيف، مكتب العمل الدولي، ٢٠٠٤).

⁴ مكتب العمل الدولي: *عولمة عادلة: دور منظمة العمل الدولية* (جنيف، مكتب العمل الدولي، ٢٠٠٤).

⁵ القرار 59/57، الدورة التاسعة والخمسون للجمعية العامة: *عولمة منصفة: تهيئة الفرص للجميع*، تقرير اللجنة العالمية المعنية بالبعد الاجتماعي للعلامة، المعتمد في ٢ كانون الأول/ ديسمبر ٢٠٠٤، الوثيقة A/RES/59/57.

- التحدي الذي يثيره تزايد حراك الناس داخل الحدود وعبرها بحثاً عن عمل لائق وعن أمن بشري.

ويبين الفصل ٣ أنه أمام التنافس العالمي المتصاعد، تقوم البلدان الآسيوية بتقوية التكامل والتعاون بينها. وهناك تطوران حديثان شهدهما الاقتصاد العالمي يحملان انعكاسات مهمة بالنسبة للعمل ولأسواق العمل في آسيا، وهما: انتهاء الاتفاق بشأن المنسوجات والملابس وترتيب المنسوجات المتعددة الألياف في ١ كانون الثاني/يناير ٢٠٠٥ وتوفير المصادر عالمياً للخدمات المقدمة بواسطة تكنولوجيا المعلومات.

ولا بد من نهج شامل ومتكامل يراعي الفوارق بين الجنسين ويغطي الأبعاد الأربعة – أي العمالة والحقوق والحماية والحوار - من أجل توفير العمل اللائق في آسيا. وتوخياً للمساعدة على تركيز المناقشة في أربعة اجتماعات متوازية خلال الاجتماع الإقليمي الآسيوي الرابع عشر، يختار الفصل ٤ أربعة جوانب أساسية لتوفير العمل اللائق في آسيا:

- القدرة التنافسية والإنتاجية والوظائف في سياق يتسم بالعمولة؛
- عمالة الشباب: عنصر أساسي في دورة الحياة من أجل عمل لائق؛
- هجرة اليد العاملة: صوب إطار إقليمي؛
- الإدارة السديدة من أجل جعل العمل اللائق هدفاً آسيوياً.

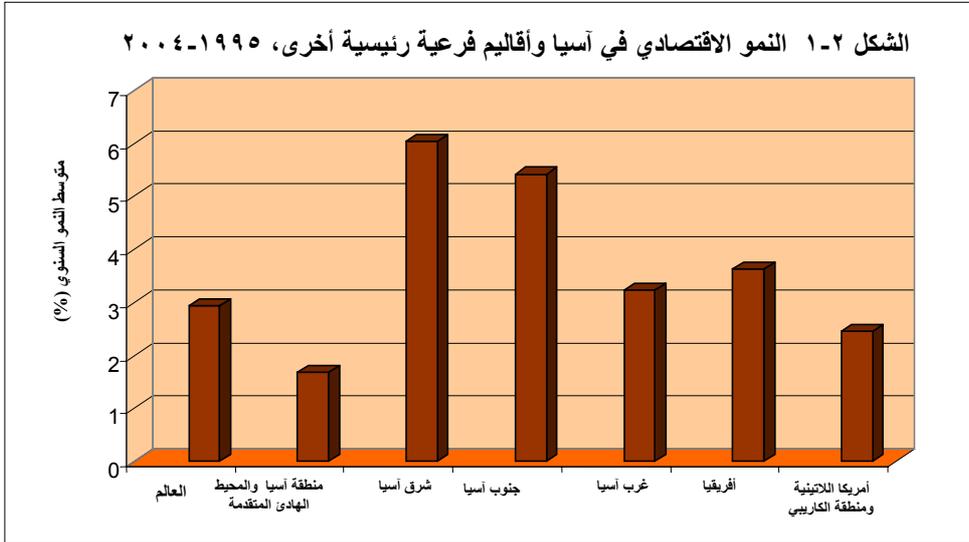
ويطرح الفصل الأخير نقاطاً للمناقشة في المؤتمر الإقليمي الآسيوي الرابع عشر من قبل الهيئات المكونة لمنظمة العمل الدولية. كما يتساءل هذا الفصل عما سيمكن للمكتب أن يساهم به على المستوى الوطني وعلى المستوى (شبه) الإقليمي وعلى المستوى العالمي من أجل المساعدة على جعل العمل اللائق هدفاً آسيوياً. والميزة النسبية لمنظمة العمل الدولية هي برنامجها الخاص بالعمل اللائق – إذ تمثل كمية ونوعية العمالة المنتجة أسمى اهتمامات كل الهيئات المكونة لمنظمة العمل الدولية. ولهذه المنظمة مساهمة فريدة من نوعها تتمثل في معايير العمل الدولية والهيكل الثلاثي والحوار الاجتماعي، بيد أن ملاءمة هذه المنظمة مكفولة أيضاً في قاعدة المعارف لديها وفي التوعية والخدمات التي تقدمها.

٢ - تحديات العمل اللائق لآسيا في عالم يتسم بالعولمة

آسيا الرائدة في الاقتصاد العالمي

يمكن أن نستشف الأهمية التي وصلت إليها آسيا في الاقتصاد العالمي من خلال عدد من المؤشرات^١. والنمو الاقتصادي الذي شهده مؤخراً هذا الإقليم الذي يضم أكثر من ٤ مليار نسمة كان الأسرع في العالم (الشكل ١-٢). وأدى الأداء التجاري المميز والطلب المحلي القوي إلى تعزيز هذا النمو، مع وجود العديد من البلدان التي تشهد فوائض متساوقة وضخمة في الحسابات الجارية ونمواً كبيراً للدخل بشكل عام، مما يعزز الإنفاق الاستهلاكي والاستثمار في قطاع الأعمال.

استفادت آسيا من
العولمة أكثر من أي
منطقة نامية أخرى



المصدر: الأمم المتحدة/ إدارة الشؤون الاقتصادية والاجتماعية التابعة لأمانة الأمم المتحدة: الحالة والتوقعات الاقتصادية في العالم، نيويورك، ٢٠٠٥، الجدول الأول-١.

^١ أنظر:

ILO: *Labour and social trends in Asia and the Pacific*, background report for the 14th ARM (Bangkok, 2005).

على مدار العقدين الأخيرين، زادت نسبة صادرات آسيا من السلع والخدمات خمس مرات ونصف المرة، مقارنة بزيادة عالمية بلغت ثلاثة أضعاف. وكانت حصة الإقليم من صادرات العالم من السلع ٢٤,٢ في المائة في ٢٠٠٢، وارتفعت حصتها في صادرات العالم من الخدمات من أقل من ١٠ في المائة عام ١٩٨٠ إلى ١٧ في المائة عام ٢٠٠٢، في حين أن أمريكا اللاتينية وأفريقيا عرفتا تراجعاً مهماً، ومرد ذلك أن صادرات كل منهما من الخدمات زادت بشكل أبطأ من المتوسط العالمي^٢.

وزدادت التجارة بين البلدان الآسيوية بوتيرة أسرع بكثير من التجارة بين بلدان المحيط الهادئ. وهناك الكثير من البلدان الآسيوية التي تقوم بمبادلات تجارية فيما بينها أكثر من التبادل مع أسواق أخرى في العالم - مما يعكس تزايد أهمية المستهلكين الآسيويين والمشاركة المتزايدة للبلدان الآسيوية في مختلف مراحل أنظمة الإنتاج العالمية.

وفي العالم النامي، تعتبر آسيا أكبر مقصد للاستثمار الأجنبي المباشر مع تزايد التدفقات المنبثقة من داخل المنطقة؛ كما تعتبر أكبر وأسرع مستثمر خارجي، وتستأثر بمقدار ثلاثة أرباع إجمالي أسهم الاستثمار الأجنبي المباشر الخارج للاقتصادات النامية وأربعة أخماس إجمالي التدفقات الخارجة في المتوسط خلال الفترة ٢٠٠٠-٢٠٠٣^٣. وتشكل آسيا الموقع الملائم للنظم الرئيسية للإنتاج العالمي ولتشغيل المنشآت متعددة الجنسية^٤. وهي تستأثر بما يوازي ٩٠ في المائة من صافي حافظة التدفقات الرأسمالية إلى الأسواق الناشئة^٥. كما تتمتع بأعلى مستوى من الادخار وأكبر تراكم للاحتياجات الأجنبية في العالم^٦.

قدر كبير من التنوع والاختلافات داخل آسيا

تباين في توزيع منافع العولمة وتكالييفها

هناك تنوع كبير ضمن آسيا، بدءاً بالاقتصادات المتقدمة (اليابان وأستراليا ونيوزيلندا) إلى "الاقتصادات الآسيوية الإعجازية" سابقاً، ("النمور" - هونغ كونغ (الصين) وجمهورية كوريا وسنغافورة وتايوان (الصين)؛ و"أشبال النمور" - أندونيسيا وماليزيا والفلبين وتايلند)، والدول العربية المنتجة للنفط والبلدان غير المنتجة له، إلى أقل البلدان نمواً (أفغانستان وبنغلاديش وبوتان وكمبوديا وكيريباتي وجمهورية لاو الديمقراطية الشعبية ومالديف وميانمار ونيبال وساموا وجزر سليمان وجمهورية تيمور - لستي الديمقراطية وتوفالو وفانواتو). ولا تزال الكثير من البلدان غارقة في بؤرة النزاعات والتوترات الاجتماعية، كما يؤدي غياب فرص العمالة اللائقة والمنتجة للسكان إلى عرقلة الطريق نحو الديمقراطية والسلام.

وكانت بلدان شرق وجنوب شرق آسيا من الجهات المؤيدة النشيطة للعولمة والمستفيدة الرئيسية منها، وقد أظهرت البلدان التي فتحت أسواقها للتجارة ورؤوس الأموال وتكنولوجيا المعلومات والاتصالات - تلك المسماة سابقاً "الاقتصادات الآسيوية الإعجازية"، أسرع نسبة في النمو الاقتصادي. وبرزت جغرافياً اقتصادية جديدة مع الصين ومؤخراً الهند، اللتين سجلتا نمواً اقتصادياً تحسدان عليه، فهما تضمان معاً ثلث عدد السكان في العالم وتتنظر دول العالم الأخرى إليهما كمنافسين ومستهلكين يزدادان أهمية.

^٢ أنظر:

United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD): *Development and globalization: Facts and figures* (New York and Geneva, 2004), pp. 51 and 60.

^٣ المرجع نفسه:

World Investment Report 2004: The shift towards services (New York and Geneva, 2004), p. 25.

^٤ ما مجموعة ٥٤ في المائة من الشركات الأم والشركات التابعة الأجنبية كانت قائمة في آسيا. المرجع نفسه، الملحق، الجدول ألف - ٢-١

^٥ أنظر:

Asian Development Bank (ADB): *Asian Development Outlook 2005: Promoting competition for long-term development* (Hong Kong, China 2005), p. 8.

^٦ أنظر:

United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific (UNESCAP): *Meeting the challenges in an era of globalization by strengthening regional development cooperation* (New York, 2004), p. 3.

لقد كانت الهند "نجمة ساطعة" ضمن جنوب آسيا. وشهدت جمهورية إيران الإسلامية وباكستان وسري لانكا (حتى تاريخ حدوث كارثة تسونامي) زيادة جيدة نسبياً في معدلات نمو الناتج المحلي الإجمالي. لكن الإقليم الفرعي يشمل أيضاً العديد من أقل البلدان نمواً التي تآثر أداؤها الاقتصادي بالكوارث الطبيعية (تسونامي في ملديف والفيضان في بنغلاديش) أو بالاضطرابات السياسية (أفغانستان ونيبال) أو بانتهاء اتفاق المنسوجات متعددة الألياف (بنغلاديش وملديف ونيبال حيث كانت صناعة الملابس إحدى الصادرات الرئيسية).

وشهد غرب آسيا^٧ اندماجاً بطيئاً في الاقتصاد العالمي^٨، باعتبار إنتاج النفط الموجه الأساسي للاستثمار الداخلي والتجارة الخارجية والاعتماد المكثف على هجرة اليد العاملة فيما بين الدول العربية وخارجها. وهناك اختلافات مهمة بين البلدان المنتجة للنفط والبلدان غير المنتجة له، فقد شهدت الأولى ازدهاراً بينما عانت الثانية من ارتفاع في نسبة الفقر. كما تآثر الأداء الاقتصادي بالنزاعات والتوترات التي رافقت احتمالات الحرب وبالإيرادات من النفط.

وعانت الاقتصادات الصغيرة وضيقة التركيز في المحيط الهادئ من نقص بارز في الأداء بالمقارنة بأجزاء أخرى من آسيا. فكلها فتحت أسواقها بشكل كبير للتجارة وهي تعتمد بشكل كثيف على الاستيراد بالنسبة لعدد كبير من السلع الأساسية وعلى تصدير مجموعة صغيرة من السلع والموارد الطبيعية و/أو السياحة الدولية بالنسبة لإيراداتها من الصادرات. كما يعتمد الكثير منها على الأموال التي يرسلها أهل البلد المقيمون في الخارج. "إن السمة الرئيسية (لا بل نقطة الضعف الرئيسية) لمعظم اقتصادات [البلدان الأعضاء النامية في المحيط الهادئ] تقوم على اعتمادها الضئيل على النمو الاقتصادي المحلي وبالتالي على تحسين الإنتاجية في القطاع الخاص، بهدف دفع عملية التنمية"^٩.

التحديات الرئيسية للعمل اللائق

بالرغم من الأداء الرائد للإقليم في الاقتصاد العالمي، تبقى ظروف العمالة والعمل من أهم التحديات. ويبيّن الإطار ٢-١ أن العمالة المنتجة واللائقة تحظى بأولوية قصوى في بلدان آسيا. إن كيفية مواجهة البلدان الآسيوية، منفردة أم مجتمعة، للتحديات ذات الصلة بسوق العمل والعمالة لتحقيق العمل اللائق في سياق العولمة السريعة سوف يحدد مستقبل آسيا والآسيويين.

التحدي الديمغرافي

التحولات الديمغرافية السريعة و"الحصة الديمغرافية"

تعكس الكثير من التغيرات الديمغرافية حديثة العهد نجاح التنمية في الإقليم. فقد تراجع معدل وفيات الرضع والأطفال بشكل بارز، وأصبح بمقدور الملايين من الناس أن يتطلعوا نحو حياة أطول وأكثر صحة. كما لا تزال نسبة الالتحاق بالمدارس ومحو الأمية على تزايد، مما جعل البلدان تقترب شيئاً فشيئاً من تحقيق الهدف الثاني من الأهداف الإنمائية للألفية والمتعلق بتوفير التعليم الابتدائي

⁷ في سياق منظمة العمل الدولية، يغطي غرب آسيا البحرين والعراق والأردن والكويت ولبنان وعمان وقطر والمملكة العربية السعودية والجمهورية العربية السورية والإمارات العربية المتحدة واليمن. في هذا التقرير، وسبب النقص في البيانات الإحصائية، تحيل المعلومات المتوفرة في حالات عديدة إلى منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا التي تشمل بلدان مجلس التعاون الخليجي (البحرين والكويت وعمان وقطر والمملكة العربية السعودية والإمارات العربية المتحدة واليمن) وبلدان ليست أعضاء في مجلس التعاون الخليجي (الجزائر وجيبوتي ومصر وجمهورية إيران الإسلامية والأردن ولبنان والمغرب والجمهورية العربية السورية وتونس).

⁸ في حين زادت التجارة العالمية بنسبة ٨ في المائة خلال العقد الماضي، لم ترتفع التجارة في الشرق الأوسط وشمال أفريقيا إلا ٣ في المائة.

World Bank: *Trade, investment, and development in the Middle East and North Africa: Engaging with the world* (Washington, D.C., 2003), p. xv.

⁹ انظر:

ADB: *Responding to the priorities of the poor: A Pacific strategy for the Asian Development Bank 2005-2009* (Manila, October 2004), pp. 3-4.

لجميع. كما انخفضت معدلات الخصوبة بشكل سريع وتراجعت معدلات نمو السكان مع ما ينشأ عنها من تغيرات في هيكل الأعمار.

الإطار ٢-١

تحدي العمل اللائق في آسيا

"سوف نتبع سياسة عمالة نشطة وننفذ بدقة جميع السياسات والإجراءات لدعم إعادة الاستخدام وتوسيع تغطيتها لتشمل العمال المسرحين من المنشآت المملوكة للعموم" (رئيس مجلس الوزراء في الصين في الدورة الثالثة للكونغرس الشعبي الوطني العاشر، ٥ آذار/ مارس ٢٠٠٥).

"شهد سوق العمل في جمهورية كوريا تدهوراً مع ارتفاع عدد العمال العاطلين عن العمل ومعدل البطالة بشكل مستمر. وبصورة خاصة بلغ معدل البطالة ٨ في المائة في تشرين الثاني/ نوفمبر ٢٠٠٣ لعمال تتراوح أعمارهم بين ١٥ و٢٩ عاماً، مما يشكل مصدر قلق كبير؛ بالإضافة إلى أن النقص في المهارات ذات الصلة كان أحد الأسباب التي غالباً ما ذكرتها الشركات في جمهورية كوريا في تفضيلها استخدام العمال ذوي الخبرة عوضاً عن اللجوء إلى العمال الشباب" (اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لآسيا والمحيط الهادئ التابعة للأمم المتحدة، دراسة استقصائية اقتصادية واجتماعية لآسيا والمحيط الهادئ ٢٠٠٤، صفحة ٥٨).

"كانت فرص العمل لفئة الشباب من السكان ضئيلة: وهذا أمر يسبب قلقاً متزايداً بين زعماء جزر المحيط الهادئ والناس فيها على حد سواء ... إن معظم الدول الأعضاء النامية في المحيط الهادئ تعاني من الإعاقة بسبب التدني الشديد في القدرة التنافسية وانخفاض الإنتاجية وعدم ملائمة البنية التحتية"

ADB: (Responding to the priorities of the poor, op. cit., page 5).

"بعض التحديات التي تواجه الاقتصادات والمجتمعات في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا تعتبر ملحة مثل التحديات الناشئة عن أسواق العمل فيها. ففي المنطقة، يعاني كل بلد تقريباً من ارتفاع في البطالة يصيب خاصة الشباب والمتعلمين والنساء ... وتتميز سوق العمل في كل بلد بدينامية ... فريدة بشكل تتجاوز فيه مواطن التصلب المتجذرة والتوسع السريع للقوى العاملة - وهي تعتبر أكثر القوى العاملة ازدياداً من أي منطقة أخرى من العالم ... وما من شك في أن المستقبل الاقتصادي لمنطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا سيتوقف إلى حد لا يستهان به على مصير أسواق العمل فيها" (البنك الدولي، تحرير طاقات العمالة في الشرق الأوسط وشمال أفريقيا: باتجاه عقد اجتماعي جديد، (واشنطن العاصمة، ٢٠٠٤)، الصفحتان xvii و 1).

"إننا نعتبر منظمة العمل الدولية من أقرب حلفائنا في إنجاز الإصلاح في سوق العمل والضمان الاجتماعي" (وزيرة الشؤون الاجتماعية والعمل، الجمهورية العربية السورية).

"لا تأتي التنمية الاقتصادية على حساب العمل الآمن واللائق. لذا، أرحب بهذه الفرصة لأعيد التأكيد على التزامي بتحقيق تقدم اقتصادي يكون آمناً وصحياً على السواء" (رئيس مجلس الوزراء في تايلند بمناسبة اليوم العالمي للسلامة والصحة في العمل ٢٠٠٥).

"إننا نحارب كل المخاطر التي يتعرض لها المجتمع بهدف تأمين السلم والأمن لرابطة أمم جنوب شرق آسيا حيث يتم الاهتمام بتأمين فرص العمل والاستخدام والمعيشة لجميع السكان، ومن شأن ذلك أن يوفر الأمن للجميع" (الأمين العام لرابطة أمم جنوب شرق آسيا أثناء ثاني قمة ومعرض للأمن الوطني في إقليم آسيا والمحيط الهادئ، ١٦ تشرين الثاني/ نوفمبر، ٢٠٠٤).

"فيما كشف النقاب عن رؤية حكومة التحالف التقدمي المتحد، سوف يلاحظ الأعضاء الكرام أن الموضوع الأساسي الذي تقوم عليه مختلف الخطط والبرامج هو خلق فرص العمل" (وزير المالية في الهند، خطاب حول الميزانية للفترة ٢٠٠٥-٢٠٠٦).

"إننا نحاول أن نجد استخداماً مجزياً لحوالي ٧٦ مليون شخص... وذلك يشكل حاجة ملحة في الهند حتى تصبح دولة متقدمة قبل عام ٢٠٢٠" (رئيس الهند عند الكشف عن خطة عمل لتوليد العمالة عشية عيد الاستقلال عام ٢٠٠٥).

"ينصب التركيز الشديد على تحسين معدل النمو الاقتصادي ونوعيته بحيث يؤدي إلى خلق فرص عمل أكثر وأفضل والحد المستدام من الفقر والاستضعاف. ولم يستحدث معدل النمو الذي شهدناه فرص العمل التي كنا نتوقعها من ٤ إلى ٥ في المائة ولم يحد بشكل بارز من ضعف سكان أندونيسيا إزاء الوقوع في بؤرة الفقر (وزير الدولة للتخطيط الإنمائي الوطني بشأن النظرة العامة حول الخطة الإنمائية متوسطة الأجل لإندونيسيا للفترة ٢٠٠٤-٢٠٠٩).

"إن استحداث المزيد من فرص العمل، وهو بلا شك من أهم المهام الموكلة إلى البلد، من شأنه أن يساعد إلى حد كبير في تحقيق هدف خفض معدل الفقر من ٢٥,٥ في المائة إلى حوالي ١٨ في المائة بنهاية هذا العقد. ويتطلب ذلك المزيد من فرص العمل، لاسيما مناصب ذات أجور أعلى في القطاع المنظم وزيادة في الإنتاجية الزراعية" (الفلبين، في بنك التنمية الآسيوي: نظرة عامة للتنمية في آسيا ٢٠٠٥، مرجع سابق، الصفحة ١١١).

"يجب أن تسترشد السياسات المتعلقة بالعمال بمبادئ توفير العمالة اللائقة والمنتجة. وتعني العمالة اللائقة والمنتجة توليد الدخل الملائم وحماية الحقوق في مكان العمل وتوفير الحماية الاجتماعية وضمان المشاركة في العملية الديمقراطية من خلال الهيكل الثلاثي والحوار الاجتماعي. كما تعني العمالة الكافية حيث يمكن لجميع العمال الحصول على فرص كسب الدخل بشكل كامل" (الخطة الإنمائية متوسطة الأجل في الفلبين للفترة ٢٠٠٥-٢٠١٠).

التحولات الديمغرافية السريعة فرص وتحديات في آن معاً

مع تراجع الخصوبة، تتجه فئة السكان في سن العمل إلى الزيادة على نحو أسرع من نسبة السكان الإجمالية. إن الزيادة في الحصة النسبية لفئة السكان النشطين اقتصادياً مع التراجع في نسبة المعالين اقتصادياً (الصغار والكبار في السن) يمكن أن يؤدي إلى "حصة ديمغرافية" أو "هدية ديمغرافية". وإذا كان باستطاعة البلدان أن تستغل الفرص المتاحة أمامها من جانب مجموعة كبيرة من القوى العاملة، يمكن توظيف الربح الديمغرافي في أسواق استهلاك الاستثمار الأوسع والنمو الاقتصادي الأعلى. كما تقدم الحصة الديمغرافية فرصة لزيادة مشاركة النساء في القوى العاملة، وهذا أمر مهم لا سيما بالنسبة للنساء اللواتي لم يقمن في السابق بأي نشاط اقتصادي بسبب المستويات المرتفعة للإنجاب وتربية الأطفال، كما في غرب آسيا. ويبقى التحدي إذاً في خلق ما يكفي من فرص العمل المنتجة لجميع الوافدين الجدد إلى سوق العمل.

البلدان التي استفادت من الهدية الديمغرافية زادت نموها الاقتصادي

إن النمو السريع نسبياً للقوى العاملة في العديد من بلدان آسيا هو "هدية أو عبء رهناً بقدرتها على زيادة فرص العمل والحفاظ على النمو في إنتاجية العمل"¹⁰. والحصة الديمغرافية ليست مجرد ظاهرة تخص العمالة بل من الممكن أيضاً أن تتوسع لتشمل أجزاء أخرى من الاقتصاد. والتراجع النسبي في عدد الشباب المعالين يمكن أن يشجع تحقيق معدلات عالية من الادخار وقدر أكبر من الاستثمار في رأس المال البشري. ومن شأن النمو السريع في الدخل والعمالة للفرد بالإضافة إلى معدلات عالية من الادخار أن يؤدي إلى زيادة في الاستثمار. ويمكن أن يؤدي الارتفاع في معدلات الاستثمار بدوره إلى تكثيف رأس المال ونمو الإنتاجية من حيث الناتج لكل عامل.

لقد استطاعت كل من جمهورية كوريا وسنغافورة وتايلند الاستفادة من الحصة الديمغرافية لتحقيق نمو سريع في الاستثمار والإنتاجية والصحة والتعليم والعمالة. وتقدر الدراسات أن الاتجاهات الديمغرافية الجيدة تستأثر بما يتراوح بين ربع وثالث نمو الدخل للفرد خلال فترة النمو السريع للقوى العاملة¹¹. وفي السنوات القادمة، سوف تواجه بلدان جنوب آسيا وبلدان غرب آسيا تحدياً للاستفادة من الحصة الديمغرافية.

تراجع معدلات النمو بالرغم من أن مجموع السكان لا يزال ضخماً وشاباً

يستمر مجموع السكان في آسيا في الارتفاع وإن كان ذلك سيتواصل على وتيرة بطيئة في العقود القادمة. إن سيناريو النمو المتوسط الذي تتوقعه الأمم المتحدة يبنى بأن مجموع السكان في آسيا سوف يزيد من ٣,٧ مليار نسمة في ٢٠٠٠ إلى ٤,٧ مليار نسمة في ٢٠٢٥ وإلى ٥,٢ مليار في ٢٠٥٠¹². وبالرغم من أن معدلات الإصابة بفيروس نقص المناعة البشرية/ الإيدز منخفضة نسبياً، إلا أن آثاره قد تكون خطيرة على شريحة السكان المنتجين في آسيا (الإطار ٢-٢).

إن أبطأ السكان نمواً يتواجدون في شرق وجنوب شرق آسيا. ويتوقع أن يكون عدد السكان في اليابان في ٢٠٢٥ أقل منه في ٢٠٠٠. وبين ٢٠٢٥ و٢٠٥٠، يتوقع كذلك انخفاض في عدد السكان في كل من الصين وفجي وجمهورية كوريا وسنغافورة. وبحلول عام ٢٠٥٠، يتوقع أن تتخطى الهند مرتبة الصين باعتبارها أكبر بلد من حيث الكثافة السكانية في العالم.

لقد انخفض معدل الخصوبة في غرب آسيا بشكل أبطأ منه في أجزاء أخرى من آسيا، ويتوقع بالتالي أن يتضاعف عدد السكان في غرب آسيا على مدى الخمسين سنة القادمة¹³. ولكن السواد الأعظم من النمو السكاني في آسيا سيكون من جنوب آسيا حيث يتوقع عدد إضافي قدره ٥٧٠ مليون

¹⁰ أنظر: ADB: Key indicators 2002: Population and human resource trends and challenges, p. 25.

¹¹ أنظر:

D.E. Bloom; J.G. Williamson: "Demographic transitions and economic miracles in emerging Asia", in *World Bank Economic Review*, 12(3), 1998, pp. 419-456: A. Mason: "Population and economic growth in East Asia", in A. Mason (ed.) *Population change and economic development in East Asia: Challenges met, opportunities seized* (Stanford, Stanford University Press, 2001), pp. 1-30.

¹² أنظر: United Nations: *World Population Prospects: The 2002 Revision* (New York, 2003).

¹³ أنظر:

World Bank: *Unlocking the employment potential in the Middle East and North Africa*, op. cit., pp. 45-47

الإطار ٢-٢

أثر فيروس نقص المناعة البشرية/ الإيدز على السكان والقوى العاملة في آسيا

الجدول أدناه). إن الوباء ينتشر بشكل سريع بين النساء أكثر منه بين الرجال وقد تكون فتاة تبلغ بين ١٥ و ١٦ سنة معرضة لخطر الإصابة بفيروس نقص المناعة البشرية/ الإيدز ستة أضعاف ما قد يتعرض له شاب في نفس العمر. وبالرغم من النجاح الكبير الذي سجلته البلدان الآسيوية في برامج الوقاية من الفيروس أكثر من أي قارة أخرى في العالم النامي، إلا أن البراهين تظهر أن الوباء يتفشى بشكل سريع في بلدين من أكثر بلدان آسيا كثافة سكانية وهما الصين والهند. وفي الصين، تفيد الإسقاطات أن حوالي ١٠ ملايين شخص قد يصابون بالفيروس بحلول عام ٢٠١٠. وقد يكون في الهند الآن أكبر عدد من الناس المصابين بفيروس نقص المناعة البشرية خارج أفريقيا.

ويشير الجدول إلى حجم الخسائر في القوى العاملة في آسيا والخسائر المتوقعة بحلول عام ٢٠١٥ والأعباء الاقتصادية والاجتماعية المتوقعة بالنسبة للنتائج. وكانت آثار الوباء محدودة المدى بادئ الأمر ولكن يتوقع أن يتضاعف نمو الخسائر في القوى العاملة كنسبة منها وذلك كل خمس سنوات. بالإضافة إلى ذلك، من المتوقع أن يزيد العبء الاقتصادي على السكان العاملين زيادة حادة خلال السنوات العشر القادمة، ويتوقع أن يزيد العبء الاجتماعي بشكل أكثر حدة. وبحلول عام ٢٠١٥، يتوقع أن تتأخر الزيادة في العبء الاجتماعي والاقتصادي نسبة ١ في المائة، مما قد يؤثر سلباً على اقتصادات الإقليم.

في عام ٢٠٠٤، كان إقليم آسيا والمحيط الهادئ يضم ٦٠ في المائة من سكان العالم و١٩ في المائة من الرجال والنساء والأطفال المصابين بفيروس نقص المناعة البشرية/ الإيدز. إن معدلات انتشار الفيروس منخفضة في آسيا بالمقارنة خاصة مع أفريقيا، فهي تصل إلى ٠,٦ في المائة في جنوب آسيا وجنوب شرقها وتصل إلى ٠,١ في المائة في شرق آسيا و٠,٢ في المائة في أوقيانوسيا مقارنة بمعدل عالمي مقدر يبلغ ١,١ في المائة ومعدل إجمالي لمنطقة أفريقيا جنوب الصحراء يبلغ ٧,٥ في المائة. ولكن، بسبب الكثافة السكانية التي يشهدها العديد من البلدان الآسيوية، فإن المعدلات المنخفضة لانتشار فيروس نقص المناعة البشرية/ الإيدز تظهر بأنها تشمل عدداً هائلاً من الأشخاص. ويقدر أن هناك حوالي ٥,٢ مليون رجل ومليون امرأة و١٦٨ ٠٠٠ طفل يحملون فيروس نقص المناعة البشرية/ الإيدز في الإقليم. ويقدر أن حوالي نصف مليون شخص لا قوا حتفهم بسبب الإيدز عام ٢٠٠٣ وأن ١,١ مليون شخص أصبوا مصابين بفيروس نقص المناعة البشرية.

وينتمي حوالي ٩٧ في المائة من الأشخاص المصابين بفيروس نقص المناعة البشرية/ الإيدز إلى الفئة العمرية المنتجة بين ١٥ و ٤٩ عاماً، مما يعني أن الأثر الرئيسي للإيدز يصيب القوى العاملة المنتجة وقد يكون خطيراً (انظر

الخسائر المتركمة المقدرة والمتوقعة في القوى العاملة وعدد الوفيات سنوياً من الرجال والنساء في سن العمل وزيادة العبء الاقتصادي والاجتماعي على الأشخاص في سن العمل بسبب فيروس نقص المناعة البشرية/ الإيدز في بلدان مختارة من آسيا [كمبوديا والصين والهند وميانمار وتايلند]، ١٩٩٥-٢٠١٥

2015	2010	2005	2000	1995	
4 547 000	2 432 000	1 224 000	592 000	276 000	خسارة القوى العاملة من النساء
14 061 000	7 607 000	3 869 000	1 886 000	715 000	خسارة القوى العاملة من الرجال
1.2	0.7	0.4	0.2	0.1	خسارة القوى العاملة من النساء والرجال كنسبة مئوية من مجموع القوى العاملة
656 000		183 000		45 000	عدد الوفيات من النساء في سنة واحدة بسبب فيروس نقص المناعة البشرية/ الإيدز
1 316 000		382 000		96 000	عدد الوفيات من الرجال في سنة واحدة بسبب فيروس نقص المناعة البشرية/ الإيدز
0.8		0.2		0.1	زيادة عبء الرعاية في سنة واحدة على الأشخاص في سن العمل بسبب الإيدز (نسبة مئوية)
0.8		0.1		0.0	زيادة العبء الاقتصادي في سنة واحدة على الأشخاص في سن العمل بسبب الإيدز (نسبة مئوية)

المصدر:

ILO: *HIV/AIDS and work: Global estimates, impact and response 2004* (Geneva, 2004); Monitoring the AIDS Pandemic (MAP) Network: *AIDS in Asia: Face the facts*, at <http://www.mapnetwork.org>; UNAIDS: *2004 Report on the Global AIDS Epidemic* (Geneva, 2004).

شخص في الهند و ٢٠٠ مليون في باكستان و ١٣٠ مليون في بنغلاديش و ٥٠ مليون في أفغانستان بحلول عام ٢٠٥٠. كما سوف يزداد سكان بعض البلدان الجزرية في منطقة المحيط الهادئ بشكل سريع، بيد أنه بالنظر إلى أنها من أشد المناطق فقراً في آسيا فإنها ليست مهيئة على الإطلاق

لمواجهة تحديات تأمين الطعام لملايين الأشخاص الإضافيين وتوفير العمل للعمال المحتملين والتصدي للكثافة الريفية المتزايدة والازدحام الحضري^{١٤}.

وسيكون معظم الزيادة في السكان في المناطق الحضرية. وبالإضافة إلى الزيادة الطبيعية، يتوقع ارتفاع معدل الهجرة من الريف إلى المدينة. إن أكثر من ٦٠ في المائة من الزيادة في عدد سكان المناطق الحضرية في العالم خلال العقود الثلاثة القادمة سوف تحصل في آسيا، لاسيما في الصين والهند، بالإضافة إلى بلدان أخرى مثل بنغلاديش وباكستان والفلبين وفيتنام^{١٥}. كما أن المشاكل المتعلقة بالتحضر ستزداد حدة.

تضم آسيا ٦٠ في المائة من جيل الألفية- أي شباب العالم الذين سيدخلون سوق العمل للمرة الأولى هذا القرن. وفي عام ٢٠٠٠، كان هناك حوالي ٣٠ في المائة من سكان آسيا دون سن ١٤ عاماً و١٧,٨ في المائة من الشباب الذين تتراوح أعمارهم بين ١٥ و٢٤ عاماً (الشكل ٢-٢). وبالرغم من أن الفئة العمرية صفر-١٤ عاماً يتوقع أن تتراجع إلى ٢٥ في المائة وأن تصل حصة الشباب من السكان إلى ١٦,٥ في المائة بحلول عام ٢٠١٥، لا تزال الأعداد الفعلية المشاركة كبيرة جداً. وبحلول عام ٢٠١٥، سيبقى هناك حوالي ١,١ مليار طفل و٧٢٢ مليون شاب.

وليس من المفاجئ بالتالي أن يشكل توفير التعليم للأطفال وخلق فرص كافية من العمل اللائق للشباب أحد الاهتمامات الأولى للسياسة العامة. وبما أن معظم البلدان سوف تشهد تراجعاً في نسبة الأشخاص في سن الدراسة خلال العقود القليلة القادمة، فسيتاح لها فرصة تحسين نوعية النظم التعليمية لديها، وتوفير سنوات إضافية من الدراسة والتأكد من حصول الفتيات على نفس الفرص التي يحصل عليها الفتيان. إلا أن مسألة توفير فرص عمل للشباب تبقى تحدياً ضخماً.

إن النمو في عدد الشباب يسبق بشكل سريع قدرة الاقتصادات على توفير فرص عمل جيدة لهم. وعلى سبيل المثال، خلال الثمانينات في غرب آسيا، كان كل شخص يجد عملاً يقابله شخصان من المنضمين حديثاً إلى صفوف اليد العاملة والبالغين سن العمل. وفي أواخر التسعينات، كان هناك ما يقرب من أربعة وافدين جدد مقابل كل شخص يبحث عن عمل خلال نفس الفترة^{١٦}. وتمثل النسبة العالية لبطالة الشباب فرصة ضائعة لاستخدام "الحصة الديمغرافية" التي يوفرها التحول الديمغرافي.

زيادة حدة التقدم في السن

بالرغم من أن الظروف الديمغرافية وظروف سوق العمل سوف تكون ملائمة جداً للنمو الاقتصادي في العديد من بلدان آسيا في المستقبل القريب، إلا أن هذه الفرصة الفريدة لن تبقى مفتوحة إلى ما لا نهاية. و"الحصة الديمغرافية" محدودة زمنياً. إن السكان في آسيا يتقدمون في السن بسرعة بسبب الانخفاض السريع في نسبة الخصوبة والزيادة في طول العمر. وسوف يزداد التقدم في السن خلال السنوات الخمسين القادمة، وسوف تزيد حصة السكان فوق الستين من العمر أكثر من الضعف وترتفع من ٨,٨ في المائة من مجموع السكان في آسيا عام ٢٠٠٠ إلى نسبة تقدر بزهاء ٢٣,٦ في المائة بحلول عام ٢٠٥٠ (الشكل ٢-٢). وكانت حصة الإقليم من الأشخاص المسنين^{١٧} في العالم ٥٢,٩ في المائة عام ٢٠٠٠ ويتوقع أن تزيد إلى ٦٢,٦ في المائة بحلول عام ٢٠٥٠.

^{١٤} أنظر: ADB: Key Indicators 2002, op. cit., p. 34.

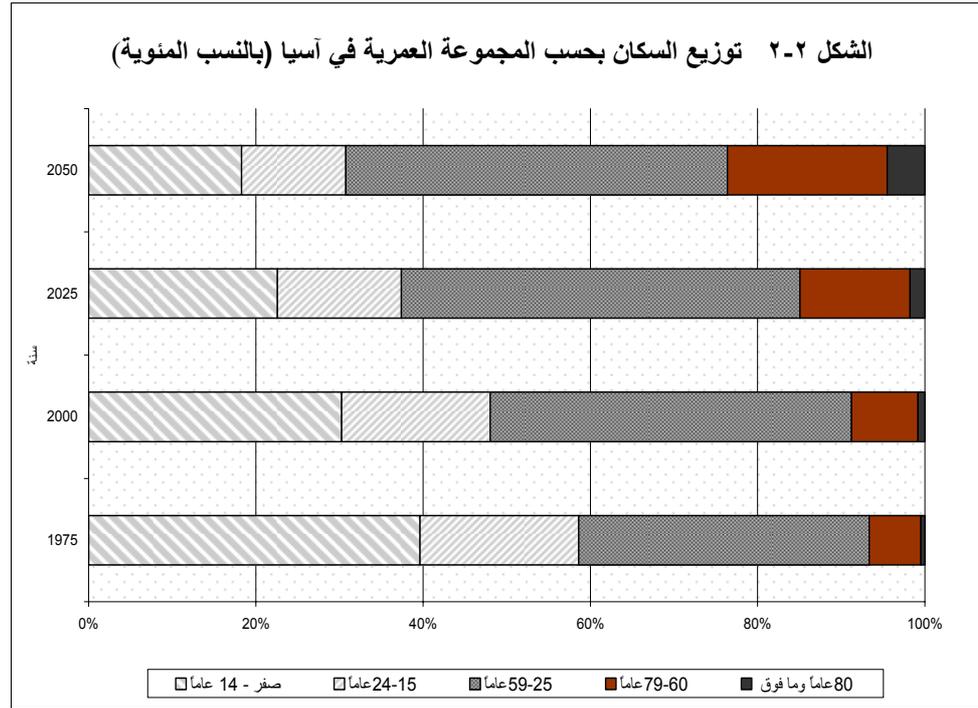
^{١٥} أنظر:

UNESCAP: Sustainable social development in a period of rapid globalization: Challenges, opportunities and policy options, p. 40.

^{١٦} أنظر:

United Nations Economic and Social Commission for Western Asia (ESCWA): Survey of Economic and Social Developments in the ESCWA Region 2004: Summary, E/ESCWA/EAD/2004/3 (New York, United Nations), p. 13.

^{١٧} يعرف "الأشخاص المسنون" بأنهم السكان الذين تجاوزوا سن الستين. وقد تستخدم الأمم المتحدة هذا التعريف وهو يتلاءم مع سن التقاعد في معظم البلدان في آسيا والمحيط الهادئ.



المصدر: United Nations Population Division: World Population Prospects, The 2004 Revision.

وفي حين أن الموجة الأولى من البلدان الصناعية استغرقت بين ٨٠ و ١٥٠ عاماً لمضاعفة فئة المسنين لديها^{١٨}، سوف يستلزم الصين ٢٧ عاماً فقط، من ٢٠٠٠ إلى ٢٠٢٧، لمضاعفة نسبة السكان فوق سن الستين من ١٠ إلى ٢٠ في المائة. وبحلول عام ٢٠٥٠، ستكون نسبة الأشخاص المسنين في تايلاند مساوية للنسبة في الولايات المتحدة. كما أن السكان في أستراليا ونيوزيلندا يتقدمون في السن بشكل سريع؛ وبحلول عام ٢٠٥٠، سوف تصل نسبة الأشخاص في سن الستين وما فوق في هذه البلدان إلى ٢٨,٤ في المائة و ٢٩,٣ في المائة على التوالي. وسوف تكون اليابان من أكثر البلدان تشيخاً، مع متوسط عمري يبلغ ٥٣ عاماً ونسبة ٤٢ في المائة من السكان ما فوق سن الستين. إلا أن معدل الشيخوخة لا يزال معتدلاً في الاقتصادات الكبرى مثل الهند وإندونيسيا. وسوف يتخطى حجم السكان في الهند حجم السكان في الصين قبل عام ٢٠٣٠. وهناك بلدان أخرى مثل بنغلاديش وماليزيا وباكستان والفلبين لا يزال لديها فئات من السكان فتية نسبياً ويتشيخ السكان فيها بشكل بطيء أو معتدل. ولا تزال بلدان غرب آسيا في المراحل الأولى من تحولها الديمغرافي. ويتوقع أن تصل حصة المجموعة العمرية فوق سن الستين في غرب آسيا إلى ٧,١ في المائة عام ٢٠٠٠ وإلى ١٠,٤ في المائة عام ٢٠٢٥، مقارنة مع ٨,٨ في المائة و ١٦,١ في المائة على التوالي لإجمالي الإقليم الآسيوي.

الشيخوخة مسألة من مسائل قضايا الجنسين

تعمّر النساء عادة أكثر من الرجال، وبحلول عام ٢٠٥٠ يتوقع أن تصل نسبة النساء في المجموعة العمرية البالغة ٦٠ سنة وما فوق إلى ١٢,٤ في المائة من مجموع السكان في آسيا، مقابل ١٠,٨ في المائة للرجال. وبالنسبة لفئة الأشخاص في سن الثمانين وما فوق، يظهر الاختلاف بين الرجال والنساء بشكل أكبر، فالنساء يشكلن نسبة ٣ في المائة من مجموع السكان، بينما لا يشكل الرجال إلا حوالي ١,٧ في المائة.

الأثار على العرض والطلب في سوق العمل

للشيخوخة آثار هامة على العرض والطلب في سوق العمل. فمن جانب العرض، من المتوقع أن تنخفض حصة الأشخاص في سن العمل (بين ١٥ و ٥٩ عاماً) من ٦١ في المائة في عام ٢٠٠٠ إلى ٥٨ في المائة بحلول عام ٢٠٥٠ - مما يعني إن القوى العاملة قد تتقلص في الكثير من البلدان خلال الخمسين سنة القادمة. وفي اليابان، قد تنخفض حصة المجموعة العمرية الأكثر إنتاجية من

١٨ أنظر:

UNESCAP: Report on the Regional Survey on Ageing (June 2002), at <http://www.globalaging.org/ruralaging/world/reporto.htm>.

٦٤ في المائة في عام ٢٠٠٠ إلى ٥٥,٤ في المائة بحلول عام ٢٠٢٥ وإلى ٤٩,٢ في المائة بحلول عام ٢٠٥٠. وقد تتبع الصين وجمهورية كوريا وسنغافورة وسري لانكا هذا الاتجاه، ولو إلى حد أقل، في الربع الثاني من القرن الحادي والعشرين.

أما من جانب الطلب، فسيحصل تحول إلى الخدمات والمنتجات للأشخاص المسنين. وخلال الخمسين سنة القادمة، قد يكون هناك نقص في عدد العمال المحليين المستعدين للعمل في مجال توفير الخدمات للأشخاص المسنين مثل مراكز الرعاية الصحية للمسنين والخدمات المؤسسية والاجتماعية وخدمات الرعاية في المنازل للمسنين. ومن شأن ذلك أن يثير مسألة هجرة العمال "لتخفيف وطأة عملية التقدم في السن".

تحدي الحماية الاجتماعية

للمحماية الاجتماعية أهمية أكبر في هذا السياق. فقد حسنت العديد من البلدان الآسيوية نظم الضمان الاجتماعي لديها أو هي في صدد القيام بذلك، وشددت بشكل خاص على توسيع نطاق التغطية لتشمل الأشخاص الذين لم يستفيدوا بعد من النظم القائمة^{١٩}. أما شواغلها فتتعلق بشكل خاص بالحجم الكبير للاقتصاد غير المنظم ويتمويل مثل هذه النظم - مع التقدم السريع في السن، سيكون هناك عدد أقل من الناس الذين يساهمون في تمويل صندوق الضمان الاجتماعي وسيكون هناك عدد متزايد من الأشخاص الذين يحتاجون إلى الإعانات. وهناك مسألة أخرى تتعلق بفضايا الجنسين وهي أن النساء اللواتي يشكلن غالبية المسنين سوف يصبحن أكثر استضعافاً - نتيجة التمييز المزمع والتمركز في الاقتصاد غير المنظم وفي الأسر المعيشية الفقيرة أو المؤلفة من شخص واحد، تعاني النساء المسنات من فرص أقل للحصول على الحماية الاجتماعية بالرغم من أنهن في أمس الحاجة إليها.

إن تحدي الحماية الاجتماعية لا يشمل فقط مسألة معاشات وإعانات المسنين. وبسبب عدم قدرة الكثير من المسنين على القيام بأودهم كي "يتقاعدوا"، يكمن التحدي في تمديد الحياة العملية وتعزيز قابلية الاستخدام للعمال المسنين. وشبكات الحماية والسلامة الاجتماعية ليست مهمة فقط في مرحلة الشيخوخة، بل في جميع مراحل الحياة العصبية التي يمر بها الإنسان. وبعد الأزمة المالية التي شهدتها آسيا، لم تعد القضية مسألة معرفة ما إذا كانت بلدان كثيرة قادرة على تأمين نظام للضمان الاجتماعي بل ما إذا كانت تستطيع تحمل عدم وجود مثل هذا النظام.

تحدي الفقر

بالرغم من تدني فقر الدخل من نسبة ٣٧ في المائة في ١٩٩٠ إلى ٢٥ في المائة في ١٩٩٩، لا تزال آسيا تضم حوالي ٧٦٧ مليون أو أكثر من ثلثي الفقراء في العالم الذين يعيشون بأقل من دولار واحد في اليوم. وإذا ارتفع خط الفقر إلى دولارين في اليوم، فإن آسيا تضم مليارين من الفقراء أو أكثر من ثلاثة أرباع الفقراء في العالم.

تضم آسيا ثلثي الفقراء في العالم

إن البيانات الإقليمية تحجب مختلف مستويات أداء البلدان المعنية. وإذا استندنا إلى خط الفقر البالغ دولاراً واحداً، يكون قد تم القضاء فعلياً على الفقر في ماليزيا وجمهورية كوريا. وبين عامي ١٩٩٠ و٢٠٠٢، انخفض عدد الناس الذين يقل دخلهم اليومي عن دولار واحد إلى أكثر من النصف في الصين وأندونيسيا وتايلاند وفيتنام - وبالتالي يكون الهدف الأول من الأهداف الإنمائية للألفية قد تحقق. وجمهورية لاو الديمقراطية الشعبية والفلبين على وشك أن يحققا هذا الهدف أيضاً^{٢٠}.

ويتمركز أكبر عدد من الفقراء في جنوب آسيا. وبالرغم من تراجع خط الفقر البالغ دولاراً واحداً من ٤٠,٩ في المائة عام ١٩٩٠ إلى ٢٨,٤ في المائة عام ٢٠٠٣، تبقى حصة جنوب آسيا ثاني أكبر حصة في العالم (بعد أفريقيا جنوب الصحراء)^{٢١}. وبالرغم من عدم إمكانية الاعتماد على

^{١٩} انظر القسم المتعلق بالحماية الاجتماعية في مكتب العمل الدولي: العمل اللائق في آسيا، تقرير عن النتائج للفترة ٢٠٠١-٢٠٠٤، تقرير المدير العام، الجزء الأول، الاجتماع الإقليمي الآسيوي الرابع عشر، بوسان، تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٥.

^{٢٠} أنظر:

UNESCAP: *Economic and Social Survey of Asia and the Pacific 2004 – Asia-Pacific economies: Sustaining growth and tackling poverty* (New York, 2004), pp. 245-246.

^{٢١} أنظر:

ILO: *World Employment Report 2004-05: Employment, productivity and poverty reduction* (Geneva, 2005). p. 54.

بيانات موثوقة في المحيط الهادئ، يعتقد أن أكثر من ٢٥ في المائة من السكان يعيشون في الفقر في فيجي وكيريباتي وميكرونيزيا وبابوا غينيا الجديدة وجزر سليمان وجمهورية تيمور - لستي الديمقراطية وفانواتو^{٢٢}. وفي غرب آسيا، شكلت نسبة السكان الذين يعيشون بأقل من دولار واحد يومياً حوالي ١٠ في المائة في الأردن و٤٠ في المائة في اليمن على سبيل المثال^{٢٣}.

إن الفقر أكثر انتشاراً في المناطق الريفية منه في المناطق الحضرية. وتضم آسيا لوحدها ثلثي فقراء المناطق الريفية في العالم، وهم يتركزون بشكل رئيسي في جنوب آسيا^{٢٤}. وحتى في البلدان الصغيرة مثل كمبوديا، تشكل نسبة الفقر في المناطق الريفية ضعف نسبة الفقر في المناطق الحضرية^{٢٥}. وفي البلدان الكبرى مثل الصين وإندونيسيا، تراجع الفقر بشكل سريع في المناطق الحضرية بينما لا يزال واسع الانتشار في الأرياف.

صميم المشكلة: "الفقراء العاملون"

ارتباط الفقر بالإنتاجية المنخفضة

يقوم الهدف الأول من الأهداف الإنمائية للألفية على الفقر استناداً إلى العتبات الدولية المحددة بدولار أو دولارين في اليوم واستناداً أيضاً إلى الخطوط الوطنية للفقر. وبالإضافة إلى الفقر على أساس الفرد، من المهم دراسة تفشي الفقر بين العمال - من هنا مفهوم "فقر العاملين". وفي آسيا، كما في الأقاليم النامية الأخرى حيث لا وجود لأية نظم كفاءة للحماية الاجتماعية أو لا وجود لشبكات السلامة الاجتماعية، لا يستطيع الفقراء أن يبقوا عاطلين عن العمل بشكل ظاهر ولا بد لهم من أن يعملوا للبقاء على قيد الحياة وإعالة عائلاتهم. والمشكلة في حد ذاتها لا ترتبط بغياب النشاط الاقتصادي بقدر ما ترتبط بالإنتاجية المنخفضة والأجور المتدنية لهذا النشاط. وأغلب الفقراء يعملون - وعلى الأرجح بشكل شاق لساعات طويلة - ولكن في وظائف ذات إنتاجية ضعيفة وأجور متدنية لا تسمح لهم بإعالة أنفسهم وعائلاتهم. ولو كان باستطاعة أولئك الذين يعملون في الفقر أن يجنوا أكثر من عملهم لانخفض الفقر إنداك - لذا يركز التقرير على العمالة اللائقة والمنتجة كهدف آسيوي وكوسيلة مستدامة للخروج من الفقر.

ويعرّف مفهوم: "الفقراء العاملون"، بأنه مجموعة الأشخاص المستخدمين الذين يعيشون ضمن أسرة معيشية يقدر أن أفرادها يعيشون تحت خط الفقر^{٢٦}. وفي ٢٠٠٣، كانت نسبة العمال الذين يعيشون بأقل من دولار واحد في اليوم من إجمالي العمالة ٢,٩ في المائة في الشرق الأوسط وشمال أفريقيا و١١,٣ في المائة في جنوب شرق آسيا و١٧ في المائة في شرق آسيا و٣٨,١ في المائة في جنوب آسيا. وحتى عند اعتبار دولارين في اليوم خط الفقر، فإن ٨٧,٥ في المائة من العمال في جنوب آسيا لم يستطيعوا جني ما يكفي لإخراج أنفسهم وعائلاتهم من بؤرة الفقر (٥٨,٨ في المائة في جنوب شرق آسيا و٤٩,٢ في المائة في شرق آسيا و٣٠,٤ في المائة في الشرق الأوسط وشمال أفريقيا)^{٢٧}.

للنساء طابع نسائي

تشكل النساء أغلبية الذين يعيشون بأقل من دولار واحد في اليوم ويصل عددهم إلى ٧٦٧ مليون شخص. ويعني "تأنيث الفقر" ما يلي: (أ) النساء يعانين من الفقر أكثر من الرجال؛ (ب) الفقر بين النساء أكثر حدة منه بين الرجال؛ (ج) هناك اتجاه نحو انتشار المزيد من الفقر بين النساء، لاسيما الفقر المصاحب لارتفاع معدلات الأسر المعيشية التي تعيلها أنثى. ولقد تضررت العديد من

²² أنظر: ADB: *Responding to the priorities of the poor*, op. cit., p. 5.

²³ أنظر:

United Nations Development Programme (UNDP): *The Millennium Development Goals in Arab countries – Towards 2015: Achievements and aspirations* (New York, Dec. 2003), p. 5.

²⁴ أنظر:

UNESCAP: *Sustainable social development in a period of rapid globalization*, op. cit., p. 52.

²⁵ أنظر:

idem: *Economic and Social Survey of Asia and the Pacific 2005: Dealing with shocks* (New York, 2005), p. 194.

²⁶ أنظر:

Key indicators of the Labour Market (KILM), Third Edition (Geneva, 2003), p. 722. See also N. Majid: *The size of the working poor population in developing countries*, Employment Paper 2001/16, at <http://www.ilo.org/public/english/employment/strat/publ/ep01-16.htm>.

²⁷ أنظر: ILO: *World Employment Report 2004-05*, op. cit., table 1.2, p. 24.

النساء أكثر من الرجال من آثار تحرير التجارة على الإنتاج والاستهلاك، لاسيما في المناطق الريفية، كما تآثرن بالأزمات المالية وبالتخفيضات في الحماية الاجتماعية وحماية العمال. كما أن التغيير لم يطرأ بشكل سريع في مواطن عدم المساواة بين الجنسين المتجذرة بشكل عميق: فالنساء حتى الآن يضطلعن بصورة رئيسية بأعمال الرعاية ولا يزال هناك فجوات هائلة في المكاسب بين الرجل والمرأة.

الفقر مرتبط ارتباطاً وثيقاً بالاستضعاف

معظم النكبات تؤثر بأقصى شكل على الفقراء، فهم الذين يعيشون في المناطق الأكثر عرضة للكوارث، وفي المساكن الأشد هشاشة، وهم المعرضون إلى بيع المحاصيل بأسعار مخفضة وعرضه للبطالة في فترات الأزمات. كما أنهم لا يملكون أية شبكات أمان يستندون إليها. بالإضافة إلى ذلك، ونظراً إلى أنهم على حدود الكفاف في معيشتهم، فإن أي صدمة خارجية صغيرة كافية لأن تهدد بقاءهم في حد ذاته. ولكن ليس الفقراء المدفوعون هم المعرضون فقط. فخلال الأزمة المالية التي حدثت في الفترة ١٩٩٧-١٩٩٨، أصبح حوالي ٣٠ مليون شخص فقراء بشكل مفاجئ. وفي جمهورية كوريا، تحول ٦٤ في المائة من الأشخاص الذين كانوا ينتمون إلى الطبقة الوسطى المتمكنة البالغة ٦ ملايين شخص، إلى فئة السكان ذوي الدخل المنخفض، وأنشئت بذلك مجموعة من "الفقراء الجدد" أو الفقراء الانتقاليين^{٢٨}.

إن كارثة تسونامي التي وقعت في ٢٦ كانون الأول/ ديسمبر ٢٠٠٤ أبرزت التحدي المستمر للفقير وسلطت الضوء أيضاً على أهمية معالجة الاستضعاف لتخفيف حدة الفقر بشكل مستدام. ووفقاً لتوقعات مصرف التنمية الآسيوي انضم ما يناهز ١,٥ مليون شخص إلى صفوف "الفقراء الجدد" بعد كارثة تسونامي، بالإضافة إلى خسارة مصادر كسب الرزق للناس الذين هم على حافة الفقر (الإطار ٢-٣).

الفقر مرتبط بالنزاعات

الفقر مرتبط أيضاً بالنزاعات. ففي العراق، مثلاً، انخفض الناتج المحلي الإجمالي للفرد من حوالي ٥٠٠٠ دولار أمريكي في الثمانينات إلى حوالي ١٠٠٠ دولار في التسعينات. وقد ارتفعت الآن نسبة الفقر بشكل حاد مع وجود أكثر من ٤٠ في المائة من القوى العاملة من دون عمل. والظروف سيئة أيضاً في الأراضي العربية المحتلة مع وجود "معدل بطالة لين" (يتضمن العمال اليائسين) وصل إلى ٣٢,٦ في المائة عام ٢٠٠٤^{٢٩}.

لا يمكن الحد من الفقر بشكل فعال من دون معالجة عدم المساواة

لا يمكن الفصل بين تحدي الحد من الفقر وتحدي الإنصاف. إن أوجه عدم المساواة الكبيرة تعيق النمو الاقتصادي وتفرض حواجز تحول دون الحد من الفقر. وتشير البيانات المتوفرة إلى أن عدم المساواة في المداخل أخذ في الازدياد في الكثير من بلدان آسيا^{٣٠}.

وتعرض غرب آسيا أكبر قدر من التفاوت في المداخل بين الكيانات الاجتماعية أو المجموعات المرتبطة بالأسواق الخارجية من خلال النفط أو المجموعات التي أصبحت مهمشة. ومن الشواغل المهمة في المنطقة أن الأفراد المهمشين في عملية التنمية وتوزيع الثروات سوف يزدادون تمايزاً من الناحية الثقافية عن أولئك الذين يطورون القيم الغربية، وقد يتمسكون بثقافتهم كشعوب أصلية في سعيهم إلى المساواة^{٣١}.

ويمكن الإشارة إلى أمثلة مستقاة من البلدان الآسيوية لإظهار الرابط بين التقدم المحرز في تقليل أوجه عدم المساواة في الدخل والتخفيض المستدام للفقر. وعلى سبيل المثال، نجحت ماليزيا، بعد اعتماد "السياسة الاقتصادية الجديدة" من أجل إعادة التوزيع الاقتصادي والاجتماعي في السبعينات، في تخفيض الفقر من حوالي ٦٠ في المائة من السكان إلى ١٨ في المائة عند مقلب

٢٨ أنظر:

UNESCAP: Sustainable social development in a period of rapid globalization, op. cit., p. 14.

٢٩ مكتب العمل الدولي: وضع عمال الأراضي العربية المحتلة، تقرير المدير العام، ملحق، مؤتمر العمل الدولي، الدورة ٩٣، جنيف، ٢٠٠٥.

٣٠ من أصل ١٣ اقتصاداً توفرت لها بيانات نسبية تقريباً، سجل تحسن بسيط في أربعة بلدان فقط في مؤشرات عدم المساواة في المدخول، في حين تدهور الوضع بالنسبة للبلدان التسعة الأخرى خلال العشريين.

UNESCAP: Sustainable social development in a period of rapid globalization, op. cit., p. 30.

٣١ أنظر:

UNESCWA: Survey of economic and social developments in the ESCWA Region 2004, op. cit., p. 3.

الإطار ٢-٣

أثر تسونامي على الفقر

وكان لكارثة تسونامي أثر أيضاً على الأفراد في المناطق المتأثرة والذين كانوا تحت خط الفقر قبل وقوع هذه الكارثة. لقد انحدر الكثيرون إلى بؤرة الفقر العميقة بسبب قلة السلع الأولية والخدمات الأساسية، مثل توفير المرافق الصحية والرعاية الصحية.

وبالرغم من النسبة العالية من الخسائر في الأرواح والممتلكات والتشرد، كان الأثر الاقتصادي الإجمالي للكارثة محدوداً نوعاً ما ويعزى ذلك بشكل رئيسي إلى أن الضرر اقتصر إلى حد كبير على المناطق الريفية وليس المراكز الحضرية والمراكز الصناعية الاقتصادية الأساسية كثيفة السكان، إلا أن الأثر على الفقر كان هائلاً والاستجابات الفعالة والسريعة حاسمة للحد من أثر الفقر. ويجب على الحكومات المركزية والمحلية والمجتمع الدولي العمل سوياً للتصدي للمشاكل المباشرة وطويلة الأجل. وعلى الصعيد الإجمالي، ينبغي للحكومات أن تعتمد إدارة اقتصادية كلية سليمة في محاولة للتوصل إلى عملية انتعاش سريعة (في شكل ٧)، فكلما طالبت عملية الانتعاش كلما زاد الأثر سوءاً على الفقراء. وعلى الصعيد القطاعي، سوف تساعد المشاركة المحلية في اتخاذ القرارات على تحديد البرامج الأكثر إلحاحاً وإعطائها الأولوية. ومن شأن الجهود المبذولة لإنشاء سلطات مستقلة تضمن الاستخدام الشفاف لأموال الانتعاش أن تسرع في عملية الانتعاش لأنها تمكن من تنفيذ البرامج بطريقة أفضل. وهناك حاجة إلى برامج هادفة من جانب الحكومات للتوصل، بين جملة أمور، إلى توليد العمالة وتوفير المدارس والمراكز الصحية. إن توليد العمالة من خلال برامج الأشغال العامة يمكنها أن تنتج المداخل وتقيم بنى تحتية مفيدة اجتماعياً وتستأنف عملية النمو.

وبشكل أعم، إن تدفق المساعدات والتزام الحكومات في البلدان المتأثرة في تخطيط وتنفيذ برامج إعادة التأهيل يوفران فرصة لإعادة تنشيط العزم الجماعي لإقامة البنية التحتية وتطوير التعاون الإقليمي حول وضع نظام تنبيه مبكر بحصول الهزات الأرضية وكوارث تسونامي وانتشال الناس من الفقر، ليس فقط من أصبحوا فقراء بعد كارثة تسونامي بل أيضاً من كانوا فقراء قبل ذلك - بعبارة أخرى، "إعادة البناء بشكل أفضل".

كان لكارثة تسونامي التي وقعت في ٢٦ كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٤ أثر اقتصادي حاد على الصعيدين المحلي والمجتمعي، فقد أودت بعدد كبير من الناس الذين كانوا يعانون سابقاً من الفقر إلى حالات أشد فقراً. إن الخسارة المفاجئة التي تكبدها الناس من بيوت وممتلكات أخرى وعمل قد شلت الأنشطة اليومية، ويتوقف توسع وطول عملية الانتعاش على القطاع المتأثر وكيفية إدارة عملية الانتعاش. وقد تستلزم المجتمعات المحلية عدة سنوات لاستبدال المهارات التي ضاعت في هذه الكارثة. ويبين الجدول أعداد الفقراء الذين أصبحوا تحت خط الفقر نتيجة للكارثة في خمس بلدان من أكثر البلدان تأثراً.

وفي أندونيسيا، تتركز حدة الفقر من الناحية الجغرافية في منطقة أتشيه وشمال سوماترا ومن الناحية القطاعية في الزراعة ومصائد الأسماك. ويتوقع أن يكون عدد الفقراء قد ارتفع أكثر من مليون، أي بزيادة ٠,٥ نقطة مئوية إلى معدل التعداد الوطني للأشخاص.

وفي سريلانكا، أصابت الكارثة المجتمعات التي تقوم على صيد الأسماك وصغار التجار والمنشآت الموازية للساحل. لقد كان لهذه الكارثة أثر كبير على السكان الذين خسروا عملهم، لا سيما في قطاع صيد الأسماك، الذي يضم أكثر من ٨٠ في المائة من إجمالي الخسائر في الوظائف. ويتوقع أن تكون الكارثة قد زادت عدد الفقراء بحوالي ٢٨٧ ٠٠٠ وقد أدى ذلك إلى زيادة معدل التعداد الوطني للأشخاص بزهاء ١,٤ نقطة مئوية.

وفي مالديف، سبب التسونامي أضراراً جسيمة في البنية التحتية، وقد أصيب كل من قطاع صيد الأسماك والسياحة بشكل حاد. وارتفع معدل التعداد الوطني للأشخاص بشكل حاد من ٢٢ في المائة إلى ٣٥ في المائة، مما عكس زيادة في عدد الفقراء بلغت ٣٩ ٠٠٠ فقير.

ويقدر أن عدد الفقراء في الهند قد ارتفع بزهاء ٦٤٤ ٠٠٠ في الولايات المتأثرة مثل أندرا براديش وكيرالا وبونديشيري وتاميل نادو وجزر أندامان ونيكوبار. وهذا الرقم الكبير لا يغير معدل التعداد الوطني للأشخاص بشكل كبير ومرد ذلك الكثافة السكانية الكبيرة في الهند.

وفي تايلند، من المقدر أن يكون عدد الفقراء قد ازداد بزهاء ٢٤ ٠٠٠ فقير.

مؤشرات الفقر وأثار الفقر لكارثة تسونامي

البلد	السنة الأساسية	إجمالي السكان (بالآلاف)	عدد الفقراء (بالآلاف)	معدل التعداد الوطني للأشخاص (%)	العدد الإضافي للفقراء (بالآلاف)	معدل التعداد الوطني الجديد للأشخاص (%)
أندونيسيا	2002	212 000	38 584	18.2	1 035	18.7
سريلانكا	1995	17 280	4 355	25.2	287	26.6
مالديف	2004	300	66	22.0	39	35.0
الهند	1999	1 001 000	261 261	26.1	644	26.2
تايلند	2002	63.430	6 216	9.8	24	9.8

المصدر:

Citigroup: Asia Pacific Economics: Economic impact of the tsunami (2005), cited in ADB: Asian Development Outlook 2005, op. cit., pp. 20-21.

القرن ٣٢. وأشارت دراسة عن الصين أجراها البنك الدولي إلى أن المقاطعات التي بدأت فترة إصلاح تتسم بأوجه مرتفعة نسبياً من عدم المساواة واجهت عقبة مزدوجة في عملية الحد من الفقر: فقد عانت من نمو أقل في أعقاب ذلك ولم يستند الفقراء كثيراً من أرباح ذلك النمو. إن المعايير التي حددت الفقر منذ عشرين عاماً قد تكون فقدت مع مرور الزمن كل ما يمت بصلة إلى اقتصاد زاد فيه متوسط الدخل أربعة أضعاف طوال الفترة - وقد تكون الصين في طور دخول مرحلة من التنمية يشكل فيها الفقر النسبي وليس الفقر المطلق أهم شواغلها^{٣٢}.

تحدي العمالة

الضغوط لتوفير وظائف أكثر وأفضل

نظراً للعدد الكبير من الداخلين الجدد إلى سوق العمل وللمعدل المرتفع من الفقراء العاملين واعتماد أسواق العمل أكثر فأكثر على التغييرات السريعة في الإنتاج العالمي للسلع والخدمات، يقوم التحدي الأكبر بالنسبة لآسيا على خلق فرص كافية للعمل اللائق والمنتج، خاصة للشباب والنساء. والتحدي لا يقوم على تحسين الكمية فقط، بل يقوم بصورة أهم، على نوعية العمالة. إن النسبة العالية من العمال الفقراء بين مجموع المستخدمين في آسيا تجعل من المهم بمكان زيادة الإنتاجية إذا ما كان يراد الحد من الفقر بطريقة مستدامة. ومن الأمور الحاسمة الأهمية كذلك، إيلاء الاهتمام لحماية سلامة وصحة العمال، لاسيما في الظروف التي قد تؤدي فيها العولمة السريعة إلى تكاثف وظهور مخاطر جديدة للسلامة والصحة المهنتين - "لا بد للعمل اللائق من أن يكون عملاً آمناً". ووفقاً لتقديرات منظمة العمل الدولية، يتوفى حوالي مليون عامل في آسيا سنوياً من جراء حوادث وأمراض ذات علاقة بالعمل - هذا فضلاً عن الكثيرين غيرهم الذين تتأثر إنتاجيتهم ونوعية حياتهم بفعل تعرضهم لظروف عمل سيئة ولمخاطر تتعلق بالسلامة والصحة المهنتين.

ولم تنجح آسيا في خلق فرص عمالة بشكل متنسق مع ما توصلت إليه من انفتاح ونمو. وكان عامل المرونة منخفضاً في العمالة. وتشير تقديرات منظمة العمل الدولية للفترة ١٩٩١ - ٢٠٠٤ إلى أن مرونة العمالة لنمو النواتج بلغت ٠,٠٩ لشرق آسيا و ٠,٤١ لجنوب شرق آسيا والمحيط الهادئ و ٠,٣٣ لجنوب آسيا و ٠,٠٩ لمنطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا. وأجرت اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لآسيا والمحيط الهادئ التابعة للأمم المتحدة دراسة قامت باحتساب عامل المرونة في العمالة لعدد من الاقتصادات الآسيوية التي تعتبر من أنجح الاقتصادات الجديدة المصدرة للسلع المصنعة وأهم مقصد لفرص العمل التي يفترض أنه أعيد توزيعها على البلدان النامية. وقد استنتجت الدراسة أن عامل المرونة في العمالة منخفض: "إن رجحان المرونة المنخفضة للعمالة فيما يتعلق بالنواتج يشير إلى أن هيكل النمو في ظل العولمة والتحرر لم يؤدي بشكل ملائم إلى توسع العمالة"^{٣٣}.

وتشير الاتجاهات الأخيرة إلى نمو اقتصادي كبير في شرق آسيا لم يقابله خلق فرص العمل^{٣٤}. لقد زادت إنتاجية العمال بشكل مطرد خلال العقد الأخير (٦,٣ في المائة في السنة في الصين و ٤,٣ في المائة في جمهورية كوريا و ١,٧ في المائة في هونغ كونغ (الصين) والمنطقة دون الإقليمية على وشك أن تحقق الهدف ١ من الأهداف الإنمائية للألفية. لكن البطالة استمرت في التزايد في الصين وجمهورية كوريا مع وجود ما أطلق عليه "النمو غير المولد للوظائف". وفي جمهورية كوريا على وجه الخصوص، يثير هذا الأمر شواغل مهمة ألا وهي "تفريغ" قطاع التصنيع إذ إن الصناعات كثيفة اليد العاملة تواجه منافسة حادة من الصين حيث قام العديد من الشركات بإعادة

انخفاض عامل المرونة في العمالة

³² أنظر:

UNESCAP: *Sustainable social development in a period of rapid globalization*, op. cit., p. 32.

³³ أنظر:

M. Ravallion; S. Chen: "Learning from success: Understanding China's (uneven) progress against poverty", in *Finance and Development* (Washington, D.C.) Dec. 2004, pp. 16-19.

³⁴ أنظر:

UNESCAP: *Sustainable social development in a period of rapid globalization*, op. cit., pp. 72-75.

³⁵ لخصت الفقرات حول اتجاهات العمالة في المناطق دون الإقليمية من:

ILO: *World Employment Report 2004-05*, op. cit., section 1.2; ILO: *Global Employment Trends*, (Geneva, 2004) and *Global Employment Trends Brief, February 2005*, at: www.ilo.org/trends .

توزيع المواقع للاستفادة من اليد العاملة الأقل كلفة - بالرغم من أن ارتفاع كلفة اليد العاملة في الصين قد يعني أنه بات من غير "الرخيص" القيام بالأعمال هناك، كما يتبين في الإطار ٢-٤. وإذا ألقينا نظرة على الإطار ٢-٤، نرى أن من المهم الإشارة إلى ضرورة القيام بأبحاث أكثر تفصيلاً لتأكيد ظاهرة زيادة تكاليف وحدة العمل الحقيقية ولتأكيد أن تكاليف اليد العاملة المنخفضة لا تشكل السبب الوحيد للاستثمار الأجنبي في الصين. وهناك سبب مهم آخر وهو خدمة السوق المحلية الواسعة^{٣٦}.

الإطار ٢-٤

النقص في اليد العاملة وزيادة التكاليف: هل تخسر الصين قدرتها التنافسية؟

هل يمكن أن تعاني الصين فعلياً من نقص في العمال، وهي التي تضم ١,٣ مليار نسمة؟ قد يتجه الجواب بشكل متزايد نحو الإيجاب، في العديد من أهم أجزاء اقتصادها المزدهر. وفي جنوب شرق الصين، تشير التقديرات إلى نقص في اليد العاملة وصل إلى مليوني عامل. والنقص في اليد العاملة يؤثر بسرعة على الصورة التي تعطيها الصين ومفادها أنها مصدر اليد العاملة الرخيصة، ويشكل تهديداً على مناطق تجهيز الصادرات القائمة على طول الساحل والتي طالما كانت أساس الإنتاج العالمي. وتتذمر المؤسسات في الجنوب من عدم استطاعتها تعيين ما يكفي من العمال اليدويين وعمال المصانع بكلفة قليلة. ومن المتوقع أن يسوء الوضع مع تزايد سرعة التحول الديمغرافي من جهة، واستمرار تكاثر المصانع بالوتيرة الحالية شديدة السرعة من جهة أخرى.

وهذا النقص رفع الحد الأدنى للأجور ليصل إلى مستوى الأجور في تايلند وتجاوزها بأشواط في بنغلاديش وفيتنام وكمبوديا وأندونيسيا. ويجنى العمال الصينيون الذين يعملون في معامل صنع الأحذية الرياضية ٣٠ في المائة أكثر مما يجنيه العمال أمثالهم في فيتنام و١٥ في المائة في أندونيسيا. بالإضافة إلى زيادة الأجور، تقدم الشركات في الصين مجموعة واسعة من الإعانات الإضافية للاحتفاظ بالعمال، بينما تقوم شركات كبرى أخرى بنقل الإنتاج إلى بلدان تكون التكلفة فيها أقل مثل فيتنام أو إلى داخل الصين حيث اليد العاملة أرخص. إن ارتفاع التكاليف يؤدي إلى إثارة الكثير من القلق حول كيفية تمكن الصين من المحافظة على موقعها التنافسي في نظم الإنتاج العالمية.

إن الأسباب الكامنة وراء هذا النقص في العمال ليست ذات أهمية. ويرتبط النقص، إلى حد كبير جداً، بالافتقار إلى المهارات المحددة والتدريب - إذ إن العمال المهرة يستطيعون أن يؤثرُوا بشكل حاد على زيادة عروض العمل. وكل عامل ماهر وذو خبرة تقابله ٨٨ وظيفة شاغرة وكل تقني في مصنع تقابله وظيفة شاغرة. ومن الأسباب ذات الصلة أن المصانع لم تستثمر في تدريب العمال - "هناك ممارسات لاستخدام العمال ولكن ليس لتطويرهم" - وذلك يعود أساساً إلى أنها لا تتوقع من العمال المهاجرين من المناطق الريفية أن يبقوا طويلاً ضمن الشركة التي قامت بتوظيفهم (بمتوسط ٢,١ سنة قبل الانتقال إلى عمل آخر).

ومن الصعب تأمين الاستدامة لهيكل المناطق الاقتصادية الخاصة في المناطق الساحلية والمزودة بالعمال المهاجرين. وبالرغم من وجود العديد من العمال الذين يعانون من البطالة الجزئية في الأرياف، فهم واقعيون أكثر فأكثر فيما يتعلق "بحلم المهاجر" (ويعزى ذلك إلى الانتشار السريع لتكنولوجيا المعلومات والاتصالات) وغير مستعدين للسفر آلاف الكيلومترات بعيداً عن عائلاتهم للعمل ساعات طويلة في وظائف رتيبة.

والسوق يزداد ضيقاً بالنسبة للعمال ذوي المهارات والاختصاصات التنفيذية. ويستفيد العمال والتقنيون الماهرون من النقص الحاد في العمال ليطلبوا أجوراً مضاعفة. وفي شانزان، قام واحد من أصل عشرة موظفين تنفيذيين وواحد من أصل اثني عشر موظفاً تنفيذياً في بيعين بتغيير عمله العام الماضي. إن مسائل التوظيف والاستبقاء وإضفاء الطابع المحلي بالنسبة للموظفين هي من المواضيع التي وضعت على رأس جدول أعمال الكثير من الشركات في الصين.

المصادر:

T. Fuller: "Worker shortage in China: Are higher prices ahead?", in International Herald Tribune, 20 Apr. 2005; idem: "The Workplace: Shoemaker, its workers and today's global labor", ibid. "China's people problem", in The Economist, 14 Apr. 2005.

³⁶ على سبيل المثال، يقدر أن ٧٠ في المائة من منتجات الشركات متعددة الجنسية في الولايات المتحدة الموجودة في الصين يباع في السوق الصينية وما يتبقى يتم تصديره.

وفي جنوب شرق آسيا والمحيط الهادئ، ارتفعت معدلات البطالة بأكثر من نقطتين مئويتين أما نسبة العمالة إلى السكان فهي أكثر انخفاضاً مما كانت عليه منذ عشر سنوات. وما هو أكثر أهمية من معدل البطالة (الذي وصل إلى ٦,٣ في المائة عام ٢٠٠٣ وكان لا يزال منخفضاً بالمقارنة مع أجزاء أخرى من العالم) هو معدل البطالة الجزئية الذي يقدر أنه مرتفع، لاسيما في إندونيسيا والفلبين، والذي يساهم في الزيادة المرتفعة نسبياً في معدل الفقراء العاملين. وهناك فوارق هائلة في القيمة المضافة لكل عامل، لاسيما في قطاع الزراعة. وفي حين أن بلدان جنوب شرق آسيا قد حققت أو أنها على وشك تحقيق الهدف ١ من الأهداف الإنمائية للألفية، من المستبعد أن تقوم البلدان الجزرية في المحيط الهادئ بذلك.

وفي نهاية عام ٢٠٠٤، كان لكارثة تسونامي أثر حاد على الوظائف وسبل المعيشة^{٣٧}. وفي أندونيسيا، فقد أكثر من ٦٠٠ ٠٠٠ عامل عمله ومصدر دخله وقد يزيد معدل البطالة مؤقتاً من ٦ في المائة إلى ٣٠ في المائة أو أكثر في المناطق المتضررة. وفي سري لانكا، وقع أكثر من ٤٠٠ ٠٠٠ عامل في بؤرة الفقر بسبب خسارة وظائفهم وغير ذلك من أشكال الاختلال، ويتوقع أن تصل نسبة البطالة إلى ٢٠ في المائة أو أكثر. وفي تايلند، تعيش ٣٠ ٠٠٠ أسرة معيشية من مصائد الأسماك وأكثر من ٩٠ ٠٠٠ أسرة من السياحة، وقد خسرت كل هذه الأسر مصدر عيشها. وفي الهند، تشير التقديرات إلى أن حوالي ٢,٧ مليون شخص فقدوا عملهم أو مصدر عيشهم.

وفي جنوب آسيا، لم تتغير معدلات البطالة ونسب العمالة إلى السكان بشكل كبير خلال السنوات العشر الماضية. وأجريت تحسينات فيما يتعلق بنمو الإنتاجية ومعدلات نمو الناتج المحلي الإجمالي الموحد - مما ساعد على خلق بعض الوظائف ولكن ليس بشكل يكفي الداخلين الجدد إلى سوق العمل. وأغلب الوظائف التي تم خلقها تتعلق بالاقتصاد غير المنظم. ولم تستوعب قطاعات الإنتاجية العالية إلا القليل من القوى العاملة المتزايدة. وبشكل عام، ارتفع عدد الفقراء العاملين خلال هذه الفترة وهو يشكل الآن ٤٠ في المائة من إجمالي عدد المستخدمين. ومن الممكن تحقيق هدف تخفيض نسبة السكان الذين يقل دخلهم اليومي عن دولار واحد بمقدار النصف، ولكن قد يستلزم معدلات نمو تفوق ١٠ في المائة لتخفيض نسبة السكان الذين يقل دخلهم اليومي عن دولارين بمقدار النصف - وذلك يفوق بأشواط المعدلات السابقة - فيما يتعلق بإجمالي العمالة بحلول عام ٢٠١٥.

ويواجه غرب آسيا الكثير من الضغوط في سوق العمل - مع تراجع معدلات البطالة عند ما يقارب ١٢ في المائة للسنوات العشر الماضية على الأقل، ووجود أعلى مستويات في البطالة بين الشباب في العالم وسرعة تزايد نسبة الشباب الداخلين إلى سوق العمل سنوياً. وكانت مكاسب الإنتاجية منخفضة نوعاً ما مقارنة مع أجزاء أخرى من آسيا^{٣٨}. وتتمتع البلدان المنتجة للنفط بمعدل إنتاجية لليد العاملة أعلى بكثير من معدل البلدان غير المنتجة للنفط. ويقدر أن تكون هناك حاجة في ٢٠٢٠ إلى ما يقرب من ١٠٠ مليون وظيفة، وهو ما يشكل ضعف المستوى الحالي من العمالة، إن كانت غرب آسيا تسعى إلى توفير وظائف مناسبة للداخلين الجدد إلى القوى العاملة وللعاطلين عن العمل الحاليين^{٣٩}.

تغيير تركيبة العمالة

تشير أنماط العمالة في آسيا النامية إلى تغييرات قطاعية بارزة (الشكل ٢-٣)^{٤٠}. وسجلت حالات انخفاض مهمة في حصة العمالة الزراعية في الصين وجمهورية كوريا وكمبوديا وأندونيسيا وماليزيا والفلبين وتايلند وباكستان - وكان العديد من هذه البلدان من بين أسرع الاقتصادات نمواً في المنطقة. وفي الوقت نفسه، شهدت بعض البلدان الآسيوية - مثل جمهورية كوريا ومنغوليا

٣٧ أنظر:

ILO: Report of the Director-General: Fourth Supplementary Report: ILO response to the earthquake and tsunami disaster in the Indian Ocean, document GB.292/16/4, Governing Body, 292nd Session, Geneva, Mar. 2005.

٣٨ "إن قصة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا في التسعينات عبارة عن أداء ضعيف للناتج في وجه نمو سريع للقوى العاملة، مع نتيجة عدم تحسن الناتج لكل عامل أو تحسن لا يذكر".

World Bank: *Unlocking the employment potential in the Middle East and North Africa*, op. cit., p. 6.

٣٩ المرجع نفسه، الصفحة ١.

٤٠ يشمل القطاع الزراعي الزراعة والصيد والحراثة وصيد الأسماك. أما قطاع الصناعة فيغطي العمل في المناجم والمقالع والتصنيع والبناء والمرافق العامة. ويشمل قطاع الخدمات التجارة بالجملة أو بالتجزئة والمطاعم والفنادق والنقل والتخزين والاتصالات والمالية والتأمين والعقارات والأعمال التجارية والخدمات المجتمعية والاجتماعية والشخصية.

أثر كارثة تسونامي على
خسارة الوظائف

وسنغافورة واليابان - تراجعاً في حصة العمالة الصناعية. ومن جهة أخرى، زادت العمالة في قطاع الخدمات في كل من الصين وجمهورية كوريا وماليزيا والفلبين وسنغافورة وتايلاند واليابان.

نمو الناتج في التصنيع ونمو العمالة في الخدمات

وبناء على ما تقدم، لم تنسم عملية التنمية الاقتصادية في هذه البلدان بالطابع الصناعي في حد ذاته فيما يتعلق بالعمالة، بل بانتقال حصة العمالة من الزراعة إلى الخدمات. وحصل نمو الناتج في التصنيع ولكن نمو العمالة كان في الخدمات. وحالتا الصين وماليزيا خير برهان على ذلك. ففي هذين البلدين، اتسم الناتج بالطابع الصناعي بشكل متزايد فيما اتجهت العمالة أكثر فأكثر نحو الخدمات^{٤١}. وفي غرب آسيا كذلك، شرع القطاع الزراعي يفصل العمال ولم يعد يستوعب الفائض من اليد العاملة وظلت العمالة في قطاع التصنيع على ركود، فيما قام قطاع الخدمات بدور رائد في استيعاب اليد العاملة^{٤٢}.

العمالة المركزة في الاقتصاد غير المنظم

وشملت إعادة الهيكلة في الاقتصادات الآسيوية نمو الاقتصاد غير المنظم. وقد جعلت المنافسة العالمية والإنجازات التكنولوجية المنشآت المتعددة الجنسيات تقوم بالتعاقد من الباطن أو تتعامل مع مصادر خارجية لإنتاج المكونات والمدخلات للموردين من المستوى الأول والثاني والثالث. ومعظم الموردين في الطرف الأدنى من نظم الإنتاج العالمية يعملون في المنشآت بالغة الصغر أو يعملون في منازلهم في الاقتصاد غير المنظم. وتشمل أوجه العجز في العمل اللائق الاقتصاد غير المنظم، فيما يتعلق بالوظائف سيئة النوعية وغير المنتجة وغير المجزية التي لا يعترف بها القانون أو لا يحميها والتي لا تؤمن الحماية الاجتماعية البتة أو تؤمن القليل منها، بالإضافة إلى غياب الحقوق في مكان العمل وعدم وجود التمثيل والقدرة على التعبير. وبالرغم من أن الروابط ليست سهلة على الدوام^{٤٣}، فلا بد من الاعتراف أن الفقر هو الذي يجبر معظم الناس على القيام بوظائف غير جذابة في الاقتصاد غير المنظم وأن الأجور المتدنية لهذه الوظائف تشكل دائرة مفرغة للفقر.

إن مسائل التعريف والنقص في البيانات الشاملة والموثوق بها أمور تعقد قياس الاقتصاد غير المنظم^{٤٤}. لكن البيانات المتاحة تشير إلى أن العمالة غير المنظمة تشمل ٦٥ في المائة من العمالة خارج قطاع الزراعة في آسيا (مقارنة مع ٤٨ في المائة في شمال أفريقيا و٥١ في المائة في أمريكا اللاتينية و٧٢ في المائة في منطقة أفريقيا جنوب الصحراء). وبالنسبة للبلدان الآسيوية التي تتوفر فيها البيانات، تصل نسبة العمالة غير المنظمة كحصة في القطاع غير الزراعي إلى ٨٣ في المائة في الهند و٧٨ في المائة في إندونيسيا و٧٢ في المائة في الفلبين و٥١ في المائة في تايلاند و٤٢ في المائة في الجمهورية العربية السورية.

إن العاملين في الاقتصاد غير المنظم هم إما أشخاص يعملون لحسابهم الخاص في منشآت صغيرة غير منظمة و/أو غير مسجلة، أو أشخاص مستخدمون بأجر في وظائف غير منظمة. ويتوفر كم قليل من المعلومات حول العمال بأجر في الاقتصاد غير المنظم، الذين يشملون العمال اليوميين العارضين، والعمال في الخدمة المنزلية والعمال خارج المؤسسات الصناعية (لأسيما العمال في منازلهم) والعمال غير المصرح عنهم والعمال غير المتفرغين أو المؤقتين من دون أية عقود آمنة أو إعانات العمل أو حماية اجتماعية. لكن الإحصاءات المتعلقة بالعمل للحساب الخاص تشير إلى زيادة بين ١٩٨٠ و٢٠٠٠ بحوالي ربع إلى ثلث إجمالي العمالة خارج الزراعة، وقد ظهرت هذه الزيادة جلياً في جنوب آسيا (من ٤٠ إلى ٥٠ في المائة) وفي غرب آسيا (من ١٣ إلى

٤١ خلال الفترة ١٩٩٣-٢٠٠٢ في ماليزيا، ارتفعت حصة الناتج الصناعي في الناتج المحلي الإجمالي بحوالي ٧,٣ نقطة مئوية، لكن حصة العمالة الصناعية بقيت على حالها. وانخفضت حصة ناتج الخدمات بحوالي ٢,٥ نقطة مئوية ولكن حصة عمالة الخدمات ارتفعت بحوالي ٦,٢ نقطة مئوية. وفي الصين، ارتفعت حصة الناتج الصناعي بحوالي ٣,٧ نقطة مئوية في حين انخفضت حصة العمالة الصناعية بحوالي ٢,١ نقطة مئوية، وارتفعت حصة ناتج الخدمات بحوالي ٠,٨ نقطة مئوية في حين ارتفعت حصة عمالة الخدمات بحوالي ٧,٨ نقطة مئوية. (من الصعب تفسير البيانات القطاعية في الصين، إذ إنها لا تشمل العمالة "غير المحددة بطريقة ملائمة" التي بلغت عام ٢٠٠١ نسبة ٢٤,٩ في المائة).

٤٢ أنظر:

World Bank: *Unlocking the employment potential in the Middle East and North Africa*, op. cit., p. 104.

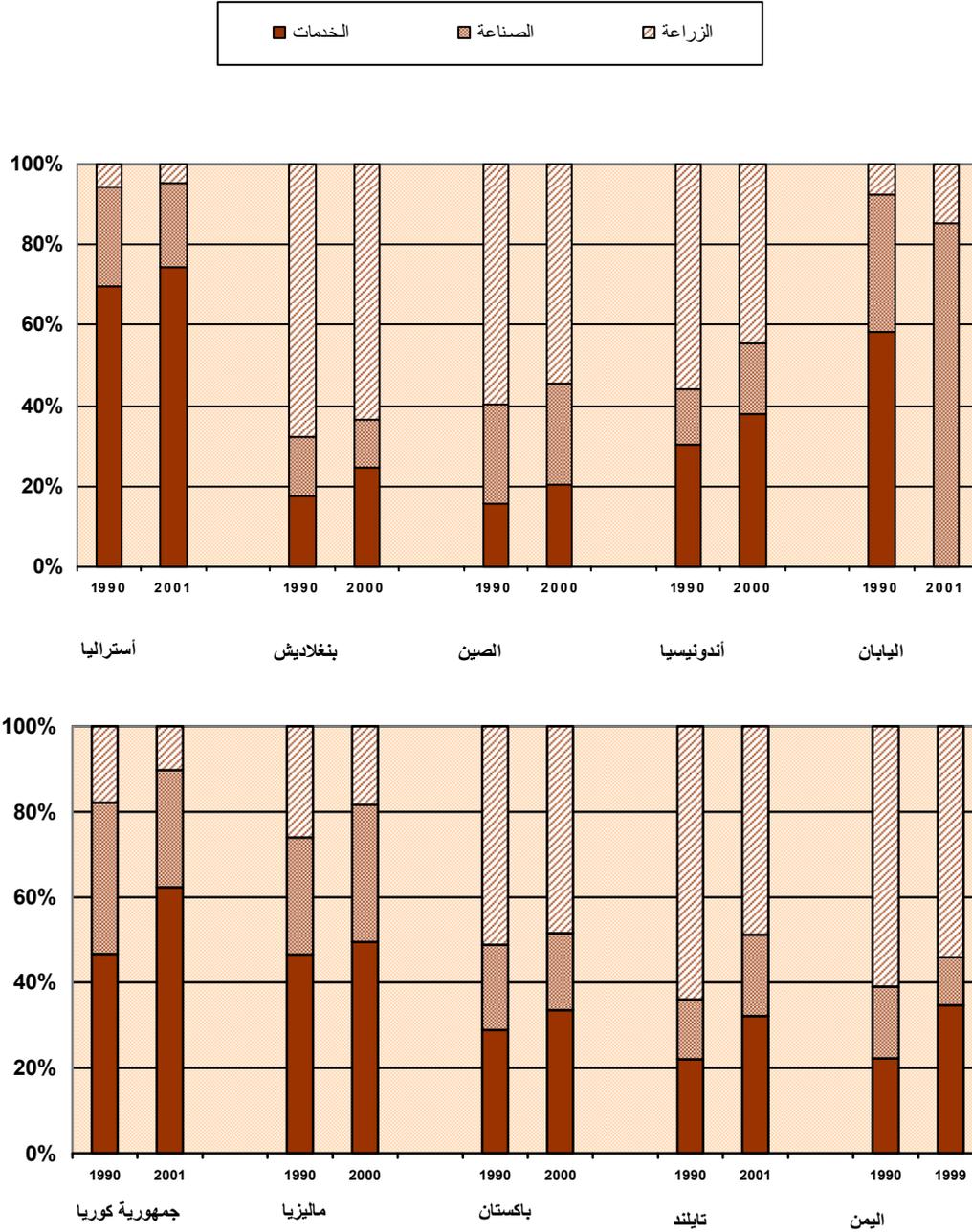
٤٣ مكتب العمل الدولي، *العمل اللائق والاقتصاد غير المنظم*، التقرير السادس، مؤتمر العمل الدولي، الدورة ٩٠، ٢٠٠٢، جنيف، الصفحة ٤٢.

٤٤ انظر على سبيل المثال:

ILO: *Key Indicators of the labour market*, op. cit., pp. 260-265; and ILO: *Women and men in the informal economy: A statistical picture* (Geneva, 2002).

٢٤ في المائة). وخارج القطاع الزراعي، يعتبر العمل للحساب الخاص سائداً في التجارة (٤٤ في المائة) أكثر منه في قطاع الخدمات (٢٩ في المائة) أو الصناعة (٢٧ في المائة)٤٥.

الشكل ٣-٢ النسبة المئوية للتغير في العمالة بحسب القطاع الاقتصادي الرئيسي في بلدان مختارة بين ١٩٩٠ و٢٠٠١/٢٠٠٠



المصدر: ILO: Key indicators of the Labour Market, Third Edition, op. cit.

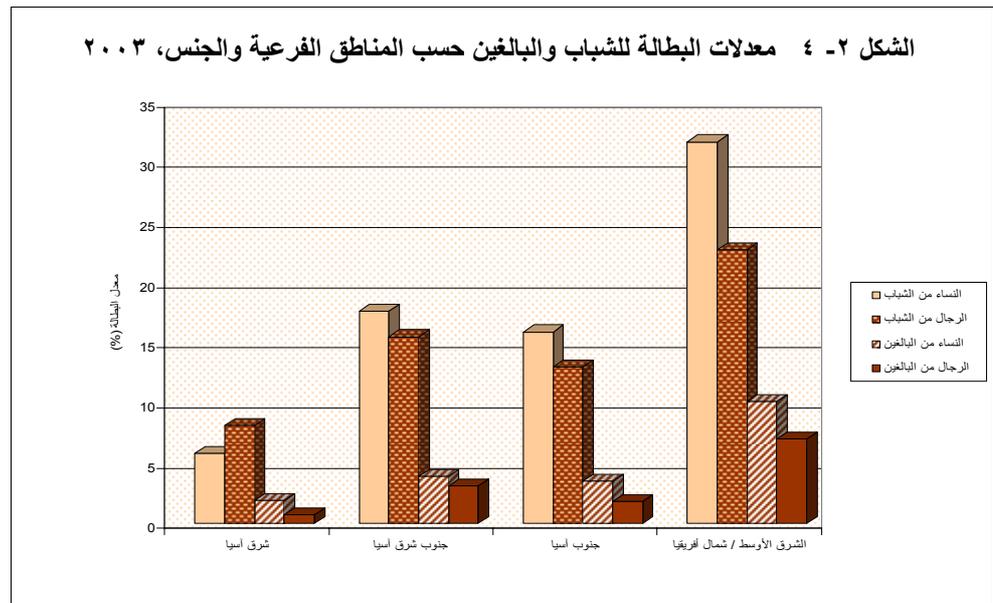
٤٥ أنظر: ILO: Women and men in the informal economy, op. cit., pp. 22-23.

تحدي عمالة الشباب

إن زيادة نسبة البطالة في آسيا، كما في أجزاء أخرى من العالم، أثرت بشدة على الشباب. وتشير الدلائل الحالية أن المناطق دون الإقليمية التي تضم أكبر شرائح من الشباب في سن العمل (غرب وجنوب آسيا) تتوقع الأسوأ فيما يتعلق ببطالة الشباب (الشكل ٢-٤). وبالرغم من أن الشباب يميلون بشكل متزايد إلى تحصيل العلم لمدة أطول وأن معدلات مشاركة الشباب في القوى العاملة في تراجع بشكل مطرد، ازدادت الضغوط على خلق فرص العمل.

بالإضافة إلى أن آسيا تشهد أكثر من ٦٠ في المائة من عمل الأطفال في العالم (انظر الإطار ٥-٢)، فإنها تضم أيضاً ٥٢,٢ في المائة من الشباب من دون عمل في العالم. وفي عام ٢٠٠٣، وصل عدد الشباب العاطلين عن العمل في آسيا إلى ٤٦,٤ مليون شخص^{٤٦}. ووصلت نسبة بطالة الشباب في غرب آسيا إلى ٢٥,٦ في المائة وهي أعلى نسبة في العالم. ويبقى التحدي الأكبر لغرب آسيا هو إيجاد عمالة منتجة للشباب، خاصة أنها تشهد كذلك أسرع نمو للقوى العاملة من أي منطقة أخرى في العالم. ومن المشاكل الأخرى ذات الصلة ببطالة الشباب هناك ارتفاع مستوى البطالة في صفوف المتخرجين من ذوي الدراسات المتوسطة والعليا في غرب آسيا^{٤٧}.

وفي الفترة ١٩٩٣-٢٠٠٣، ارتفع معدل البطالة بين الشباب من ٤,٨ في المائة إلى ٧ في المائة في شرق آسيا ومن ٨,٨ في المائة إلى ١٦,٤ في المائة في جنوب شرق آسيا ومن ١٢,٨ في المائة إلى ١٣,٩ في المائة في جنوب آسيا. وفي بعض البلدان الجزرية في منطقة المحيط الهادئ، هناك من الشباب الذين يبحثون عن عمل سنوياً ما يصل إلى سبعة أضعاف مما يتيسر من وظائف جديدة^{٤٨}.



المصدر: ILO: *Global employment trends for youth* (Geneva, 2004), figure 5

الشباب، لا سيما الشابات منهم، معرضون للبطالة أكثر من البالغين

وتشكل نسب معدلات بطالة الشباب إلى البالغين عاملاً جيداً لتحديد كمية النواتج المختلفة بين العمال الشباب والبالغين. وفي شرق آسيا، كانت نسبة تعرض شخص شاب للبطالة تفوق ثلاث مرات نسبة تعرض شخص بالغ لذلك في عام ٢٠٠٣. وفي جنوب شرق آسيا، ارتفع معدل بطالة الشباب إلى البالغين من ٣,٩ إلى ٤,٨ خلال فترة عشر سنوات من ١٩٩٣ إلى ٢٠٠٣. وقد شهدت جنوب

٤٦ بيانات مستقاة من: ILO: *Global employment trends for youth* (Geneva, August 2004).

٤٧ انظر:

World Bank: *Unlocking the Employment Potential in the Middle East and North Africa*, op. cit., pp. 92-93.

٤٨ أنظر:

UNESCAP: *Sustainable social development in a period of rapid globalization*, op. cit., p. 90.

آسيا التفاوت الأكبر مع تعرض الشباب للبطالة بنسبة ستة أضعاف تقريباً مقارنة بالبالغين. أما في غرب آسيا، فقد بلغ التفاوت ٣,٣ أضعاف.

الإطار ٢-٥

عمل الأطفال في إقليم آسيا والمحيط الهادئ

الممارسات الشبيهة بالرق والدعارة والأعمال الإباحية واستخدام الأطفال في أنشطة غير مشروعة والاتجار بهم وتجنيد الأطفال خلال النزاعات المسلحة؛

٢- *عمل الأطفال في الأعمال الخطرة*، حسب ما جاء تعريفها في التشريع الوطني، والتي يمكن أن تكون من الأنشطة القانونية، غير أنها مضرّة بصحة الأطفال ونموهم ورفاههم. والقطاعات الأكثر شيوعاً في إقليم آسيا والمحيط الهادئ تشمل العمل في الزراعة والمصانع الصغيرة والمناجم والصيد والبناء والخدمات وصناعة القرميد وتكسير الحجارة وصناعة الألعاب النارية والنقل وصناعة الأقفال وإنتاج الزجاج والمعدات الجراحية وحقاكة السجاد والعمل في مصانع الكبريت. وعلى الصعيد العالمي، هناك حوالي ١٧١ مليون طفل من مجموع الأطفال العاملين الذي يبلغ عددهم ٢٤٦ مليون طفل، معرضون للعمل الخطر. وأشارت تقديرات منظمة العمل الدولية أن ١٠٤ مليون طفل في آسيا في المجموعة العمرية ٦-١٧ سنة و٦٢ مليون طفل في المجموعة العمرية ٥-١٤ سنة يعملون في ميادين تعتبر خطيرة. وفي المجموعة العمرية ٥-١٣ سنة، لا وجود تقريباً لأي تمييز بين الجنسين، أما في المجموعة العمرية ١٥-١٧ سنة، فتصل نسبة الفتيات إلى ٥٧ في المائة بينما تصل نسبة الفتيات إلى ٤٣ في المائة. لقد قامت بعض البلدان في آسيا بتقدير عدد الأطفال الذين يعملون في القطاعات الخطرة. ففي الفلبين، مثلاً، هناك ٢,٤ مليون طفل من أصل ٤ ملايين طفل عامل في المجموعة العمرية ٥-١٧ سنة معرضون للخطر. وفي الهند، يعمل مليوناً من الأطفال في الصناعات الخطرة.

في إقليم آسيا والمحيط الهادئ (باستثناء غرب آسيا) يقدر أن هناك ١٢٧ مليون طفل عامل دون سن ١٥ عاماً، وهو أكبر عدد من الأطفال العاملين في هذه المجموعة العمرية بين جميع المناطق في العالم (عام ٢٠٠٠)، بلغ إجمالي عدد الأطفال العاملين في العالم في المجموعة العمرية ٥-١٤ عاماً ما يقدر بزهاء ٢١١ مليون طفل). ويعتقد أن العدد الفعلي للأطفال العاملين حالياً أعلى بكثير إذا ما أدرجنا أيضاً الأطفال الذين يعملون في أسوأ أشكال عمل الأطفال في الفئة العمرية ١٥-١٧ سنة. وبالرغم من صغر سنهم، إلا أنهم يعملون لساعات طويلة وغالباً طيلة أيام الأسبوع في المناجم والزراعة والبناء وأفران القرميد ومصائد الأسماك وورش تصليح السيارات وفي الخدمة في المنازل وبيوت الدعارة.

ومن العوامل التي تساهم في عمل الأطفال فقر الأسرة والأمية وقلة الوعي والافتقار إلى فرص النفاذ إلى التعلم والمهارات الأساسية ذات نوعية والمعدلات العالية لبطالة البالغين والبطالة الجزئية والطلب على اليد العاملة الرخيصة من جانب بعض القطاعات الاقتصادية والتمييز بين الجنسين والتجنيد أثناء النزاعات السياسية المسلحة والكوارث الطبيعية والأزمات. تركز جهود استئصال عمل الأطفال في أقرب وقت ممكن على:

١- *أسوأ أشكال عمل الأطفال على الإطلاق*، فهي لا تتوافق مع حقوق الطفل الأساسية لدرجة أنها ممنوعة تماماً لكل الأشخاص دون ١٨ عاماً. وهناك على الأقل ٦,٦ مليون طفل في آسيا من ضحايا أسوأ أشكال عمل الأطفال، بما في ذلك جميع أنواع

بعض التقديرات الوطنية للأطفال العاملين:

البلد	الأطفال العاملون (٥-١٤ سنة) (بالملايين)	الأطفال العاملون (١٥-١٧ سنة) (بالملايين)	سنة آخر تقدير
بنغلاديش	4.69	2.73	2002-03
كمبوديا	1.516	0.76	2001
الهند	11.28	غير متوفر	1991
إندونيسيا	1.437	3.439	1999
نيبال	1.98	غير متوفر	1998-99
منغوليا	0.037	0.032	2002-03
الفلبين	2.18	1.84	2001
سري لانكا	0.48	0.45	1999
باكستان	3.3	غير متوفر	1996

المصدر: ILO: Every child counts: New global estimates on child labour (Geneva, 2002)؛ مكتب العمل الدولي: مستقبل خال من عمل الأطفال، التقرير العالمي المقدم بموجب متابعة إعلان منظمة العمل الدولية بشأن المبادئ والحقوق الأساسية في العمل، التقرير الأول (باء)، مؤتمر العمل الدولي، الدورة ٩٠، جنيف، ٢٠٠٢. انظر أيضاً، مكتب العمل الدولي: مكافحة عمل الأطفال في آسيا والمحيط الهادئ: التقدم المحرز والتحديات، التقرير المقدم إلى الاجتماع الآسيوي الرابع عشر، ٢٠٠٥.

والنساء الشباب معرضات للبطالة أكثر من الرجال. إن معدلات البطالة بالنسبة للنساء مقارنة مع الرجال أدنى فقط في شرق آسيا (٥,٨ في المائة مقارنة بنسبة ٨,١ في المائة). وفي أجزاء أخرى من آسيا، كما يبدو في الشكل ٢-٤، يبلغ التفاوت بين الجنسين بالنسبة لمعدل البطالة ٢,١ نقطة مئوية في جنوب شرق آسيا و٢,٩ نقطة مئوية في جنوب آسيا، وهذا التفاوت مرتفع بصورة خاصة في غرب آسيا إذ يصل إلى ٩ نقاط مئوية.

البطالة الجزئية والإحباط وهجرة الأدمغة و"التنازل" بين الشباب

وليست البطالة المكشوفة إلا الجزء المنظور من "جبل الجليد". إن الإحباط يتزايد بشكل مستمر، كما تؤدي ظروف سوق العمل الصعبة ببعض الشباب، لا سيما النساء منهم، إلى التخلي عن فكرة البحث عن عمل والبقاء خارج سوق العمل - بالرغم من أنهم على استعداد للعمل وقادرون على ذلك في حال توفرت لهم الفرصة. والواقع العام هو أنه في ظل غياب الضمان الاجتماعي والعائلات التي يمكنها مساعدة الشباب بل في ظل وجود عائلات عليهم أن يعيلوها، لا يستطيع معظم هؤلاء الشباب أن يبقوا عاطلين عن العمل على نحو مكشوف أو أن يصيبهم الإحباط. ولا يبقى أمامهم إلا أن يجدوا أي عمل أو مصدر رزق لكسب معيشتهم. ومثل هذا العمل غالباً ما يكون في الخدمات منخفضة الإنتاجية وقليلة الأجر في الفنادق أو في السياحة أو في صناعة المأكولات الجاهزة أو البيع بالتجزئة أو مراكز الاتصالات أو العمل عن بعد أو الزراعة أو أشكال أخرى من العمالة الهشة وغير المنظمة. واضطر الكثير من الشباب إلى القيام ببعض "التنازلات" وقبول أشكال من العمل أقل شأنًا مما يتفق وتحصيلهم العلمي - ويمثل هذا التفاوت بين التعليم والعمالة هدراً للاستثمارات في الموارد البشرية. وهناك أيضاً تداخل بارز مع عمل الأطفال ممن تتراوح أعمارهم بين ١٥ و ١٧ سنة، والذين يعمل العديد منهم في أسوأ أشكال عمل الأطفال.

ويشكل الشباب القسم الأكبر من المهاجرين الذين يتدفقون إلى المدن والحواسر من المناطق الريفية بحثاً عن العمل. كما هناك عدد متزايد من الشباب الآسيويين اللواتي يعملن في الخارج، لا سيما في خدمة المنازل والصناعة الإنتاجية كثيفة اليد العاملة وصناعة الترفيه. إن تعرض هؤلاء إلى الاستغلال والتعديت، بما في ذلك الاتجار بهن، هو موضوع تزداد أهميته في البرامج الوطنية والدولية. ومن جهة أخرى، يمثل الشباب جزءاً كبيراً من "هجرة الأدمغة" للعمال المهاجرين المتعلمين والمهرة باتجاه الغرب. إن هجرة القوى العاملة الشابة من الجنوب إلى الشمال تحرم البلدان المرسله من استثمارها في رأس المال البشري.

عمالة النساء

إبطاء أو عكس "تأنيث" العمالة

في السنوات الأولى من العولمة في آسيا، اعتبرت النساء المستفيد الرئيسي بسبب الاتجاه نحو تأنيث العمالة، لا سيما في صناعات التصدير. وشهدت الفترة ١٩٨٥-١٩٩٧ تزايداً كثيفاً في مشاركة المرأة في القوى العاملة، لا سيما في بلدان شرق وجنوب شرق آسيا، التي كانت تمر بتجربة التصنيع السريع والعولمة. ونتيجة لذلك، ضاقت الفجوة بين الجنسين على الأقل فيما يتعلق بالمشاركة من حيث العدد.

ولكن يبدو أن عملية "تأنيث" العمل وصلت إلى أوجها في أوائل التسعينات. ومنذ ذلك الوقت، لم يعد هذا الطابع بارزاً بشكل قوي بل قد يكون بدأ يضمحل فعلاً حتى قبل الشعور بآثار الأزمة المالية لعام ١٩٩٧^{٤٩}. وعندما حدثت الأزمة المالية، أدت السمات ذاتها التي جعلت النساء عنصراً أكثر جاذبية لأصحاب العمل - مرونة في الاستخدام والصراف وطبيعة عقود عملهن المؤقتة وغير النقابية - إلى جعلهن أكثر عرضة من الرجال لخسارة وظائفهن.

إن المؤشر "الرسمي" لقياس التقدم باتجاه تحقيق الهدف الثالث من الأهداف الإنمائية للألفية بشأن تعزيز المساواة بين الجنسين وتمكين المرأة هو حصة النساء من العمالة بأجر في غير القطاع الزراعي. وفي إقليم آسيا والمحيط الهادئ، لم تتيسر المعلومات إلا عن ١٢ بلداً من أصل ٢٧ بلداً، وتتراوح حصص النساء من حوالي النصف في بلدان مثل تايلند وسري لانكا إلى حوالي ٤٠ في

٤٩ أنظر:

UNESCAP: Sustainable social development in a period of rapid globalization, op. cit., p. 95.

المائة في الصين والفلبين وجمهورية كوريا وإندونيسيا إلى أقل من خمس أو عشر حصتهن في جنوبي آسيا وغربي آسيا^{٥٠}.

إلا أن هذا المؤشر "الرسمي" غير ملائم لعكس الوضع الحقيقي لعمالة النساء. وكبدائية، تشكل العمالة غير المنظمة جزءاً كبيراً من العمالة في غير القطاع الزراعي والعمالة غير المنظمة بالنسبة للنساء تستند بشكل رئيسي إلى العمل لحسابهن الخاص أكثر من العمل بأجر. إن نسبة النساء اللواتي يعملن في غير القطاع الزراعي لحسابهن الخاص تزداد بسرعة أكبر من نسبة الرجال – ولا يتضح من البيانات ما إذا كان ذلك يعكس الصعوبات الجمة التي تواجهها النساء في البحث عن أشكال أخرى من العمالة، مما يعني أن عليهن أن "يخلقن" عملهن الخاص للبقاء على قيد الحياة.

ويشير عدد من المؤشرات الإضافية إلى أن البلدان الآسيوية أحرزت تقدماً في مجال التعليم أفضل منه في مجال العمالة بالنسبة للهدف الثالث من الأهداف الإنمائية للألفية. وفي مجال التعليم، حققت الكثير من البلدان الآسيوية، باستثناء جنوب آسيا، المساواة بين الجنسين في التعليم الثانوي وعدد الطلاب الذين التحقوا بالمدارس كان أكبر بالنسبة للفتيات. كما تحققت تحسينات مهمة بالنسبة لمحو الأمية بين الشباب، لاسيما في غرب آسيا لكن لا يزال معدل إمام النساء بالقراءة والكتابة في غرب آسيا أكثر انخفاضاً من معدله بين الرجال في جنوب آسيا^{٥١}.

وفيما يتعلق بالمنظور الجنساني بالنسبة لظروف العمل، لا يزال التحدي كبيراً. إن الاتجاه نحو تأنيث العمالة ارتبط ببحث أصحاب العمل في بيئة تتزايد فيها المنافسة عن عمال يكونون "أكثر مرونة وخضوعاً للسلطة الإدارية وأقل ميلاً للانضمام إلى النقابات وأكثر تقبلاً للأجور المتدنية بسبب تحفظاتهم الأقل والقليل مما يطمحون إليه بالنسبة للأجور وأكثر سهولة لصرْفهم خلال معايير دورة الحياة مثل الزواج أو الولادة"^{٥٢}.

ولم تضق فجوة الأجور بين الجنسين^{٥٣}. وتشكل النساء ثلثي الفقراء العاملين في آسيا، وهن أكثر عرضة من الرجال لخسارة عملهن ومورد رزقهن في حالة الأزمات. إن نسبة البطالة والإحباط أكثر ارتفاعاً في صفوف النساء منها في صفوف الرجال. وتناهد معدلات البطالة في غرب آسيا بشكل إجمالي حوالي ٥٠ في المائة بالنسبة للنساء أكثر منها بالنسبة للرجال. وتفتقر النساء اللواتي يعملن لحسابهن الخاص إلى التنظيم والتعبير، وهن يواجهن صعوبات أكبر مقارنة مع الرجال في الحصول على نفاذ إلى الموارد الإنتاجية والتكنولوجيات الجديدة. ولم تتغير العناصر المتجذرة لعدم المساواة بين الجنسين إلا بشكل بطيء: فلا تزال النساء مسؤولات بشكل أساسي عن أعمال الرعاية غير مدفوعة الأجر.

تحدي هجرة اليد العاملة

نمو هجرة اليد العاملة

أحد أهم التحديات أمام العمالة وسياسات العمل هو هجرة اليد العاملة. وتشير الاتجاهات الديمغرافية وأنماط التنمية غير المنتظمة في آسيا إلى أن هجرة العمال لن تستمر فحسب بل ستنمو أيضاً. واستناداً إلى مدى حسن إدارة تزايد حراك الموارد البشرية في الإقليم، ماهرة كانت أم غير الماهرة، يمكن أن يصبح هذا الحراك مصدراً فريداً للمزايا النسبية في بيئة عالمية تزداد تنافساً.

وخلال العقد الماضي، ارتفعت الهجرة الإجمالية لليد العاملة بمعدل سنوي بلغ ٦ في المائة بالنسبة للإقليم الآسيوي^{٥٤}. وهذا يعني زيادة في الهجرة أكبر بمرتين في المتوسط من نمو القوى

٥٠ أنظر:

United Nations Development Fund for Women (UNIFEM): *Progress of the World's Women 2002: Gender equality and the Millennium Development Goals, Vol. 2* (New York, 2002), Table 4, pp. 32-33.

٥١ المرجع السابق، الصفحات ١٤-٢٩.

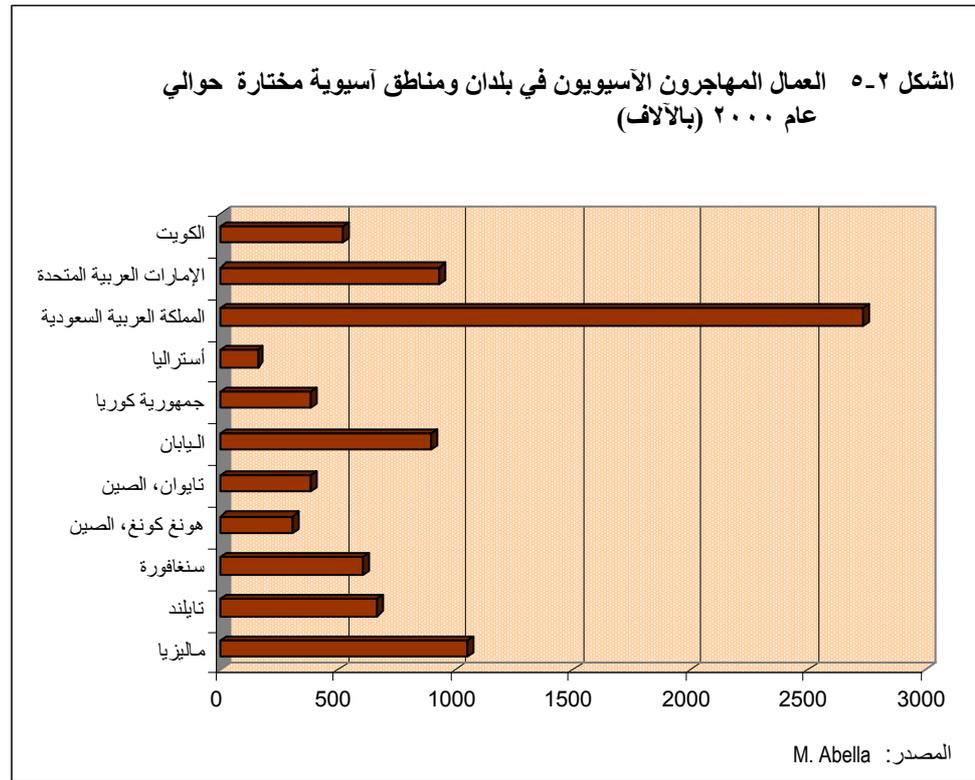
٥٢ أنظر:

UNESCAP: *Sustainable social development in a period of rapid globalization*, op. cit., p. 94.

٥٣ أنظر: ILO: *Labour and Social Trends in Asia and the Pacific*, op. cit.

٥٤ أنظر:

العاملة لبلدان المنشأ. واستوعبت آسيا بالذات نسبة متزايدة وصلت إلى ٢,٦ مليون نسمة من العمال الآسيويين الذين تركوا وطنهم كل سنة للعمل في الخارج بين ١٩٩٥ و ٢٠٠٠. وقصد حوالي ١,٤ مليون عامل مهاجر اليابان وتايوان (الصين) وجمهورية كوريا وهونغ كونغ (الصين) وسنغافورة وماليزيا. وبسبب قرب المسافة وروابط الهجرة السابقة، لا يزال العمال في شبه القارة الهندية يتجهون بشكل مكثف إلى المملكة العربية السعودية والكويت ودول أخرى من دول مجلس التعاون الخليجي، إنما حصل ارتفاع بارز في عدد العمال البنغلاديشيين في المزارع في ماليزيا والعمال السريلنكيين في الخدمة المنزلية في سنغافورة والعمال النيباليين في البناء في جمهورية كوريا. وفي الوقت نفسه، أصبحت حدود تايلند البرية الطويلة المتاخمة لميانمار وجمهورية لاو الديمقراطية الشعبية خطأً نشطت عليه الهجرة، إذ إن دخل الفرد ارتفع بشكل كبير في تايلند مقارنة مع البلدين المجاورين لها. ويشير الشكل ٥-٢ إلى حجم القوى العاملة الآسيوية المهاجرة في بلدان ومناطق مختارة من آسيا حوالي عام ٢٠٠٠.



وتراوحت نسبة العمال المهاجرين الآسيويين بين ٤٠ و ٧٠ في المائة من القوى العاملة في الدول الأعضاء في مجلس التعاون الخليجي. وفي البلدان المستقبلية الرئيسية في شرقي آسيا، شكلوا أكثر من ٤,٢ في المائة من القوى العاملة مجموعة. وفي سنغافورة، شكل المهاجرون ٢٨ في المائة من القوى العاملة. وكل هذه النسب تترجم بأعداد هائلة. ومن الملفت للنظر ارتفاع معدل نمو العمال المهاجرين نسبياً في كل بلد، حتى خلال الفترة التي حصلت فيها الأزمة المالية التي لم يشهد لها مثيل.

إن نمو نزوح العمال الذي أشارت إليه بعض بلدان المنشأ كان بارزاً. ففي أندونيسيا، قدر معدل النزوح السنوي للعمال في أوائل الثمانينات بحوالي ٣٦ ٠٠٠ عامل. وفي أواخر التسعينات، ارتفع هذا المعدل إلى حوالي ٤٠٠ ٠٠٠ عامل سنوياً. وارتفع معدل الهجرة في بنغلاديش من ١٠٣ ٠٠٠ عام ١٩٩٠ إلى ٣٨١ ٠٠٠ عام ١٩٩٧، وفي سري لانكا من ١٢٥ ٠٠٠ عام ١٩٩٢

M. Abella: "Driving forces of labour migration in Asia", Ch. 11 of International Organization for Migration (IOM): *World Migration 2003: Managing migration challenges and responses for people on the move* (Geneva, 2003).

إلى ١٨٠.٠٠٠ عام ١٩٩٩. وتبقى الفلبين المورد الأكبر للعمال، حيث بلغ النزوح السنوي إلى جميع الاتجاهات عند منعطف القرن حوالي ١,٤ في المائة من القوى العاملة.

وبعض البلدان في آسيا هي في الوقت ذاته بلدان منشأ ومقصد للمهاجرين. وعلى سبيل المثال، تستقبل تايلند العديد من المهاجرين غير المهرة من ميانمار وكمبوديا وجمهورية لاو الديمقراطية الشعبية ولكنها ترسل أيضاً مواطنيها باتجاه بلدان ومناطق أخرى بما فيها إسرائيل واليابان وتايوان (الصين).

إن أغلبية العمال المهاجرين الآسيويين يتواجدون في أسفل سلم العمالة وهم يقومون بالأعمال القذرة والخطيرة والصعبة التي يتجنبها العمال المحليون والتي متى ما أصبحت "مهناً للمهاجرين" تظل على هذا الوضع. وتشمل هذه الأعمال الزراعة التجارية والبناء والتصنيع الذي يتطلب الكثير من اليد العاملة والخدمة في المنازل وخدمات التنظيف وتوريد الأطعمة.

وفي الجهة المقابلة من السلم، يوجد المهاجرون الآسيويون من المحترفين والتقنيين ذوي المهارات العالية، كالممرضات والمعلمين من الفلبين الذين ينتقلون إلى غرب آسيا والبلدان الصناعية والأطباء من بنغلاديش الذين ينتقلون إلى ماليزيا ومهندسي ومصممي البرمجيات من الهند الذين ينتقلون إلى الولايات المتحدة - وهم يشكلون "هجرة الأدمغة" من بلدانهم المنشأ. والفئة الأخرى التي تسهم كذلك في هجرة الأدمغة هي الشباب الآسيويون الذين انتقلوا إلى ما وراء البحار لتحقيق العلم ومكثوا في البلد الذي تعلموا فيه. وبين ١٩٩٠ و١٩٩٩، بلغت معدلات الطلاب الأجانب الذين تخرجوا بشهادة دكتوراه في العلوم والهندسة من الولايات المتحدة ٨٧ في المائة من الصين و٨٢ في المائة من الهند و٣٩ في المائة من جمهورية كوريا^{٥٥}.

ومع قيام الشركات الآسيوية باستثمارات أجنبية خارج حدودها وتحولها بذلك إلى شركات متعددة الجنسية، بات الآسيويون يمثلون أيضاً نسبة متزايدة من "الموظفين المنقولين داخل الشركة" في فروع قائمة في مناطق أكثر دينامية في آسيا أو في أماكن أخرى من العالم. ويشارك المهنيون والمديرون الآسيويون بشكل متزايد في الحراك داخل أسواق العمل الداخلية للشركات متعددة الجنسية في سياق توسع التجارة والاستثمار الأجنبي المباشر.

إن اتجاهات تأنيث هجرة اليد العاملة هي الأكثر وضوحاً في آسيا. ففي عام ٢٠٠٠، أشارت التقديرات إلى أن عدد المهاجرين من النساء فاق عدد الرجال في شرق وجنوب شرق آسيا (٥ ملايين امرأة مقابل ٤,٩ ملايين رجل). وقدّر أن عدد النساء المهاجرات البالغ ٧,٦ مليون في غرب آسيا يشكل ٤٨ في المائة من مجموع المهاجرين في المنطقة. والبلدان الرئيسية المقصودة، إلى جانب غرب آسيا، هي هونغ كونغ (الصين) وماليزيا وسنغافورة، فيما تتكون بلدان المنشأ الرئيسية من إندونيسيا والفلبين وسري لانكا وتايلند، حيث تشكل النساء ما لا يقل عن ثلثي العمال المهاجرين.

وتتركز هجرة العاملات الآسيويات بشكل كبير في عدد محدود جداً من الأعمال التي تغلب عليها النساء والمرتبطة عادة بالأدوار المتعلقة بالجنسين ولا سيما الأعمال المنزلية وصناعة "الترفيه"^{٥٦}. وفي حين أن هذه الأعمال لا تتسم بالضرورة بطابع استغلالي، فإن ظروف العمل في حد ذاته غالباً ما تؤدي إلى درجة عالية من الاستضعاف أمام الإساءة والاستغلال. ويمكن تقدير أهمية عدد العاملات المهاجرات في الأعمال المنزلية استناداً إلى أن عددهن تجاوز ٢٠٢٩٠٠ في هونغ كونغ (الصين) عام ٢٠٠٠، ووصل العدد في ماليزيا إلى ١٥٥.٠٠٠ عاملة مرخص لها والكثير ممن هن من دون أوراق في عام ٢٠٠٠.

المسائل التي يثيرها تزايد حراك اليد العاملة في آسيا

يثير تزايد حراك اليد العاملة عدداً من المسائل الجادة أمام واضعي السياسات في آسيا:

⁵⁵ أنظر:

Organisation for Economic Co-operation and Development: *International mobility of the highly skilled*, Policy Brief (Paris, 2002).

⁵⁶ أنظر:

ILO: *Preventing discrimination, exploitation, and abuse of women migrant workers: An Information Guide*, Booklet 1, "Introduction: Why the focus on women international migrant workers" (Geneva, 2003).

يحتشد العمال
المهاجرون في أسفل
وأعلى سلم العمالة

"تأنيث" هجرة العمال
الآسيويين

● الاستخدام المنتج للموارد البشرية: يمكن النظر إلى تحركات العمال الطوعية عبر الحدود على أنها إعادة توزيع للموارد البشرية في المنطقة من العمالة الأقل إنتاجية إلى العمالة الأكثر إنتاجية. وفي حين أن الأجور النسبية وحدها قد لا تكفي لتعكس بدقة الإنتاجية النسبية لاستخدام اليد العاملة، غالباً ما يكون حجم التفاوت بين الأجور بما يجعل من الصعب تجاهل المنافع المستمدة من هذا التكامل في أسواق العمل. إن هجرة عدد كبير جداً من العمال ذوي المهارات المتدنية، الذين غالباً ما يعانون من نقص في الاستخدام في وطنهم الأم، سعياً إلى عمل أعلى أجراً في البلدان الأجنبية، لا بد من أن تشكل ربحاً مهماً في الرفاه للجميع. وبالنسبة للبلدان المستقبلة، فإن تيسر مجموعة كبيرة من العمال الأجانب منخفضي الكلفة ساعد على تحقيق التحديث المذهل للبنى التحتية المادية في فترة قصيرة جداً من الوقت وثبت الأسعار خلال فترات النمو السريع وجعل الكثير من الخدمات متيسرة بتكلفة منخفضة ومكن هذه البلدان من تحقيق الأهداف الطموحة للصحة العامة والتعليم، بالإضافة إلى توسع القطاعات الاقتصادية الرئيسية.

● خفض الفقر من خلال الهجرة: بالنسبة لبلدان المنشأ، كانت هجرة اليد العاملة نعمة أيضاً فقد كان أثرها إيجابياً على خفض حدة الفقر بشكل واضح. إن بعض أكبر البلدان المستقبلة لتحويلات المهاجرين في العالم موجودة في آسيا. وقد سمحت هذه التحويلات لعائلات المهاجرين الفقراء بالحصول على مستويات معيشة أعلى وتعليم أفضل لأولادهم. وقد أثرت الاستثمارات التي قام بها المهاجرون في مجال الإسكان بشكل بارز على الاقتصادات المحلية بسبب "مفعولها المضاعف"، وقد ساعدت بعض المهارات التي حصل عليها العمال في المهجر على بدء صناعات جديدة في بلدانهم الأم. وبالنسبة لبعض البلدان، تمثل تحويلات العمال المصدر الأهم والوحيد للدخل بالعملة الأجنبية. وعام ٢٠٠٢، شكلت تحويلات المهاجرين ٤٨ في المائة من الناتج المحلي الإجمالي في تونغا و ٢١ في المائة في ساموا و ١٣ في المائة في فانواتو⁵⁷. وفي الفترة ٢٠٠٢-٢٠٠٣، شكلت تحويلات المهاجرين ٦ في المائة من الناتج القومي الإجمالي في بنغلاديش و ٣,١ في المائة في الهند و ٧ في المائة في باكستان و ٦,٥ في المائة في سري لانكا و ٨,٦ في المائة في الفلبين و ٤,٧ في المائة في أندونيسيا و ١,٨ في المائة في تايلند. وعام ٢٠٠٤، بلغ إجمالي التحويلات المرسل إلى الشرق الأوسط وشمال أفريقيا ١٧ مليار دولار أمريكي، وهو ما يشكل ١٣,٥ في المائة من مجموع التحويلات المرسل إلى جميع البلدان النامية⁵⁸.

إن الأعداد المتزايدة من المهاجرين غير النظاميين تعكس مشكلة إدارة الهجرة ومشكلة الحماية

● تفاقم مشكلة الهجرة غير النظامية وغير المشروعة: هناك عدد كبير من العمال المهاجرين في البلدان الآسيوية في وضع غير نظامي ومن دون أوراق. ومع تزايد القيود القانونية على دخول الأجانب وإقامتهم وعملهم، هناك المزيد من المهاجرين في أوضاع غير نظامية إما لأنهم دخلوا بلد المقصد من خلال قنوات احتيالية أو غير رسمية وإما لأنهم لم يحصلوا على وضع قانوني لإقامتهم أو عملهم. وفي باكستان والهند، يتجاوز عدد العمال غير النظاميين مليون عامل، وفي بلدان أخرى مثل المملكة العربية السعودية وتايلند وماليزيا عدد شبه قريب من ذلك. وبالنسبة للإقليم ككل، يوجد عامل غير نظامي لكل أربعة عمال مهاجرين. وفي تايلند، وصلت الحالة إلى وضع حرج عام ٢٠٠٠ عندما قدر وجود ما يناهز ٥,٥ عمال من دون أوراق مقابل عامل أجنبي مرخص له، مما حث السلطات على وضع برنامج لتسوية وضع العمال على نطاق واسع. إن الأعداد الهائلة والمتزايدة من العمال غير النظاميين تشير إلى الأبعاد المهمة لمشكلة إدارة الهجرة وجسامة موضوع الحماية، إذ إن المهاجرين في وضع غير نظامي هم الأكثر عرضة لعملية الاستغلال والإساءة.

● تزايد عمليات التهريب والاتجار أيضاً: في حال اضطر العمال غير النظاميين إلى السفر مسافات طويلة، غالباً ما يلجأون إلى خدمات المهريين الذين يخبئونهم في شاحنات أو سفن أو يزودونهم بمسندات مزورة أو يرشون المسؤولين عن دائرة الهجرة. وقد يحصل المهربون على مبلغ قدره ٣٠.٠٠٠ دولار أمريكي لنقل العمال من شرق آسيا إلى شمال أمريكا أو

57 أنظر: ADB: Responding to the priorities of the poor, op. cit., p. 48.

58 أنظر:

World Bank: Global development finance 2005: Mobilizing finance and managing vulnerability (Washington, D.C., 2005), pp. 28-29.

أوروباً⁵⁹. ويقدم المهربون الخدمات للزبائن المذعنين ويقومون بدور عملاء سفريات ولكن خارج الإطار القانوني. ويعرف بروتوكول مكافحة تهريب المهاجرين عن طريق البر والبحر والجو، الذي يستكمل اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الحدود الوطنية (٢٠٠٢)، عملية "تهريب المهاجرين" بأنها مساعدة شخص ما على أن يدخل بطريقة غير قانونية دولة لا يحمل هذا الشخص جنسيتها أو ليس مقبلاً فيها بصفة دائمة، مقابل الحصول، بطريقة مباشرة أو غير مباشرة، على منفعة مالية أو مادية. ومن ناحية أخرى، يشمل الاتجار اللجوء إلى العنف أو الإكراه أو الغش لاستغلال العمال، لاسيما بمعاملة الناس كأنهم سلع، وهو لا يستدعي عبور الحدود الدولية، بالرغم من أن نفس الأشخاص أو العصابات غالباً ما تكون طرفاً في عمليات التهريب والاتجار⁶⁰. إن المهاجرين المتجر بهم هم في الواقع الضحية ويجب ألا يكونوا عرضة للملاحقة الجنائية⁶¹. وتعني طبيعة هذا الظاهرة أن لا وجود لأية إحصائيات موثوقة. ولكن أحد أهم أسباب القلق بالنسبة للاتجار هو أن النساء أو الفتيات هن أكثر عرضة من الرجال والفتيات لعمليات الاتجار، لاسيما في أعمال الدعارة وغيرها من أشكال الاستغلال الجنسي والاستغلال كذلك في العمل وفي أشكال الرق المعاصرة.

● الإبقاء على الطابع المؤقت للهجرة المؤقتة مسألة ذات شاغل رئيسي للحكومات، وهي غالباً ما تؤدي إلى اتخاذ تدابير تنتهك مبادئ منظمة العمل الدولية: يقوم نظام الهجرة الإقليمية إلى حد كبير على السياسات المؤقتة للعمال الأجانب بما أن المواقف من الهجرة الوافدة، خاصة بالنسبة لليد العاملة غير الماهرة، تبقى مغلقة بعض الشيء. وباستثناء أستراليا ونيوزيلندا، لا يعتبر أي بلد في الإقليم أنه مفتوح أمام الهجرة الدائمة إلا بالنسبة للمواطنين ذوي المؤهلات المرتفعة أو لأفراد أسرهم. وحيثما تسمح السياسات الرسمية، يُعطى العمال الأجانب غير المهرة رخصة عمل لمدة سنة واحدة يمكن تجديدها. وبطبيعة الحال، تماشت هذه السياسات مع مصلحة العمال المهاجرين للبقاء مدة أطول في وظائف أفضل أجراً ومع مصلحة أصحاب العمل للاحتفاظ بالعمال المدربين. إن استبعاد العمال المهاجرين المؤقتين من الانضمام إلى الضمان الاجتماعي وربطهم بأصحاب عمل معينين وتقييد حراكهم على بعض المواقع وعدم السماح بجمع شمل العائلة، ليست سوى جزء يسير من التدابير التي تتخذ عادة لتوهين عزيمة العمال المؤقتين على المكوث طويلاً.

● تبقى الهجرة عملية خطيرة ومكلفة بالنسبة للعمال: بشكل عام، كانت هجرة العمال الآسيويين من تنظيم وسطاء من القطاع الخاص أكثر منها من جانب وكالات توظيف مملوكة للدولة. إن إعطاء عمليات الهجرة طابعاً تجارياً بدرجة عالية في آسيا، وهو أمر لا يوجد في مناطق أخرى، يفسر الانتشار السريع للنظام. لكن المشاكل الجسيمة المتعلقة بالاحتيايل والاستغلال جعلت الهجرة عملية باهظة الكلفة وكثيرة المخاطر بالنسبة للكثير من العمال المهاجرين. إن الاتفاقات المبرمة فيما بين الحكومات بشأن العمل والتي تشمل توريد العمال المهاجرين وتأمين حمايتهم كانت الاستثناء وليس القاعدة. لقد حاولت الدول المرسله فرض نوع من الرقابة على عمليات الهجرة ولكن أثرها كان محدوداً بشكل كبير بسبب نفور الدول المستقبلة أو عدم استعدادها لإبرام الاتفاقات. إن بلدان المنشأ التي اتخذت من طرف واحد خطوات لوضع معايير الحد الأدنى للأجور بالنسبة لمواطنيها وجدتهم خارج السوق.

● حماية الحقوق الأساسية: إن الحق في التنظيم والمفاوضة الجماعية غالباً ما يكون مرفوضاً للعمال المهاجرين عند توقيع عقود الاستخدام أو من خلال تطبيق الاتفاقات التي تبرمها حكوماتهم. وغالباً ما تكون إمكانية البحث عن عمل أفضل مرفوضة للعمال المهاجرين بسبب وجود قيود على تغيير صاحب العمل، حتى بعد عدة سنوات من الاستخدام القانوني المستمر. وفي بعض البلدان، يجد العمال أنفسهم في وضع من الرق الفعلي وذلك لأن أصحاب العمل يستولون على جوازات سفرهم ومستندات السفر الخاصة بهم عند وصولهم، وهذا أمر يجري

59 مكتب العمل الدولي: نحو نهج عادل للعمال المهاجرين في الاقتصاد العالمي، التقرير السادس، مؤتمر العمل الدولي، الدورة ٩٢، جنيف، ٢٠٠٤، الفقرة ٤٠.

60 المرجع نفسه، الفقرة ٤١.

61 انظر بروتوكول منع وقمع ومعاقبة الاتجار بالأشخاص، لاسيما النساء والأطفال، المكمّل لاتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الحدود الوطنية (٢٠٠٠).

التغاضي عنه على نطاق واسع بالرغم من وجود سياسات منافية لذلك. والأسوأ من ذلك هو اللوائح التي تسمح للعاملة المهاجرة بالمكوث في البلد والعمل فيه شريطة ألا تحمل شروط العمالة: إن الوضع القانوني أو النظامي للمهاجر لا يكون دائماً ضماناً يحميه من التمييز والاستغلال والمخاطر التي قد تتعرض لها صحتها وسلامته. وقد أظهرت الدراسات في بلدان مختلفة بشكل متكرر أن العمال المهاجرين يتلقون أجوراً أدنى (تصل أحياناً إلى النصف) من العمال المحليين عن العمل نفسه، وذلك إضافة إلى استبعادهم من حماية الضمان الاجتماعي وغير ذلك من الإعانات والحقوق. وغالباً ما تعاني العاملات المهاجرات من ساعات العمل الطويلة أو من العمل ساعات إضافية من دون أجر ومن دون الأخذ بعين الاعتبار أيام الراحة في نهاية الأسبوع، بالإضافة إلى الاعتداءات الجسدية التي قد يتعرضن لها، وذلك بسبب تركهن الكبير في القطاعات الاقتصادية الأقل تنظيماً. ولم تقف الحكومات مكتوفة اليدين إزاء هذه المشاكل ولكن القليل منها فقط لديه نظم قائمة (مثل تفتيش العمل) لرصدها وإيجاد حلول لها.

٣- التكامل المتزايد بين البلدان الآسيوية

العولمة والأقلمة في آسيا

تكمن قوى رئيسية للعولمة والأقلمة وراء تحديات سوق العمل والعمالة التي ورد وصفها في الفصل السابق. لقد استحدثت قوى العولمة هذه فرصاً للبعث وشكلت تهديدات للبعث الآخر، كما قسّمت بين الرابحين والخاسرين وأدت إلى خلق فرص العمل من ناحية وإضاعتها من ناحية أخرى، وأبرزت هوة عدم المساواة بين المتنافسين ووسعت هوة الفروقات في الدخل وأثارت شواغل جدية بالنسبة لأولئك الذين لا يستطيعون المنافسة في الأسواق العالمية ذات الوتيرة السريعة أو استغلال الفرص التي تتيحها العولمة. لقد وصفت البلدان الأقل نمواً في آسيا تجربتها في مجال العولمة بأنها "كلام كثير عن الأسواق ولكن في الواقع وصول محدود إليها وحديث طويل عن الوظائف ولكنها كانت في أماكن أخرى، وحديث طويل عن تحقيق حياة أفضل ولكن للآخرين".¹

وفي الوقت الذي تواجه فيه البلدان الآسيوية بشكل متزايد المنافسة العالمية، يتم تعزيز الترابط والتكامل في الإقليم؛ فالتجارة والاستثمارات والتدفقات المالية تحدث بشكل متزايد بين البلدان الآسيوية. كما تتكاثر شتى أنواع الاتفاقات التجارية الحرة التي تضم في غالب الأحيان قضايا العمل والاستخدام. ويتزايد الترابط بين البلدان الآسيوية من خلال نظم الإنتاج المدفوعة بعمليات المنشآت متعددة الجنسية. لقد استحدثت نظام الهجرة الآسيوي سوق عمل إقليمية، وقامت المنظمات دون الإقليمية للدول الأعضاء بتعميق ترتيبات التكامل والتعاون لديها لتحسين الإدارة الجماعية لتحديات العولمة وهي تستمر في معالجة كل الشواغل المثارة حول العمل اللائق.

بعد إقليمي قوي للتجارة الآسيوية

ازدادت التجارة داخل الإقليم بنسبة ستة أضعاف خلال العقود الثلاثة الأخيرة²، وذلك يعود بشكل جزئي إلى الزيادة العالية على طلب الواردات ضمن الإقليم، لاسيما الصين. وتمثل الفئة الحضرية الوسطى سريعة التزايد في الصين سوقاً هاماً بشكل متزايد للاستهلاك النهائي للسلع

نمو التجارة داخل آسيا
أسرع من نموها مع بقية
العالم

¹ اللجنة العالمية المعنية بالبعد الاجتماعي للعولمة: حوارات في آسيا (بانكوك، منظمة العمل الدولية، المكتب الإقليمي لآسيا والمحيط الهادئ، ٢٠٠٤)، الصفحة ٢٦.

² أنظر:

United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD): *Trade and development report 2004* (New York and Geneva, 2004) p. 45-46.

والخدمات. إن ظاهرة تزايد الطلب على الاستهلاك من مجتمع حضري أخذ في التوسع وتزايد الثراء قد حدثت أيضاً في بلدان آسيوية أخرى أخذة في النمو بشكل سريع، وذلك بشكل عاملاً رئيسياً في تزايد التجارة داخل الإقليم.

الإقليم شبيه بنقال آلي
ضخم ينقل المكونات إلى
المصانع في الصين

وتبقى إعادة تنظيم عمليات الإنتاج داخل شبكات الإنتاج الإقليمية العنصر الأكثر أهمية مع ذلك، وقد أدت إلى زيادة التدفقات التجارية داخل الإقليم للتوريدات الصناعية والسلع الوسيطة. وتعتبر الممارسات المعززة لتقاسم الإنتاج ضمن الإقليم وبروز الصين كمركز رئيسي للتجارة داخل الإقليم من السمات الرئيسية في السيناريو الآسيوي.

وفي السنوات الأخيرة، شهدت الصين فوائض تجارية مهمة مع الاتحاد الأوروبي والولايات المتحدة وواجهت في الوقت نفسه، عجزاً تجارياً مهماً مع شركائها التجاريين الرئيسيين التسعة في شرق وجنوب شرق آسيا³. وتعكس هذه التغيرات التحولات في نظم الإنتاج العالمية، حيث تقوم الصين باستيراد المكونات المتوسطة من شركائها التجاريين الإقليميين الرئيسيين التسعة وبذلك فهي تتمتع بميزة نسبية قوية في المراحل السفلى من إنتاج الصناعات التحويلية، من خلال قيامها بدور رئيسي كمركز تجميع وتصدير السلع النهائية للاقتصادات الصناعية غير الآسيوية.

وما هو بارز أيضاً، لاسيما بالنسبة للمستقبل، هو التجارة والاستثمارات المتزايدة بين البلدين العملاقين الناشئين في آسيا وهما الصين والهند؛ فهذان البلدان يتنافسان بشكل متزايد من جهة واحدة ولا يتنافسان كل واحد ضد الآخر في سلسلة واسعة من المنتجات بدءاً بالفولاذ وانتهاءً بالأقمشة والخدمات القائمة على تكنولوجيا المعلومات. كما يحاول كل من البلدين استكشاف مجالات التعاون، مثلاً كشركاء للمشتريات المشتركة في أسواق الطاقة أو الطائرات التجارية: "اعتاد الناس على القول إنها الصين وليست الهند، وثم إنها الصين ضد الهند - ولكن إذا أمعنا النظر في عدد من القطاعات لوجدنا أن الوضع الحقيقي هو أن الصين تعمل جنباً إلى جنب مع الهند"⁴. "إن أثر بروز هذين العملاقين بالنسبة للطلب العالمي على الموارد ومركز الثقل التجاري وتوازن القدرة سيكون هائلاً؛ ولطالما كان التكيف مع مثل هذه التغيرات أمراً صعباً. وسيثير بروز الصين والهند على وجه الاحتمال أكبر تحدٍ للجميع"⁵.

ولا يزال الحجم الأكبر من صادرات غرب آسيا يحصل باتجاه البلدان الآسيوية الأخرى. وفي الوقت نفسه، تمثل البلدان الآسيوية الأخرى ثاني أكبر مجموعة من البلدان المصدرة إلى غرب آسيا (بعد الاتحاد الأوروبي). وتبقى التجارة داخل المناطق محدودة جداً ضمن غرب آسيا. وينصح البنك الدولي غرب آسيا "بالقيام بثلاثة تحولات في مصادر نموها: من القطاعات المنتجة للنفط إلى القطاعات غير المنتجة للنفط، ومن الاستثمار الذي تديره الدولة إلى الاستثمار الخاص الموجه نحو السوق، ومن الأنشطة المحمية القائمة على الاستعاضة عن الواردات إلى الأنشطة الموجهة نحو الصادرات. وتعتبر مسألة زيادة التجارة في صميم هذه التحولات الثلاثة"⁶.

هل أدى الانفتاح التجاري إلى نمو العمالة؟

يعتمد العديد من
اقتصادات شرق وجنوب
شرق آسيا على التجارة
بشكل كثيف

فيما يتعلق بالانفتاح التجاري المعرف بأنه النسبة المئوية لإجمالي التجارة (الصادرات والواردات) إلى الناتج المحلي الإجمالي، تأتي شرق وجنوب شرق آسيا في طليعة المناطق النامية الأخرى في العالم (أنظر الشكل 3-1). وفي حين كان المتوسط العالمي ٤٧,٦ في المائة في الفترة ١٩٩٣-٢٠٠٣، تجاوز العديد من بلدان شرق وجنوب شرق آسيا ١٠٠ في المائة. وقد عرفت سنغافورة وهونغ كونغ (الصين) وماليزيا معدلات تجارية إلى الناتج المحلي الإجمالي تجاوزت ٢٠٠ في المائة. وقد شهدت الصين، في السنوات الأخيرة، أكبر زيادة في الانفتاح التجاري وكانت

³ هونغ كونغ (الصين)، إندونيسيا، اليابان، جمهورية كوريا، ماليزيا، الفلبين، سنغافورة، تايوان (الصين)، تايلند.

⁴ أنظر:

Financial Times: *Asia's emerging giants, India and China: Prospects for growth cooperation and competition*, A special series of reports, analysis and interviews (Apr. 2005), p. 8.

⁵ المرجع نفسه، ص ٥.

⁶ أنظر:

World Bank: *Trade investment and development in the Middle East and North Africa engaging with the world* (Washington D.C. Aug. 2003), p. 19.

تشكل لوحدها حوالي خمس الزيادة في التجارة العالمية، لا تدفعها فقط الصادرات بل الواردات أيضاً - وكان جزء متزايد منها يأتي من البلدان الآسيوية الأخرى.



المصدر: World Bank: World Development Indicators Online (Jan. 2005)

ويبقى السؤال الأهم مع ذلك هو معرفة ما إذا كان الانفتاح التجاري قد أدى إلى نمو العمالة. ويشير الشكل ٣- ١ إلى أن لنمو التجارة أثراً حافزاً بصورة عامة على نمو الناتج المحلي الإجمالي الذي يؤثر بدوره بشكل إيجابي على العمالة؛ إلا أن هذه العلاقة أبعد عن أن تكون بسيطة.

ومن الجدير تسليط الضوء على النتائج التي توصلت إليها منظمة العمل الدولية^٧. أولاً، إن البلدان النامية التي استطاعت أن تحوّل قاعدة صادراتها من السلع الأساسية الأولية إلى السلع المصنوعة هي التي حققت نمواً هاماً في مجال التصدير. أما بالنسبة للبلدان النامية الأخرى، فقد شهدت الصادرات ركوداً أو تراجعاً.

إن الاستنتاج الناقد الناشئ عن الخبرات المتضاربة لمجموعتي البلدان النامية يفيد أن تراكم "الخبرة في مجال التصنيع" كان ذا أهمية كبيرة في الاستفادة من منافع تحرير التجارة. إن البلدان التي برزت الآن كجهات مصدرة هامة للسلع المصنوعة قد طورت قدرة بارزة على التصنيع في ظل النظم الحمائية التي سبقت تحرير التجارة. ومن جهة أخرى، لم تطور "البلدان المهمشة" مثل هذه القدرة ووجدت نفسها غير قادرة على تحويل قاعدة صادراتها عن السلع الأولية حتى عندما أصبح الطلب على هذه السلع راكداً وانخفضت الأسعار^٨.

ومن جانب آخر، "بما أن تحرير التجارة غالباً ما كان يصحبه ركود أو انخفاض في الصادرات في حالة البلدان النامية "المهمشة"، يتبين أن تحرير التجارة قد أدى إلى تدهور ظروف العمالة في هذه البلدان عوضاً عن تحسينها. وكان لعائدات الصادرات الراكدة أو المنخفضة آثار غير مواتية على النمو الاقتصادي وبالتالي على نمو العمالة. بالإضافة إلى ذلك، أدى النمو الاقتصادي

لم يكن أثر تحرير التجارة على العمالة منتظماً

⁷ يرد موجز ممتاز في:

ILO: Trade, foreign investment and productive employment in developing countries
لجنة العمالة والسياسة الاجتماعية، مجلس الإدارة، الدورة ٢٩١، جنيف، تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٤، الوثيقة: GB.291/ESP/2.

⁸ المرجع نفسه، الفقرة ١٣، ص ٤.

غير الملائم وتدهور الأسعار العالمية للسلع الأساسية الأولية إلى ممارسة ضغوط رامية إلى تخفيض مستوى الأجور⁹.

ويمكن الاستخلاص من هذه الاستنتاجات أنه في الوقت الذي استفادت فيه عدة بلدان آسيوية من تحرير التجارة، ينبغي عدم الافتراض أن الاقتصادات الآسيوية الأخرى ستستفيد بشكل تلقائي من النظم التجارية الأكثر انفتاحاً. وعلى العكس، قد تفيد الخبرة السابقة "البلدان آسيا الإعجازية" أن تسلسل الإصلاحات أمر ذو أهمية حاسمة في هذا الصدد.

نهاية اتفاق المنسوجات المتعددة الألياف: ليس خبراً سيئاً تماماً

في الأول من كانون الثاني/يناير ٢٠٠٥، جرى حدث هام على صعيد التجارة العالمية. واستناداً إلى الاتفاق بشأن المنسوجات والملابس الصادر عن منظمة التجارة العالمية، فإن اتفاق المنسوجات المتعددة الألياف، الذي نظم عملية تصدير الملابس والمنسوجات نحو الاتحاد الأوروبي والولايات المتحدة من خلال نظام الحصص منذ عام ١٩٧٤، قد وصل إلى نهايته. وقد أدت هذه المرحلة الأخيرة من إنهاء اتفاق المنسوجات المتعددة الألياف إلى تمهيد السبيل أمام تجارة عالمية مطردة مترافقة بظهور رابحين وخاسرين ونشوء عواقب اقتصادية واجتماعية هامة بالنسبة للبلدان الآسيوية.

من هم الرابحون ومن هم الخاسرون؟

اليوم، تحررت تجارة المنسوجات والملابس من القيود الكمية وهي تخضع للقواعد الحالية لمنظمة التجارة العالمية. وتواجه الدول المصدرة منافسة متزايدة في حين يتمتع التجار الذين يبيعون الملابس الرخيصة وتجار التجزئة بحرية أكبر لتعزيز قاعدة توريدهم، من خلال التركيز على البلدان التي تعرض أفضل الصفقات. ويتنبأ الشارون والمحللون الصناعيون بما يلي:

- **الرابحون:** الصين وعلى نطاق أقل الهند، إذ يملك هذان البلدان قطاعات للمنسوجات الأصيلة متطورة بشكل جيد. وبالنسبة لمصدري المنسوجات والملابس الديناميين، لطالما شكل اتفاق المنسوجات المتعددة الألياف قيوداً على توسع حجم صادراتهم وحصصهم في الأسواق المتطورة.
- **الخاسرون:** الفلبين وموريشيوس ونيبال وغيرها من البلدان التي تقوم بالتوريد إلى سوق الملابس الشعبية (الطرف الرخيص).
- **النتائج غير الأكيدة:** بنغلاديش وباكستان وأندونيسيا وكمبوديا وفيتنام، ولديها جميعها الإمكانيات لتشكيل قواعد تنافسية للتوريد، لكنها تعاني من مشاكل جدية (مثل الفساد والأمن) وتكاليف عالية لا تتصل باليد العاملة (مثل الكهرباء والنقل والتخزين والمرافق والتعريفات على المدخلات المادية). وسيتوقف اعتبار هذه البلدان رابحة أو خاسرة على طريقة استجابة الصناعة والحكومة للتحديات¹⁰.

وبالنسبة لغرب آسيا، ترى التقييمات أن الخسارة المحتملة في حصص السوق قد تقتصر على بلدان مجلس التعاون الخليجي، التي تم استخدامها كمنصات للتصدير من جانب مصدري من بلدان أخرى بهدف التحايل على الحواجز التي تفرضها الحصص¹¹. وفي غياب أي اتفاقات تفضيلية مع

⁹ المرجع نفسه، الفقرة ٢٢، ص ٦-٧.

¹⁰ أنظر:

Ethical Trading Initiative: *MFA Phase-Out: Who Gains? Who Loses?* ETI Forum Series, London, (Oct. 2004) pp. 7-8.

¹¹ أنظر على سبيل المثال:

M. Someya, H. Shunnar and T.G. Srinivasan: *Textile and clothing exports in MENA: Past performance, prospects and policy issues in post MFA context* (Washington D.C., World Bank, Aug. 2002), abstract.

الولايات المتحدة أو الاتحاد الأوروبي، فهي عرضة لخسارة حصص السوق، لاسيما في قطاع الملابس الذي يتجه نحو استخدام اليد العاملة قليلة الكلفة. إن التخوف من ابتعاد بلدان غرب آسيا تماماً عن سوق المنسوجات والملابس ليس مبرراً بسبب وجود أسواق متخصصة ومتباينة (مثل صناعة السجاد والبسط في جمهورية إيران الإسلامية) وفرص التصدير الخالية من الحصص والضرائب (بالنسبة للأردن والأراضي العربية المحتلة بموجب البرنامج المؤهل للمناطق الصناعية) والقرب من الأسواق الأوروبية. وعليه، يمكن لبلدان غرب آسيا التمتع بحصص السوق في المنتجات سريعة التحرك وذات القيمة العالية.

من أكثر المسائل إثارة للقلق سيطرة الصين شبه الكاملة على مرحلة ما بعد اتفاق المنسوجات المتعددة الألياف. وتشير العديد من الدراسات الإحصائية أنه حصل تحول مهم في الإنتاج نحو الصين وانخفاض في سعر الوحدة، كما أن الصين تعتبر حالياً "المورد المفضل" لأهم مجموعات البيع بالتجزئة وموسمي العلامات التجارية في الولايات المتحدة. وتتمتع الصين بقدرة إنتاج عالية بتكاليف قليلة، وتعني قاعدتها الصناعية الواسعة أن الكثير من المواد المطلوبة في صناعة الملابس متوفرة محلياً كما أنها خفضت مهلة التوريد بشكل ملحوظ.

ولكن لا يمكن التسليم بأن صادرات المنسوجات والملابس من الصين ستبقى مستقرة ومنتظمة وغير متقطعة في المستقبل. إن كلفة اليد العاملة على ازدياد في الصين. وأدى النقص في الطاقة والاختناقات في النقل وتوزيع النفط والفحم في الصين إلى انقطاع الإنتاج والتسليم. بالإضافة إلى ذلك، إن الصين على طريق التقدم نحو زيادة الأهمية النسبية للصناعات القائمة على المزيد من المهارات وكثافة رأس المال وزيادة الأجور. وفي الوقت الذي لن يمنع ذلك صناعة المنسوجات والملابس الصينية من زيادة حصصها في السوق العالمية، إلا أنه سيقيّد الارتفاع المتوقع لحصص الصين في السوق في الأجلين المتوسط والطويل. "ومن المتوقع أن تمتص السوق الصينية حصة متزايدة من الإنتاج المحلي لأن المستهلكين الصينيين باتوا أكثر غنى".¹²

ومنذ الأول من كانون الثاني/يناير ٢٠٠٥، فرضت الصين بنفسها رسوماً على تصدير أنواع معينة من المنسوجات والملابس بهدف تحقيق انتقال مرحلي والمساعدة على تهدئة جماعات الضغط من المنتجين القلقين بشأن تدهور صناعاتهم. إن الترتيبات الانتقالية التي قامت بها الصين منذ انضمامها إلى منظمة التجارة العالمية سوف تبقى كذلك سارية المفعول حتى ٢٠١٦. ومن ضمن شروط انتساب الصين إلى منظمة التجارة العالمية أن تقبل حق الأعضاء في فرض إجراءات تحوطية في ظل ظروف معينة، لاسيما ضد الصادرات من الصين حتى عام ٢٠٠٨. وعند صياغة هذا التقرير، كانت الأمم المتحدة تنظر، على سبيل المثال، في اللجوء إلى الشرط التحوطي.

وبالنسبة للكثير من أقل البلدان نمواً في آسيا، كان اتفاق المنسوجات المتعددة الألياف عملياً بمثابة قناة نفاذ تفضيلية إلى السوق في البلدان المتقدمة وبمثابة ملاذ يحميها من قساوة المنافسة العالمية. واستطاعت بلدان مثل بنغلاديش وكمبوديا إنشاء صناعة المنسوجات والملابس بموجب اتفاق المنسوجات المتعددة الألياف وقد أظهرت درجة عالية من التبعية لهذه الصناعة. فقد شكلت صناعة المنسوجات والملابس في بنغلاديش حوالي ٩٥ في المائة من صادرات السلع الصناعية، وخلق ١,٩ مليون وظيفة ووجدت عمالاً لمليون عامل آخرين تقريباً اعتمدوا على هذا القطاع بشكل غير مباشر لكسب معيشتهم¹³. وشكلت الصادرات من المنسوجات والملابس ٨٧ في المائة من الصادرات في كمبوديا وحوالي ٥٠ في المائة من إجمالي الصادرات في نيبال وسري لانكا و٦٦ في المائة من صادرات باكستان و٤٨ في المائة من صادرات جمهورية لاو الديمقراطية الشعبية و١٥ في المائة من صادرات فيتنام¹⁴. كما اعتمدت البلدان غير المنتجة للنفط في غرب آسيا على صناعة المنسوجات والملابس للإبقاء على الوظائف والصادرات المتعلقة بالسلع المصنوعة¹⁵.

هل ستطغى الصين على السوق؟

يمكن أن يكون الأثر حاداً على صغار المصدرين وأقل البلدان نمواً

¹² أنظر:

H.K. Nordas: *Labour implications of the textiles and clothing quota phase-out*, Working paper No. 224 (Geneva, ILO Sectoral Activities Department, Jan. 2005), p. viii.

¹³ أنظر: Ethical Trading Initiative: op. cit.

¹⁴ أنظر:

United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific (UNESCAP): *Economic and social survey of Asia and the Pacific 2005: Dealing with shocks* (New York, 2005).

¹⁵ أنظر: M. Someya, H. Shunnar and T.G. Srinivasan: op. cit.

ستكون المنشآت الصغيرة والمتوسطة والاقتصاد غير المنظم الأشد تأثراً

وفي معظم البلدان، تشمل صناعة المنسوجات والملابس مجموعة واسعة من المنتجين تتراوح بين المنشآت الموجهة نحو التصدير والمزودة بتكنولوجيا متطورة ووصلات مع السوق الأجنبية وبين المنتجين على مستوى الأسر المعيشية في الاقتصاد غير المنظم والمزودين بمعدات مستعملة والذين يوفرون الخدمات للأسواق المحلية بشكل أساسي. وسوف تؤثر المنافسة الدولية المتزايدة على الصناعة الوطنية لصالح الذين هم أكثر فعالية، مهمشة بذلك أولئك الذين هم أقل إنتاجية. إن إعادة هيكلة التنظيم الصناعي سيكون لها أثر مختلط ليس فقط على أولئك المعنيين مباشرة في صناعة المنسوجات والملابس ولكن أيضاً على أولئك المرتبطين بالصناعة من خلال روابط خلفية أو أمامية معقدة، بما في ذلك نظم التوزيع المحلية والوطنية.

وفي حال استبعاد المشغلين غير الفعالين الذي كانوا في السابق يؤمنون بقاءهم باستغلال العمال الفقراء، يمكن الاعتبار أن ظروف العمل سوف تشهد بعض التحسن إذ إن الشركات الكبرى سوف تصبح أكثر وعياً بمعايير العمل.

النساء الشابات أكثر عرضة لخسارة وظائفهن وللتعرض لظروف العمل السيئة

وقد تكون خسارة الوظائف جسيمة، لاسيما في ضوء ما تتطلبه الصناعة من عمالة كثيفة. إن التقديرات بشأن خسارة الوظائف تختلف بشكل واسع، ومرد ذلك إلى حد ما إلى النقص في الإحصائيات الموثوقة عن العمال في الصناعة. وعلى سبيل المثال، تتراوح التقديرات بشأن الخسارة المحتملة للوظائف في بنغلاديش بين ٨٠٠٠٠٠٠ و١٠ مليون وظيفة، وفي سري لانكا بين ١٠٠٠٠٠٠ و٣٠٠٠٠٠٠ وظيفة، وفي تايلند بين ١٠٠٠٠٠٠ و٢٠٠٠٠٠٠ وظيفة. ولكن ما يبدو أكيداً هو حصول حالات انقطاع في العمالة واحتمال حصول خسائر في الوظائف على الأرجح في المنشآت الصغيرة والمتوسطة والمصانع ذات التكنولوجيا المنخفضة وغير الحديثة والمنشآت التي تقدم خدمات أساسية "جاهزة للاستعمال".

ومع وجود النساء الشابات اللواتي هاجرن من المناطق الريفية واللواتي يشكلن الجزء الأكبر من القوى العاملة ذات المهارات المنخفضة في قطاع المنسوجات والملابس، من الممكن ارتفاع التكاليف الاجتماعية الناجمة عن الخسائر في الوظائف وإغلاق المصانع. إن الفرص البديلة لكسب الدخل نادرة في هذه البلدان حيث معدل البطالة والبطالة الجزئية مرتفع. ويخشى الكثير من الناشطين في مجال حقوق العمال أن تقوم المصانع التي تشهد تراجعاً في نشاطها بتسريح عمالها فتتركهم من دون عمل ولا تكثرث لما تدين لهم به من أجور وإعانات أخرى. أما بالنسبة للعمال المتبقين، فالخوف من أن يفرض احتداد المنافسة إلى قيام أصحاب العمل بخفض الأجور مثلاً وعدم تقديم التعويضات المناسبة عن ساعات العمل الإضافية.

المحافظة على القدرة التنافسية في مرحلة ما بعد اتفاق المنسوجات المتعددة الألياف

هناك عدة اعتبارات يجب أخذها في الحسبان عند فحص ما تأتت عنه نهاية اتفاق المنسوجات المتعددة الألياف. وتختار البلدان مسارين مختلفين: إما تحسين القدرة التنافسية من خلال مراعاة السليمة لمعايير العمل، كما حصل في كمبوديا؛ أو القدرة التنافسية القائمة على الأسعار والأجور المنخفضة كما حصل في بنغلاديش. لقد بدأت كمبوديا تحصد ثمار ما بذلته من جهود من خلال النتائج الإيجابية والفرص العالية. إن "النموذج الكمبودي" يبرهن بلا شك أن معايير العمل يمكنها أن تبقى أي بلد في صفوف المنافسة (أنظر الإطار ٣ - ١) ^{١٦}.

وفي حالة بنغلاديش، تمت الإشارة إلى أن تكاليف العمل المنخفضة سوف تبقى عاملاً مهماً، لكن أجور التصنيع المنخفضة ليست كافية بحد ذاتها. إن معظم كلفة الملابس ليست في اليد العاملة المشاركة في صناعتها ولكن في عملية نقلها إلى محلات البيع بالتجزئة. فإذا كانت بنغلاديش تسعى

¹⁶ الجزء الأول من التقرير للاجتماع الإقليمي الآسيوي الرابع عشر بعنوان العمل اللائق في آسيا: تقرير عن النتائج للفترة ٢٠٠١-٢٠٠٤، يصف أيضاً النتائج الإيجابية لمشروع مشترك بين منظمة العمل الدولية وإدارة العمل الأمريكية حول ظروف العمل في مصانع الملابس في كمبوديا، بما في ذلك أن المشتريين الدوليين يشيرون إلى معايير العمل كعامل رئيسي.

الإطار ٣ - ١

معايير العمل تساعد كمبوديا على الحفاظ على زبائنها

منذ نهاية اتفاق المنسوجات المتعددة الألياف، استطاعت معظم المصانع الكمبودية أن تحافظ على مصالحتها مع كبار تجار التجزئة في العالم، ليس فقط من خلال تلبية حاجتهم للإنتاج بكلفة متدنية، ولكن من خلال رغبتهم أيضاً في تجنب آثار الاستغلال الذي يتعرض له العمال الفقراء في مصانع "التعريق" النائية. وبهدف إبقاء مصانع الملابس الناشئة عاملة في عالم من المنافسة من دون أي عوائق، اختارت كمبوديا أن تعتمد على المفتشين الخارجيين وأن تعزز نقابات قوية بصورة استثنائية في قطاع الملابس تحولت إلى قوة سياسية مستقلة، بالرغم من أنها من البلدان الأقل كلفة لصناعة الملابس. إن هذه الجهود قد تمهد الطريق أمام دول أخرى تسعى إلى تجنب التسابق في الانحطاط فيما تناضل لتوظيف مكانتها أو المحافظة على موطنى قدم في الاقتصاد العالمي.

وبالرغم من خسارة النفاذ الخاص إلى السوق الأمريكية مع نهاية نظام الحصص، لا تزال الحكومة الكمبودية والعديد من أصحاب مصانع الملابس والاتحادات تلتزم بأعلى المعايير لديها. والجميع متفقون على أن هذه العوامل قد ساعدت كمبوديا على تجنب الكثير من الاضطرابات التي تصيب صناعة المنسوجات والملابس. وتؤمن صناعة الملابس حوالي ٩٠ في المائة من دخل صادرات البلاد، وقد بدأ أصحاب المصانع يمارسون نفوذهم السياسي البارز لحث الحكومة على التصدي للفساد الذي كان السبب في زيادة الأسعار.

"إننا نوسّع معايير العمل لدينا إلى ما بعد نظام الحصص، لأننا نعلم أن ذلك هو السبب الذي يجعلنا نستمر في الحصول على المشتريين. ولو لم نحترم الاتحادات ومعايير العمل، لكننا كمن يقتل الدجاجة التي تبيض ذهباً" - عن وزير التجارة في كمبوديا.

"في كمبوديا، يعتبر برنامج العمل في صناعة المنسوجات أكثر أهمية من أي برنامج إنمائي آخر، لأننا نعلم أن الأجور تعود مباشرة إلى العمال الكمبوديين وترفع من مستوى معيشتهم" - عن سفير كمبودي متجول مسؤول عن القضايا الإنمائية.

"بالنسبة للعمال في مجال المنسوجات، تعتبر نقابات العمال من أفضل المؤسسات التي عرفها هذا البلد" - عن سفير الولايات المتحدة في كمبوديا.

"إن وجود منظمة العمل الدولية كان عاملاً مهماً في القرار الذي اتخذناه بالنسبة للبقاء في كمبوديا" - عن الناطق باسم شركة GAP للملابس.

المصدر:

Elizabeth Becker: "Cambodia's garment makers hold off a vast Chinese challenge", *New York Times (New York)*, 12 May 2005.

إلى البقاء في صفوف المنافسة، عليها أن تحسّن حجم ومهارات مصانعها وكفاءة بنيتها الأساسية^{١٧}، كما عليها أن تتعلم الكثير من النموذج الكمبودي، وهذا هو الأمر الأهم.

وتقدم مرحلة ما بعد اتفاق المنسوجات المتعددة الألياف فرصاً لتعزيز العمل اللائق للعمال في مجال المنسوجات والملابس:

- أولاً، يجب إشراك العمال المتأثرين في عملية إيجاد الحلول، من خلال نقابات العمال أو غيرها من المنظمات التمثيلية. ويشكل فريق مهام أصحاب المصلحة المتعددين، الذي تم إنشاؤه مؤخراً في سري لانكا (جاء وصفه في الجزء الأول من التقرير المقدم للاجتماع الإقليمي الآسيوي الرابع عشر) مثلاً للحوار الاجتماعي الثلاثي لمعالجة المشكلة.
- ثانياً، سوف يكون من المهم تطوير المعارف والتوعية للتشديد على الصلات الإيجابية بين القدرة التنافسية ومعايير العمل.
- ثالثاً، مع قيام أصحاب العلامات التجارية وتجار التجزئة بتعزيز سلاسل توريدهم، استجابة لانتهاء الاتفاق، تظهر فرص أمام المشتريين للتشديد على معايير العمل السليمة، وتحسين رصد ما إذا كانوا يتقيدون بها على طول سلسلة التوريد بقدر المستطاع. كما قد يعمل تجار التجزئة الرئيسيون إلى جانب الموردين بهدف تحسين معايير العمل.

¹⁷ أنظر:

K. Bradsher: "The silver lining for textile makers", in *New York Times (New York)*, 15 Dec. 2004.

- لقد ساعدت الاتفاقات التجارية الثنائية على تعاون البلدان المنتجة فيما بينها. كما يمكن أن تمثل سلسلة توريد متكاملة للمنسوجات والملابس بين بلدان الإقليم بديلاً جذاباً وتنافسياً في بيئة ما بعد اتفاق المنسوجات المتعددة الألياف (أنظر الإطار ٣ - ٢).

الإطار ٣ - ٢

رابطة أمم جنوب شرق آسيا في مرحلة ما بعد اتفاق المنسوجات المتعددة الألياف

قد تساعد ترتيبات التكامل الإقليمي الدول الأعضاء في رابطة أمم جنوب شرق آسيا على انتهاز الفرص التي قد تتوفر في مرحلة ما بعد اتفاق المنسوجات المتعددة الألياف.

أولاً، قد تتمكن سلسلة توريد متكاملة للمنسوجات والملابس بين الدول الأعضاء في رابطة أمم جنوب شرق آسيا من التغلب على لائحة قواعد المنشأ التي فرضتها الدول المتقدمة. وعلى سبيل المثال، بالنسبة للصادرات المعفاة من الحصص والرسوم الجمركية الآتية من أقل البلدان نمواً، تتطلب مبادرة كندا للنفاذ إلى السوق ما لا يقل عن ٢٥ في المائة من محتوى الاستيراد، بينما لدى الاتحاد الأوروبي حكم يسمح بالتراكم الإقليمي. وعلى صعيد فردي، لا يمكن لأقل البلدان نمواً أن تقي ببساطة بهذه القواعد القاسية نسبياً ولكنها إذا اتحدت فيما بينها يمكن أن تكون مؤهلة للامتثال لها.

بالإضافة إلى ذلك، يمكن لمثل سلسلة التوريد هذه أن تستخدم مجموعة من موارد الاستثمار والخبرة الخارجية من الزيادة السريعة المتوقعة في إعادة تمركز مرافق المنسوجات والملابس خارج البلدان المتقدمة. ومن العوامل الحافزة الأخرى أن قطاع المنسوجات والملابس هو أحد القطاعات الأحد عشر ذات الأولوية التي تم اختيارها لعملية التكامل السريع بين البلدان الأعضاء في رابطة أمم جنوب شرق آسيا.

وقد يمكن التكامل الإقليمي في قطاع المنسوجات والملابس بلدان رابطة أمم جنوب شرق آسيا من منافسة الهند والصين بشكل أكثر فعالية. وعلى سبيل المثال، وصل مؤشر إنتاجية اليد العاملة في قطاع المنسوجات والملابس إلى ١٠٧ في الهند في عام ٢٠٠٠ مقارنة مع أندونيسيا (١٥٨) للمنسوجات (١٤٨) للملابس) وماليزيا (٢٠٩ و ١٥١) والفلبين (١٤٠ و ١٤٥). كما أن نموذج التخصص مختلف أيضاً، فالهند تركز أساساً على المنسوجات بينما بلدان جنوب شرق آسيا متخصصة في صناعة الملابس كثيفة اليد العاملة. وبالطبع، يتوجب على بلدان رابطة أمم جنوب شرق آسيا أن تقوم بتحسينات مستمرة في الموارد البشرية والبنية التحتية والبيئة السياسية، إلا أنها تستطيع أن تضاهي قوة الهند التنافسية - علماً أن هذا قد لا ينطبق على الصين.

ويرى المشترون مع ذلك أنه ليس من الصواب تجارياً أن يبالغوا في الاعتماد على الصين كمورد وحيد. لذلك، يمكن لسلسلة توريد متكاملة من رابطة أمم جنوب شرق آسيا أن تستخدم كمصدر توريد بديل للصين أو مكمل لها. إن تعزيز مثل هذه السلسلة في جنوب شرق آسيا من شأنه أن يقوي اقتصادات الإقليم في منافسة الموردين الآخرين لأهم الأسواق في العالم بشكل فعال.

المصدر:

T. Wattanaputtipaisan: "Taking stock in a non-quota world", *Bangkok Post*, Thursday 10 February 2005.

نمو الاستثمارات بين الدول الآسيوية بشكل سريع

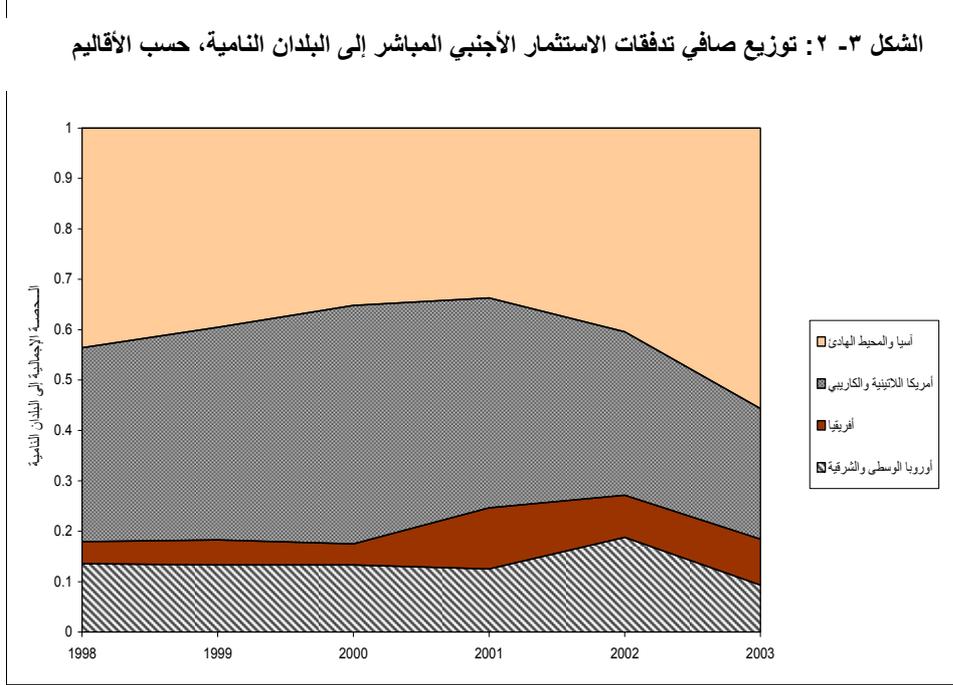
آسيا النامية - أكبر جهة
متلقية للاستثمار الأجنبي
المباشر وأكبر وأسرع
مستثمر خارجي في
العالم النامي

تبقى آسيا أكبر جهة متلقية للاستثمار الأجنبي المباشر في العالم النامي (أنظر الشكل ٣ - ٢) ولكن التدفقات كانت متفاوتة بشكل ملحوظ. وكان الاستثمار الأجنبي المباشر أكثر انجذاباً للبلدان ذات النمو الاقتصادي المرتفع، في حين جذبت البلدان التي تعاني من نزاعات سياسية القليل منه^{١٨}. واستأثرت ثمانية بلدان، هي الصين وهونغ كونغ (الصين) وسنغافورة والهند وجمهورية كوريا وماليزيا وبروني دار السلام وتايلند بزهاء ٨٢,٥ في المائة من تدفقات الاستثمار الأجنبي المباشر باتجاه إقليم آسيا والمحيط الهادئ و ٥١,٥ في المائة من مجموع التدفقات باتجاه العالم النامي في ٢٠٠٣. كما يتوقع أن تبقى احتمالات الاستثمار الأجنبي المباشر مرتفعة: استناداً إلى الدراسة

¹⁸ أنظر:

UNCTAD: *World investment report 2004: The shift towards services* (New York and Geneva, 2004), p. 49.

الإحصائية التي أجراها مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية (الاونكتاد) على أهم المنشآت متعددة الجنسية، توقع ثلاثة أضعاف منها تقريبا زيادة الاستثمار الأجنبي المباشر خلال العامين المقبلين¹⁹.



المصدر:

Based on UNCTAD: *World investment report 2004: The shift towards services*, op. cit., Annex B.

وشكلت الصين ثاني أكبر جهة متلقية للاستثمار الأجنبي المباشر في العالم (بعد لكسمبرغ)، مما يعكس إعادة تمركز المنشآت متعددة الجنسية وتوسيع عملياتها في الصين، بالإضافة إلى زيادة في عدد عمليات الدمج والحيازة. إن تدفق الاستثمار الأجنبي المباشر الذي شهدته جمهورية كوريا عام ٢٠٠٣ كان نتيجة عمليات الدمج والحيازة في قطاعي المال والاتصالات. وفي جنوب شرق آسيا، كانت التدفقات تتجه بشكل رئيسي إلى سنغافورة وماليزيا وبروني دار السلام وتايلند وفيتنام، في حين كانت أندونيسيا تعاني من قلة الاستثمارات. في جنوب آسيا، كان أداء الهند مدهلاً، فقد كان قطاع الخدمات فيها، لاسيما صناعة تكنولوجيا المعلومات والاتصالات، من أكثر القطاعات دينامية لتدفقات الاستثمار الأجنبي المباشر. أما حصة جزر المحيط الهادئ من تدفقات الاستثمار الأجنبي المباشر في الإقليم، فقد كانت صغيرة جداً أي أقل من ١ في المائة. وبلغت حصة غرب آسيا من الاستثمار الأجنبي المباشر في عام ٢٠٠٣ حوالي ٤ في المائة من التدفقات باتجاه إقليم آسيا والمحيط الهادئ، وبلغت حوالي ٠,٢٥ في المائة من التدفقات العالمية.

وعام ٢٠٠٣، استأثرت آسيا النامية بثلاثة أرباع إجمالي مخزون الاستثمار الأجنبي المباشر للاقتصادات النامية وحوالي أربعة أضعاف إجمالي التدفقات. ومن بين المستثمرين الرئيسيين هناك هونغ كونغ (الصين) والصين وجمهورية كوريا وماليزيا وسنغافورة وتايوان (الصين) والهند. إن القسم الأكبر من الاستثمار الأجنبي المباشر الصادر عن البلدان الآسيوية يتجه نحو بلدان أخرى في الإقليم، لذا عرفت تدفقات الاستثمار الأجنبي المباشر بين بلدان الجنوب نوعاً من الزيادة.

ويمكن عزو نمو مزودي الاستثمار الأجنبي المباشر الآسيويين إلى عوامل عديدة، منها القدرات المتنامية للشركات الآسيوية واتجاهاتها القوية نحو التصدير وحاجتها إلى النفاذ إلى التكنولوجيا والعلامات التجارية والأصول الإستراتيجية في الخارج. وعلى سبيل المثال، لمواجهة المنافسة المحلية المتزايدة والحاجة إلى إعادة تمركز الصناعات المتقدمة في مواقع ذات أجور أدنى،

¹⁹ أنظر: ibid., overview, p. XIX

وسعيًا إلى الكفاءة، تتمركز الكثير من منشآت التصنيع الماليزية في أندونيسيا وفيتنام. وتقوم الصين باستثمارات في بلدان مثل أندونيسيا وميانمار واليمن للحصول على النفط وغيره من الموارد الطبيعية؛ كما تستثمر الشركات الهندية المتخصصة بتكنولوجيا المعلومات والبرمجيات ذات الصلة في البلدان المتقدمة، في حين تنشئ مراكز الاتصالات الهندية والشركات الهندية لعمليات التشغيل في الخارج فروعاً أجنبية لها في الفلبين والمكسيك.

نمو الاستثمارات داخل الإقليم

وتزايد الاستثمارات داخل الإقليم الآسيوي بشكل سريع وأصبحت البلدان الآسيوية متكاملة فيما بينها أكثر فأكثر من الناحية المالية. ويعود توسع الاستثمارات داخل الإقليم جزئياً إلى تحول الإنتاج من الأماكن الأكثر كلفة إلى الأقل كلفة. وشكل الاستثمار الأجنبي المباشر داخل بلدان شمال شرق وجنوب شرق آسيا وفيما بينها ٤٩ في المائة من التدفقات باتجاه هذه المناطق في الفترة ٢٠٠١-٢٠٠٢. وتقوم حكومات البلدان النامية بتشجيع تدفقات الاستثمار الأجنبي المباشر فيما بين بلدان الجنوب^{٢٠}. كما تؤثر ترتيبات التكامل الإقليمي على الاستثمار فيما بين هذه البلدان وتعجل عملية ربط الأقاليم الفرعية ضمن شبكات إنتاج أكثر توسعاً.

آثار الاستثمار الأجنبي المباشر المختلطة على العمالة وسوق العمل

توفر تدفقات الاستثمار الأجنبي المباشر فكرة عن مدى تواجد وسيطرة المنشآت متعددة الجنسية في بلد من البلدان. فإلى جانب زيادة المخرجات والدخل، يمكن أن تستفيد البلدان الآسيوية المضيفة من المنافع المحتملة التي تتأتى عن الاستثمار المباشر الذي يجلب تكنولوجيا متطورة (بالرغم أن مدى المنافع يتوقف على ما إذا كانت التكنولوجيا تنعكس على الشركات الوطنية وغيرها من الشركات الممولة باستثمار أجنبي)، ويزيد المنافسة في البلد المضيف، ويؤدي عادة إلى زيادة في الاستثمار المحلي ويعزز النفاذ إلى سوق الصادرات ويساعد على سد العجز في سعر الصرف الأجنبي في البلد المضيف^{٢١}. إلا أن البرهان العملي حول أثر الاستثمار الأجنبي المباشر على العمالة ضئيل ولا يسمح بتعميم بسيط^{٢٢}.

تتوقف آثار العمالة على نوع الاستثمار الأجنبي المباشر

وفي الأجل القصير، تتغير آثار الاستثمار الأجنبي المباشر على العمالة وفقاً لما إذا كان مشروع بعينه مشروعاً جديداً أو مدمجاً أو خاضعاً لعملية حيازة. وفي حالة الدمج أو الحيازة، قد يحدث تراجع في العمالة إذ يتم إعادة هيكلة وترشيد الشركات. وفي الصين، حيثما دخل الاستثمار الأجنبي المباشر في شركات مع منشآت صناعية مملوكة من الدولة فيها عدد زائد من الموظفين، ظهرت آثار سلبية على العمالة بشكل جلي إذ إن دخول الاستثمار الأجنبي المباشر قد سهّل العملية الضرورية للتكيف الهيكلي^{٢٣}. أما في اقتصادات ماليزيا وتايلاند الأكثر انفتاحاً والأقل تشوهاً فإن وضع المنشآت متعددة الجنسية المهمين في الصناعات كثيفة اليد العاملة والموجهة نحو الصادرات، مقترناً بالنمو الاقتصادي السريع، قد عجل ظهور النقص في اليد العاملة وارتفاع الأجور الحقيقية. كما يعتمد أثر العمالة على ما إذا كان هناك تزام كبير على المنشآت المحلية، لاسيما المنشآت الصغيرة والمتوسطة غير القادرة على المنافسة بالإضافة إلى إدخال التكنولوجيا كثيفة رأس المال من جانب المنشآت متعددة الجنسية. وهناك عامل آخر هو ما إذا كان الاستثمار الأجنبي المباشر يدخل في قطاع التصنيع أو الخدمات: وتفيد البراهين المتيسرة أن الاستثمار الأجنبي المباشر في

²⁰ على سبيل المثال، تروج الصين الاستثمار الأجنبي المباشر الخارجي من خلال تقديم قروض بشروط تفضيلية وتخفيض الضرائب وضمانات الاستثمار للمستثمرين الصينيين. وتشجع حكومة ماليزيا تدفقات الاستثمار الأجنبي المباشر بين بلدان الجنوب من خلال صفقات خاصة تبرمها مع بلدان مثل الهند والفلبين وفيتنام وجمهورية تنزانيا المتحدة. وقد وقعت حكومة الهند ٥١ معاهدة استثمار ثنائية و٤١ معاهدة للرسوم المزدوجة بنهاية عام ٢٠٠٣.

²¹ انظر:

Asian Development Bank (ADB): *Asian development outlook 2004, Part 3: Foreign Direct Investment in Developing Asia* (Oxford University Press, New York, 2004), p. 219.

²² اللجنة العالمية المعنية بالبعد الاجتماعي للعولمة: *عولمة عادلة، توفير الفرص للجميع* (جنيف، مكتب العمل الدولي، ٢٠٠٤)، الصفحة ٣٧.

²³ انظر:

ADB: *Asian development outlook 2004, Part 3: Foreign direct investment in developing Asia*, op. cit., p. 225.

الخدمات لا يخلق عادة ما يكفي من عمالة لكل دولار مستثمر كما يفعله الاستثمار في الصناعة التحويلية. وبالرغم من أن الموظفين العاملين في الفروع الأجنبية للخدمات يتلقون في المتوسط تدريباً وأجراً أفضل من أولئك الذين يعملون في الصناعة التحويلية، إلا أن الاحتمال المباشر لخلق الوظائف لهذه الفروع أقل مما هو عليه في الصناعة التحويلية²⁴.

ما يستخلص من البرهان العملي بشدة هو أن كمية ونوعية العمالة التي يتم توليدها من خلال الاستثمار الأجنبي المباشر مختلفتان عن كمية ونوعية العمالة التي يتم توليدها من خلال الاستثمار المحلي. وبالمقارنة مع المنشآت المحلية، في الصناعة نفسها، تستخدم الشركات الفرعية التابعة للشركات عبر الوطنية بصورة عامة عمالاً ذوي مهارات عالية نسبياً وتحقق إنتاجية أعلى في العمل. كما أنها تدفع أجوراً أعلى للعمال ذوي المهارات العالية والمنخفضة على السواء، بالرغم من أن علاوة الأجور أميل إلى أن تكون أعلى بالنسبة للعمال ذوي المهارات العالية. وبالتالي، تولد الشركة الفرعية التابعة للشركات عبر الوطنية عدداً منخفضاً من الوظائف تكون مع ذلك ذات نوعية أفضل مما تولده شركة محلية أخرى، وذلك من خلال إنتاج قدر مماثل من المخرجات²⁵.

تراكم احتياطي ضخم في البلدان الآسيوية: مسألة مثيرة للقلق

تملك آسيا أكثر من ملياري دولار أمريكي من الاحتياطي بالعملة الأجنبية وقد تضاعف هذا المبلغ خلال فترة ثلاث سنوات. إن جميع الاقتصادات السبعة (اليابان والصين وتايوان (الصين) وجمهورية كوريا وهونغ كونغ (الصين) وسنغافورة والهند) التي تملك أكثر من ١٠٠ مليار دولار أمريكي من الاحتياطي متواجدة في الإقليم²⁶. وتعتبر غرب آسيا كذلك مصدراً مهماً لصافي رؤوس الأموال. وخلال السنوات الثلاثين الماضية، لم يتم الاستفادة من حوالي ٨٥٠ مليار دولار أمريكي في فوائض الحسابات الجارية في مجال الاستثمار ضمن الإقليم²⁷.

إن تراكم الاحتياطي الضخم، بالرغم من أنه يؤمن ضماناً ضد أي أزمة دين مستقبلية، يعتبر مسألة مثيرة للقلق الكبير لصانعي السياسات والمشاركين في سوق رأس المال. إن قسماً كبيراً من هذا التراكم الجديد يستثمر في خزينة الولايات المتحدة، للمساعدة على تمويل قسم كبير من العجز في الحسابات الجارية في الولايات المتحدة، عوضاً عن استخدامه في تمويل الاستثمار المحلي المنتج²⁸. ويدل تراكم الاحتياطي على تزايد حصة آسيا النامية في النظام المالي العالمي. ويؤدي ذلك، إلى جانب الارتفاع السريع في فائض السيولة المحلية، إلى جعل تقييم وإدارة مخاطر النظام المالي جانباً حاسماً للنشاط الاقتصادي.

وفي حين يتدفق رأس المال إلى خارج الإقليم في شكل تزايد الاحتياطيات، تتزايد صافي تدفقات رؤوس الأموال الخاصة (ديون وأسهم) منذ عام ٢٠٠٠. كما اتجهت تدفقات رؤوس أموال الحافظة إلى توليد درجة عالية من عدم الاستقرار والارتياح في الأسواق المالية وأسواق العملات. ويستأثر إقليم آسيا والمحيط الهادئ بحوالي ٩٠ في المائة من صافي تدفقات حافظة الأوراق المالية باتجاه "الأسواق الناشئة". ودفعت قلة الثقة بالدولار جزئياً تدفقات رؤوس الأموال الخاصة باتجاه

تسارع تراكم الاحتياطي
عوضاً عن تمويل
الاستثمار المنتج

تدفقات رؤوس الأموال
الخاصة قصيرة الأجل
المتصلة بالمضاربة
بالعملات

²⁴ انظر:

UNCTAD: *World investment report 2004: The shift towards services*, op. cit., p. 137.

²⁵ انظر:

ILO: *Trade, foreign investment and productive employment in developing countries*, op. cit., para. 34, pp. 9-10.

²⁶ انظر:

UNESCAP: *Economic and social survey of Asia and the Pacific 2005: Dealing with shocks*, op. cit., p. 22.

²⁷ انظر:

United Nations Economic and Social Commission for Western Asia (ESCWA): *Survey of economic and social developments in the ESCWA region 2004: Summary*, E/ESCWA/EAD/2004/3 (New York, 2004), p. 6.

²⁸ انظر:

World Bank: *Global development finance 2005: Mobilizing finance and managing vulnerability* (Washington D.C., 2005).

آسيا، بسبب استمرار العجز المرتفع في الحسابات الجارية، الذي تشهده الولايات المتحدة. وقام المستثمرون الدوليون بتحويل ما يملكون من أصول إلى اقتصادات آسيا. كما زادت التدفقات من جراء تيار متزايد من رؤوس الأموال العائمة المراهنة على الارتفاع الوشيك للعملة الإقليمية. وما هو مثير للقلق كذلك أن رؤوس الأموال الخاصة لا تتجه أساساً إلى البلدان التي هي في حاجة إلى التمويل لتطوير بنيتها التحتية، بل إلى البلدان التي لا تحتاج في الوقت الراهن إلى رأس مال أجنبي لتمويل التنمية فيها. وليست المشكلة النقص في الاستثمارات في هذه البلدان بل الفائض فيها، مما يؤدي إلى غليان النشاط الاقتصادي.

إن جزءاً كبيراً من تدفقات رؤوس الأموال الإجمالية الخاصة قصيرة الأجل إلى الصين قد جذبته التوقعات المستقبلية لإعادة تقييم العملة النقدية الصينية (اليوان)، بالرغم من معدلات الفائدة المنخفضة في الصين. وكان المصرف المركزي في الصين يقوم بشراء هذه التدفقات ويستثمرها بمعدلات فائدة أعلى في سندات الخزينة الأمريكية، ممولاً بذلك العجز في ميزانية الولايات المتحدة، ولكن دون القيام باستثمارات حقيقية داخل الصين. ولقد شهدت بلدان آسيوية أخرى معدلات صرف مرتبطة بالدولار (مثلاً ماليزيا) و/أو استقبلت تدفقات من رؤوس الأموال، مثل الهند، وكان يساورها القلق بشكل مستمر من أن أثر مثل هذه التدفقات على سعر الصرف قد يزعزع استقرار اقتصاداتها. وتسبب أسعار الصرف المتقلبة خللاً في الجهود التي يبذلها أي بلد لتطبيق سياسات سوق عمل وعمالة حذرة سعياً إلى إيجاد التوازن بين الكفاءة والإنصاف.

توجيه الخدمات المعززة بتكنولوجيا المعلومات باتجاه آسيا

"ثورة قابلية التداول"

معظم الخدمات التي سعى وراءها الاستثمار الأجنبي المباشر في الأسواق المحلية كانت في مجالات تقليدية مثل الشؤون المالية والسياحة وتجارة التجزئة أو في الصناعات التي فتحت مجالها مؤخراً أمام القطاع الخاص، مثل الكهرباء والمياه والاتصالات. إن استمرار عملية تحرير المبادلات وإلغاء الضوابط في قطاع الخدمات الرئيسية قد أدى إلى تزايد تدفقات الاستثمار الأجنبي المباشر إلى الصناعات التي كانت تديرها في السابق الدولة أو شركات محلية من القطاع الخاص. ولا يمكن توفير الأشكال "التقليدية" من عولمة الخدمات في الأسواق الأجنبية إلا بإعداد عمليات محلية من خلال الاستثمار الأجنبي المباشر أو من خلال اللجوء إلى ترتيبات غير سهمية، مثل عملية الترخيص.

ولكن تكنولوجيا المعلومات والاتصالات الجديدة مكنت من قيام "ثورة قابلية التداول" في الخدمات. لقد فتحت ثورة تكنولوجيا المعلومات والاتصالات الباب أمام الاستثمار الأجنبي المباشر الموجه نحو الصادرات في الخدمات القابلة للتداول. ومع تحول الكثير من الوظائف المساعدة إلى وظائف قابلة للتداول بشكل مباشر، يتم إنشاء نظم إنتاج دولية تتوفر فيها الخدمات. إن المنافع المحتملة للبلدان على جميع أصعدة التنمية منافع ضخمة. فالتكنولوجيا المستخدمة في توفير الكثير من الخدمات تتغير بشكل سريع وتقوم الخدمات بدور متزايد في تعزيز القدرة التنافسية. وللأنشطة الصناعية نفسها عنصر متزايد بشكل مطرد في الخدمات (في التسويق وتوفير خدمات الصيانة والبحث والتطوير والتصميم واللوجستية) التي يتم إسناد معظمها إلى موردين متخصصين في الخارج. ولم يتوقف الاستثمار الأجنبي المباشر في خدمات تسعى وراء الكفاءة عن النمو، شأنه شأن مجموعة الخدمات القابلة للتداول.

ويتم جزء من التوريد العالمي للخدمات المعززة بتكنولوجيا المعلومات داخلياً من خلال نقل الخدمات من شركة أم إلى فروعها الأجنبية (يشار إليها أحياناً بأنها "أكثر جاذبية" باستخدام الاستثمار الأجنبي المباشر)، في حين يتم إسناد البعض منها على الصعيد الدولي إلى موردي خدمات آخرين. ويتراوح إسناد الخدمات إلى الخارج بين أبسط جوانب تكنولوجيا المعلومات وبين إسناد جميع الوظائف المساعدة في الشركة للقيام بها وإدارتها بعيداً عن مواقع الزبائن وفي بلد مختلف. ويقدم الإطار ٣-٣ فكرة عن المجموعة الكبيرة من الخدمات التي تقوم البلدان النامية حالياً بتصديرها.

الإطار ٣ - ٣

نقل الخدمات إلى الخارج

فيما يلي بعض الأمثلة عن خدمات يتم تصديرها حالياً عبر الحدود :

الخدمات المرئية-السمعية والثقافية: إنتاج وتوزيع الأفلام السينمائية والفيديو وعرض الأفلام السينمائية والراديو والتلفزيون والتسجيل الإذاعي والخدمات الترفيهية والثقافية والرياضية، وخدمات وكالات الأنباء.

الخدمات المؤسسية: العديد من عمليات الدعم مثل الفوترة وعمليات الشراء ومعالجة طلبات الدفع والخدمات المباشرة مثل العلاقات المباشرة مع الزبائن والدعم التقني. وتشمل الخدمات المؤسسية أيضاً النشر الإلكتروني والتسجيل القانوني والدعم في حال اللجوء إلى القضاء وإدارة لائحة البريد وخدمات السكرتارية البعيدة والصياغة التقنية والتسويق عن بعد والدعم عن بعد وتصميم المواقع على شبكة الإنترنت.

الحواسيب وما يتصل بها من خدمات: تركيب المعدات الحاسوبية وتنفيذ البرمجيات ومعالجة البيانات وخدمات قواعد البيانات وصيانة وتصليح الآلات والمعدات المكتبية.

خدمات التعليم العالي والتدريب: توفير التعليم والتدريب عبر الحدود بشكل سمعي ومرئي أو من خلال الإنترنت.

الخدمات المالية: خدمات التأمين والخدمات ذات الصلة، بالإضافة إلى الخدمات المصرفية وغيرها من الخدمات المالية.

الخدمات الصحية: الطب العام وطب الأسنان والتمريض والخدمات شبه الطبية والاستشفاء والخدمات الاجتماعية وغيرها من خدمات الرعاية الصحية - وهذه من بين أسرع الصناعات تطوراً في الاقتصاد العالمي. وتشمل الصادرات المباشرة للخدمات ذات الصلة شحن عينات مختبرية وتشخيص الأمراض وآراء ثانية واستشارات عبر وسائل التواصل البريدية التقليدية وعبر الوسائل الإلكترونية، بما في ذلك خدمات التشخيص والمشاورات بشأن تفسير صور الأشعة على الخط.

الخدمات المرتبطة بالإنترنت: بما فيها توفير شبكة الإنترنت نفسها (خدمات الاتصالات) وتوفير المحتوى وخليط من الخدمات التجارية والخدمات المرئية وخدمات الحاسوب وما يتعلق به من خدمات.

الخدمات المهنية: مثل الخدمات القانونية والمحاسبة وتدقيق الحسابات وفرض الضرائب والخدمات المعمارية والهندسية.

إنتاج الأفلام المتحركة: استجابة للطلب المتزايد من جانب استوديوهات تصوير الأفلام المتحركة لمتطلبات التصوير ببعدين (2-D) وبثلاثة أبعاد (3-D).

المصدر: UNCTAD: *World investment report 2004: The shift towards services*, op. cit., p. 150.

هل ينبغي لبلدان آسيا أن تكون قلقة من توريد الخدمات المعززة بتكنولوجيا المعلومات على الصعيد العالمي؟

إن توريد الخدمات المعززة بتكنولوجيا المعلومات وتوزيع العمليات الإدارية على الصعيد العالمي ما زال في بداياته، فالمبالغ المعنية في الوقت الراهن لا تزال ضئيلة نسبياً ولا يزال التصدير يقتصر على حفنة من البلدان. إلا أنه يتزايد بسرعة وقد يكون له أثر هام على العمالة والهيكل الاقتصادية في العديد من بلدان آسيا.

أولاً، إن إسناد الوظائف المساعدة إلى الخارج "قد يسم المرحلة المقبلة في تطور التقسيم الدولي للعمل بشكل بارز. وفي الواقع، يعتبر الأخصائيون في الجغرافيا الاقتصادية هذا الأمر بمثابة الحد القاطع "للتحول العالمي" في النشاط المنتج²⁹. وهناك أسباب وجيهة لا بل ملزمة تجعلنا نتوقع نمواً وتوسعاً في مجال توفير الخدمات المعززة بتكنولوجيا المعلومات على الصعيد العالمي³⁰.

قد يشكل توريد الخدمات المعززة بتكنولوجيا المعلومات على الصعيد العالمي الموجة الضخمة القادمة للعولمة

²⁹ انظر: UNCTAD: *World investment report 2004: The shift towards services*, op. cit., p. 147.

³⁰ جاء على لسان مدير هندي في مؤسسة تعمل في الخارج ما يلي "أي شيء يتاح بسهولة يشكل فرصة للإسباك به". وجاء في مقال آخر أن المهام التي يمكن تنفيذها في مكان آخر لا تحدها إلا مخيلة المدير.

وهل يمكن لبلدان آسيا التطلع إلى تحقيق المكاسب؟ وإذا كان الأمر كذلك، فأى من هذه البلدان؟ "إن الفرص المتاحة أمام جميع البلدان، وليس أقل البلدان نمواً والبلدان التي تمر اقتصاداتها بمرحلة انتقال، لجذب العمالة والوظائف المدرة للدخل فرص مهمة بالرغم من أن من غير الممكن في هذه المرحلة تحديد مدى أهميتها بالضبط. إن القوى الدافعة لإسناد الخدمات إلى الخارج قوية والفوائد الاقتصادية الناشئة عنها هي خير مثال على المكاسب المحققة من التجارة والتخصص. ويحتمل بضغط المنافسة الممارسة على الشركات أن تحث على زيادة إسناد الخدمات إلى الخارج، إذ إن مديري الشركات مرغمون على التفتيش عن طرق جديدة لتحسين قدرتهم التنافسية... إلا أن تحقيق القدرة على التطور والتنافس بشكل كامل لإسناد الخدمات إلى الخارج لن يكون عملية سهلة"³¹.

العديد من البلدان
الآسيوية هي حالياً من
أهم البلدان المضيفة

وحتى الآن، تتركز معظم الخدمات الخارجية في عدد صغير نسبياً من البلدان؛ وقد مثلت أيرلندا والهند وكندا وإسرائيل (وفق هذا الترتيب) أكثر من ٧١ في المائة من إجمالي السوق عام ٢٠٠١. ولكن تظهر بلدان كثيرة أخرى يتواجد العديد منها في آسيا كبلدان مضيفة. وتحل الهند الصدارة في لائحة البلدان الأكثر جاذبية في العالم (انظر الإطار ٣-٤). وتعتبر الفلبين أيضاً بدأً مضيفاً جذاباً، إلى حد ما بفضل الاتساق الثقافي مع الولايات المتحدة ومع الناطقين باللغة الإنكليزية المتميزين بنمط العيش الأمريكي. ومن المتوقع أن ترتفع العمالة في صناعة مراكز الاتصالات من ٢٧٠٠٠ وظيفة في ٢٠٠٣ ليتضاعف العدد في ٢٠٠٤. كما حصل نمو سريع في مراكز الخدمات المتكاملة، ومرد ذلك إلى القوى العاملة عالية المهارة في مجال المحاسبة وإعداد البرمجيات والخدمات المعمارية والتسويق عن بعد وتصميم الرسوم. وفي ماليزيا، تزايدت مراكز التهايف والاتصالات بمعدل بلغ ٢٠٠ في المائة منذ عام ٢٠٠٠، مستفيدة من القوى العاملة متعددة اللغات. أما سنغافورة فهي تستهدف الوظائف الخارجية الطليعية مثل إدارة التشغيل الآلي عن بعد والرعاية الصحية وتشخيص علم الوراثة، وأصبحت أحد المحاور الرئيسية للمقر العام الإقليمي. كما برزت الصين بشكل سريع كمقصد رئيسي للخدمات الخارجية، بما في ذلك تطوير المنتجات الإلكترونية ومراكز الاتصالات والخدمات المالية.

الإطار ٣-٤

نشوء الهند كمصدر للخدمات المعززة بتكنولوجيا المعلومات

إن الاستعانة بمصادر عالمية لتطوير البرمجيات وغيرها من الخدمات المعززة بتكنولوجيا المعلومات كان حافزاً لأداء الهند المدهش في الاقتصاد العالمي. وخلال العقد الماضي، قفزت قيمة الصادرات الهندية من البرمجيات وغيرها من الخدمات من أقل من ٠,٥ مليار دولار أمريكي إلى ١٢ مليار دولار أمريكي في الفترة ٢٠٠٣-٢٠٠٤، وارتفعت حصة هذه الخدمات في إجمالي الصادرات من ٣ إلى ٢١ في المائة بين عامي ١٩٩٦ و٢٠٠٣. كما ارتفعت صادرات الخدمات المعززة بتكنولوجيا المعلومات من ٠,٦ مليار دولار أمريكي في الفترة ١٩٩٩-٢٠٠٠ إلى ٣,٦ مليار دولار في ٢٠٠٤. وتستأثر الولايات المتحدة الأمريكية والمملكة المتحدة بزهاء ٨٢ في المائة من الصادرات، بيد أن الهند تسعى إلى التنوع من خلال الاستفادة من علاقاتها التجارية المتزايدة مع الصين ودول رابطة أمم جنوب شرق آسيا.

وتقوم الشركات الأجنبية بإرسال خدماتها إلى الهند مثل خدمة مساعدة الزبائن والخدمات المالية والموارد البشرية وخدمات الفوترة والدفع والإدارة وتطوير المحتوى وبشكل متزايد أنشطة القيمة المضافة الأعلى مثل الهندسة والتصميم ومعالجة المعارف واللوجستيات. وقد أن صناعة الخدمات هذه تولد حوالي ٢٤٠٠٠٠ وظيفة مع قسم مساعدة الزبائن الذي يمثل ٣٩ في المائة من العمالة والذي سجل أعلى معدل نمو في السنوات الأخيرة. وفي حين استحدث المستثمرون الأجانب فرص عمل جديدة في إعداد البرمجيات في الهند، فإن الشركات الهندية المحلية هي التي تدير صناعة البرمجيات، وقد اكتسبت سمعة جيدة من حيث خدماتها رفيعة الجودة. لقد توسعت العمالة في الشركات الفرعية الأجنبية بسرعة أكبر مما حصل في الشركات المحلية خلال السنوات الخمس الأخيرة. وفيما يتعلق بتطوير البرمجيات، تمثل الشركات الأجنبية حالياً حوالي ٢٠ في المائة من إجمالي العمالة وتمثل الخدمات المعززة بتكنولوجيا المعلومات حوالي ٢٨ في المائة. وهناك بالكاد أي اختلاف حقيقي في كثافة العمالة بين الشركات الأجنبية والمحلية، ولكن الأنشطة التي تتطلب مهارات عالية والكثير من

³¹ انظر:

UNCTAD: *World investment report 2004: The shift towards services*, op. cit., pp. 155-156.

الابتكار في التصميم تولد وظائف أقل من تلك التي تتطلب قدر أقل من المهارة مثل إدخال البيانات. وبالنسبة لإعداد البرمجيات، فإن متوسط عدد الأشخاص المستخدمين لكل مليون دولار أمريكي من الصادرات يعادل توظيف ثلاثين شخصاً. وبالنسبة لقطاع الخدمات المعززة بتكنولوجيا المعلومات إجمالاً، يعادل ذلك ٦٨ شخصاً و٨٨ شخصاً لتطوير المحتوى و٧٩ شخصاً لمساعدة الزبائن. لذا، إن توليد العمالة في البرمجيات ما هو إلا حوالي نصف ما تولده الخدمات المعززة بتكنولوجيا المعلومات.

إن مفتاح "نجاح" الهند يعزى إلى سلسلة من خيارات السياسة الإستراتيجية التي قامت عليها القدرة التصديرية للبلد. ففي السبعينات، أدركت حكومة الهند الطاقات التي ينطوي عليها قطاع البرمجيات وأدخلت في مناهجها الشهادات الأولى للذين يريدون متابعة دراسات في مجال علوم الحاسوب. وقد تم توسيع قدرات التدريب في القطاع الثالث بموجب برنامج تطوير اليد العاملة في مجال الحاسوب، الذي أطلق عام ١٩٨٣. ووضعت المنشآت الخاصة كذلك سلسلة من الدروس. إن النمو السريع في عدد الخريجين من حملة الشهادات في علوم الحاسوب وما يتعلق بها من هندسة وتكنولوجيا كان عاملاً حاسماً لنجاح البرمجيات. ولم تتوقف السياسات العامة عند الاستثمار وترويج التعليم. وقد قامت إدارة الإلكترونيات بدور نشط في إنشاء بنية تحتية للربط الشبكي وتأسيس معارض تكنولوجيا البرمجيات التي تتمتع بوصلات اتصالات عالية السرعة في مدن مثل مومباي وبنغالور. وتم استكمال ذلك باتخاذ تدابير ترويجية مثل الإعفاء من الضرائب والرسوم الجمركية على الواردات والتخفيف المبكر لقوانين التملك الأجنبي. وقد وصف النجاح الهندي بأنه "حالة نموذجية من تدخل الدولة النشط حيث أن الحكومة وضعت الأساس وانطلقت الصناعة بفضل المشاركة الكبيرة من جانب القطاع الخاص". وهناك عامل آخر ساعد النمو الموجه نحو الصادرات في الخدمات المعززة بتكنولوجيا المعلومات، ألا وهو هجرة المتخصصين من الهند في تكنولوجيا المعلومات، الذين وفروا وصلات بين نشوء قطاع صناعة البرمجيات الهندية والشركات القائمة في الخارج.

المصدر:

Based on UNCTAD: *World investment report 2004*, op. cit.; and N. Kumar and K.J. Joseph: *National innovation systems and India's IT capability: Are there any lessons for ASEAN newcomers?* RIS Discussion Paper No. 72/2004 (New Delhi, Research and Information System for the Non-Aligned and other Developing Countries, 2004).

أثار نقل الخدمات إلى الخارج ردات فعل قوية من جانب البلدان المتقدمة، لاسيما الولايات المتحدة حول مسألة خسارة وظائف الكوادر. وفي ٢٠٠٣، طرحت مجلة *Business Week* على غلافها تساؤلاً قاسياً وجهته إلى موظفي المكاتب في الولايات المتحدة وهو "هل أنتم التالون؟" إن الانتعاش الاقتصادي غير المولد للوظائف في الولايات المتحدة والذي يربطه بعض المراقبين بنقل الخدمات إلى الخارج قد جعل المناقشة أكثر حدة، كما أبدت نقابات العمال في الولايات المتحدة قلقاً شديداً. إن مسألة نقل الخدمات إلى الخارج كانت موضوع نقاش حاد خلال التحضير للانتخابات الرئاسية الأخيرة في الولايات المتحدة. ففي كانون الثاني/يناير ٢٠٠٤، وقع رئيس الولايات المتحدة مشروع قانون يمنع الشركات الخاصة التي تحصل على عقود حكومية في الإدارات الفيدرالية للنقل والخزينة من نقل أعمالها إلى الخارج. وعلى صعيد الدولة، تم إدراج أكثر من ١٠٠ مشروع قانون في ما لا يقل عن ٣٦ ولاية للحد من نقل الخدمات إلى الخارج. ويتم مناقشة آثار العمالة الحالية في الإطار ٣-٥ ولكن مدلول مثل هذا القانون يستند إلى ما يمثله من أثر رمزي محتمل على عملية التحرير من خلال وضع سابقة له. إن الحركة الارتجاعية السياسية التي تؤدي إلى الحمائية قد تكون ضارة للبلدان المتقدمة والبلدان النامية على حد سواء، والمطلوب هو سياسات أفضل لسوق العمل من الجانبين.

وتتوقف قدرة البلدان الآسيوية وعددها بالنسبة إلى زيادة فرص العمالة التي توفرها هذه الموجة الجديدة من العولمة، على عدد من العوامل. ومن الواضح أن البلدان التي باستطاعتها أن توفر تكاليف منخفضة تتمتع بميزة كبرى. فحيث تشكل تكاليف العمال، مثل مراكز الاتصالات، ٥٠ إلى ٧٠ في المائة من التكاليف الإجمالية، من الواضح أن أي شركة أمريكية ستجد أنه من الأفضل الانتقال إلى الهند حيث تكون الأجور أكثر انخفاضاً بنسبة ٨٠ إلى ٩٠ في المائة. لكن انخفاض التكاليف ليس إلا عاملاً واحداً، إذ إن توافر العمال ذوي المهارات المناسبة التي تميل إلى أن تكون أكثر تخصصاً وذات مستوى عالٍ، تعتبر عاملاً رئيسياً. إن كفاءة تكنولوجيا المعلومات مهمة ولكنها ليست كافية، فتطوير البرمجيات يتطلب مهارات هندسية وقد تقتضي الخدمات الإدارية مهارات في المحاسبة، بينما تتطلب مراكز الاتصالات مهارات في التفاعل مع الزبائن والتسويق. كما أن المهارات والتقاليد المتعلقة باللغة تقوم بدور رئيسي في اختيار موقع مراكز الاتصالات.

الاستعانة بمصادر
عالمية اعتبرت السبب
في خسارة الوظائف في
البلدان المتقدمة

العوامل المؤثرة على
"إدخال" الخدمات
المعززة بتكنولوجيا
المعلومات إلى آسيا

الإطار ٣ - ٥

هل الاستعانة بمصادر عالمية هي مسؤولة عن خسارة الوظائف في الولايات المتحدة الأمريكية؟

إن نقاد الاستعانة بمصادر عالمية يعتبرون أن الشركات التي تلجأ إلى هذا الأسلوب تصدر الوظائف الأمريكية إلى الخارج وتستفيد على حساب الأمريكيين الذين يخسرون وظائفهم. وهم يعتبرون أن ذلك هو أحد الأسباب الرئيسية للبطالة المرتفعة في الولايات المتحدة وهو يقوِّض الأجور والإعانات الأمريكية. كما أن سبب التراجع الحاد الذي حصل في الفترة ٢٠٠٠-٢٠٠٣ في العمالة في الصناعة التحويلية، مرده بشكل كبير إلى إسناد الخدمات إلى البلدان ذات الأجور المنخفضة مثل الصين. وهم يشيرون إلى اتجاه عدد متزايد من الشركات نحو تحويل وظائف الخدمات المؤسسية إلى بلدان مثل الهند، ويتوقعون أنه سيتم نقل حوالي ٣,٣ مليون في الولايات المتحدة إلى الخارج بحلول عام ٢٠١٥ وأن العمال الأمريكيين الذين سيفقدون وظائفهم سيلقون صعوبة لاسترداد مستوى معيشة مماثل للمستوى الذي اعتادوا عليه.

وتنتج المخاوف بشأن خسارة الوظائف إلى إعطاء الأثر المحتمل لنقل الخدمات إلى الخارج الكثير من الأهمية. وتنشأ الاختلافات جزئياً لأن بعض الدراسات تحيل إلى الآثار الإجمالية على الوظائف في حين تشير دراسات أخرى إلى الأثر الصافي على الوظائف. وفي حين أن كل وظيفة يتم خسارتها بسبب إسنادها إلى الخارج هي خسارة فعلية للوظيفة، يمكن استحداث وظائف جديدة نتيجة لذلك لاسيما في قطاع الخدمات عالية الجودة. وقد وجدت إحدى الدراسات أن مقابل كل دولار يتم إنفاقه على نقل الخدمات إلى الهند، تجني الشركات في الولايات المتحدة بين ١,٢ و ١,١٤ دولار من الأرباح (من حيث تقديم أسعار أكثر انخفاضاً للمستهلكين وتوسيع أسواق الصادرات وزيادة مكاسب للشركات).

ونظراً إلى أن الموارد متنقلة والعمال ينتقلون إلى وظائف جديدة، فإن مثل هذه التغيرات ليست مؤقتة فحسب بل ضرورية أيضاً للازدهار على الأجل الطويل. فآثر الاستعانة بمصادر عالمية ليس مختلفاً عن أثر التغير التقني الذي يجعل بعض الوظائف فائضة ويستحدث وظائف أخرى تكون عادة ذات مستويات أجور أعلى. والأمر ليس مختلفاً عن التحولات الثابتة في أنماط الميزة النسبية في الصناعات التي وجهت نمو التجارة في السابق (الفرق هو أنه في حالة الصناعة، كان العمال هم المتأثرون بينما الآن فإن الكوادر هم الأكثر تأثراً).

وفي الولايات المتحدة، ليس "اللانتماعش الاقتصادي غير المولد للوظائف" صلة كبيرة بالاستعانة بمصادر عالمية بل هو على علاقة بكل ما يمت بصلة إلى الابتكار التكنولوجي. وتشير البيانات المستقاة من إدارة العمل الأمريكية إلى أن ٢,٥ في المائة فقط من إجمالي الخسائر في الوظائف خلال الربع الأول من عام ٢٠٠٤ كانت نتيجة نقل الخدمات إلى الخارج. لكن التغير التكنولوجي يعتبر سبباً مهماً للغاية لخسارة الوظائف. ويتم استبدال أمناء الصناديق في المصارف وموظفي الهاتف والأمناء بأجهزة سحب الأموال الآلية وتكنولوجيات الرد الصوتي وبرمجيات إدارة الأعمال. وبالتالي، فإن مكاسب الإنتاجية تخطت الطلب، لذا هناك حاجة إلى عدد أقل من العمال.

ويجب أن تأخذ المناقشة في الاعتبار الفائض التجاري في الخدمات في الولايات المتحدة؛ والمسألة هي أن صادرات الخدمات في الولايات المتحدة تتميز بمهارات عالية بينما الواردات تتميز بمهارات منخفضة.

المصدر:

UNCTAD: *World investment report 2004: The shift towards services*; and D.W. Drezner: "The outsourcing bogeyman", *Foreign Affairs (New York)*, May/June 2004, Vol. 83, issue 3.

ومن الأمور الحاسمة أيضاً هناك نوعية البنية التحتية، لاسيما الاتصالات الفعالة من حيث الكلفة والتي تنتم بالموثوقية والثبات (بما في ذلك وصلات الألياف البصرية) والتزويد بالطاقة. إن مناطق تجهيز الصادرات التي استخدمت أساساً لجذب الاستثمار الأجنبي المباشر في إنتاج السلع المصنعة المعدة للتصدير تقوم أكثر فأكثر بترويج سلسلة من الأنشطة الخدماتية. كما يتم ترويج هذا النوع من الأنشطة في أنواع أخرى من المناطق الاقتصادية الخاصة وحظائر التكنولوجيا والعلوم ومناطق التنمية الصناعية "عالية التقنية". ومما لا شك فيه أن العوامل المرتبطة بالسياسة العامة تؤثر بدورها على القرار المتعلق باختيار موقع مختلف الخدمات الخارجية - ويتضمن ذلك الترويج النشط من قبل حكومة البلد المضيف من خلال اللوائح التفضيلية والمنح والحوافز. إن النجاح في جذب الخدمات الخارجية قد يكون له حركة تراكمية خاصة به - ففي حالة الهند مثلاً، أدى النجاح في مجموعة من الأنشطة إلى النجاح في أنشطة أخرى، لدرجة أن هناك "أثر السمعة". وبمعنى آخر، إن ما عُرف عن الهند من أنها توفر الدعم الكفؤ والموثوق للخدمات الخارجية قد جذب الآخرين.

تكنولوجيا المعلومات والاتصالات توحد وتقسّم آسيا

تفاقم "الفجوة الرقمية"

إن تكنولوجيا المعلومات والاتصالات هي المؤهل الرئيسي للعولمة فهي تروج التدفق الكفؤ وفعال التكاليف للمعلومات والمنتجات والأفراد ورأس المال عبر الحدود الوطنية والإقليمية. واليوم، تعتبر تكنولوجيا المعلومات والاتصالات من أسرع الصناعات نمواً في العالم، ويتوقع أن تصبح أكبرها. لقد غيرت تكنولوجيا المعلومات والاتصالات الميزة النسبية بين البلدان والمجموعات - لاسيما بجعل المعارف عاملاً أساسياً للإنتاج وبزيادة الرهان على الاستثمار في التعليم والتدريب ونشر المعارف وجعل ثورة قابلية التداول ممكنة في الخدمات، كما ذكرنا سابقاً، وتوليد العمالة المهمة المتصلة بتكنولوجيا المعلومات.

وتتسم الآثار غير الاقتصادية لتكنولوجيا المعلومات والاتصالات بالأهمية نفسها إن لم تكن أكثر أهمية. فمع انتشار الإنترنت والبريد الإلكتروني والخدمات الهاتفية الدولية منخفضة التكلفة والهواتف الخلوية والمؤتمرات الإلكترونية والتلفزيون الساتلي والصحافة الإلكترونية، أصبحت الحكومات والمجتمع المدني والأفراد أكثر توصيلاً فيما بينهم على صعيد العالم. ويمكن لتكنولوجيا المعلومات والاتصالات أن تسرع التنمية الاقتصادية والاجتماعية على حد سواء - تستخدم الكثير من الحكومات حالياً تكنولوجيا المعلومات والاتصالات لترويج الإدارة السديدة من خلال تعزيز تدفقات المعلومات فيما بين الحكومات، وتحسين الصحة العامة والتعليم والخدمات الاجتماعية من حيث النوعية والشفافية والفعالية، وتشجيع المواطنين على المشاركة في عمليات صنع القرارات وإطلاع المواطنين على العمليات والخدمات التي تضطلع بها الحكومة.

وتكمن المشكلة في أنه بالرغم من أن كل البلدان، حتى الفقيرة منها، تزيد من نفاذها إلى تكنولوجيا المعلومات والاتصالات، يبقى معدل التزايد أكثر سرعة في البلدان المتقدمة منه في البلدان النامية، مما يؤدي إلى اتساع "الفجوة الرقمية". وعام ٢٠٠٢، بلغ عدد مستخدمي الإنترنت لكل ١٠٠٠ نسمة ٥٥١,٩ في جمهورية كوريا و٥٠٤,٤ في سنغافورة و٤٨١,٧ في أستراليا و٤٤٨,٩ في اليابان و٣١٩,٧ في ماليزيا و٣١٣,٢ في الإمارات العربية المتحدة و١٠٥,٨ في الكويت و٧٧,٦ في تايلند و٦٤,٦ في المملكة العربية السعودية و٦١,٠ في فيجي و٤٦,٠ في الصين و٤٤,٠ في الفلبين و٣٧,٧ في أندونيسيا و٢٠,٦ في منغوليا و١٨,٥ في فيتنام و١٥,٩ في الهند و١٢,٩ في الجمهورية العربية السورية و١٠,٦ في سري لانكا و٢,٧ في جمهورية لاو الديمقراطية الشعبية و٢,٢ في كمبوديا و١,٥ في بنغلاديش^{٣٢}.

وليست المسألة مسألة نفاذ فحسب. فمثلاً، في غرب آسيا، لم يستحدث إلا القليل من الخدمات والمنتجات والتطبيقات والعمالة التي تستند إلى تكنولوجيا المعلومات والاتصالات، كما أن التجارة الإلكترونية والإدارة الإلكترونية في مرحلتهما الأولى^{٣٣}. إن الشواغل التي أثارها جسامة الفجوة الرقمية جعلت رؤساء الدول والحكومات يقررون خلال قمة الألفية "أن تتاح للجميع" "منافع التكنولوجيات الجديدة".

التكامل والتعاون الإقليميان في آسيا

حتى في عالم يتجه نحو العولمة، تبقى عملية النهوض بالعمالة أساساً مسؤولية وطنية. "وفي هذا السياق، لا بد للمجتمع الدولي من أن يضمن أن الحكومات الوطنية في الدول النامية تستطيع استخدام التجارة والاستثمار الأجنبي المباشر كأداتين للنهوض بالعمالة وأنه يجب أن يكون لها القدرة

"نقطة الانطلاق" بين
السياسات الوطنية
وتعددية الأطراف

³² أنظر:

United Nations Development Programme (UNDP): *Human development report 2004: Cultural liberty in today's diverse world* (New York, 2004), pp. 180-183.

³³ أنظر:

G. Accascina: *Information and communication technology for development in the Arab States: Overview, considerations and parallels with Asia*, (UNDP).

على استخدام هاتين الأداتين بشكل فعال³⁴. ولم تتوقف منظمة العمل الدولية عن تقديم المساعدة للبلدان الآسيوية في هذا المجال، لكن جداول أعمال السياسات الوطنية مقيدة بشكل متزايد بالأحداث والقوى الخارجية والترابط والتواصل المتزايد بين الناس والاقتصادات والبلدان.

منافع التكامل والتعاون الإقليميين

يمكن اعتبار ترتيبات التكامل والتعاون الإقليميين بمثابة "نقطة الانطلاق" بين السياسات الوطنية وتعددية الأطراف في اقتصاد عالمي مفتوح تماماً، وهي "توفر الكثير من المزايا نفسها التي توفرها تعددية الأطراف ولكن على نطاق أضيق"³⁵. وفي سياق التباطؤ الذي شهدته العمليات متعددة الأطراف لترويج المزيد من الانفتاح في الاقتصاد العالمي، يمكن للتعاون الإقليمي أن يكون فعالاً في مساعدة البلدان على مواجهة تحديات العولمة والاستفادة من مزايا التكاملية الناشئة بينها.

ويشير تقرير اللجنة العالمية المعنية بالبعد الاجتماعي للعولمة³⁶ إلى عدد من أسباب تشجيع التكامل والتعاون الإقليميين، ومنها:

- يمكن للتكامل والتعاون الإقليميين أن يمنحا الإمكانات للناس وللبلدان من أجل إدارة القوى الاقتصادية العالمية بشكل أفضل عن طريق الزيادة الفعالة لحجم الأسواق المحلية، وتعزيز القدرة على الصمود للتقلبات الاقتصادية الخارجية وتوهين تداعيات الصدمات الخارجية بين البلدان المجاورة.
- يمكن للتكامل والتعاون الإقليميين أن يعززا أيضاً من القوة التفاوضية للبلدان الصغيرة، عندما تعمل معاً، والتي قد لا يكون لها بخلاف ذلك صوت على الصعيد الدولي.
- يمكن للتكامل والتعامل الإقليميين أن يبنيا القدرات المطلوبة للاستفادة من الفرص العالمية. وكثيراً ما يتطلب الاستثمار في المهارات والبنية التحتية والأبحاث (بما في ذلك وضع قواعد بيانات/معلومات إقليمية) والتكنولوجيا ودعم الابتكار قدراً كبيراً من الجهود التي تبذل بصورة أسرع على الصعيد الإقليمي. ومن الأسهل أن يستفاد من وفورات الحجم في الأسواق الكبرى.
- الأطر المشتركة للوائح المالية والحقوق في العمل والتنسيق الضريبي والحوافز الاستثمارية تعد أهدافاً إقليمية عملية يمكن أن تساعد على منع أي مخاطر بشأن "الانزلاق إلى الهاوية" في هذه المجالات.
- يستطيع التكامل والتعاون الإقليميين أن يحسنا من الظروف التي يتصل في ظلها الناس بالاقتصاد العالمي. ومن بين الشواغل الإقليمية مثلاً تنقل الناس عبر الحدود، والوقاية ومعالجة الأمراض المعدية ومنها فيروس نقص المناعة البشرية/الإيدز ومنع الاتجار ونظم الإنذار المبكر للكوارث.

الأقلمة في آسيا

بدأت الأقلمة في آسيا بالتعاون من جانب المجموعات شبه الإقليمية. وتألقت رابطة أمم جنوب شرق آسيا في أواخر الستينات، لكن التعاون الاقتصادي والتجاري الحالي لم يبدأ إلا عام ١٩٧٧ مع ترتيبات التجارة التفضيلية لرابطة أمم جنوب شرق آسيا. وانضمت بلدان جنوب آسيا إلى رابطة جنوب آسيا للتعاون الإقليمي في أوائل السبعينات. كما تم تأسيس منتدى جزر المحيط الهادئ في أوائل السبعينات، ولكن غالباً ما استمر الأعضاء في اختيار النهج الوطنية عوضاً عن الحلول الإقليمية. غير أنه في عام ٢٠٠٣، قرر زعماء منتدى جزر المحيط الهادئ إعادة النظر في التعاون

³⁴ أنظر:

ILO: *Trade, foreign investment and productive employment in developing countries*, op. cit., p. 11.

³⁵ أنظر:

UNESCAP: *Meeting the challenges in an era of globalization by strengthening regional development cooperation*, (New York, 2004), p. 24.

³⁶ اللجنة العالمية المعنية بالبعد الاجتماعي للعولمة: *عولمة عادلة، توفير الفرص للجميع* (جنيف، مكتب العمل الدولي، ٢٠٠٤)، الصفحات ٦٦-٦٩. انظر أيضاً:

UNESCAP: *Meeting the challenges in an era of globalization by strengthening regional development cooperation*, op. cit., pp. 24-26.

الإقليمي وتنشيطه. ويجري إعداد خطة المحيط الهادئ لاعتمادها في تشرين الأول/ أكتوبر ٢٠٠٥، بهدف تعزيز الصلات بين النمو الاقتصادي والتنمية المستدامة والإدارة السديدة والأمن. وقد استهلّت جامعة الدول العربية ذلك مباشرة بعد نهاية الحرب العالمية الثانية، فيما اجتمع عقد أعضاء دول مجلس التعاون الخليجي في أوائل الثمانينات.

واتجهت هذه المجموعات شبه الإقليمية في آسيا إلى التركيز على التجارة والتعاون الاقتصادي. وبشكل عام، تغطي ترتيبات التكامل الإقليمي مناطق التجارة الحرة^{٣٧} وترتيبات التجارة التفضيلية^{٣٨} والاتحادات الجمركية. وعادة، كانت آسيا الأقل "أقلمة" فيما يتعلق باتفاقات التجارة الإقليمية المبلّغ عنها لمنظمة التجارة العالمية. ولكن، خلال السنوات القليلة الماضية، أصبحت آسيا على الأرجح الإقليم الأكثر نشاطاً، مع إبرام حوالي ٤٨ اتفاقاً للتجارة الإقليمية مبلّغاً إلى منظمة التجارة العالمية، والعديد من الاتفاقات الوشكة.

ويجري كذلك الترويج للتعاون من خلال مجموعات شبه إقليمية مشتركة مثل رابطة التعاون الاقتصادي لآسيا والمحيط الهادئ وبلدان اتفاق بانكوك ومبادرة خليج البنغال للتعاون التقني والاقتصادي متعدد القطاعات ومنظمة شنغهاي للتعاون. ويشار إلى بعض هذه الجهود المبذولة في عملية التكامل في الإطار ٣ - ٦.

لقد ازدادت الاتفاقات التجارية ثنائية الأطراف شعبية في آسيا. وتتعدى هذه الاتفاقات خفض التعريفات وغيرها من الحواجز التجارية لتشمل تكاملاً أوسع للتجارة من خلال تناسق مجموعة واسعة من الممارسات والإجراءات والمعايير التجارية. ولقد برزت كل من سنغافورة وتايلاند وكلاهما آسيويين يتمتعان بأعلى عدد من الاتفاقات التجارية الثنائية الكاملة، تتبعهما اليابان والصين والهند. أما جمهورية كوريا التي بقيت مستبعدة حتى عام ٢٠٠٤، فقد بذلت جهوداً متضافرة جداً وهي تهدف إلى إبرام اتفاقات تجارية حرة ثنائية مع ما لا يقل عن ١٥ دولة بحلول عام ٢٠٠٧^{٣٩}. كما حاولت ماليزيا أن تلحق بالآخرين من خلال التفاوض بشأن الصفقات التجارية مع شركائها الاقتصاديين الرئيسيين. ويشكل الاتفاق التجاري بشأن توثيق العلاقات الاقتصادية بين أستراليا ونيوزيلندا عنصراً مهماً في العلاقات الاقتصادية بين هذين البلدين المجاورين.

وفي الوقت نفسه، كان هناك زيادة في عدد الاتفاقات التجارية الحرة الموجهة إلى الخارج، وهي تربط ما بين المناطق دون الإقليمية والقارات. ويتمركز هذا التكامل في شرق وجنوب شرق آسيا. وتعتبر رابطة أمم جنوب شرق آسيا + ٣ (اليابان وجمهورية كوريا والصين) مركز اهتمام متزايد. لكن التعاون بين رابطة أمم جنوب شرق آسيا والهند يتزايد أيضاً. وفي غرب آسيا، تقوم البلدان الستة لمجلس التعاون الخليجي بالعمل على إعداد اتفاق التجارة الحرة سريعة الوتيرة مع الأعضاء الخمسة والعشرين في الاتحاد الأوروبي.

إن التشابك الحالي للاتفاقات التجارية ثنائية الأطراف يؤدي إلى الإرباك والقلق. والسؤال المهم الذي يطرح هو معرفة ما إذا كانت هذه المبادرات الثنائية تعد بمنافع اقتصادية أكبر مما يعد به نهج التحرير على صعيد الإقليم أو نهج منظمة التجارة العالمية. والقلق هو أن الاتفاقات الثنائية بين فرادى البلدان قد تتجه إلى تجزئة التكامل والتعاون الإقليميين أكثر منه إلى تعزيزهما. إن المبادرات التي تقارب المناطق دون الإقليمية في آسيا تتمتع بإمكانية كبيرة لتعزيز الهوية الآسيوية الحقيقية ولضمان أن تكون آسيا قادرة على العمل بشكل فعال كمنطقة للإنتاج الكفؤ تتمتع بفرص معززة للتجارة العالمية.

إن بعض الاتفاقات التجارية ثنائية الأطراف قد تجاوزت تجارة البضائع لتشمل الحركة الدولية في الخدمات واليد العاملة. وعلى سبيل المثال، يسعى الاتفاق الإطاري لرابطة أمم جنوب شرق آسيا بشأن الخدمات (١٩٩٥) إلى زيادة التجارة في الخدمات بين البلدان الأعضاء. إن الاتفاق الإطاري

تكاثر الاتفاقات التجارية الثنائية والأقليمية

³⁷ معرفة في المادة ٢٤، الفقرة ٨(٦)، من الاتفاق العام بشأن التعريفات الجمركية والتجارة بأنها تتكون من "مجموعة من اثنتين أو أكثر من الأراضي الجمركية تكون فيها الرسوم وغيرها من الأحكام التجارية التقييدية... ملغاة بشكل أساسي على كل التجارة...."

³⁸ ترتيبات التجارة التفضيلية معرفة في الفقرة ٢(ج) من بند التمكين من الاتفاق العام بشأن التعريفات الجمركية والتجارة، بأنها تلك "التي تبرم بين الأطراف الأقل نمواً بالنسبة للتخفيض أو الإلغاء المتبادل للرسوم... على البضائع المتبادلة فيما بينها."

³⁹ على حد ما ذكر في: Korea Herald, Asia News Network, Seoul, 1 Apr. 2005.

الإطار ٣ - ٦

كيانات إقليمية مختارة واتفاقاتها التجارية المصاحبة

الكيان/المنتدى	سنة التأسيس	الأهداف والمهام ^(١)	اتفاقات/ إعلانات التجارة الرئيسية
آسيا والمحيط الهادئ			
رابطة أمم جنوب شرق آسيا ^(٢)	1967	تسريع النمو الاقتصادي والتقدم الاجتماعي والتطور الثقافي في الإقليم، وترويج السلم والاستقرار الإقليميين	منطقة التجارة الحرة لرابطة أمم جنوب شرق آسيا (AFTA، ١٩٩٢)
منتدى جزر المحيط الهادئ ^(٣)	1971	تعزيز الرفاه الاقتصادي والاجتماعي لسكان جنوب المحيط الهادئ	الاتفاق التجاري لبلدان جزر المحيط الهادئ ^(٤) (PICTA، ٢٠٠١) اتفاق المحيط الهادئ بشأن توثيق العلاقات الاقتصادية ^(٥) (PACER، ٢٠٠١)
رابطة جنوب آسيا للتعاون الإقليمي ^(٦)	1985	ترويج رفاه شعوب جنوب آسيا وتحسين نوعية حياتهم من خلال النمو الاقتصادي السريع والتقدم الاجتماعي والتطور الثقافي في الإقليم	ترتيب التجارة التفضيلية لرابطة جنوب آسيا للتعاون الإقليمي (SAPTA، ١٩٩٣) لمنطقة التجارة الحرة لجنوب آسيا (SAFTA، ٢٠٠٤)
رابطة التعاون الاقتصادي لآسيا والمحيط الهادئ ^(٧)	1989	تعزيز النمو والازدهار الاقتصادي في الإقليم وتقوية مجتمع إقليم آسيا والمحيط الهادئ	إعلان بوغور (١٩٩٤)
مبادرة خليج البنغال للتعاون التقني والاقتصادي متعدد القطاعات ^(٨)	1997	توفير الازدهار الاقتصادي والاجتماعي على أساس المساواة، وتعزيز المنافع المشتركة في الجوانب الاقتصادية والاجتماعية والتكنولوجية	الاتفاق الإطاري بشأن منطقة التجارة الحرة لمبادرة خليج البنغال للتعاون التقني والاقتصادي متعدد القطاعات (المفاوضات قيد الإجراء)
غرب آسيا			
جامعة الدول العربية ^(٩)	1945	تعزيز الروابط بين الدول الأعضاء وتنسيق سياساتها وترويج مصالحها المشتركة	منطقة التجارة الحرة للدول العربية (PAFTA، ١٩٩٧)
مجلس التعاون الخليجي ^(١٠)	1981	آثار التنسيق والتكامل والتوصيل البيني بين الدول الأعضاء في مجالات مثل الاقتصاد والشؤون المالية والتجارة والجمارك والسياحة والقوانين والإدارة	الاتفاق الاقتصادي الموحد (١٩٨١) الاتحاد الجمركي لبلدان مجلس التعاون الخليجي (٢٠٠٣)

(١) مستقاة من مواقع الإنترنت لكل كيان من الكيانات. (٢) بروناي دار السلام، كمبوديا، أندونيسيا، جمهورية لاو الديمقراطية الشعبية، ماليزيا، ميانمار، الفلبين، سنغافورة، تايلند، فيتنام. (٣) أستراليا، جزر الكوك، ولايات ميكرونيزيا الموحدة، فيجي، كيريباتي، ناورو، نيوزيلندا، نيوي، بالاو، بابوا غينيا الجديدة، جزر مارشال، ساموا، جزر سليمان، تونغا، توفالو، فانواتو. (٤) باستثناء أستراليا ونيوزيلندا. (٥) بما في ذلك أستراليا ونيوزيلندا. (٦) بنغلاديش، بوتان، الهند، ملديف، نيبال، باكستان، سري لانكا. (٧) أستراليا، بروناي دار السلام، كندا، شيلي، الصين، هونغ كونغ- (الصين)، إندونيسيا، اليابان، جمهورية كوريا، ماليزيا، المكسيك، نيوزيلندا، بابوا غينيا الجديدة، بيرو، الفلبين، الاتحاد الروسي، سنغافورة، تايوان (الصين)، تايلند، الولايات المتحدة، فيتنام. (٨) بنغلاديش، بوتان، الهند، ميانمار، نيبال، سري لانكا، تايلند. (٩) الجزائر، البحرين، جزر القمر، جيبوتي، مصر، العراق، الأردن، الكويت، لبنان، الجماهيرية العربية الليبية، موريتانيا، المغرب، عمان، فلسطين، قطر، المملكة العربية السعودية، الصومال، السودان، الجمهورية العربية السورية، تونس، الإمارات العربية المتحدة، اليمن. (١٠) البحرين، الكويت، عمان، قطر، المملكة العربية السعودية، الإمارات العربية المتحدة، اليمن.

حول منطقة استثمار رابطة أمم جنوب شرق آسيا (١٩٩٨) يغطي حركة العمال ذوي المهارات داخل الإقليم. ولرابطة أمم جنوب شرق آسيا مشروع جار حالياً لترويج حركة العمال ذوي المهارات العالية في المنطقة دون الإقليمية من خلال اتفاق الاعتراف المتبادل بالمؤهلات في مهن وأشغال مختارة. وتشمل اتفاقات الشراكة الاقتصادية التي أبرمتها اليابان مع سنغافورة الفلبين حركة العمال ذوي المهارات، لاسيما حركة الممرضات ومقدمي الرعاية المرخص لهم. وفي حين أن الأحكام

المحددة الخاصة بحركة العمال لم يتم الاتفاق عليها بعد في إطار رابطة التعاون الاقتصادي لآسيا والمحيط الهادئ ورابطة جنوب آسيا للتعاون الإقليمي، فلا بد من استهلال مبادرات لتسهيل حركة الناس الذين يسافرون للعمل داخل المناطق، إلا أن الحركة المؤقتة للعمال غير المهرة لم تسترع الكثير من الانتباه بموجب هذه الأطر.

٤- المجالات الرئيسية الأربعة للعمل اللائق في آسيا

إن جميع المجالات الأربعة للعمل اللائق - أي العمالة والحقوق والحماية والحوار - أساسية لتحقيقه في آسيا. ويركز الجزء الأول من هذا التقرير¹ على أهمية إتباع نهج شامل إزاء العمل اللائق يكون متكاملًا وبراغي مسائل المساواة بين الجنسين. إلا أنه توخياً لتيسير طرح مناقشة مركزة في أربع اجتماعات متوازية خلال الاجتماع الإقليمي الآسيوي الرابع عشر، يختار هذا الفصل أربعة جوانب لا غنى عنها لتحقيق العمل اللائق في آسيا، كما يسلط الضوء على اعتبارات السياسة العامة على المستويين الوطني والإقليمي. ويعرض موضوع الإدارة السديدة بوصفه جانباً أساسياً من الجوانب الوثيقة الصلة أيضاً بجوانب أخرى للعمل اللائق.

"١" القدرة التنافسية والإنتاجية وفرص العمل في سياق يتسم بالعولمة

القدرة التنافسية للبلدان الآسيوية

جاء تصنيف سنغافورة في التقرير العالمي للقدرة التنافسية للفترة ٢٠٠٤-٢٠٠٥، الصادر عن المنتدى الاقتصادي العالمي في إطار مؤشر القدرة التنافسية على النمو، في المرتبة السادسة واليابان في المرتبة التاسعة وأستراليا في المرتبة الرابعة عشرة والإمارات العربية المتحدة في المرتبة السادسة عشرة. ويتألف مؤشر القدرة التنافسية على النمو من ثلاث ركائز هامة للنمو الاقتصادي وهي: جودة بيئة الاقتصاد الكلي؛ حالة المؤسسات العامة في البلد؛ سهولة التكنولوجيا فيه. وتشمل البلدان الآسيوية الأخرى التي ترد في عداد البلدان الخمسين الرائدة في العالم، نيوزيلندا (في المرتبة الثامنة عشرة) وهونغ كونغ، الصين (في المرتبة الحادية والعشرين) وجمهورية كوريا (في المرتبة التاسعة والعشرين) وماليزيا (في المرتبة الحادية والثلاثين) وتايلند (في المرتبة الرابعة والثلاثين) والأردن (في المرتبة الخامسة والثلاثين) والصين (في المرتبة السادسة والأربعين). وبالمقارنة بعام ٢٠٠٣، سجلت اليابان (التي قفزت من المرتبة الحادية عشرة) وإندونيسيا (التي قفزت من المرتبة الثانية والسبعين إلى المرتبة التاسعة والستين) تحسناً طفيفاً فيما هبطت مرتبة جمهورية كوريا

تتوقف القدرة التنافسية
على الإدارة السديدة

¹ مكتب العمل الدولي: العمل اللائق في آسيا: تقرير عن النتائج للفترة ٢٠٠١-٢٠٠٤، تقرير المدير العام، الجزء الأول، الاجتماع الإقليمي الآسيوي الرابع عشر، بوسان، تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٥.

(من المرتبة الثامنة عشرة إلى التاسعة والعشرين) وفيتنام (من المرتبة السنتين إلى السابعة والسبعين) هبوطاً حاداً. وارتبط هبوط مرتبة جمهورية كوريا بصفة خاصة ببيئة الاقتصاد الكلي فيما كان انخفاض القدرة التنافسية لفيتنام مرتبطاً تحديداً بالمؤسسات العامة والتكنولوجيا. وتشمل البلدان الأخرى التي سجلت معدلات هبوط حادة في القدرة التنافسية على النمو، الفلبين وباكستان.

ويفيد تدبير تكميلي وهو مؤشر القدرة التنافسية على الأعمال في تقييم أسباب الاقتصاد الكلي الأساسية التي تحدد المستوى المستدام للرائحة للإنتاجية في بلد معين. ويستند هذا المؤشر إلى مدى تطور ممارسات واستراتيجيات التشغيل الخاصة بالشركات وجودة بيئة الاقتصاد الكلي المحيطة بالأعمال التي تتنافس فيها الشركات. وفي الفترة ما بين ٢٠٠٣ و٢٠٠٥، سجلت اليابان أعلى معدل تحسن مطلق في مؤشرها، ويعزى ذلك أساساً إلى التطور المتزايد للسوق المالية وتحسن جودة الخدمات الإدارية. وقفزت إندونيسيا ١٨ مرتبة لتحل المكانة الرابعة والأربعين فيما ارتفعت الهند ثمان مراتب واستأثرت بالمكانة الثلاثين.

الميزة التنافسية القائمة
على الأيدي العاملة
الوفيرة والرخيصة ميزة
سريعة الزوال

وتعد وفرة الأيدي العاملة وقلة تكلفتها عاملاً إنتاجياً يضيف على كثير من البلدان النامية الآسيوية ميزة تنافسية. ويمكن للأيدي العاملة بالتركيز على عامل الوفرة أن تمثل استراتيجية مثرية للعمالة ومعززة للإنتاجية. إلا أن صانعي السياسات ينبغي أن يسلّموا بما تنطوي عليه هذه الاستراتيجية من قيود وبطابعها العارض. أولاً، يمكن أن يكون للأيدي العاملة الرخيصة تأثير محدود على الميزة التنافسية اللازمة لجذب رأس المال الأجنبي. كما أن الأيدي العاملة الوفيرة والرخيصة ليست العامل الوحيد الذي يجتذب المبالغ الكبيرة من الاستثمار المباشر الأجنبي إلى داخل البلاد. إذ توجد عوامل أخرى لها وقع أكبر من قبيل: انفتاح سياسات التجارة والاستثمار ونوعية القوة العاملة وإمكانات السوق المحلية^٢. وثانياً، يتضح من المثال الوارد عن "الاقتصادات الإعجازية" الآسيوية أن الميزة التنافسية القائمة على الاستخدام المكثف للأيدي العاملة الرخيصة وغير الماهرة نسبياً لها طابع سريع الزوال. وقد تقوضت القدرة التنافسية لهذه الاقتصادات لأن بلدان من قبيل بنغلاديش والهند والصين وفيتنام تعلمت تصنيع المنتجات بسعر أرخص. ولذا، ركزت اهتمامها بدرجة أكبر على التكنولوجيا الحديثة وتنمية الموارد البشرية والإنتاج ذي القيمة المضافة الأكبر وصعدت سلم سلاسل القيمة. وأسهمت هذه الاستراتيجية ليس فقط في الحفاظ على القدرة التنافسية بل أيضاً في الاستيلاء على نصيب أوفر من منافع العولمة.

أهمية إنتاجية الأيدي العاملة بالنسبة إلى القدرة التنافسية والحد من الفقر

جوهر القدرة التنافسية
هو زيادة إنتاجية الأيدي
العاملة. وتعتمد الإنتاجية
على مهارات القوى
العاملة وجودة تنظيم
العمل وعلاقات العمل
السليمة

يتمثل جوهر القدرة التنافسية في زيادة إنتاجية اليد العاملة لأنها مفتاح لضمان نمو متواصل وطويل الأجل على مستوى الشركات والمستوى الوطني. والمصدر الرئيسي لنمو الإنتاجية هو التغيير التكنولوجي الذي يقتضي بدوره قوى عاملة على مستوى مرتفع من التعليم والمهارة. وإضافة إلى ذلك، وبالنظر إلى الحاجة إلى رفع الكفاءة باستمرار في سياق التغيير السريع التكنولوجي والتنظيمي، ينبغي أن يكون العمال قادرين على تحسين مهاراتهم على الدوام لتلبية احتياجات أماكن العمل. وفي بيئة من هذا القبيل، تشكل القدرة على تلقي التدريب أو القدرة الفردية على الاستيعاب عاملاً أهم بكثير من مؤهلات العامل ومهاراته المهنية الأولية التي تمكنه من دخول السوق^٣.

وتواجه كثير من الأمم الآسيوية تحدياً مزدوجاً يتمثل في الاستثمار بدرجة أكبر في الموارد البشرية وإصلاح مضمون التعليم وأشكاله. وينبغي للبلدان التي تتسع فيها شريحة الشباب من السكان مثل بلدان شرق وجنوب آسيا أن تضمن أن يتيح التعليم الأولي الذي يتلقاه العمال إعدادهم لتلبية الاحتياجات الحاضرة والمستقبلية على السواء، فيما تحتاج البلدان التي يغلب فيها شيوخ السكان إلى التركيز على التعلم المتواصل للحفاظ على قابلية القوى العاملة "المتشيخة" للاستخدام.

^٢ أنظر:

I. Ismail: "Human resource competitiveness and inflow of foreign direct investment to the ASEAN region", in *Asia-Pacific Development Journal*, Vol. 9, No. 1, June 2002, pp. 89-107

^٣ أنظر: ADB: *Asian Development Outlook 2003* (Manila, 2003)

ويمثل النمو في الإنتاجية المصدر النهائي لرفع مستويات المعيشة لأن جزءاً من مكاسب الإنتاجية يمكن توزيعها على العمال في شكل أجور عالية أو تقليص وقت العمل أو كليهما. وعلى نحو ما سبق التأكيد عليه في التقرير، يكتسي نمو الإنتاجية أهمية أساسية بالنسبة إلى الفقراء، ذلك لأن "الفقر لا ينبع من غياب النشاط الاقتصادي وإنما من انخفاض الطبيعة الإنتاجية لهذا النشاط"^٤. غير أنه تجدر الإشارة أيضاً إلى أن زيادة الإنتاجية لا تنطوي على إمكانات تتيج الحد من الفقر إلا "عندما توزع المكاسب بصورة عادلة عن طريق الأخذ بسياسات ملائمة للأجور والضرائب. ومع توافر هذه السياسات، تصبح المكاسب الناجمة عن الإنتاجية أيضاً سبيلاً إلى النمو غير التضخمي"^٥.

وتتفاوت المنافع التي حققتها آسيا حتى الآن من مكاسب الإنتاجية. وعلى مدى العقود الأخيرة انخفضت حصة الأيدي العاملة من الدخل القومي في كثير من البلدان. "وفي الواقع، ماقتى ارتفاع الأجور، لكن بوتيرة بطيئة أو بمعدل نمو أقل من معدل نمو الإنتاجية، يمثل علامة للاقتصادات الإعجازية في شرق آسيا الموجهة نحو الصادرات"^٦. وأدى تسارع النمو الاقتصادي فضلاً عن مكاسب الإنتاجية إلى زيادة الأجور الحقيقية في بعض البلدان، فيما تظل ساعات العمل طويلة بل طويلة جداً في بعض الحالات. ومنذ عام ١٩٩٠، ارتفعت الأجور الحقيقية للتصنيع إلى أكثر من الضعف في الصين مبيئة التسارع المذهل للنواتج ونمو الإنتاجية في هذا القطاع. وكان هناك أيضاً مكاسب كبيرة في الأجور الحقيقية في بعض البلدان الأخرى لشرق آسيا ولجنوب شرقها والتي تتسارع وتيرة نموها. إلا أن الأجور الحقيقية للتصنيع كانت راكدة في جنوب آسيا وبعض جزر المحيط الهادئ.

وفي الوقت نفسه، لا تزال ساعات العمل طويلة في آسيا - أطول بكثير من غيرها من الأقاليم. إذ يزيد متوسط ساعات عمل المستخدمين عن ٤٦ ساعة في الأسبوع في الهند وفيتنام وسنغافورة وجمهورية كوريا، وتعمل شريحة كبيرة من القوى العاملة ولاسيما النساء ساعات طويلة للغاية (تزيد على ٥٠ ساعة في الأسبوع). وهبطت معدلات الفقر على الرغم من أن كثيراً من البلدان من المرجح لها أن تخطى مرمى تحقيق الأهداف الإنمائية للألفية.

تعزيز نمو العمالة ونمو الإنتاجية على السواء

يمكن فقدان الوظائف نتيجة تحسينات في الإنتاجية على غرار ما حدث في قطاع التصنيع في الصين وجمهورية كوريا واليابان. بيد أنه على المدى الطويل لا ضرورة للمعاوضة بين نمو الإنتاجية والعمالة على المستوى الوطني. ففقدان الوظائف في مكان ما يمكن موازنته بخلق وظائف في منطقة أخرى، كما يمكن التعويض عن فقدان الوظائف في قطاع ما باكتساب وظائف في قطاع آخر. ويمكن أن تؤدي معدلات الزيادة في الإنتاجية في قطاع ما إلى تغيير تركيبة طلبات المستهلك على نطاق الاقتصاد. وإحدى النتائج الناجمة عن ذلك هي نمو العمالة الكلي مع أن النمو لن يحدث بالضرورة في القطاع الذي يحصد مكاسب الإنتاجية.

ويجب ألا يكون المقصود بوضع استراتيجية تركز على خلق فرص العمالة التضحية في الإنتاجية. وينبغي أن تنطوي الاستراتيجية الرامية إلى زيادة الإنتاجية والعمالة على المدى الطويل على استراتيجية مزدوجة ترمي إلى "الاستثمار في قطاعات الاقتصاد المتنامية بصورة دينامية وفي الوقت ذاته إلى بناء القدرات في قطاعات تستخدم فيها أكثرية الأيدي العاملة"^٧.

ويمكن أن تشمل القطاعات الدينامية قطاع الخدمات الذي يمثل، على نحو ما هو مبين في الفصل السابق، أسرع القطاعات نمواً في البلدان الآسيوية. إلا أن العمالة في قطاع الخدمات تقوم على طرفي طيف العمل اللائق على السواء. ويمكن أن تدل زيادة العمالة في قطاع الخدمات إما على

لا ضرورة للمعاوضة
بين نمو الإنتاجية وخلق
فرص العمل

٤ انظر

ILO: *World Employment Report 2004-05: Employment, productivity and poverty reduction* (Geneva, 2005).

٥ مكتب العمل الدولي: وثيقة مجلس الإدارة، GB.286/ESP/1(Rev.)، الفقرة ٩.

٦ انظر: ILO: *World Employment Report 2004-05*, op. cit., p. 98.

٧ المرجع نفسه، ص ١٣.

انتقال ناجح للاقتصاد إلى مستويات أعلى للإنتاجية أو ارتفاع عدد الأشخاص العاطلين عن العمل غير المعلنين في الخدمات ذات الإنتاجية المنخفضة، من قبيل التجارة الصغيرة والخدمات الشخصية^٨. والحاجة المطروحة هي دخول الأسواق الخاصة بالخدمات المعززة بتكنولوجيا المعلومات وبوجه خاص عن طريق تعزيز العوامل المحددة في الفصل السابق (انظر الإطار ٣-٤ بشأن عوامل نجاح الهند). ويشمل هذا الأمر الاستثمار في التعليم والتدريب للنهوض بالكفاءة في مجال تكنولوجيا المعلومات والاتصالات وما يرتبط بها من مهارات، وتوفير هيكل أساسي جيد وسياسات ترويجية لاجتذاب الاستثمار الأجنبي المباشر في هذه الخدمات. ومن الأهمية بمكان أن تشمل أي استراتيجية مخصصة لتنفيذ تكنولوجيا الاتصالات والمعلومات بصورة فعالة على التوفيق بين بنى تنظيمية مؤسسية وصناعية وخاصة بالعمل وبين علاقات صناعية سليمة بغية التأثير إيجابياً في القدرة التنافسية والنمو والعمالة اللائقة.

ولا بد من توافر روابط أمامية وخلفية في سلسلة التوريد فيما بين القطاعات سريعة النمو وتلك القطاعات التي تهيم عليها اليد العاملة. وبشكل القطاع المتنامي لتكنولوجيا المعلومات والاتصالات في الهند خير مثال على ذلك. إذ في الوقت الحاضر يستخدم هذا القطاع زهاء ٨٠٠ ٠٠٠ شخص ومن المتوقع أن يرتفع هذه الرقم ليصل إلى مليوني شخص بحلول عام ٢٠٠٨. ولا يمثل هذا الرقم سوى ٠,٥ في المائة من القوى العاملة البالغة ٤٠٠ مليون شخص^٩. وبالتالي فإن التحدي المائل هو توسيع نطاق قطاع تكنولوجيا المعلومات والاتصالات وفي الوقت نفسه توثيق الروابط مع القطاعات الأخرى في الاقتصاد-القطاعات التي تستخدم أكثرية الأيدي العاملة.

وقد لا يكفي وضع استراتيجية للاستثمار فقط في قطاعات دينامية سعياً إلى "تحقيق القفزات" للحد من الفقر ويرجع ذلك بصفة أساسية إلى أن القطاعات الأسرع نمواً قد لا تكون في كثير من الأحيان هي القطاعات التي تعمل فيها أكثرية الناس. إذ إن عدم اليقين من تأثير الاستثمار الأجنبي المباشر في العمالة على نحو ما نوقش في الفصل ٣، يؤكد أهمية عدم إهمال القطاعات المحلية. وينبغي للبلدان النامية ألا ترتكب خطأ السعي إلى اجتذاب الاستثمار الأجنبي المباشر إلى حد الاستخفاف بالقطاعات المحلية (ناهيك عن التضحية بظروف العمل اللائقة وحماية التعاملات).

ويمثل التركيز على القطاعات التي تستخدم أكثرية العاملين أحد السبل الكفيلة بتحقيق التوازن بين العمالة والإنتاجية على المدى المتوسط والطويل على السواء. ويعني هذا الأمر بالنسبة إلى البلدان النامية الآسيوية الاستثمار في قطاعات النمو الاستراتيجية من خلال اكتساب المعرفة المعقدة في أماكن أخرى وإضفاء الصبغة الدولية عليها إذا ما أريد لهذه البلدان اللحاق بالركب في الوقت الذي تعمل فيه على تحسين إنتاجية العمال في القطاعات التي تتسم تقليدياً بالإنتاجية المنخفضة مثل الزراعة والاقتصاد الحضري غير المنظم. وهذا يعني بما لا يرقى إليه الشك أيضاً الاهتمام بتحسين ظروف العمل والسلامة والصحة المهنية وترويج مدونة ممارسات منظمة العمل الدولية بشأن فيروس نقص المناعة البشرية/ الإيدز وعالم العمل، لأن معايير السلامة والصحة الرديئة تشكل في أماكن عمل كثيرة خطراً بالغاً على الإنتاجية.

وتظل الزراعة في جنوب آسيا وجنوب شرق آسيا مصدر دخل رئيسياً لشريحة واسعة جداً من السكان، كما أن الفقر في الغالب ظاهرة ريفية. ولذا فإن تحسين الإنتاجية في مجال الزراعة ليس مهماً للتنمية الاقتصادية ككل فحسب وإنما أيضاً للحد من الفقر. ويتيح تحسينها فرصاً للعمالة ويمنح الفقراء إمكانية شق طريقهم للخلاص من الفقر. وتجدر الإشارة إلى ما تبذله الهند من جهود لتحرير إمكانات قطاع الزراعة (انظر الإطار ٤-١). بيد أن النجاح في هذا القطاع لا يتوقف على الجهود الوطنية فحسب بل أيضاً على المجتمع العالمي أيضاً. ولا سبيل لأن يسهم هذا القطاع في خلق فرص العمالة والحد من الفقر إلا في إطار عملية عولمة تتسم بقدر أكبر من الإنصاف وتتاح فيه للبلدان الآسيوية النامية إمكانية المشاركة في التجارة العادلة بالمنتجات الزراعية.

ومن السمات العجيبة التي تتصف بها آسيا النامية أن عمليات التصنيع الخفيفة وصناعات خدمات التكنولوجيا العالية توجد جنباً إلى جنب مع الاقتصاد الحضري غير المنظم الذي يتصف إلى حد كبير بتدني الإنتاجية والمهارات. وليس أمام كثير من الشركات والعاملين سوى الخيار غير

أهمية عدم تجاهل القطاعات التي يعمل فيها أكثرية الناس وتوجيه الاهتمام إلى ظروف العمل وشواغل الصحة والسلامة المهنية

تحسين الإنتاجية الزراعية وتمكين الفقراء في الريف من السعي للخلاص من الفقر

خلق وظائف أفضل في الاقتصاد غير المنظم وخفض عدد الفقراء العاملين

^٨ المرجع نفسه ص. ١١٤-١١٥.

^٩ المرجع نفسه، ص ١٠٩.

المنظم بسبب التكاليف الباهظة التي يشتمل عليها الخيار الرسمي¹⁰. ونتيجة لذلك، تنحصر موارد ضخمة في عمليات الإنتاجية المتدنية التي لا تتوافر لها فرص الحصول على رأس المال. وعلى الرغم من هذه العوائق، يزداد الاعتراف بوجود فرص كثيرة لتحسين فرص العمالة ومعايير العمل وبالتالي خفض أوجه العجز في العمل اللائق في الاقتصاد غير المنظم.

الإطار ٤-١

استهداف القطاع الزراعي

تستخدم شركات كبرى في الهند من قبيل شركات تكنولوجيا المعلومات، الحواسيب لتزويد المزارعين بتقارير عن الطقس خاصة بكل مقاطعة وبمعلومات عن أسعار المحاصيل في السوق وتسدي إليهم المشورة بشأن أساليب الزراعة الحديثة. ويتمكن فرادى المزارعين بفضل إتباع المشورة المقدمة إليهم واستخدام بذور هجينة وتوسيع المسافات بين الغرسات واستخدام أفضل للسماذ من زيادة المردود الزراعي العائد من قطع الأرض الصغيرة التي لديهم زيادة عظيمة.

وتتوسع الشركات الهندية انطلاقاً من المجالس الخاصة بمومباي وكولكاتا لتطال قطع الأرض الزراعية، بهدف زيادة مردود المزارعين للتمكن من تعزيز عملية تجهيزهم للغذاء وتصديره، إلى جانب بيع الجرارات ومنتجات المستهلك للمزارعين الموسرين. وتخطط إحدى شركات الاتصال الضخمة وهي مجموعة بهارتي لتسويق الفاكهة والخضار في الشرق الأوسط وأوروبا. وتقوم شركة تانا الصناعية الضخمة بزراعة الخردل والكرمة للتصدير، فيما تعمل شركة ماهيندرا، وهي شركة مصنعة للسيارات والجرارات، في زراعة النرة والكرمة بموجب عقود لتصديرها إلى أوروبا. وتطلع جميع هذه الشركات إلى الإفادة من قطاع يعتبره الكثيرون في الوقت الحاضر من أضخم الموارد التي لم تستثمر في الهند - وهو قطاعها الزراعي. ويعيش في الهند ٦٦٠ مليون شخص من مردود الأرض ويستأثر هذا القطاع بنسبة ٢١ في المائة تقريباً من الناتج المحلي الإجمالي.

وتراهن الشركات على أن توفير تكنولوجيا أفضل وانتقاء أجود المحاصيل يمكن أن يعزز إلى حد كبير الصادرات الزراعية للبلاد. وحتى الآن كان القطاع ينوء تحت ثقل الفقر والبنية التحتية المروعة فضلاً عن المزارع الصغيرة وغير المنتجة. وإضافة إلى ذلك، كان مفعول تدخل الدولة بمثابة عامل محبط للابتكار. وفي عام ٢٠٠٤ أنفقت الحكومة مبلغ ٥,٧ مليار دولار أمريكي على الإعانات وبصورة عامة على تقديم الدعم إلى زارعي الرز والقطن من حيث الأسعار وعمليات الشراء منهم. وفي ميزانية عام ٢٠٠٥، ستخفض الإعانات الغذائية بحوالي ١٠ في المائة فيما سترتفع إعانات السماذ بما يربو على ٢٥ في المائة. وأصدرت الحكومة في الوقت الحاضر سياسات، بما في ذلك الإجازات الضريبية للمصدرين الزراعيين، من أجل تحديث القطاع الزراعي. وتخصص الميزانية أيضاً اعتمادات مالية للتنمية الريفية بما فيها خطط الري.

والتحدي المائل في الوقت الحالي هو أيضاً تغيير عقلية المزارعين الذين لا يزالون حتى اليوم يتخذون قراراتهم إلى حد كبير على أساس الإعانات الخاصة بالحبوب. غير أن حصة الحبوب في صادرات الهند قد سجلت هبوطاً. ولعكس هذا الهبوط تحتاج الهند إلى إنتاج مزيد من الزيوت الصالحة للطعام والفاكهة والخضار والأزهار. والتنوع وزيادة الإنتاجية هما ما تسعى شركة تكنولوجيا المعلومات إلى تعزيزه بفضل برنامجها الحاسوبي بالإضافة إلى زيادة عائدات المزارعين ورفع مستوى دخلهم وتدعيم ثقافتهم بأنفسهم للعمل من أجل جني محاصيل تدر عائدات أوفر. وفي غضون عشر سنوات تأمل هذه الشركة أن ترتبط إلكترونياً بما عدده ١٠٠٠٠٠ قرية و١٠ ملايين مزارع. وتسعى الشركات الهندية الأخرى إلى استمالة المزارعين في سبيل تحسين سلسلة الإنتاج ذي القيمة المضافة من أجل تحقيق الأرباح. وتبين هذه الشركات أن المزارعين يتمكنون، بفضل زرع محاصيل ذات قيمة أكبر، من جني ٦٠٠ دولار أمريكي عوضاً عن ١٢٥ دولار أمريكي لقاء ٤ دونمات من الرز والقطن. وتحظى السلاسل الأجنبية بأنظمة مخففة بشأن تجارة التجزئة في الأغذية، من مثل شركات وال-مارت وتيسكو وكارفور، التي ترصد بدقة الأسواق الريفية الهندية.

المصدر: R. Moreau and S. Mazumdar: "Green profits", in *Newsweek*, 14 Mar. 2005

ومن الجلي أن اتساع نطاق الاقتصاد غير المنظم ليس علامة للتنمية الاقتصادية المؤاتية، بل هو يدل على العكس من ذلك على وجود اقتصاد مزدوج. لكن بالنظر إلى تعاضم الاقتصاد غير المنظم في كثير من البلدان الآسيوية والمشكلات التي تطرحها عملية التوفيق بين الطلب على الأيدي العاملة وعرضها في الاقتصاد المنظم فإن الخيار الواقعي يتمثل في التركيز على تحويل هذا المجمع الكبير من الإمكانات البشرية إلى مجمع ذي إنتاجية أكبر. وستقطع زيادة إنتاجية العاملين في الاقتصاد غير المنظم أشواطاً طويلة صوب خفض عدد الفقراء العاملين.

¹⁰ على سبيل المثال يلزم للشركات في إندونيسيا من أجل بدء إنشاء نشاط تجاري ١١ إجراء يقتضي ١٢٨ يوم عمل وفي الصين ١٢ إجراء و٩٢ يوم عمل وفي جمهورية كوريا ١٣ إجراء و٢٧ يوم عمل وفي الفلبين ١٤ إجراء و٤٦ يوم عمل وفي فيتنام ١٦ إجراء و١١٢ يوم عمل. ADB: *Asian Development Outlook 2003*, op. cit.

وتجدر الإشارة إلى بعض العناصر الأساسية الواردة في القرار المتعلق بالعمل اللائق والاقتصاد غير المنظم، الذي اعتمد في الدورة ٩٠ لمؤتمر العمل الدولي في عام ٢٠٠٢، وهي كالآتي:

- تعزيزاً للعمل اللائق، من الضروري القضاء على الجوانب السلبية للنشاط غير المنظم، وفي الوقت نفسه ضمان عدم تدمير الفرص أمام توفير سبل العيش وتنمية روح المبادرة، والتشجيع على حماية وإدماج العمال والوحدات الاقتصادية بالاقتصاد غير المنظم في التيار الرئيسي للاقتصاد. ولن يتحقق تقدم مستمر في طريق العمل اللائق المعترف به والمحمي إلا بتحديد وعلاج الأسباب الأساسية للنشاط غير المنظم وإزالة الحواجز التي تعترض الدخول في التيار الاقتصادي والاجتماعي الرئيسي.
- إن النشاط غير المنظم هو قضية تتعلق أساساً بأجهزة الحكم. وكثيراً ما يرجع نمو الاقتصاد غير المنظم إلى سياسات اقتصادية كلية وسياسات اجتماعية غير ملائمة أو غير مؤثرة أو أسوء توجيهها أو تنفيذها، وهي سياسات كثيراً ما توضع دون تشاور ثلاثي؛ كما يرجع إلى نقص الأطر القانونية والمؤسسية المفضية إلى الهدف؛ والافتقار إلى أجهزة الحكم السديد من أجل تنفيذ السياسات والقوانين بفعالية وعلى النحو الواجب.
- من شأن توفير بيئة سياسية وقانونية مواتية أن يخفض تكاليف إقامة وتشغيل أي منشأة، بما في ذلك الإجراءات المبسطة للتسجيل والحصول على التراخيص، والقواعد واللوائح الملائمة والضرائب المعقولة والعادلة. ومن شأن هذه البيئة كذلك أن تزيد منافع التسجيل القانوني، وأن تسهل الوصول إلى المشترين التجاريين والحصول على شروط ائتمانية أكثر مواتية وعلى الحماية القانونية وإنفاذ العقود والحصول على التكنولوجيا والإعانات والنقد الأجنبي والوصول إلى الأسواق المحلية والدولية. بالإضافة إلى ذلك، من شأن هذه السياسات أن تثنى المنشآت في الاقتصاد المنظم عن الانتقال إلى الاقتصاد غير المنظم. كما أنها تساعد المنشآت الجديدة على أن تتطرق في أعمالها وتساعد المنشآت الصغرى على الدخول في الاقتصاد المنظم وعلى خلق وظائف جديدة دون تخفيض مستوى معايير العمل. ومن شأن هذا الأمر كذلك أن يزيد الإيرادات العامة.
- التشريع أداة هامة للتصدي للقضية الجوهرية وهي قضية الاعتراف بالعمال وبأصحاب العمل في الاقتصاد غير المنظم وحمايتهم. [...] ولا بد من إزالة العقبات التي تحول دون الاعتراف بمنظمات عمال ومنظمات أصحاب عمل مشروعة وديمقراطية وسهلة المنال وشفافة ومسؤولة وقائمة على العضوية في الاقتصاد غير المنظم، بحيث تتمكن هذه المنظمات من المشاركة في هياكل الحوار الاجتماعي وعملياته.

"٢" عمالة الشباب: عنصر حاسم في دورة الحياة من أجل العمل اللائق

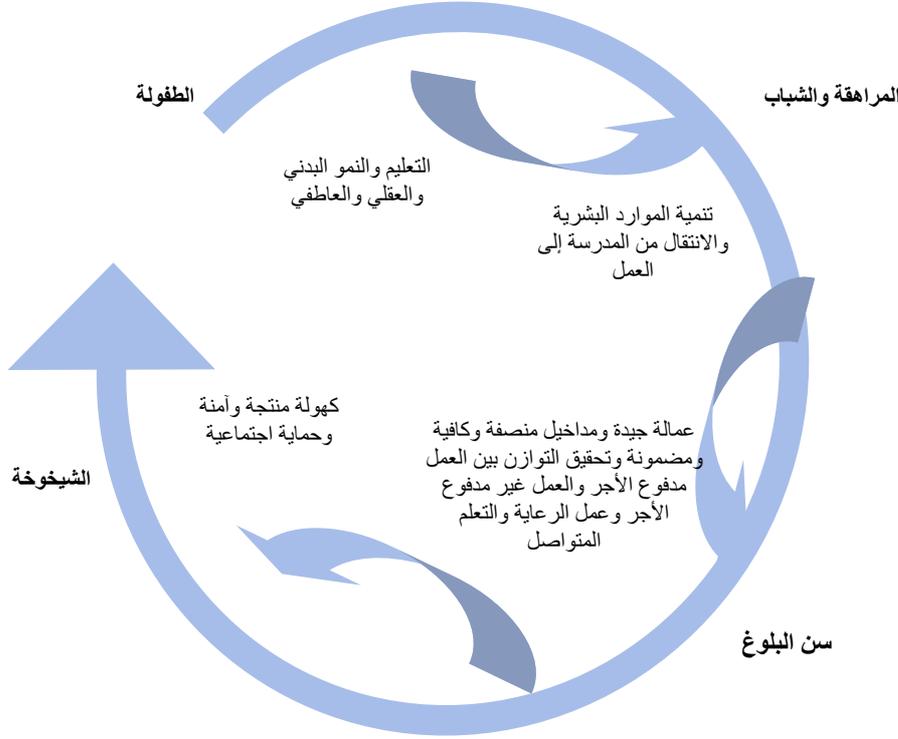
اعتماد منظور دورة الحياة بشأن العمل اللائق

يكتسي منظور دورة الحياة أهمية لتحقيق العمل اللائق. وبشكل تحديد المراحل الأساسية للحياة عندما يكون الناس عرضة للوقوع في براثن الفقر نقطة الانطلاق لفهم ديناميات حياة المجتمعات الفقيرة وعملها¹¹ (انظر الشكل ٤-١). وتنشأ العناصر الدائمة لتنمية الشخصية خلال مراحل التكوين في الطفولة والشباب وهي التي تحدد "النجاح" أو "الفشل" في سن الكهولة. وتشكل الفرص والخبرات المكتسبة من مراحل التكوين هذه قدرة الأشخاص على النجاح والحفاظ على العمل اللائق والتمتع بالأمن والحماية خلال الفترات المتبقية من حياتهم. ويمكن أن يحدد الانتقال من حياة الطفولة إلى حياة الكبار ومن المدرسة إلى العمل بدرجة كبيرة فرص الشخص في الإفلات من قبضة الفقر. فالأطفال الذين يؤدون عملاً محفوفاً بالمخاطر يصبحون شباباً بالغين لا يتمتعون سوى بأفاق هزيلة

¹¹ مكتب العمل الدولي: الخلاص من الفقر، تقرير المدير العام، مؤتمر العمل الدولي، الدورة ٩١، جنيف، ٢٠٠٣، ص. ٢٥.

للعائلة ويعجزون عن تلبية أسرهم من مصيدة الفقر وعن توفير حياة أفضل لأطفالهم والإسهام بفعالية في التنمية الوطنية .

الشكل ٤-١ العمل اللائق على مدى دورة الحياة



المصدر:

Why focus on youth employment? The potential of the "Millennium generation"

ويؤكد نهج دورة الحياة أيضاً أنه لا يمكن الفصل بين تجدد الإنتاج الاقتصادي والاجتماعي وأن مفاهيم العمل اللائق وجودة الوظائف يجب أن تشمل على عناصر تعترف بأن العمال لديهم أيضاً أسر وعليهم مسؤوليات مدنية لصالح التوافق الأفضل بين العمل ومدفوع الأجر والعمل غير مدفوع الأجر. ويراعي هذا النهج أيضاً ما مفاده أن عدداً متزايداً من النساء والرجال يتمتعون بحياة عملية مرنة ويقومون بتبديل وظائفهم وأوضاع عملهم وينخرطون في القوى العاملة ويبتعدون عنها في أوقات مختلفة من حياتهم. وعليه، فإن حاجتهم إلى التعلم المتواصل والحماية الاجتماعية للتعامل مع هذه التغييرات صارت أعظم من أي وقت مضى .

ويسلم منظور دورة الحياة بالحاجة إلى الأمن في ظل التغيير. ويتعرض الناس من بداية مجرى الحياة إلى نهايتها إلى شتى المخاطر وأوجه عدم الأمان ويحتاجون إلى الحماية الاجتماعية لاتقائها. ونظراً إلى الشيخوخة السريعة للسكان، يكتسي العمل اللائق في مراحل لاحقة في دورة الحياة الأهمية نفسها. وينبغي عدم ضياع التراكم الهام لرأس المال البشري من العمال الكبار في السن: إذ يمكن أن تتيح الفرص والحوافز التي تعزز عمالتهم المنتجة والكاملة سبلاً مرنة من العمل إلى "التقاعد" وستزداد أهميتها مع الوقت. وقد لا تؤدي تدابير من هذا القبيل إلى التخفيف من تحدي الرعاية الاجتماعية فحسب وإنما أيضاً من تأثير القوى العاملة الأخذة في التقلص على الإنتاجية والنمو الاقتصادي. ومن المرجح أيضاً أن تزداد أهمية التكنولوجيات المدخنة للأيدي العاملة التي من شأنها حفز التطور التكنولوجي والنهوض بنمو الإنتاجية. وكذلك سيتعين الوفاء بالطلب المرتفع على خدمات الرعاية الصحية والإعانات التقاعدية للكبار في السن. ويمكن أن تتجم عن ذلك آثار ضريبية بالغة بالنظر إلى أن الإنفاق العام يتعين أن يكبر على الرغم من أن القاعدة الضريبية على الأرجح ستتقلص بسبب انخفاض نصيب شريحة السكان الذين هم في سن العمل.

ويتسم منظور دورة الحياة ببعده جنساني واضح. وإن كانت البنات أكثر من الصبيان يواجهن مواقف وممارسات ثقافية سلبية ويتعرضن للتمييز منذ ولادتهن (لا يزال هذا الأمر واضحاً من معدلات الجنس غير المتوازنة في بعض البلدان)، فإنهن سيصبحن نساء في مواجهة تقييدات أكبر

وخيارات وفرص أقل. بل وإن كان أداء الفتيات أفضل من أداء الصبيان في المدرسة فإنهن يجدن باستمرار مشقة في دخول سوق العمل والنجاح فيه. وسيصرن بدورهن أمهات أشد استضعافاً أمام الفقر وأعجز عن أن يكن قادرات على التأثير في حياة بناتهن وأبنائهن تأثيراً إيجابياً. ويجب تمكين الفتيات والنساء من خلق الخيارات والانتقال بسلاسة من مرحلة من الحياة إلى أخرى، ويجب أن تتوافر للعمال المسنين الذين من المرجح كثيراً أن يكونوا من الإناث فرص الحصول على الحماية الاجتماعية عندما يكونون في أمس الحاجة إليها.

لم التركيز على عمالة الشباب؟ إمكانات "جيل الألفية"

...يمثل الشباب المصدر الأساسي للرخاء والتقدم في رابطة أمم جنوب شرق آسيا في الألفية الجديدة ولا سيما في مواجهة تحديات التكامل السريع على المستويين العالمي والإقليمي الناجم عن التحرر التجاري المكثف والتوسع في استخدام تكنولوجيا المعلومات والاتصالات.

إعلان يانغون لعام ٢٠٠٠ بشأن إعداد الشباب في رابطة أمم جنوب شرق آسيا لتحديات العولمة.

ومن منظور دورة الحياة، تعد جميع الأعمار هامة على الرغم من أن مجرد عدد الشباب المشار إليهم في الفصل ٢ يبين بيسر لم ينبغي أن يحظى الشباب بمنزلة مركزية. لكن الشباب يتمتعون بإمكانات هائلة متصلة بغض النظر عن أهميتهم الديمغرافية. فهم "جيل الألفية"، جيل الشباب الآسيوي الذين سيدخلون القوى العاملة للمرة الأولى في القرن الحادي والعشرين. وما سيقومون به - بوصفهم عمالاً ومنظمي مشاريع ومبتكرين ووكلاء صرف ومواطنين وقادة وآباء - سيصنع التطورات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية والتكنولوجية. وهم أعظم الأصول الآسيوية إلا أن إمكاناتهم لا تستغل لأنهم يفتقرون إلى فرص الحصول على وظائف منتجة ولأثقة.

وتبين تقديرات منظمة العمل الدولية أن خفض معدل البطالة بين الشباب إلى النصف من شأنه زيادة الناتج المحلي الإجمالي ما بين ١,٥ و ٢,٥ في المائة في شرق آسيا وما بين ٤,٦ و ٧,٤ في المائة في جنوب شرق آسيا وما بين ٤,٢ و ٦,٧ في المائة في جنوب آسيا وما بين ٧,١ و ١١,٤ في المائة في غرب آسيا^{١٢}.

البدء بالصلوات القائمة بين عمل الأطفال وعمالة الشباب^{١٣}

إن الصلوات القائمة بين عمل الأطفال وعمالة الشباب حاسمة. ويميل عمل الأطفال إلى جعل مشكلة عمالة الشباب تتفاقم من حيث أنه يمنع الأطفال من الحصول على ما يحتاجونه من التعليم والمهارات اللازمة للمنافسة في سوق العمل عندما يصبحون شباناً كبار. غير أنه لا يكفي القضاء على عمل الأطفال دون ضمان أن يتيح بديل ذلك فرصاً للتعليم واكتساب المهارات المطلوبة وتحسين قابلية استخدام الشباب. ويمثل الافتقار إلى فرص التعليم والتدريب في الواقع أحد الأسباب التي تبرر اعتبار عمل الأطفال في بعض الأحيان سبيلاً إلى الحصول على الخبرة والمهارات اللازمة لتحسين آفاق سوق العمل. والاحتمال أقل أن تكلل بالنجاح الجهود المبدولة لتخفيف حدة مشكلات عمل الأطفال وعمالة الشباب و البطالة الجزئية إن عولجت كل مشكلة من هذه المشكلات على حدة.

ويندرج الأطفال والشباب في فئة الأعمار المتشابكة جزئياً. فالأشخاص الذين تتراوح أعمارهم ما بين ١٥ و ١٨ عاماً، تبعاً لاتفاقيات منظمة العمل الدولية، يتمتعون بوجه عام بحرية العمل والاستخدام ما دام ما يقومون به لا يدخل في ما يسمى "أسوأ الأشكال على الإطلاق" لعمل الأطفال

¹² انظر: ILO: *Global employment trends for youth*, Geneva, 2004, table 7, p. 21.

¹³ أنظر:

ILO/IPEC: "Child labour and youth employment linkages: Conceptual framework and generic terms of reference for national policy studies and related activities", draft (Geneva, 2004).

أو في أشكال العمل المحفوفة بالمخاطر. إلا أنه في آسيا تشير التقديرات إلى وجود ٦,٦ ملايين طفل يعملون في أسوأ أشكال العمل ويتعرض ١٠٤ مليون غيرهم ممن تتراوح أعمارهم ما بين ٥ إلى ١٧ عاماً للعمل المحفوف بالخطر (انظر الإطار ٢-٥). وتنتزع الآثار المضرة بالصحة الناجمة عن العمالة المبكرة والعمل المحفوف بالخطر إلى إضعاف قابلية الاستخدام خلال سنوات الشباب التي تتسم بأنها الأنشطة والأكثر إنتاجية، بل في أحيان كثيرة مدى الحياة. وستفيد التدابير الرامية إلى إزالة المخاطر من بيئة العمل أو إلى تيسير انتقال المراهقين من أسوأ أشكال العمل المحظورة إلى مهن غير محفوفة بالخطر، في تحويل العمال الأطفال إلى مستخدمين شباب.

ومن سخرية الأقدار القاسية تعايش عمل الأطفال مع بطالة الشباب والبطالة الجزئية. وبينما يفي الأطفال الذين ينبغي ألا يعملوا، بالطلب على بعض أنماط العمل، فإن هناك أيضاً عروضاً من اليد العاملة الشابة غير مستخدمة أو مستخدمة بصورة جزئية. ومن شأن التدابير المتخذة لتعزيز حسن سير أسواق العمل أن تفيد في إعادة توجيه الطلب على اليد العاملة بعيداً عن الأطفال صوب الشباب. إلا أنه يجب بطبيعة الحال توافر الضمانات اللازمة بما يكفل حماية الشباب أيضاً من الاستغلال في أشكال العمل المفتوحة أمامهم.

يواجه الشباب صعوبات محددة بالعمر في سوق العمل

يكمن تحدي عمالة الشباب من جهة، في ارتباطه الوثيق بقضايا أعم لا تتعلق بالعمر بل تتعلق بكمية العمالة ونوعيتها في بلد ما. وما لم تكن العمالة المنتجة في صلب الاقتصاد الكلي والسياسات الاجتماعية وما لم يتسع نطاق الطلب الإجمالي على اليد العاملة، فإنه يتعذر توافر برامج ناجحة ترمي إلى إدماج الشباب المحرومين في سوق العمل. ومن جهة أخرى هناك أبعاد خاصة لسوق عمل الشباب تثير الإشكاليات. فالعمال الشباب لا يعانون من الآثار المعاكسة التي يشعر بها جميع العمال عندما تنكمش سوق العمل فحسب بل إن نصيبهم من هذه الآثار وافر بصورة غير تناسبية.

ويواجه الشباب بعض الصعوبات المحددة المتعلقة بالعمر في إطار عملية الانتقال من نظام التعليم والتدريب إلى سوق العمل، ويشمل ذلك ما يلي:

- الافتقار إلى العمل - لأن أصحاب العمل يفضلون العمال ذوي الخبرة، كثيراً ما يجد الشباب أنفسهم في آخر الرتل للحصول على الوظائف؛
- آثار "الداخلي / الدخيل" (يتمتع الكبار الذين هم بالفعل في سوق العمل بأفضلية على الشباب الذين يحاولون دخول السوق) المرتبطة باللوائح الصارمة لسوق العمل (ويوجه خاص لوائح حماية العمالة والحد الأدنى للأجور)؛
- تحفظات الشباب تجاه الأجر والوظيفة فيما يخص دخول سوق العمل (كمستوى الراتب ونوع الوظيفة اللذين يستعدون لقبولهما) وعدم التكافؤ في أحيان كثيرة بين تطلعات الشباب وحققان سوق العمل؛
- القيود المفروضة على تنمية العمل للحساب الخاص وتنظيم المشاريع؛
- الافتقار إلى التنظيم والتعبير عن الرأي - لأن الشباب في أكثر الأحيان لا يحظون بالتمثيل في نقابات العمال أو منظمات أصحاب العمل ولا يتوافر لديهم سوى قلة من القنوات التي يمكنهم عبرها الإعراب عن شواغلهم واحتياجاتهم.

السياسات الوطنية الرامية إلى تعزيز عمالة الشباب

تتمثل أنجع السبل الرامية إلى تعزيز عمالة الشباب في ضمان بيئة للسياسة الاقتصادية تعمل على حفز النمو مع خلق فرص العمالة بدرجة عالية. ويقتضي هذا الأمر بصورة عامة معدلاً عالياً من النمو الاقتصادي الذي يترافق مع حوافز ومؤسسات لجعل النمو كثيف العمالة. ويمكن إنجاز

إدماج قضايا الشباب في
السياسات الوطنية
للعمالة

الكثير عن طريق جعل العمالة محور السياسات الاقتصادية والاجتماعية واستخدام الحوار الاجتماعي لوضع سياسات سليمة لسوق العمل¹⁴.

بيد أن هناك سياسات وبرامج استباقية يمكن أن تعتمد عليها البلدان لخلق فرص عمل أكثر وأفضل للشباب. وتكتسي هذه السياسات والبرامج أهمية خاصة في مجالات التعليم والتدريب وسياسات سوق العمل النشطة، التي تستهدف الشباب لمساعدتهم في الانتقال من المدرسة إلى العمل.

التعليم والتدريب للشباب

يمثل التعليم بالنسبة إلى الشباب الخطوة الأولى نحو العمل اللائق وحياة الإنتاج والمسؤولية. وأحرزت أكثرية البلدان الآسيوية تقدماً كبيراً صوب تحقيق الأهداف الإنمائية للألفية المتمثلة في تعميم التعليم الابتدائي بحلول عام ٢٠١٥. لكن تستلزم الاستثمارات لزيادة تعزيز التعليم الابتدائي للشباب ولاسيما الشابات وسائر المجموعات المحرومة من قبيل المعوقين والأقليات الإثنية. ويشمل ذلك التعلم غير النظامي والنظامي والتعلم عن بُعد لأولئك الذين فاتتهم فرصة الانتفاع بالتعليم النظامي، وبصورة هامة اتخاذ تدابير لتقليص معدلات التوقف عن الدراسة ورفع معدلات استكمالها. وفي بلدان مثل كمبوديا وجمهورية لاو الديمقراطية الشعبية ونيبال لا تبلغ معدلات استكمال الدراسة سوى حوالي ٥٠ إلى ٦٠ في المائة.

ولا يعد مستوى التعليم والتدريب بمفرده هاماً بالنسبة إلى العمل اللائق بل أيضاً جودتهما وملاءمتهما. ويواجه كثير من الشباب صعوبات في العثور على عمل بسبب عدم التكافؤ بين الحصائل التعليمية ومتطلبات سوق العمل. وفي بلدان غرب آسيا يشير أصحاب العمل بانتظام، سواء توافرت لديهم الأيدي العاملة بغزارة أم كانت مستوردة، إلى الافتقار إلى المهارات الملائمة بوصفها قيماً هاماً يعيق عملية التوظيف ويشيرون في بعض الحالات إلى أن ذلك يفوق الشواغل المطروحة إزاء لوائح سوق العمل¹⁵. وفي شرق آسيا أيضاً تعد مشكلة عدم تكافؤ المهارات شائكة (انظر على سبيل المثال الإطار ٤-٢). وفي الأماكن التي تكون فيها نوعية التعليم رديئة ولا يعتبر التعليم النظامي مفيداً ولاسيما فيما يتعلق بالتكاليف التي يشتمل عليها، فقد يتوقف الشباب من أسر فقيرة عن الدراسة ويدخلون سوق العمل أبكر مما كانوا يترجونه خلاف ذلك.

إصلاح نظم التعليم والتدريب المهنيين لخفض عدم تكافؤ المهارات وزيادة القابلية للاستخدام

وما فتئت بلدان كثيرة تتطلع إلى إجراء إصلاح في نظم التعليم والتدريب المهنيين لديها في سبيل ردم الثغرة القائمة بين التعليم والتدريب النظاميين وعالم العمل، وتقويم عدم تكافؤ المهارات وإعداد الشباب على نحو أفضل للمشاركة في أسواق العمل المتغيرة بوتيرة سريعة. وفي هذا السياق تعد توصية منظمة العمل الدولية بشأن تنمية الموارد البشرية، ٢٠٠٤ (رقم ١٩٥) وثيقة الصلة. بصورة خاصة. وركزت عمليات الإصلاح في نظم التعليم والتدريب المهنيين على إدماج التعليم المهني والعام عن طريق دمج شتى أنماط المؤسسات التعليمية وإتاحة التعلم في مكان العمل. وتشكل تنمية مهارات العمل الأساسية (مثل الاتصال وتعلم كيفية التعلم والعمل الجماعي وحل المشكلات) عنصراً هاماً من عناصر الإصلاح. وهذه المهارات يمكن نقلها عبر المهن والمنشآت والقطاعات ولا غنى عنها لقابلية الاستخدام والتعلم المتواصل. وعملت بلدان من قبيل أستراليا ونيوزيلندا على استحداث برامج تدريبية واسعة النطاق وقائمة على الكفاءة تلبى متطلبات قابلية التكيف والمرونة في أسواق العمل التي تشهد تغيرات سريعة. ويرمي برنامج التدريب في مجال مهارات التمكين الحرجة لسنغافورة إلى تنمية مهارات العمل العامة أو الأساسية التي ينبغي أن تطبق على المستوى الوطني كأساس للعمالة بغض النظر عما هو متبع من الخيارات المحددة للتعليم أو التدريب. غير أن كثيراً من البلدان النامية الآسيوية لا تزال تواجه تحدياً رئيسياً يتمثل في توفير برامج للتدريب على المهارات من أجل الشباب تكون مرنة وموجهة نحو العمالة وتركز على المتعلم وتراعي قضايا الجنسين.

وقد يكتسي نظام مزدوج يجمع بين التعليم المدرسي والتدريب القائم على العمل والتلمذة المهنية أهمية بالنسبة إلى نقل المهارات إلى الشباب وتيسير الانتقال إلى سوق العمل. وفي الهند، بموجب قانون خريجي التلمذة المهنية لعام ١٩٦١، يلزم أصحاب العمل بتشغيل عدد معين من

¹⁴ انظر:

ILO: *Starting right: Decent work for young people*, background paper, Tripartite Meeting on Youth Employment: The Way Forward, Geneva, 13-15 October 2004, p. 17.

¹⁵ أنظر:

World Bank: *Unlocking the employment potential in the Middle East and North Africa: Towards a new social contract* (Washington, DC, 2004), p. 200.

التلامذة المهنيين على أساس عدد المستخدمين ونوع الصناعة. وتطالب المنشآت بمنح التدريب أثناء العمل فيما يتاح التدريس النظري في مراكز التدريب الحكومية. وعند استكمال التدريب، يتعين على التلامذة المهنيين التقدم إلى جميع اختبارات المهن الهندية التي يجريها المجلس الوطني للتدريب المهني. ويتلقى التلامذة مرتبات يدفعها صاحب العمل وتزداد هذه المرتبات كل عام من أعوام التدريب.¹⁶

الإطار ٢-٤

التصدي للبطالة بين الشباب في جمهورية كوريا

بلغت نسبة البطالة في عداد الكوريين الذين تتراوح أعمارهم ما بين ١٥ و ٢٩ عاماً ٨,٦ في المائة في كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٣، وتزيد هذه المعدلات مثلياً على المعدل الإجمالي للعاطلين عن العمل وقدره ٣,٦ في المائة. ولا تسير أمور الخريجين على ما يرام. إذ في عام ٢٠٠٣، أخفق ستة من بين عشرة خريجين من الدراسات العليا في العثور على وظائف. وكشفت دراسة استقصائية أجرتها وزارة العمل عن أن نسبة خريجي الكليات الذين أنهوا دراستهم حديثاً لا تستأثر سوى بنسبة ١٨,٢ في المائة من جميع الذين وظيفوا في عام ٢٠٠٢ بالمقارنة بنسبتهم البالغة ٥٩,٣ في عام ١٩٩٧.

ولذا أعدت الحكومة خططاً لإتاحة مزيد من الفرص للشباب الذين يبحثون عن وظائف. وفي عام ٢٠٠٤ تعين إنفاق حوالي ٥١٧ مليار ون انطلافاً من ٣٦٢ مليار في عام ٢٠٠٣ على الإعانات المقدمة إلى الشركات التي توظف الشباب العاطلين عن العمل وعلى البرامج المهنية وعلى الجهود المبذولة لخلق وظائف في القطاع العام. وتدوم برامج خلق الوظائف من ستة أشهر إلى عام. وقد صممت لإتاحة الفرصة للشباب لتحسين مهاراتهم الوظيفية واكتساب الخبرة في القطاعين الخاص والعام. وفي عام ٢٠٠٤ كان من المتوقع أن تقدم الوزارات الحكومية ١٤٢٠٠٠ مكان داخل برامجها الرامية إلى خلق الوظائف. غير أن وزارة العمل تدرك أنه لا وجود لدواء سريع لعلاج المشكلة وهي تهدف إلى تثبيت نسبة البطالة بين الشباب في حوالي ٥ في المائة في السنوات الأربع المقبلة.

ويتذمر قادة دوائر الأعمال من أن الجامعات أخفقت في تعزيز النوع الذي يحتاجون إليه من القوة العاملة التنافسية وإنهم بالرغم من ارتفاع معدل البطالة يجدون مشقة في تشغيل موظفين مؤهلين. ودعت الجامعات الصناعية إلى إحداث تغييرات في نظام التعليم العالي الجامد للبلاد قائلة إنه ينبغي أن يحتوي هذا النظام على مزيد من الأنشطة التدريبية العملية. وتبين في دراسة استقصائية عن خريجي الهندسة أجريت ما بين عامي ٢٠٠١ و ٢٠٠٣ أن ٩٠ في المائة أعربوا عن حاجتهم إلى تلقي مزيد من التدريب قبل البدء في وظائفهم. وما فتئت بعض الجامعات تحاول التكيف مع ذلك. وتقوم جامعة سيول الوطنية في الوقت الحاضر، والتي يختطف الخريجون منها على الفور، بتقديم دورات تدريبية إلى طلابها فضلاً عن محاضرات يلقيها قادة دوائر الأعمال والشركات الصغيرة الناشئة وشركات اصطياد الكفاءات، لمساعدتهم في تعزيز مهاراتهم في مجال البحث عن وظائف وتقنيات إجراء المقابلات.

المصدر: Kim Jung Min, "Victims of efficiency", in *Far Eastern Economic Review*, Hong Kong, 29 Jan. 2004.

وضعت البلدان الآسيوية أيضاً مبادرات خاصة لمساعدة الشباب في ردم الثغرة القائمة بين المدرسة وسوق العمل. وتتعاظم أهمية توافر معلومات عن سوق العمل وتقنيات البحث عن وظائف فضلاً عن إرشادات للتطور الوظيفي. ولضمان سهولة حصول الشباب على المعلومات عن سوق العمل، تنتشر بازدياد معارض الوظائف ومصارف الوظائف والإنترنت وقواعد بيانات نقابات العمال وما شابه ذلك. ويلزم تقديم التوجيه والإرشاد عن التطور الوظيفي في أبكر وقت ممكن، وإن قدم ذلك في مرحلة أولى من برامج سوق العمل فسيؤدي دوراً أساسياً في تحديد وتكييف فرص العمالة والتدريب وفي مساعدة الأشخاص على إجراء خيارات واقعية. وإضافة إلى ذلك، يمكن توفير تدابير خاصة وخدمات دعم لمساعدة الشباب في الهجرة من أجل العمالة سواء داخل البلد أم إلى الخارج. ويمثل الشباب أكثر الفئات المتنقلة من السكان غير أنه يلزمهم الحصول على معلومات مناسبة وخدمات دعم إذا أريد لهم الإفلات من قبضة المستخدمين الذين لا ضمير لهم أو المهريين أو المتجرين بالبشر.

ويتزايد باستمرار تطبيق سياسات وبرامج سوق العمل النشطة من أجل تحسين اندماج الشباب الذين يبحثون عن وظائف والعاطلين عن العمل في سوق العمل. وهذه السياسات تكمل سياسات

برامج الانتقال من
المدرسة إلى العمل

زيادة الطلب على الأيدي
العاملة من الشباب

¹⁶ مكتب العمل الدولي: الشباب: سبل الوصول إلى العمل اللائق، التقرير السادس، مؤتمر العمل الدولي، الدورة ٩٣، جنيف، ٢٠٠٥.

الاقتصاد الكلي ولا تحل محلها ويمكنها أن تستهدف الشباب الأشد حرماناً إن هي صممت ونفذت على نحو مناسب. وتبرز في الإطار ٤-٣ مزايا وعيوب سياسات سوق العمل النشطة.

وتستخدم حكومات آسيوية كثيرة الأشغال العامة والخدمات المجتمعية ولاسيما خلال حالات الانكماش الاقتصادي وفي أعقاب الكوارث الطبيعية. وعلى سبيل المثال شكلت النهج كثيفة العمالة رداً هاماً في البلدان المتأثرة بكارثة التسونامي التي وقعت في ٢٦ كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٤. ولم يجر بعد تقييم مدى استهداف الشباب في هذه النهج. وعلى الرغم من أن برامج من هذا القبيل لا تقدم حلاً للعمالة طويلة الأجل، فإنها يمكن أن تزيد من إنتاجية العمال ذوي المهارات المتدنية وأن تساعد المشاركين الشباب في تثبيت أقدامهم في سوق العمل. ولا تتجلى المنافع الواسعة في تحسين الهيكل الأساسي المادي والاجتماعي فحسب وإنما أيضاً في ما تنطوي عليه من تحسين في العلاقات بين الشباب والمجتمع المحلي. وعلى سبيل المثال تقوم رابطة شباب سري لانكا بإعداد الشباب للعمل في مشاريع إنمائية محددة في إطار المجتمع المحلي.

الإطار ٤-٣

تعزيز عمالة الشباب عن طريق سياسات سوق العمل النشطة

- أظهرت عدة تقييمات أجريت لسياسات سوق العمل النشطة أنه بغية تعزيز فرص المشاركين في تثبيت أقدامهم في سوق العمل، ينبغي أن تتفادى البرامج المخصصة لذلك ما يلي:
- الخسائر الفعلية (قد تتحقق ذاتها دون البرنامج الحكومي)؛
- آثار الاستعاضة (قد يحل المشاركون الذين تلقوا الإعانات محل الشباب غير المشاركين الذين هم بالفعل في سوق العمل)؛
- الإزاحة (قد تزيح الأنشطة الخاضعة للإعانات تلك التي لم تلق أي إعانة)؛
- انتقاء الصفوة (تقديم المساعدة إلى المتفوقين بالفعل).

بعض السمات الرئيسية لسياسات سوق العمل النشطة

نوع سياسات سوق العمل	الفرص المتاحة	التحديات
الأشغال العامة المؤقتة والخدمات المجتمعية	<ul style="list-style-type: none"> - مساعدة الشباب في تثبيت أقدامهم في سوق العمل؛ - تحسين الهيكل الأساسي المادي والاجتماعي؛ - زيادى القابلية للاستخدام إذا ما ترافقت مع التدريب. 	<ul style="list-style-type: none"> - ضعف القدرة على الإدماج في سوق العمل؛ - يمكن أن يقع العمال الشباب في مصيدة لولبية برامج الأشغال العامة المؤقتة؛ - كثيراً ما يكون هناك تحيز تجاه أحد الجنسين؛ - إزاحة شركات القطاع الخاص.
إعانات العمالة	<ul style="list-style-type: none"> - يمكن خلق فرص العمالة إن استهدفت الاحتياجات الخاصة ومجموعات الشباب المحرومين. 	<ul style="list-style-type: none"> - ارتفاع الخسائر الفعلية وأثار الاستعاضة (إن لم تكن مستهدفة)؛ - قد لا تدوم العمالة إلا بقدر ما تدوم الإعانة.
تعزيز روح المبادرة	<ul style="list-style-type: none"> - قد تؤدي إلى ارتفاع إمكانات العمالة؛ - قد تلبى تطلعات الشباب؛ - تنسم بقدر أكبر من الفعالية إن ترافقت مع خدمات مالية وغيرها بما في ذلك الإرشاد. 	<ul style="list-style-type: none"> - قد تنشأ عنها آثار الإزاحة؛ - قد تنطوي على معدل فشل عال من شأنه الحد من القدرة على خلق عمالة مستدامة؛ - غالباً ما تستعصي على الشباب بسبب الافتقار إلى الشبكات والخبرة في مجال الأعمال والدراية وما شابه ذلك.

المصدر:

Source: P. Auer et al., *Active labour market policies around the world: Coping with the consequences of globalization* (Geneva, ILO, 2004).

ويقل شيوع إعانات العمالة، كونها مكلفة بدرجة أكبر، عن أداة سياسات سوق العمل النشطة، ولا سيما في البلدان الآسيوية الأكثر فقراً. وفي أية حال، حيثما توجد أكثرية القوى العاملة في الاقتصاد غير المنظم، فإن الدعم الحكومي المقدم إلى أصحاب العمل لتوظيف الشباب محدود الأثر على الحجم الإجمالي لمشكلة البطالة والبطالة الجزئية.

وتتوافر إمكانات أكبر لتعزيز روح المبادرة في صفوف الشباب - ولاسيما من أجل التصدي لمشكلة الفقراء العاملين من الشباب. وتشمل العناصر اللازمة للاستراتيجية الشاملة لتعزيز روح المبادرة بين الشباب ما يلي: دعم ثقافة تنظيم المشاريع وتعزيز سياسات ولوائح التمكين وبناء القدرات لتقديم خدمات الدعم¹⁷. ويمكن أن يحمل الشباب الأفكار والحافز على تنظيم المشاريع غير أنهم كثيراً ما يصطدمون بالافتقار إلى شبكات المعلومات والدعم وإلى نظرة المؤسسات المالية إليهم كونهم فئة عالية المخاطر. ولذا ينبغي أن تشمل الجهود المبذولة لمساعدة الشباب في استغلال مشاريعهم، الحصول على الائتمان وتقديم الدعم لإنشاء التعاونيات، الأمر الذي يمكنهم من العمل بصورة جماعية. وفي سري لانكا على سبيل المثال، ورداً على المشكلة الخطيرة للبطالة والبطالة الجزئية التي تصيب الشباب، تركز أوراق استراتيجية الحد من الفقر على تطوير ثقافة تنظيم المشاريع ومواقف الشباب وعلى خلق فرص عمل اقتصادية من أجل أنشطة تنظيم المشاريع وإعداد مناهج تعليمي يتعلق بها في المدارس المهنية والثانوية.

هل تساعد لوائح سوق العمل الشباب الذين يبحثون عن وظائف أم تؤذيهم؟

ومن المسائل التي لا تزال مثار جدل، مسألة تأثير لوائح سوق العمل في عمالة الشباب. ولا تتوفر دراسات تقييمية بالنسبة إلى البلدان الآسيوية غير أن الدراسات التي أجريت فيما يخص بلدان منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي لم تحدد وجود صلة هامة إحصائياً بين صرامة تشريعات حماية الشباب ومستويات عمالتهم. وتظهر دراسات أخرى أجريت بشأن زيادة المرونة في استخدام العقود محددة المدة زيادة في التوظيف وكذلك في نسبة استبدال العمال الشباب.

واعتمدت بلدان من قبيل الهند وماليزيا ونيبال حذاً أدنى أقل لأجور الشباب في بعض قطاعات الاقتصاد وعلى سبيل المثال الزراعة ومزارع الشاي. وتطبق معدلات الشباب على افتراض أن الحد الأدنى القانوني للأجور من شأنه أن يضع العمال الشباب خارج السوق بسبب إنتاجيتهم المنخفضة. غير أن البحوث التي أجريت، وإن كانت خارج آسيا، لم تجد تكراراً أسساً قوية لخفض الحد الأدنى للأجور التي يتقاضاها الشباب كوسيلة لخفض بطالة الشباب أو زيادة الطلب على الشباب الباحثين عن وظائف.

الدور الحاسم الذي تؤديه منظمات أصحاب العمل ومنظمات العمال في النهوض بعمالة الشباب

واتسم اتجاه النتائج فيما يخص عمالة الشباب بقدر أكبر من الإيجابية في الأماكن التي تشارك منظمات أصحاب العمل ومنظمات العمال فيها عن كثب في وضع سياسات سوق العمل وتطبيقها وفي تعزيز الصلات القائمة بين المؤسسات التعليمية والتدريبية ومتطلبات سوق العمل وفي تصور وتطبيق السياسات القطاعية والأشغال العامة.

وأظهرت تجربة مؤسسات تدريبية كثيرة في آسيا أنه في الأماكن التي يتم فيها إشراك أصحاب العمل مباشرة، يكون احتمال صلة التدريب بالطلبات في سوق العمل أكبر. وبالتالي يميل أصحاب العمل أيضاً إلى معرفة كفاءة أولئك الذين تلقوا التدريب معرفة أفضل ويكونون على استعداد أكبر لتوظيفهم. ويتناول الجانب الآخر إرشاد أصحاب المشاريع الشباب ودعمهم. وقام اتحاد أصحاب العمل في الفلبين بدعم إنشاء مؤسسة لأنشطة الأعمال للشباب في الفلبين. كما تعمل في نيوزيلندا شبكة وايز، وهي شبكة معنية بالنساء اللاتي يعملن لحسابهن أو يبيدين اهتماماً بالعمل للحساب الخاص، على تقديم الدعم إلى النساء اللاتي يمارسن أنشطة تجارية عن طريق إطلاعهن على التشريعات واتجاهات الأعمال ومساعدتهن في تأدية دور يحتذى به.

وما فتئت نقابات العمال منذ عهد طويل تدافع عن قضية عمالة الشباب. وتولي الاتحادات العالمية والإقليمية أولوية قصوى لتوظيف الشباب بوصفهم أعضاء في الاتحاد ولتمكينهم بذلك من التمتع بالتمثيل والتعبير عن آرائهم وتعزيز آفاقهم المستقبلية طويلة الأجل من أجل عمالة عالية الجودة.

¹⁷ انظر على سبيل المثال منظمة العمل الدولية: مجلس الإدارة، الوثيقة GB.289/ESP/1، الدورة ٢٨٩، جنيف، آذار/مارس ٢٠٠٤.

التعاون العالمي والإقليمي للنهوض بعمالة الشباب

يبرز إعلان الألفية على المستوى العالمي مشكلة عمالة الشباب، وقد عقد العزم على "وضع وتنفيذ استراتيجيات تتيح للشباب في كل مكان فرصة حقيقية للعثور على عمل لائق ومنتج" (الفقرة ٢٠). وقد تعهدت منظومة الأمم المتحدة هذا الالتزام في إطار الهدف ٨ من الأهداف الإنمائية للألفية (الغاية ١٦) بشأن الشراكة العالمية من أجل التنمية، على أن ينفذ من خلال الشراكات القائمة بين الحكومات وأصحاب العمل والعمال والمجتمع المدني ومجتمع الأعمال والشابات والشبان أنفسهم.

واستهل الأمين العام للأمم المتحدة إلى جانب المدير العام لمنظمة العمل الدولية ورئيس البنك الدولي شبكة تشغيل الشباب. وكانت منظمة العمل الدولية الرائدة في تنظيم عمل الشبكة واستضافة أمانتها. وأتاح الدور الريادي الذي تؤديه منظمة العمل الدولية في الشبكة فرصة لها للتوصل إلى توافق دولي في الآراء بشأن العمل اللائق من أجل الشباب وللتأثير في البرنامج الدولي عن طريق وضع استراتيجية شاملة بشأن العمالة.

وفي كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٢، اعتمدت الجمعية العامة للأمم المتحدة قراراً بشأن تعزيز عمالة الشباب، يدعو الدول الأعضاء إلى إعداد استعراضات وخطط عمل وطنية بشأن عمالة الشباب لإشراك منظمات الشباب والشباب أنفسهم. ومن البلدان الرائدة في هذا المسعى في شبكة تشغيل الشباب في الإقليم، إندونيسيا وجمهورية إيران الإسلامية وسري لانكا. وعلى نحو ما ورد في الجزء الأول من التقرير المقدم للاجتماع الإقليمي الآسيوي الرابع عشر، تواصل منظمة العمل الدولية مساعدة تلك البلدان على وضع خطط عملها الوطنية بشأن عمالة الشباب.

وعلى المستوى دون الإقليمي أيضاً يركز عدد من المبادرات على عمالة الشباب. والأهم من ذلك أنه منذ عام ١٩٨٣ كانت هناك إعلانات شتى ترمي إلى تعزيز التعاون بين بلدان رابطة أمم جنوب شرق آسيا بشأن الشباب. ويرد في الإطار ٤-٤ إعلان مانيتلا لرابطة أمم جنوب شرق آسيا بشأن تعزيز المشاركة في عمالة الشباب المستدامة.

وبينما لم تحرز الأقاليم الفرعية الأخرى تقدماً كبيراً في التعاون بشأن عمالة الشباب، فإن هناك على نحو جلي مجالاً ليس للتوسع في تجربة رابطة أمم جنوب شرق آسيا فحسب وإنما أيضاً لتوسيع نطاق الربط الشبكي بين المؤسسات دون الإقليمية التي تعالج التعليم والتدريب وخلق فرص العمالة للشباب من أجل توثيق الصلات القائمة بين شبكات المقاولين والعمال الشباب في سبيل إنشاء قواعد للمعلومات أشمل وما إلى ذلك.

"٣" هجرة الأيدي العاملة: التوجه صوب إطار إقليمي

الرهان المشترك على إدارة الهجرة

يظهر جلياً من القائمة الطويلة للتوصيات الصادرة عن الاجتماعات الحكومية التي عقدت مؤخراً ولاسيما اجتماعات وزراء العمل ومنظمات أصحاب العمل ومنظمات العمال في آسيا، ما تحظى به قضايا الهجرة من أولوية عالية. ويكمن التحدي الذي يواجهه الإقليم في طريقة ضمان إدارة هجرة الأيدي العاملة على النحو المناسب لمصلحة الجميع.

وفي غرب آسيا، يعرب عن قلق بالغ في الوقت الحالي إزاء الاعتماد الشديد على الأيدي العاملة الأجنبية والذي من المرتأى تقليصه إذا ما أريد توفير فرص العمالة لعدد ما فتى يتزايد من أبناء البلد الشباب الذي يبحثون عن عمل. بيد أنه من الواضح بجلاء أن تقليص هذا الاعتماد على الأيدي العاملة الأجنبية لن يتم عن طريق مجرد فرض قيود أو حصص على توظيف العمال الأجانب دون إجراء إصلاح أساسي في سياسات سوق العمل. أما في شرق آسيا فإن تسارع شيخوخة السكان يجر في ركابه انخفاض القوى العاملة من السكان المحليين.

وقد سعت البلدان الآسيوية إلى تنسيق وتنظيم عمليات هجرة الأيدي العاملة بدرجة أكبر بغية تقديم ضمانات أساسية محددة لحماية الأيدي العاملة وتحقيق نتائج مجدية من أجل شركات المنشأ والمقصد. بيد أن التجربة المستمدة من العقود الأخيرة توحى بما يلي:

الإطار ٤-٤

إعلان مانيتلا بشأن تعزيز المشاركة في عمالة الشباب المستدامة
الاجتماع الوزاري الرابع لرابطة أمم جنوب شرق آسيا بشأن الشباب،
مانيتلا، الفلبين، ٣-٤ أيلول/سبتمبر ٢٠٠٣

نحن نعلن بموجب هذا تعزيز المشاركة في العمالة المستدامة للشباب عن طريق ما يلي:

١- **زيادة** تيسر وجودة برامج تنمية الروح القيادية و التدريب في مجال تنمية الموارد البشرية المصممة خصيصاً للشباب رابطة أمم جنوب شرق آسيا لإعدادهم على نحو أفضل للمشاركة في ما يبذل من جهود في بلدانهم على مستويي النمو والتطور؛

٢- **ضمان** أن تتاح لجميع قطاعات الشباب الفرعية ولاسيما الشباب خارج المدرسة والشباب الذين لديهم احتياجات خاصة والشباب المعرضون للخطر، فرص الانتفاع على نحو مناسب بوضع السياسات والبرامج بوصفهم مستفيدين وشركاء على السواء في العمالة المستدامة؛

٣- **إيلاء** الأولوية لروح المبادرة والعمالة المستدامة بشأن برنامج التنمية لرابطة أمم جنوب شرق آسيا لإتاحة فرص جديدة للشباب من شأنها أن تمكنهم من تهيئة مستقبل أفضل لهم ولمجتمعاتهم في بلدان الرابطة؛

٤- **خلق** بيئة تنشئة مواتية لتطوير الشباب المقاولين مع إتاحة الفرصة لهم للوصول إلى التعليم والتدريب على المهارات وبناء القدرات وهي مسائل أساسية لزيادة الإنتاجية والعمل للحساب الخاص؛

٥- **الترويج** لروح المبادرة وثقافة تنظيم المشاريع في عداد الشباب في بلدان الرابطة وتيسير إقامة منشآت صغيرة ومتوسطة الحجم من شأنها خلق فرص العمل والتصدي لمسألة بطالة الشباب بحيث يصبح أولئك شركاء منتجين لإقليم قوي لرابطة أمم جنوب شرق آسيا؛

٦- **إنشاء** شبكة من المقاولين الشباب على المستوى الوطني وعلى مستوى الرابطة بحيث يتمكنون من الاتصال فيما بينهم وبينون معاً قدراتهم ومهاراتهم لتتاح لهم قدرة تنافسية أفضل في السوق العالمية؛

٧- **تعزيز** مشاركة مجموعات طوعية من الشباب ومنظمات الشباب في عملية التنمية الاجتماعية والاقتصادية ليتمكنوا من زيادة وتكملة الموارد والجهود الحكومية وغير الحكومية الموجهة نحو تطوير الشباب؛

٨- **تقوية** وتعزيز الشراكات مع المؤسسات التعليمية وتدعيمها على المستويين الإقليمي والوطني كيما يتسنى لها أداء دور فعال في تحسين مهارات الشباب وكفاءتهم وقابليتهم للاستخدام في رابطة أمم جنوب شرق آسيا فضلاً عن تقديم المساعدة في وضع برنامج متكامل ومنظم لتنمية المنشآت وعماله الشباب من أجل الإقليم؛

٩- **تشجيع** إقامة صلات أوثق بين منظمات رابطة أمم جنوب شرق آسيا والمنظمات المثيلة الأخرى التي تتصدى لشواغل عمالة الشباب في سبيل إتباع نهج ابتكارية بصورة متزايدة إزاء التصدي على نحو مشترك للتحدي العالمي المائل في عمالة الشباب؛

١٠- **تنفيذ** برنامج عمل رابطة أمم جنوب شرق آسيا بشأن إعداد الشباب للعمالة المستدامة وغير ذلك من التحديات الخاصة بالعمالة، الذي اعتمده الاجتماع الوزاري الرابع لرابطة أمم جنوب شرق آسيا بشأن الشباب.

نحن الوزراء المسؤولون عن الشباب في البلدان العشرة الأعضاء في رابطة أمم جنوب شرق آسيا وهي: بروناي دار السلام ومملكة كمبوديا وجمهورية إندونيسيا وجمهورية لاو الديمقراطية الشعبية وماليزيا وميانمار وجمهورية الفلبين وجمهورية سنغافورة ومملكة تايلند وجمهورية فيتنام الاشتراكية؛

وقد اجتمعنا في مانيتلا في ٣-٤ أيلول/سبتمبر ٢٠٠٣ بمناسبة الاجتماع الوزاري الرابع لرابطة أمم جنوب شرق آسيا بشأن الشباب؛

وإذ نرغب في تعزيز المكاسب الناشئة عن إعلان جاكارتا الخاص بالاجتماع الوزاري الأول لرابطة أمم جنوب شرق آسيا بشأن الشباب في عام ١٩٩٢، وبرنامج كوالالمبور بشأن تنمية الشباب في رابطة أمم جنوب شرق آسيا، الصادر عن الاجتماع الوزاري الثاني للرابطة، في عام ١٩٩٧، وإعلان يانغون لعام ٢٠٠٠ بشأن إعداد شباب رابطة أمم جنوب شرق آسيا لتحديات العولمة الصادر عن الاجتماع الوزاري الثالث للرابطة بشأن الشباب، في عام ٢٠٠٠، والمتسقة مع هذه الإعلانات؛

إذ نؤكد كذلك إعلان مؤتمر قمة الألفية للأمم المتحدة، وبوجه خاص القرار الرامي إلى تنفيذ استراتيجيات تتيح للشباب في كل مكان فرصة حقيقية للعثور على عمل لائق ومنتج؛

وإذ نذكر بشبكة تشغيل الشباب التي استهلها الأمين العام للأمم المتحدة، بالتعاون مع منظمة العمل الدولية والبنك الدولي في أثناء مؤتمر القمة المعني بعمالة الشباب الذي عقد في الإسكندرية في مصر؛

وإذ نشدد على أهمية الشباب بوصفهم مورداً بشرياً حيوياً لبلدان رابطة أمم جنوب شرق آسيا وعلى الحاجة إلى صوغ وتنفيذ سياسات وبرامج لتنمية الشباب من أجل استخدام إمكانات هذه الشريحة من سكان رابطة أمم جنوب شرق آسيا؛

وإذ نؤكد التزامنا تجاه تمكين شباب رابطة أمم جنوب شرق آسيا من بناء ثقتهم التامة بأنفسهم وقدرتهم على مواجهة تحديات العولمة؛

وإذ نسلم بأن الدعم المتواصل المقدم عن طريق السياسات والبرامج وعمليات التدخل التقنية ضروري لاستدامة قوة قطاع الشباب وحيويته داخل مجتمعات رابطة أمم جنوب شرق آسيا؛

وإذ نضع في اعتبارنا خطة عمل هانوي والأولويات التي تدعو إلى تنفيذ برنامج عمل رابطة أمم جنوب شرق آسيا بشأن التدريب على المهارات المتعلقة بالشباب خارج المدرسة لتعزيز قدرتهم على الحصول على عمالة مجزية وللنهوض بالمنشآت الصغيرة والمتوسطة التي تشكل أكثرية الصناعات في رابطة أمم جنوب شرق آسيا وتؤدي دوراً هاماً في التنمية الاقتصادية الإجمالية لبلدان رابطة أمم جنوب شرق آسيا؛

وسعيماً منا إلى التصدي للبطالة والبطالة الجزئية بوصفهما مدعاة قلق رئيسي لشباب رابطة أمم جنوب شرق آسيا في سياق العولمة؛

- ازدياد تعقيد وتقييد إدارة برامج العمال المهاجرين المؤقتين والتدابير المتخذة لردع تعاضم حالات الاستيطان الدائم؛
- لا يزال هناك الكثير مما ينبغي القيام به لتتلاءم معاملة العمال المهاجرين مع اتفاقيات منظمة العمل الدولية ذات الصلة¹⁸؛
- استمرار الافتقار إلى البنى والإجراءات الرامية إلى إشراك منظمات العمال ومنظمات أصحاب العمل في صوغ سياسة عامة للهجرة وتطبيقها؛
- ازدياد عدم ملاءمة التدابير التي تتخذها فرادى البلدان المرسله والمتلقية أو حتى الترتيبات الثنائية ويجدر التحول صوب إطار للهجرة يتسم بقدر أكبر من السمة الإقليمية.

النُهج الوطنية المتبعة إزاء إدارة هجرة الأيدي العاملة

البلدان المتلقية للأيدي العاملة

- لئن كانت الفروق شاسعة بين البلدان، فإن إدارة هجرة الأيدي العاملة في آسيا تتميز ببعض الخصائص المشتركة. وفي حالة البلدان المتلقية للأيدي العاملة تشمل هذه الخصائص ما يلي:
- إدارة أحادية لهجرة الأيدي العاملة؛
 - عدم قبول العمال إلا في إطار نظم مؤقتة (أو "عمال زائرين") ونظم "للمتدربين"؛
 - استبعاد العمال المهاجرين من الإعانات طويلة الأجل؛
 - التصدي للهجرة غير النظامية عن طريق عمليات عفو دورية.

تقييدات النُهج الأحادية

عملت تقريباً جميع الدول المتلقية في آسيا حتى الآن على تقادي إبرام اتفاقات ثنائية مع دول المنشأ من أجل الإدارة المشتركة لهجرة الأيدي العاملة. وأدى ذلك إلى تقييد الدور الذي تؤديه دول المنشأ في عمليتي توظيف وتشغيل عمالها في الخارج. وتركت عمليات هجرة الأيدي العاملة كثيراً بين أيدي وسطاء من القطاع الخاص كما أن انتشار الاستغلال التجاري مهد السبيل إلى إساءة استخدام هذا النظام - مما شجع بعض الدول المتلقية على السعي إلى التعاون مع بلدان المنشأ لإيجاد حلول للمسألة.

وبغية إضفاء نوع من التنظيم على حركات العمال من البلدان المجاورة، وقعت تايلند مؤخراً "مذكرة تفاهم" مع جمهورية لاو الديمقراطية الشعبية وكمبوديا وميانمار تنص على المشاركة الفعالة من جانب البلدان المرسله والمتلقية على السواء. ويقتضي استخدام العمال الحصول على إذن مسبق من الوكالات المرخص لها في كلا البلدين، وتقديم أحد البلدين قائمة بالوظائف المتيسرة لديه والبلد الآخر قائمة بمرشحين مختارين لهذه الوظائف، كما تقتضي إشراف الجانبين لضمان منح التأشيرات وتصاريح العمل الملائمة وامتثال العمال لشروط التأمين الصحي والإسهام في صندوق التوفير والضرائب وعقود العمل.

قصور النظم المؤقتة

ينظر إلى الهجرة في الإقليم، باستثناء أستراليا ونيوزيلندا، أساساً على أنها إجراء ضد التقلبات الدورية يتخذ لسد أوجه النقص المؤقتة القائمة في سوق العمل. وتؤدي نظم العمال الزائرين بوصفها إجراء من الإجراءات الخاصة بالهجرة، مفعولها بصورة معقولة في سد أوجه النقص في الأيدي العاملة خلال فترة الانتعاش في نشاط البناء وفيما يخص الزراعة الموسمية، لكنها تصطدم بمشكلات في الأماكن التي لا تكون فيها الوظائف بطبيعتها "محددة زمنياً" كما هو الحال في عمل المصانع المعتاد أو في الخدمات العادية.

وفي مطلع الثمانينات، أعلنت سنغافورة عن خطط ترمي إلى تقليص نسبة الأجانب في القوى العاملة لديها وفرضت ضريبة على العامل الأجنبي لثني أصحاب العمل عن توظيف عمال من غير المواطنين. واليوم، أصبحت هذه النسبة بالفعل أعلى بكثير، إذ تبلغ حوالي ٣٠ في المائة من إجمالي القوى العاملة. وفي غرب آسيا لم ينخفض عدد العمال المهاجرين مع الانكماش في الاقتصاد مما

¹⁸ اتفاقية العمال المهاجرين (مراجعة)، ١٩٤٩ (رقم ٩٧) واتفاقية العمال المهاجرين (أحكام تكميلية)، ١٩٧٥ (رقم ١٤٣).

يوعي بنشوء بعض أشكال "ادخار اليد العاملة". وعزمت المملكة العربية السعودية في خطتها الخمسية السادسة (١٩٩٥-٢٠٠٠) على إتاحة ٣٢٠٠٠٠ وظيفة إضافية للشباب السعوديين الذين ينضمون إلى القوى العاملة وذلك بصورة جزئية عن طريق استبدال العمال الأجانب، غير أن عدد العمال الأجانب ارتفع فعلياً خلال الفترة قيد النظر بزهاء ٥٨٠٠٠٠ عامل.

وأثارت "نظم المتدربين" المرتبطة باليابان وجمهورية كوريا على السواء قضايا متعلقة بإدارة الهجرة. وفي حالة جمهورية كوريا، يعزى سبب ارتفاع عدد العمال المهاجرين غير النظاميين بدرجة كبيرة إلى ارتفاع معدل العاملين الذين يفضلون التخلي عن هذا النظام من أجل العمل بأجر عوضاً عن العمل بعلاوات. وجرى منذ ذلك الحين تعديل النظام لتشجيع "المتدربين" على البقاء في البرنامج عن طريق ضمان عمالة نظامية لمدة عام على الأقل بعد إنهاء فترة التدريب المقررة.

وعوضاً عن تقديم حوافز إلى العمال المهاجرين تدفعهم إلى العودة إلى الوطن، تسعى معظم البلدان إلى ضمان بقاء إقامتهم مؤقتة عن طريق استبعادهم من الإعانات الطويلة الأجل. ويضرب مثال عن ذلك في الضمان الاجتماعي حيث تجعل العمالة المؤقتة بالفعل من المتعذر على أكثرية العمال المؤقتين التأهل للحصول على إعانات معاشات الشيخوخة، وإضافة إلى ذلك ليس من النادر إيجاد قوانين تستبعدهم من هذه الإعانات حتى وإن كانوا مؤهلين للحصول عليها من حيث عدد سنوات اشتراكاتهم. ويؤدي ذلك إلى وضع العمال المهاجرين، الذين يقضون جزءاً كبيراً من حياتهم العملية في بلدان أجنبية، في معسرة شديدة ما لم تضع حكوماتهم نظاماً خاصة في إطار نظم الضمان الاجتماعي لديها للوفاء باحتياجات المواطنين المستخدمين في الخارج.

جعل برامج العمال المؤقتين صالحة

ويمكن على نحو ما جرى بيانه في أقاليم أخرى، إقامة ترتيبات من شأنها أن تتيح للمهاجرين لأجل قصير تجميع مستحقات في إعانات الشيخوخة وضمان تقاسم منصف لتكلفة الوفاء بهذه النفقات الطارئة بين البلدان. ومما يدعو إلى الأسف أن الاستبعاد من الحماية الاجتماعية وغيرها من المستحقات كثيراً ما يعتبر عنصراً ضرورياً من عناصر الاستراتيجيات الرامية إلى التشجيع على التناوب فيما بين المهاجرين وتثنيهم عن الاستيطان - حتى وإن لم تتوفر أدلة تثبت أن هذا الاستبعاد قد يؤثر بالفعل في طول فترة الإقامة. ومن المرجح أن تؤثر إجراءات إيجابية من قبيل منح علاوات نهاية الخدمة والتي تزداد بازدياد اشتراكات المهاجرين في الضمان الاجتماعي، تأثيراً أكبر في حفز المهاجرين على العودة إلى الوطن وجعل خيار العودة خياراً حقيقياً ومستداماً.

الاستبعاد من الحماية الاجتماعية لا يثني العمال عن البقاء

ويكمن التحدي الأكبر الذي يواجهه راسمو السياسات في ارتفاع معدل الهجرة المستترة والاتجار بالأشخاص وما يتبع ذلك من النسبة الكبيرة للمهاجرين غير النظاميين. والنهج المشترك المتبع إزاء المشكلة هو إعلان حالات عفو بهدف تسجيل المهاجرين غير النظاميين وتحويلهم إلى مهاجرين شرعيين مؤقتين. غير أن البلدان تسلم بأن الهجرة غير النظامية تحتاج إلى المعالجة على جبهة واسعة لأنها تنطوي على أبعاد كثيرة، بما في ذلك ما تثيره من شواغل إزاء الأمن الوطني، والعلاقات الودية مع الدول المجاورة وحقوق الإنسان لجميع العمال المهاجرين سواء كان وضعهم نظامياً أم غير نظامي وما ينجم عن ذلك من تأثير في تكاليف الأيدي العاملة في الصناعات كثيفة الأيدي العاملة التي تعتمد على العمال المهاجرين.

لا يمكن التصدي لمشكلات الهجرة غير النظامية عن طريق عمليات مراقبة الهجرة فقط

وواجهت دول من قبيل تايلند وماليزيا لفترة طويلة مسألة وجود مئات الآلاف من الأجانب الذين يقيمون داخل حدودها بدون وضع قانوني. ولجأت إلى تدابير مختلفة للتصدي للمشكلة بما في ذلك تعزيز المراقبة على الحدود واللجوء إلى حالات العفو والتسجيل والترحيل والقبول المؤقت بموجب حصص صناعية وتقييد الانتقال إلى بعض المناطق ومؤخراً القيام بمبادرات الإدارة المشتركة مع حكومات البلد المصدر. ومن الواضح أن مراقبة الهجرة من طرف واحد لا تكفي للتعامل مع هذه المشكلات. ويعد إجراء إصلاحات في سياسات سوق العمل وإنشاء مؤسسات متينة للأيدي العاملة وإشراك منظمات أصحاب العمل ومنظمات العمال والتعاون مع بلدان المصدر، من العناصر الهامة أيضاً لنهج ناجح إزاء القضايا المعقدة الناشئة عن الهجرة.

البلدان المرسلّة للأيدي العاملة

وضعت حكومات بلدان المصدر في آسيا نهجاً لإدارة الهجرة تشمل عموماً ما يلي:

- تدابير لاستغلال فرص العمالة؛
- لوائح للتوظيف ووضع معايير دنيا لعقود العمل؛
- تأمين العمال المهاجرين ضد حالات طارئة مختلفة؛

- مساعدة العمال في الخارج (لاسيما عن طريق خدمات ملحق شؤون العمل).

الاعتماد على أسواق العمل في الخارج

تعتبر جميع السلطات الوطنية تقريباً في الوقت الحاضر الهجرة من أجل العمالة بمثابة ظاهرة متزايدة وسمة من سمات عمليات العولمة وتطوراً إيجابياً بوجه عام. وينظر عدد متزايد من الحكومات إلى هجرة الأيدي العاملة (أو صادرات خدمة الأيدي العاملة) كجزء من استراتيجيات العمالة لديها وتقوم باعتماد تدابير لانتهاز الفرص المتاحة. ويتخذ ذلك في أكثرية البلدان شكل الترخيص لشركات توظيف خاصة ولمتعاقدين في مجال اليد العاملة، الأمر الذي اتسم في غياب اتفاقات مبرمة بين حكومة وأخرى، بالفعالية في العثور على أسواق أجنبية للعمال المهاجرين.

الدفاع عن حقوق العمال المهاجرين

وقامت حكومات البلدان المرسل، للتأكيد على حقوق والتزامات مواطنيها والدفاع عن هذه الحقوق والالتزامات، بالتشديد على أهمية عقود الاستخدام وركزت على السياسات والتدابير الرامية إلى وقف الانتهاكات ومنعها. وينظر إلى الاحتيال في التوظيف وإعطاء معلومات مضللة واستبدال العقود على أنها جرائم خطيرة. بيد أن التحديات الهائلة الماثلة في الوقت الحاضر أمام الوكالات الحكومية هي التحقق من حسن نية أصحاب العمل الأجانب وصلاحيته وكفايته عروض العمل وتنظيم الرسوم التي يدفعها العمال وتسجيل العقود والعقاب على الممارسات السيئة ومقاضاة القائمين بالتوظيف دون ترخيص وحل المنازعات بين العمال والوسطاء. وفي بلدان مرسله كثيرة، لا تتلقى الوكالة الحكومية المسؤولة الدعم المتمثل في توافر الولايات القانونية المناسبة أو الموارد الملائمة في الميزانية.

الاحتياط للحالات الطارئة

ويتعين على بلدان المنشأ أيضاً أن تحتاط للحالات الطارئة من قبيل عدم حصول مواطنيها على وظائف وعودتهم القسرية والدفاع القانوني عن مواطنيها الذين تورطوا في دعوى قضائية مكلفة أمام المحاكم في بلدان الاستخدام فضلاً عن الرعاية الطبية للعمال المصابين الذين تخلى عنهم أصحاب عملهم والتوفيق في حال نشوب خلاف مع أصحاب العمل. واضطلعت باكستان والفلبين بدور طليعي في إنشاء صناديق قائمة على الاشتراك وكالة متخصصة لاستخدام الأموال من أجل تقديم خدمات إلى العمال المهاجرين وأسرهم. وأنشئت منذ ذلك الحين مؤسسات مماثلة في تايلند وسري لانكا.

صوب إطار آسيوي متعدد الأطراف

"نهج عادل للعمال المهاجرين في اقتصاد عالمي": إطار متعدد الأطراف لآسيا

وافق مؤتمر العمل الدولي بالإجماع في حزيران/يونيه ٢٠٠٤ على القرار المتعلق باتباع نهج عادل للعمال المهاجرين في الاقتصاد العالمي، يدعو إلى وضع إطار متعدد الأطراف غير ملزم وقائم على الحقوق يشتمل على مبادئ لإدارة الهجرة على أساس أفضل الممارسات. وتظهر جميع العناصر الرئيسية للإطار ذات صلة بالبلدان الآسيوية المرسله والمتلقية ويمكنها أن تسهم إلى حد كبير في ضمان العمل اللانق لجميع العمال المهاجرين. وتتوافر لدى أكثرية البلدان المستوردة للأيدي العاملة في غرب آسيا وشرقها برامج للعمال الأجانب تتيح نظم قبول عادية وشروطاً للعمالة المنظمة، غير أن المشكلات الناشئة توحى بأن الثغرات وأوجه الخلل لا تزال قائمة.

ويتيح الاجتماع الإقليمي الآسيوي الرابع عشرة فرصة فريدة من نوعها لبلدان الإقليم للتشاور فيما بينها على المستوى الثلاثي بشأن الطريقة التي يمكن أن يواجه بها الإقليم الآسيوي التحدي الذي يطرحه قرار المؤتمر الصادر في حزيران/يونيه ٢٠٠٤ وإيجاد مجموعة من المبادئ والتوجيهات المتعلقة بإدارة هجرة الأيدي العاملة على أساس الحقوق. ويمكن أن يراعي هذا الإطار الشروط الخاصة في الإقليم ومسائل السياسات التي تواجهها السلطات الوطنية وتقاليده الإدارية السديده ومزايا نشر الممارسات الجيدة. وترد فيما يلي العناصر المختلفة التي يمكن وضعها من أجل إطار إقليمي للهجرة غير ملزم وقائم على الحقوق:

- تقييم العرض والطلب على الأيدي العاملة في الإقليم كأساس رشيد للقرارات بشأن الهجرة في المستقبل. وسيعمل هذا العنصر الأول الخاص بالإطار الإقليمي للهجرة على إشراك البلدان في استعراض شروطها الخاصة بسوق العمل على مدى السنوات العشر المقبلة وذلك على ضوء الديناميات الديمغرافية والاقتراضات الواقعية بشأن نمو قطاعات معينة وعوامل أخرى. وعلى سبيل المثال يمكن أن يفيد تقييم من هذا القبيل البلدان التي تتمتع بمزايا ديمغرافية والأخرى التي تتصف بشيوخ السكان (عن طريق تدفقات الهجرة).
- الربط الشبكي الإقليمي لإدارة هجرة الأيدي العاملة. يتوخى هذا العنصر إنشاء "عملية" قائمة بذاتها لتعزيز كفاءة وزارات العمل بالتشاور مع الشركاء الاجتماعيين لإدارة هجرة الأيدي العاملة. ويمكن أن تكون شبكة تشغيلية تستخدم في نهاية المطاف موقعاً على شبكة الويب

بمثابة أداة لتنظيم تبادل المعلومات وتدريب الموظفين وتيسير المشاورات بين الحكومات وبلدان المنشأ والمقصد. ويمكن أن يقدم عمل منظمة العمل الدولية المتعلق بوضع إطار متعدد الأطراف غير ملزم بشأن الهجرة قاعدة معارف هامة. كما يمكن إتاحة التدريب للشركاء الثلاثيين لمنظمة العمل الدولية لمساعدتهم في ما يبذلونه من جهود لتطوير الدراية في وظائف أساسية (من قبيل تحديد الحصص وحالات القبول وتنظيم التوظيف وإنفاذ المعايير الدنيا وقوانين عدم التمييز وعمليات تفتيش العمل وتوقيع العقوبات وحالات العفو وتسوية الأوضاع وإتاحة خدمات ملحق شؤون العمل ووضع استراتيجيات لمكافحة التهريب والاتجار بالأشخاص وما إلى ذلك).

- مدونة ممارسات آسيوية لحماية العمال المهاجرين. يهدف العنصر الثالث من الإطار الإقليمي إلى جعل السياسات والمعايير متسقة مع الممارسات الجيدة ولاسيما ليعتمدها القطاع الخاص كما يتسنى حماية حقوق المهاجرين على نحو أفضل وضمان العمل اللائق لهم. ويمكن أن تشمل المكونات العملية ما يلي: بذل جهود للترويج لتصديق اتفاقيتي منظمة العمل الدولية رقم 97 ورقم 143 عن طريق إجراء المشاورات والعمل على المستوى الثلاثي؛ تقييم العقوبات القانونية التي تواجه عملية التصديق؛ تعزيز سياسات "شاملة" بدرجة أكبر بغية تغطية العمال المهاجرين بموجب قوانين العمل الوطنية؛ النهوض بالبرامج الرامية إلى وقف الممارسات التعسفية المتبعة في التوظيف؛ المقارنة بين حقوق ومستحقات العمال المهاجرين المستخدمين في بلدان آسيوية مختلفة؛ توثيق أفضل الممارسات واعتماد مدونة للممارسات من أجل حماية العمال المهاجرين.

- مدونة ممارسات من أجل وكالات التوظيف الآسيوية. لتقليص ما ترتكبه وكالات التوظيف من احتيال وإساءات وممارسات سيئة، يهدف هذا العنصر الرابع إلى تعزيز بعض ممارسات ومبادئ التوظيف فيما بين رابطات وكالات التوظيف الخاصة في آسيا. ويمكن أن تضطلع منظمة العمل الدولية بدراسة استقصائية بشأن الممارسات الجيدة لتكون بمثابة أساس لمدونة الممارسات. ويمكن أن تصاغ مدونة الممارسات هذه وتقر في نهاية المطاف في إطار الاجتماعات التي تضم ممثلين عن رابطات وطنية لوكالات التوظيف.

- مشروع معاهدة في إطار رابطة أمم جنوب شرق آسيا بشأن حماية الضمان الاجتماعي للعمال المهاجرين. يهدف هذا العنصر إلى الاستجابة للنداءات الموجهة إلى منظمة العمل الدولية للمساعدة في وضع معاهدة للضمان الاجتماعي من أجل العمال المهاجرين خاصة بالدول الأعضاء في رابطة أمم جنوب شرق آسيا، ولاسيما فيما يتعلق بإعانات الشيوخوخة. ويمكن إجراء دراسة للفرص المتاحة لتنسيق الإعانات المتيسرة لمواطني دولة ما عندما يستخدمون في بلد عضو آخر بما في ذلك الشروط والمؤهلات اللازمة للعضوية والاستحقاق شتى الإعانات. ويمكن صوغ مشروع معاهدة لتتخذ فيها السلطات ذات الصلة في البلدان الأعضاء في رابطة أمم جنوب شرق آسيا.

"٤" الإدارة السديدة لجعل العمل اللائق هدفاً آسيوياً

الإدارة السديدة على المستوى الوطني

يؤكد كل تقييم أجرته البلدان في الإقليم أن العائق الرئيسي في وجه إحراز مزيد من التقدم الاقتصادي والاجتماعي يكمن في ضعف الإدارة السديدة في المؤسسات العامة والخاصة سواء بسواء. فالفساد يستشري في بلدان كثيرة. وجودة المؤسسات خاصة بكل بلد على حدة، أما العنصر الذي تشترك فيه البلدان فهو الافتقار إلى الاهتمام بدور مؤسسات سوق العمل. وأشار أيضاً في الجزء الأول من هذا التقرير المقدم إلى الاجتماع الإقليمي الآسيوي الرابع عشر إلى أن الجهود وخطط العمل الوطنية للعمل اللائق كثيراً ما تكون مقيدة بضعف مؤسسات سوق العمل وسوء الإنفاذ وتدني القدرات التقنية للشركاء الثلاثيين والحوار الاجتماعي المحدود والافتقار إلى الاتساق بين الأهداف الاقتصادية والاجتماعية على مستوى السياسة العامة.

ولذا فمن المجدي استعراض أسس "البعد من الداخل" لتعزيز العمل اللائق للجميع. ويتعدى علينا أن نكون تقيدين بشأن تصور مؤسسات الإدارة السديدة بدقة أو بشأن الطريقة التي نتمكن بها من إنشاء هذه المؤسسات على وجه السرعة. غير أن هناك أسساً مؤكدة وهي ترد في إعلان منظمة العمل الدولية بشأن المبادئ والحقوق الأساسية في العمل وفي الاتفاقيات الأساسية التي يشير إليها. ولا يعرض الإعلان قواعد مقيدة بل مبادئ أساسية للأسواق والديمقراطية. وإن تمكنت البلدان الآسيوية من استحداث "حقوق التمكين هذه" عن طريق الحوار الاجتماعي والمشاورات الثلاثية، فسيكون لديها مؤسسات لتحقيق العمل اللائق في عالم أخذ في العولمة.

تبدأ الإدارة السديدة على مستوى الشركات

تبدأ الإدارة السديدة على مستوى الشركات - وهو مجال لا يزال هناك الكثير مما يمكن أن تفعله فيه الشركات الآسيوية. وتحسين إدارة الشركات ضرورة حيوية للشركات الآسيوية ولاسيما للشركات من البلدان النامية إذا أريد لها أن تقاوم المنافسة الشديدة للشركات المتعددة الجنسيات في الداخل وفي الأسواق العالمية. ويستلزم أن تقوم الشركات مع ممثلي العمال بإعداد وتعزيز عمليات وآليات ليس للمفاوضة الجماعية فحسب وإنما أيضاً لإجراء مشاورات بشأن مسائل العمالة الناشئة في سياق التغيير السريع وضغوط المنافسة الشديدة. ولما كانت الشركات الآسيوية تتقدم باتجاه إنتاج ذي قيمة مضافة مرتفعة وتتوق إلى أداء دور على المستويين الإقليمي والعالمي، فمن شأن نوعية العلاقة القائمة بين الإدارة والأيدي العاملة أن تتيح مكاسب متبادلة كبيرة لكلا الطرفين.

إصلاح قانون العمل لإتخاذ المبادئ والحقوق في العمل

يزداد التصديق على اتفاقيات منظمة العمل الدولية وقد استحدثت بلدان كثيرة إصلاحات في قوانين العمل لديها وكثيراً ما كان يحدث ذلك نتيجة للآثار الحقيقية أو المتصورة للمنافسة العالمية الشديدة. وتظهر هذه الإصلاحات اتجاهاً موحداً صوب التزام أقوى بالمبادئ والحقوق الأساسية في العمل ولاسيما في الكفاح ضد التمييز في العمل وعمل الأطفال.

وكجزء من التحول نحو نهج قائم على الحقوق إزاء أسواق العمل العالمية أحرز بعض التقدم كذلك في مجال الحرية النقابية. وعلى سبيل المثال، قام أعضاء مجلس التعاون الخليجي وجمهورية كوريا باستحداث أو تحسين قوانين متعلقة بالحرية النقابية. وبينم هذا الأمر عن تطور هام على الرغم من أنه لا يزال هناك بلدان تسمح بمختلف أشكال الاستثناءات من الحماية القانونية للحرية النقابية. وكثيراً ما يواجه العمال في مجال الزراعة وعمال منطقة تجهيز الصادرات والعمال المهاجرون والعاملون في خدمة المنازل وفي الاقتصاد غير المنظم صعوبات كثيرة في ممارسة الحق في الحرية النقابية.

لا يزال الامتثال لقانون العمل ضعيفاً

على الرغم من عملية الإصلاح المتينة في قانون العمل في الإقليم، فإن البلدان الآسيوية لا تزال بعيدة كثيراً عن تنفيذ التزاماتها الدولية بموجب إعلان المبادئ والحقوق الأساسية في العمل وما يرتبط به من اتفاقيات تنفيذياً فعلياً.

وعلى نحو ما جرى التأكيد عليه في الجزء الأول من التقرير، يلزم تعزيز الدعائم المؤسسية بدرجة كبيرة. وفيما يمثل اعتماد أو تعديل تشريعات العمل بما يتماشى والاتفاقيات التي جرى التصديق عليها الخطوة الأولى في دعم سيادة القانون والإدارة السديدة فإن الامتثال للقانون يتوقف على ما يلي:

- اطلاع الشركاء الاجتماعيين على القانون ودعمهم له (وهو أمر ليس محتملاً إن كانوا خارج عمليات المشاورات الثلاثية)؛
- قدرة خدمات تفتيش العمل على إسداء مشورة عملية وضمن إنفاذ القانون على نحو منصف؛
- قدرة قانون العمل على تيسير عمليات السوق كيما يتمكن أصحاب العمل والعمال معاً من تحديد تكلفة الأيدي العاملة.

تحقيق التوازن بين المرونة والاستقرار والأمن عن طريق الحوار الاجتماعي والهيكل الثلاثي

في عالم يتسارع نحو العولمة، ليس أمام القوانين والمؤسسات المصممة لبيئة تنافسية تتمتع بقدر أكبر من الحماية، بسبب ما تخضع له من ضغوط سوى عملية التكيف. وتشجع العولمة أصحاب العمل على الحث على المرونة في تشريعات حماية العمالة. ومما لاشك فيه أن الحماية المفرطة للعمال تزيد من تكاليف التوظيف والتسريح، الأمر الذي يخلق بدوره حواجز حراك الأيدي العاملة. ويمكن أن يفيد ذلك نمو الإنتاجية من خلال إعاقة توسع قطاعات جديدة وذات قيمة مضافة مرتفعة. وتمثل الحماية المفرطة أيضاً مصدراً لازدواجية سوق العمل في بلدان آسيا النامية. ومن ناحية أخرى يعلم كثير من أصحاب العمل أن الحصول على قوة عاملة مستقرة وتتمتع بمهارات ثابتة يكتسي أهمية بالنسبة إلى نمو الإنتاجية. فاستقرار العمالة يخفف من الشواغل المثارة إزاء الأمن الوظيفي بالنسبة إلى العمال، وهو دافع إلى الاستثمار في التدريب من أجل العامل وصاحب العمل على السواء ويؤدي إلى ارتفاع الإنتاجية.

وعليه فمن الأهمية بمكان توافر نظام يشمل تركيبة صحيحة من تشريعات حماية العمالة والمفاوضة الجماعية والضمان الاجتماعي والتدريب وإعادة التدريب، من أجل تحقيق القدرة التنافسية في سياق عالمي. ويجب تحقيق التوازن الصحيح ولا سبيل إلى جعله صحيحاً إلا بالحوار الاجتماعي والهيكل الثلاثي.

تمثل النقابات عماد الإدارة السديدة؛ وهي أساس مؤسسات سوق العمل وتؤدي دوراً حيوياً في تعزيز ظروف العمل اللائق. غير أن النقابات تواجه، بصرف النظر عن مكان العمل والبلد، التحديات ذاتها (بل تحديات أشد في بعض الأماكن منها في غيرها): أي العولمة وإعادة الهيكلة والخصخصة. وما فتئت الأشكال التقليدية تفقد فعاليتها ويعد التفاوض على المكاسب الماضية كما يتعذر على العمال التعبير عن آرائهم.

وفي بلدان آسيا النامية، تتسم نسبة الانتماء إلى نقابات العمال بالتدني وتسجل هبوطاً. وسجلت الفلبين أعلى نسبة لكثافة نقابات العمال إذ بلغت ما يربو على ٣٠ في المائة بالمقارنة بحوالي ٥ في المائة في تايلند وباكستان وتبلغ هذه النسبة زهاء ١٠ إلى ١٥ في المائة في أكثرية البلدان الأخرى^{١٩}. وترتفع نسبة النقابات في البلدان الصناعية (إذ تبلغ حوالي ١٩,٢ في المائة في اليابان^{٢٠} و ٢٨ في المائة في أستراليا^{٢١}). وتعود الأسباب الرئيسية لهبوط العضوية في النقابات إلى انخفاض العمالة في قطاعات كانت منظمة بدرجة عالية في السابق (مثل التصنيع والخدمات العامة) وإلى ارتفاع العمالة في المنشآت الصغيرة والمتوسطة وغالباً في قطاع الخدمات وإلى زيادة استخدام الأنماط المرنة لعقود العمل. وإضافة إلى ذلك، عملت التركيبة التي تجمع بين نمو الاستثمار الأجنبي المباشر وتسارع التغيرات التكنولوجية وزيادة المنافسة عبر الحدود على تغيير التوازن القائم بين رأس المال واليد العاملة وجعل الأشكال التقليدية لتمثيل المصالح أقل فعالية مما كانت عليه في السابق. وإحدى المهام الملحة التي تواجهها الحركة النقابية هي التصدي لقوة ونفوذ المنشآت متعددة الجنسية.

وتواجه منظمات أصحاب العمل الآسيوية أيضاً تحديات هائلة. إذ يتعين عليها التصدي لزيادة تنوع الشركات: فمن ناحية تعاضم حضور المنشآت متعددة الجنسية الذي يظل كالمعهود خارج الاتحادات الوطنية، ومن ناحية أخرى التنوع المتزايد للشركات الوطنية. وتتجلى مهمتها الرئيسية في تمثيل مصالح أوساط الأعمال المتنوعة هذه وتقديم الخدمات إليها، وهي أوساط تتغير احتياجاتها بصورة متسارعة. وركزت التوعية على تهيئة بيئة يمكن فيها لأنشطة الأعمال أن تكون مرنة وفعالة وبالتالي تظل تنافسية بينما يتعين أن تحقق الخدمات المتاحة مباشرة للشركات الأعضاء أيضاً هذه الأهداف.

وتتسم نظم المفاوضة الجماعية والحوار الاجتماعي في آسيا بالتنوع الكبير، نتيجة للفروق القائمة بين التاريخ الوطني واللوائح والعوامل الاقتصادية. وفي عام ٢٠٠٠، بلغت نسبة تغطية المفاوضة الجماعية ١٠ في المائة في جمهورية كوريا و ١٥ في المائة في اليابان و ٢٥ في المائة في نيوزيلندا ونسبة مدهشة قدرها ٨٠ في المائة في أستراليا. وتراوحت نسبة هذه التغطية في بلدان آسيا النامية ما بين ٢ في المائة في الهند و ٣٣ في المائة في الفلبين^{٢٢}.

ويتجلى أحد المؤشرات التقريبية على انتشار الهيكل الثلاثي على المستوى الإقليمي في أن ١٩ بلداً في آسيا (بما في ذلك الدول العربية) صدقت على اتفاقية المشاروات الثلاثية (معايير العمل الدولية)، ١٩٧٦ (رقم ١٤٤). وتختلف قوة الآليات الثلاثية للتشاور والتفاوض تبعاً لمستوى كثافة النقابات ومنظمات أصحاب العمل وتغطية الاتفاقات الجماعية. وتؤكد الحكومات في بضع بلدان آسيوية على الهيكل الثلاثي بوصفه وسيلة لتنسيق السياسات مع النقابات وأصحاب العمل، يمكن أن يكون لقرارات الشركاء الاجتماعيين فيه تأثير كبير في القدرة التنافسية للاقتصاد. وفي بلدان أخرى يفيد الهيكل الثلاثي في تشاطر المعلومات والتشاور بشأن طائفة متنوعة من مسائل العمالة. ولما كان الانفتاح والترابط الاقتصاديان يزعان إلى تقويض استقلالية صنع السياسة على المستوى الوطني فإن أهمية الهيكل الثلاثي تتعاضم. فهو يوفر آلية تتيح بناء توافق في الآراء وبموجب ذلك تعزيز

نقابات العمال ومنظمات أصحاب العمل: السعي إلى التجديد

التنوع في المفاوضة الجماعية والحوار الاجتماعي

¹⁹ مكتب العمل الدولي: وثيقة مجلس الإدارة 279/WP/SDG/2، الدورة ٢٧٩، جنيف، ٢٠٠٠.

²⁰ أنظر: Ministry of Health, Labour and Welfare, *Basic Survey on Labour Unions (2004)*.

²¹ أنظر: OECD: *Employment Outlook 2004*, Paris (table 3.3).

²² مكتب العمل الدولي: *التنظيم من أجل العدالة الاجتماعية*، التقرير العالمي بموجب متابعة إعلان منظمة العمل الدولية بشأن المبادئ والحقوق الأساسية في العمل، مؤتمر العمل الدولي، الدورة ٩٢، جنيف، ٢٠٠٤، الجدول ٣-٥.

التماسك الاجتماعي الذي يعد هاماً بصفة خاصة بالنسبة إلى البلدان التي تكون فيها مؤسسات العمل ضعيفة نسبياً على المستوى القطاعي وعلى مستوى الشركات.

**التمثيل والتعبير عن
الرأي في الاقتصاد غير
المنظم**

ويمكن أحد الجوانب الهامة التي تتسم بها الإدارة السديدة في التمثيل والتعبير عن الرأي في الاقتصاد غير المنظم بالنظر إلى الأهمية الكبرى للاقتصاد غير المنظم في البلدان الآسيوية. ويوضح ذلك السبب الذي من أجله توجه نقابات العمال ومنظمات أصحاب العمل على السواء الاهتمام إلى مسألة التنظيم في الاقتصاد غير المنظم²³. وتقوم مجموعة متنوعة من فئات المجتمع المدني والحركات والمنظمات غير الحكومية أيضاً بإبراز مسائل الاقتصاد غير المنظم والتوعية بها. غير أن كثيراً منها لا تمثل المشغلين في الاقتصاد غير المنظم إما لأنها في أحيان كثيرة ليست منظمات قائمة على العضوية أو لا تتمتع بهيكل ديمقراطية. وتكثر الأمثلة عن التعاون والتحالف بين بعض هذه المنظمات ونقابات العمال ومنظمات أصحاب العمل.

التعاون الإقليمي لبناء إدارة قوية

**التصدي لشواغل العمل
اللائق في الإطارين
الإقليمي والثنائي**

أظهر الفصل السابق تزايد التكامل والتعاون على المستوى الإقليمي في عداد البلدان الآسيوية. وفيما انصب التركيز على الروابط التجارية والاقتصادية، فإن المبادرات التي اتخذت مؤخراً ترمي أيضاً إلى تعزيز الأهداف الاجتماعية. ويشتمل كثير من أشكال التكامل الإقليمي الكبير على سياسات ومؤسسات تعزز الأهداف الاجتماعية، بما في ذلك التعليم والصحة والمساواة بين الجنسين وحماية مجموعات النساء والأطفال الأشد ضعفاً والتنمية المستدامة.

وتتقاسم البلدان الآسيوية تحديات العمل اللائق التي يمكن التصدي لها بفعالية عن طريق ترتيبات التكامل الإقليمي الكبير. وفيما تخرج نتائج سوق العمل والعمالة عن نطاق السياسات الوطنية الوحيد، فإن التعاون الإقليمي هو الصواب الأكبر. ويتعاضد التصدي لشواغل العمل اللائق في الإطارين الإقليمي والثنائي. والأهم من ذلك أن وزراء العمل لبلدان رابطة أمم جنوب شرق آسيا قد:

أعربوا عن التزامهم بالتصدي للأولويات المحددة من أجل الجماعة الثقافية الاجتماعية لرابطة أمم جنوب شرق آسيا بوصفها الركيزة الاجتماعية لمعاهدة وفاق بالي الثانية ولاسيما تنمية الموارد البشرية كونها تمثل استراتيجية أساسية لتوليد العمالة ولضمان النمو الاقتصادي بصورة منصفة. وكرر الوزراء التزامهم بالتصدي لتوجيه القمة التاسعة لرابطة أمم جنوب شرق آسيا المتمثل، في "مواصلة الجهود القائمة التي تبذل لتعزيز الحراك الإقليمي والاعتراف المتبادل بالوثائق المهنية وتنمية المواهب والمهارات" والاستمرار في سعيهم لتقليص البطالة في الإقليم دعماً للجهود الإقليمية الرامية إلى تحقيق مجتمع محلي قوي وآمن ويعتمد على ذاته داخل مجتمعات إنسانية بحلول عام ٢٠٢٠²⁴.

وأعربت رابطة أمم جنوب شرق آسيا علانية عن اهتمامها بالتعاون مع منظمة العمل الدولية بشأن مسائل العمل اللائق. وأجري تقييم مشترك بين منظمة العمل الدولية و رابطة أمم جنوب شرق آسيا بشأن تأثير منطقة التجارة الحرة لرابطة أمم جنوب شرق آسيا في الأيدي العاملة، وأشار وزراء العمل لبلدان رابطة أمم جنوب شرق آسيا أيضاً إلى فيروس نقص المناعة البشرية/الإيدز في مكان العمل وعمالة الشباب بوصف ذلك مجالاً آخر سيحظى بالأولوية في إطار التعاون التقني في المستقبل مع منظمة العمل الدولية.

ووقعت رابطة جنوب آسيا للتعاون الإقليمي اتفاقية للتصدي " لشتى جوانب الوقاية من الاتجار بالنساء والأطفال ومنعه وقمعه وإعادة ضحايا الاتجار إلى موطنهم وتأهيلهم ومنع استغلال النساء والأطفال في شبكات الدعارة الدولية"²⁵ من خلال إطار للتعاون الإقليمي في عام ٢٠٠٢.

²³ مكتب العمل الدولي: *العمل اللائق والاقتصاد غير المنظم*، التقرير السادس، مؤتمر العمل الدولي، الدورة ٩٠، جنيف، ٢٠٠٢، ص ١٠١.

²⁴ بيان مشترك، الاجتماع الثامن عشر لوزراء العمل في بلدان رابطة أمم جنوب شرق آسيا، ١٣-١٤ أيار/مايو ٢٠٠٤، بندر سري بيغوان، بروناي - دار السلام.

²⁵ اتفاقية رابطة جنوب آسيا للتعاون الإقليمي المتعلقة بمنع ومكافحة الاتجار بالنساء والأطفال لأغراض البغاء، كاتماندو، ٢٠٠٢.

واعترفت رابطة التعاون الاقتصادي لآسيا والمحيط الهادئ بأهمية انتشار الأطفال من الأعمال المحفوفة بالمخاطر وإخضاعهم للتعليم والتدريب في مجال المهارات، وهي تعمل مع منظمة العمل الدولية في ست بلدان من البلدان الأعضاء بهدف تعزيز نهج متكامل لمكافحة أسوأ أشكال عمل الأطفال والحد من الفقر.

واشتملت مفاوضات التجارة الحرة التي أجريت مؤخراً بين الولايات المتحدة وأستراليا والبحرين والأردن وسنغافورة على أحكام تنص على الحق في التجمع والحق في التنظيم والمفاوضة الجماعية ومنع العمل الجبري وشروط الحد الأدنى للسكن وتهيئة ظروف عمل مقبولة.

ويمكن أن يشكل التكامل والتعاون على المستوى الإقليمي أداة هامة لبناء إدارة قوية من أجل جعل العمل اللائق هدفاً عالمياً. بيد أنه لا بد لذلك من تناول عدة مسائل.

وفي المقام الأول، يمكن للاتفاقات التجارية الإقليمية والاتفاقات التجارية الثنائية أن تشكل عناصر أساسية لنظام تجاري متعدد الأطراف قائم على القواعد ويمكنها أن تعد البلدان الأعضاء للاستفادة من الاتفاقات التعاونية عريضة القاعدة. بيد أن انتشار هذه الاتفاقات حديثاً على نحو ما ورد وصفه في الفصل ٣ يدعو إلى القلق. إذ يثار عدد من المخاطر من جراء هذه الاتفاقات وهي: عدم التجانس بين القواعد التجارية مما يطرح مشكلات في التنفيذ بالنسبة إلى البلدان الأطراف في أكثر من اتفاق تجاري إقليمي أو اتفاق تجاري ثنائي؛ زيادة تهميش البلدان التي ليست أطرافاً في أي اتفاق تجاري خاص؛ اشتداد المنافسة لعقد الصفقات مما يؤدي إلى تدني إجمالي مكاسب الرعاية الاجتماعية إن لم نقل عملية "سباق نحو الأسفل". ومن الأساسي ضمان ألا يخلق ازدياد هذه الاتفاقات عوائق أمام وضع نظام متعدد الأطراف قائم على القواعد في المستقبل في الاقتصاد العالمي. ويقتضي تنسيق اتفاقات تجارية ثنائية ودون إقليمية وعبر إقليمية أن يولى اهتماماً عاجلاً.

ثانياً، سيكون التكامل الإقليمي بوصفه آلية للإدارة السديدة، فعالاً بقدر أكبر إذا وجه الاهتمام إلى "تجاوز الأقاليم الفرعية". وسيعزز التأثير الخارجي الإيجابي للتعاون عن طريق الربط بمزيد من الفعالية بين أنشطة التعاون دون الإقليمية - بحيث يكون التكامل آسبياً حقاً. ونظراً إلى أن مستويات التنمية والمشاركة في أنشطة التعاون دون الإقليمية المختلفة تتفاوت بدرجة كبيرة بين البلدان الآسيوية، فإن جانب التنمية الخاص بالتعاون الإقليمي ينبغي أن يحظى بأولوية.

ثالثاً والأهم من ذلك، أنه بغية تعزيز العمل اللائق، يجب أن تستند ترتيبات التكامل الإقليمية على مبادئ المشاركة والمساءلة الديمقراطية. وسيفيد الحوار الاجتماعي بين ممثلين لمنظمات العمال ومنظمات أصحاب العمل وإقامة حوار أوسع مع الأطراف الاجتماعية الفاعلة الهامة الأخرى في تحديد المسائل التي تهم بالفعل مواطني البلدان المشاركة وسيعمق التعاون الإقليمي بطريقة ذات دلالة. ويكتسي دور الحوار الاجتماعي أهمية خاصة في سياقات يشتمل فيها التكامل الإقليمي على تحولات مفاجئة رئيسية بالنسبة إلى بعض الفئات الاجتماعية.

وتسعى المنظمات الإقليمية للعمال ولأصحاب العمل في آسيا لتعزيز مشاركتها في برامج عمل للتكامل الإقليمي، لكن الطريق لا يزال طويلاً أمامها لمواصلة ذلك. وعلى سبيل المثال، في الوقت الذي يتمتع فيه الاتحاد الآسيوي لأصحاب العمل بوضع منتسب لدى رابطة أمم جنوب شرق آسيا، فإن مجلس نقابات العمال الآسيوي لم ينتسب بعد رسمياً، ولا يؤهلها وضع المنتسب للمشاركة بصفة مراقب على سبيل المثال في الاجتماع السنوي لكبار مسؤولي العمل لرابطة جنوب شرق آسيا.

وشرعت الاتحادات العالمية في كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٠، في ردم الثغرات القائمة بين هياكل الاتحادات المنظمة على طول الخطوط الوطنية ونظام الإنتاج العالمي المنظم عبر البلدان. وتشمل البنية الجديدة الاتحاد الدولي للنقابات الحرة واتحادات النقابات العالمية والتي تضم بوصفها منظمات جامعة عدداً من الاتحادات الدولية الصناعية والمهنية واللجنة الاستشارية لنقابات العمال التابعة لمنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي.

ومؤخراً، وقع عدد كبير من المنشآت متعددة الجنسية اتفاقات إطارية دولية مع اتحادات النقابات العالمية. وتلزم هذه الاتفاقات الإطارية المنشآت متعددة الجنسية باحترام حقوق العمل الأساسية عبر عملياتها في جميع أنحاء العالم، كما تلزم أو على الأقل تشجع الموردين على القيام

تعزيز الإدارة السديدة
عن طريق التكامل
والتعاون على المستوى
الإقليمي

تجاوز الأقاليم الفرعية
والتركيز على التنمية

الهيكل الثلاثي والحوار
الاجتماعي في إطار
التكامل الإقليمي

الحوار الاجتماعي
ومعايير العمل في نظم
الإنتاج العالمية

بالأمر نفسه وتتيح لنقابات العمال أداء دور رئيسي في تنفيذ ورصد العملية^{٢٦}. وبصورة هامة، تنشئ الاتفاقات الإطارية الدولية اتحادات النقابات العالمية بوصفها أطرافاً للتفاوض على المستوى الدولي. ويخص كثير من الاتفاقات الباغلة ٣٢ اتفاقاً والموقعة منذ عام ٢٠٠٠ منشآت متعددة الجنسية لديها فروع في آسيا.

المسؤولية الاجتماعية للشركات

ومن الآليات الأخرى للارتقاء بمعايير العمل إلى مستوى سلسلة القيم هي آلية مبادرات الشركات القائمة على المسؤولية الجماعية للشركات. ويشمل المصطلح مجموعة متنوعة من المبادرات التي تتعدى الشروط القانونية^{٢٧}. ويتمثل بعضها في مدونات السلوك للشركات الرامية إلى توجيه سلوك المديرين بشأن مسائل العمالة وإشراك المجتمع المحلي. وتشتمل المبادرات الأخرى على اتحادات وطنية ودولية لدوائر الأعمال وعادة ما تكون في قطاعات خاصة. ومنشآت بعض هذه المبادرات غير حكومي لكنها تدعو دوائر الأعمال إلى الانضمام إليها. ويكون بعضها تصريحياً صرفاً فيما يحتوي البعض الآخر على تدابير شاملة لإعداد التقارير والرصد. وتشير أكثرية هذه التدابير إلى معايير منظمة العمل الدولية بوصفها معالم مرجعية خاصة بمعاملة الشركات للعاملين لديها وبوجه خاص الاتفاقيات الأساسية المشار إليها في إعلان منظمة العمل الدولية بشأن المبادئ والحقوق الأساسية في العمل. والقاسم المشترك بين هذه المبادرات هو أنها تركز بصورة كبيرة على المنشآت الأجنبية متعددة الجنسية. ولطالما شكلت المفاهيم الداعمة للمسؤولية الاجتماعية للشركات جزءاً لا يتجزأ من أنشطة شركات آسيوية كثيرة. وتتناول أيضاً مبادرات المسؤولية الاجتماعية للشركات بصورة متزايدة الموردين والشركاء في الأعمال وليس فقط المنشآت متعددة الجنسية.

رصد التقدم المحرز على المستوى الإقليمي

وتوصي اللجنة العالمية المعنية بالبعد الاجتماعي للعولمة بأن يحتوي التكامل الإقليمي ليس على الأهداف الاجتماعية فحسب وإنما أيضاً على عملية قياس منتظمة للنتائج وإعداد تقرير عنها: "فعملية القياس نافعة بصفة خاصة على المستوى الوطني لأن التقدم أو الافتقار إلى التقدم يمكن أن يثير ضغوطاً سياسية من أجل تنسيق العمل. ومن شأن قيام المنظمات الإقليمية بعملية استعراض رسمية أن يساعد على تحسين السياسات الوطنية^{٢٨}. وفي هذا السياق تجدر الإشارة إلى مبادرة منظمة العمل الدولية الرامية إلى وضع مؤشرات بشأن العمل اللائق والمشروع المعني بإقليم آسيا والمحيط الهادئ لوضع مجموعة متسقة من الإحصائيات (التي ورد وصفها في الجزء الأول من هذا التقرير)^{٢٩}.

²⁶ انظر:

N. Hammer: *International Framework Agreements: Global Union Federations and Value Chains*, draft paper produced for the International CRIMT Colloquium, HEC Montreal, 18-20 November 2004.

²⁷ للاطلاع على وصف لمختلف أشكال مسؤولية الشركات، انظر:

P. Utting: *Business responsibility for sustainable development*, Occasional Paper 2 (Geneva, United Nations Research Institute for Social Development, 2000).

²⁸ اللجنة العالمية المعنية بالبعد الاجتماعي للعولمة: *عولمة عادلة: توفير الفرص للجميع* (جنيف، مكتب العمل الدولي، ٢٠٠٤)، ص ٦٩.

²⁹ انظر أيضاً:

ILO: *Labour and social trends in Asia and the Pacific, 2005*, background report for the 14th ARM (Bangkok, 2005).

٥ - دور منظمة العمل الدولية في جعل العمل اللائق هدفاً آسيوياً

انصب الاهتمام على أربعة مجالات رئيسية بغية تركيز المناقشة على ما ينبغي القيام به لجعل العمل اللائق هدفاً آسيوياً وفي الوقت ذاته تحقيق الأهداف الإنمائية للألفية. وتفتتح فيما يلي النقاط المطروحة للمناقشة بشأن هذه المجالات الأربعة الرئيسية في اجتماعات متوازية أثناء الاجتماع الإقليمي الآسيوي الرابع عشر. ومن المأمول أن تفيد المناقشة في تحديد ما الذي يمكن أن تفعله الهيئات المكونة لمنظمة العمل الدولية على المستوى الوطني والإقليمي والعالمي والطريقة التي يمكن بها لعمليات الهيكل الثلاثي والحوار الاجتماعي إضافة القيمة وكيف يسهم المكتب في جعل العمل اللائق هدفاً آسيوياً.

وإن ما يمكن أن تسهم به منظمة العمل الدولية هو ولايتها الخاصة بالعمل اللائق. ويشكل تحقيق أهداف تنمية المنشآت والعمالة الكاملة واستئصال الفقر وتحسين ظروف العمل ورفع مستويات المعيشة وتقديم الحماية الاجتماعية في أوقات الشدة وانعدام الأمن ومساندة حقوق المرأة والرجل في العمل - جميع المسائل التي تعنى بها منظمة العمل الدولية والتي تتوافق مع شواغل البلدان والشعوب الآسيوية.

وتكمن الميزة المقارنة التي تتمتع بها منظمة العمل الدولية في معايير العمل الدولية والهيكل الثلاثي الخاص بها. ويمنح دستور منظمة العمل الدولية المنظمة ولاية متكاملة اقتصادية واجتماعية ومسؤولية تقييم السياسات الاقتصادية على ضوء تأثيرها في السياسات الاجتماعية وسياسات العمل. وتمثل المنظمة بفضل تركيبها الثلاثية التي تشمل العارفين معرفة تامة بعالم العمل، أفضل محفل للمناقشة والحوار، وحيثما يكون ذلك ممكناً، لاتخاذ القرارات التي تؤثر في العمل وسبل العيش.

وتكمن ملاءمة منظمة العمل الدولية أيضاً في قاعدة معارفها ودعوتها وخدماتها. وفي الجزء الأول، أشير إلى أن بعض البلدان الآسيوية كان لها دور طليعي بفضل مساعدة منظمة العمل الدولية في خطط العمل الوطنية للعمل اللائق. وبالطبع لا يزال هناك الكثير الذي ينبغي عمله على المستوى الوطني. وتظل تطرح تحديات مختلفة بما في ذلك التحديات المتمثلة في وضع العمالة المنتجة في صلب سياسات الاقتصاد الكلي والسياسات الاجتماعية وتعزيز الإدارة السديدة وبوجه خاص عن طريق تدعيم قدرات الشركاء الاجتماعيين ودعم الإصلاحات في قوانين سوق العمل ومؤسساتها.

ويمكن لمنظمة العمل الدولية باتخاذها للخطوة المقبلة المتمثلة في "إضفاء الصبغة الإقليمية" على تحقيق العمل اللائق، أن تساعد على إنشاء شبكات (دون) إقليمية وتعزيزها والتعاون من أجل تشاطر المعلومات والممارسات الجيدة وتطوير العمل المشترك (وبإشراك نقابات العمال ومنظمات أصحاب العمل) وإنشاء قواعد بيانات موحدة وتعزيز المساعدة المتبادلة بين أعضاء الشبكة وما إلى ذلك. وتشمل المجالات التي يمكن فيها لمنظمة العمل الدولية أن تضيف قيمة على التكامل والتعاون على المستوى (دون) الإقليمي، معايير العمل وسياسات العمالة والتدريب على المهارات وتنمية الموارد البشرية وعمالة الشباب وهجرة الأيدي العاملة وإعداد قواعد للبيانات الإحصائية بشأن

جوانب العمل اللائق. كما يمكن لمنظمة العمل الدولية من خلال العمل عن كثب مع عدة تجمعات دون إقليمية، أن تعزز تقاسم المعلومات والخبرات عبر الأقاليم وتحقق تكاملاً أوثق على المستوى الآسيوي في مجالات متصلة بعالم العمل.

نقاط مطروحة للمناقشة

"١" القدرة التنافسية والإنتاجية والوظائف في سياق يتسم بالعولمة

١. ما هي الدوافع الأساسية للقدرة التنافسية فيما يخص البلدان الآسيوية في السنوات المقبلة؟ هل ستتنافس البلدان الآسيوية فيما بينها أكثر أم سيؤدي تدعيم نظم الإنتاج إلى تعزيز الروابط الإقليمية والترابط المتبادل؟
٢. ما هو اتجاه العولمة الناشئ الذي يثير قلق المشاركين بدرجة كبيرة ولماذا؟ هل هو انتهاء اتفاق المنسوجات المتعددة الألياف؛ أو " الموجة الضخمة الثانية للعولمة" من حيث استخدام مصادر عالمية للخدمات المعززة بتكنولوجيا المعلومات؛ أو ردادات الفعل الحمائية من جانب الغرب على استخدام المصادر العالمية؛ أو القوى المشتركة للعمالين الناشئين وهما الصين والهند؛ أو انتشار الاتفاقات التجارية الثنائية أو تقلب أسعار النفط؟
٣. في سياق عالمي يتسم بتزايد المنافسة، كيف يمكن للبلدان أن تحافظ بصورة أفضل على "الطريق الأوسع" لتنفيذ معايير العمل على أكمل وجه وحماية الحقوق في العمل وتحسين ظروف العمل عوضاً عن الانجرار إلى "سباق نحو الأسفل"؟
٤. تبعاً لخبرة المشاركين، كيف يمكن للحلقة الحميدة الخاصة بالقدرة التنافسية والإنتاجية وخلق الوظائف أن تتحقق؟ وما هي القطاعات الاقتصادية الخاصة التي ينبغي التركيز عليها؟

"٢" عمالة الشباب: أساسية لدورة الحياة من أجل العمل اللائق

١. هل تثير شيخوخة السكان قلقاً بالفعل وإن أثارت القلق فلماذا؟
٢. هل يتوافر للمشاركين أمثلة جيدة عن إيجاد حل متماسك لمشكلتي عمل الأطفال وعمالة الشباب؟
٣. من خلال تجربة المشاركين هل لدى الشباب اليوم تحفظات (توقعات) واقعية على الأجر والوظائف؟ وكيف تؤثر تطلعاتهم في عملية الانتقال من المدرسة إلى العمل؟
٤. هل يمكن للمشاركين الاستفادة من برامج ابتكارية تراعي المساواة بين الجنسين، زادت من القابلية للاستخدام وعلمت على تعزيز نتائج سوق العمل الإيجابية والمستدامة بالنسبة إلى الشباب؟ ما هي عوامل النجاح؟
٥. كيف يمكن تحسين مشاركة الشركاء الاجتماعيين في تصميم نظم التدريب والتعليم المهنيين وتنفيذها وكيف يمكن تحسين سياسات سوق العمل النشطة وكيف يمكن لمنظمة العمل الدولية أن تساعد على ذلك؟
٦. كيف يمكن لمنظمة العمل الدولية أن تسهم في تنفيذ إعلان مانيتلا بشأن تعزيز المشاركة في عمالة الشباب المستدامة؟
٧. هل في جعبة المشاركين اقتراحات عملية لتعزيز التعاون عبر الأقاليم الفرعية الآسيوية بشأن العمل اللائق للشباب وكيف يمكن لمنظمة العمل الدولية أن تقدم المساعدة في ذلك؟

"٣" هجرة الأيدي العاملة: نحو إطار إقليمي

١. هل يرى المشاركون أن هجرة الأيدي العاملة متزايدة على المستوى الإقليمي وإن كان الأمر كذلك فما هي الدوافع الأساسية وراء هذه الزيادة؟ وهل تمثل هجرة الأيدي العاملة رداً على عملية التشيخ السريعة في بعض البلدان؟
٢. من خلال تجربة المشاركين، هل يعد نظام الهجرة الآسيوي فعالاً؟ وهل توجد برامج مؤقتة للعمال المؤقتين؟ إن كان الجواب بالنفي كيف يمكن تحسين إدارة نظام الهجرة بوجه خاص لكبح الهجرة غير النظامية ولحماية العمال المهاجرين المستضعفين ولأسبما النساء والأطفال من الاتجار بهم؟
٣. من خلال تجربة المشاركين، هل تفيد حالات العفو العام في السيطرة على الهجرة غير النظامية؟
٤. هل يمكن أن يذكر المشاركون اتفاقات ناجحة بين حكومة وأخرى بشأن حركة الأيدي العاملة عبر الحدود؟ وما هي معايير الحكم على النجاح؟
٥. هل يمكن أن يذكر المشاركون تدابير ناجحة لتنظيم التوظيف والاستخدام الصحيح لعقود الاستخدام من أجل العمال المهاجرين؟ وكيف يمكن حماية حقوق العمال المهاجرين حماية أفضل؟
٦. هل هناك إمكانات لوضع إطار آسيوي متعدد الأطراف غير ملزم وقائم على الحقوق من أجل هجرة الأيدي العاملة؟ وما هي العناصر الواقعية المكونة لهذا الإطار والتي تفيد البلدان المرسله والمتلقية على السواء؟
٧. كيف يمكن أن يؤدي الشركاء الثلاثيون لمنظمة العمل الدولية دوراً أكبر في وضع سياسة لهجرة الأيدي العاملة؟ وهل ينبغي إنشاء هيكل لتيسير ذلك؟

"٤" الإدارة السديدة من أجل جعل العمل اللائق هدفاً آسيوياً

١. من خلال تجربة المشاركين هل يسير الهيكل الثلاثي على ما يرام؟ وما الذي يمكن القيام به لتعزيز الهيكل الثلاثي والحوار الاجتماعي من أجل الإسهام في القدرة التنافسية والنمو والتماسك الاجتماعي؟
٢. من خلال تجربة المشاركين ما هو الخلل الأكبر في الإدارة السديدة وما الذي يمكن القيام به لتحسينها؟
٣. هل لدى المشاركين أمثلة جيدة عن تعزيز الإدارة السديدة في نظم الإنتاج العالمية؟ وهل يشكل "نموذج كمبوديا" مثلاً يحتذى به في بلدان أخرى؟
٤. بحسب تقدير المشاركين هل هناك مجال واقعي للتعاون الإقليمي لتحقيق العمل اللائق في المجالات التالية: إجراء البحوث بشأن سوق العمل وآثار العمالة؛ التدريب على المهارات وتنمية الموارد البشرية؛ عمالة الشباب؛ هجرة الأيدي العاملة؛ وضع قواعد إحصائية موحدة بشأن المسائل المتعلقة بالعمالة؛ وأي المجالات بصورة خاصة وهل على المستوى دون الإقليمي أم الإقليمي؟ وما هو الدور الذي يمكن أن يؤديه المكتب؟
٥. كيف يمكن للمكتب والهيئات المكونة لمنظمة العمل الدولية أن تبرز بفعالية هذه الجهود المبذولة على مستوى التعاون الإقليمي لجعل العمل اللائق هدفاً آسيوياً؟