

تحقيق العمل اللائق في آسيا

تحقيق العمل اللائق في آسيا

الاجتماع الإقليمي الآسيوي الرابع عشر
بوسان، جمهورية كوريا، آب/ أغسطس - أيلول/ سبتمبر ٢٠٠٦

تقرير المدير العام

مكتب العمل الدولي، جنيف

يمكن الاطلاع على التقرير على موقع منظمة العمل الدولية على الإنترنت
(<http://www.ilo.org/asia/14asrm>)

ISBN 92-2-618772-X
ISBN 978-92-2-618772-6

الطبعة الأولى، ٢٠٠٦

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.

تصميم وحدة معالجة النصوص العربية TTA: المرجع: ARM-14asrm-(II)-2006-07-0041-Ar.doc
طبع في سويسرا

ATA

vii	تمهيد
1	١ - العمل اللائق: الأولوية بالنسبة لآسيا في القرن الحادي والعشرين
1	..... آسيا في قرن يطبعه الاضطراب والتغيير
2	..... العمل اللائق: الأولوية
5	..... تحقيق العمل اللائق في آسيا
7	..... هيكل التقرير
9	٢ - العولمة والأقلمة والقدرة التنافسية في آسيا
9	..... آسيا الرائدة في الاقتصاد العالمي
10	..... بُعد إقليمي قوي للتجارة الآسيوية
12	..... ارتفاع تدفقات الاستثمار الأجنبي المباشر الآسيوي
15	..... تكنولوجيا المعلومات والاتصالات تخلق "عالمًا مستويًا"
16	..... القدرة التنافسية للبلدان الآسيوية
19	٣ - فرص وتحديات العمل اللائق بالنسبة لآسيا
19	..... الديناميات الديمغرافية
20	..... تراجع معدلات النمو لكن مجموع السكان لا يزال ضخماً وشاباً
22	..... زيادة حدة التقدم في السن
24	..... تحدي الفقر
24	..... صميم المشكلة: "الفقراء العاملون"
28	..... أسواق العمل والعمالة
32	..... تغير تركيبة العمالة
34	..... تحدي عمالة الشباب
36	..... عمالة النساء
37	..... حراك العمال
40	..... المسائل التي يثيرها تزايد حراك اليد العاملة في آسيا
43	..... المرفق: تفسير عامل المرونة في العمالة
45	٤ - تحقيق العمل اللائق في آسيا
45	..... القدرة التنافسية والإنتاجية والوظائف اللائقة في سياق يتسم بالعولمة
47	..... أهمية مكاسب الإنتاجية
47	..... تعزيز نمو الإنتاجية ونمو العمالة معاً
51	..... تحسين مهارات وقابلية استخدام القوى العاملة
52	..... جيل الألفية: وظائف لائقة للشباب
52	..... اعتماد منظور دورة الحياة بشأن العمل اللائق
54	..... لِمَ التركيز على عمالة الشباب؟ إمكانات "جيل الألفية"
54	..... البدء بالصلات القائمة بين عمل الأطفال و عمالة الشباب
55	..... يواجه الشباب صعوبات خاصة بالعمر في سوق العمل
55	..... السياسات والبرامج الوطنية الرامية إلى تعزيز عمالة الشباب
59	..... التعاون العالمي والإقليمي للنهوض بعمالة الشباب
61	..... هجرة اليد العاملة: استراتيجية إقليمية صوب تنفيذ إطار منظمة العمل الدولية متعدد الأطراف
61	..... الرهان المشترك على إدارة الهجرة

61	..... النهج الوطنية المتبعة في إدارة هجرة اليد العاملة
61	..... البلدان المتلقية لليد العاملة
63	..... البلدان المرسلّة لليد العاملة
64	..... صوب إطار آسيوي متعدد الأطراف
65	..... إدارة سوق العمل من أجل تحقيق العمل اللائق في آسيا
68	..... التعاون الإقليمي لتحسين الإدارة
70	..... توسيع نطاق الحماية الاجتماعية
73	..... ٥ - شراكات استراتيجية من أجل تحقيق العمل اللائق في آسيا
73	..... النتائج المتوقعة من الاجتماع الإقليمي الآسيوي الرابع عشر
73	..... المواضيع المطروحة للمناقشة في خمسة مجالات رئيسية
74	..... "١" القدرة التنافسية والإنتاجية والوظائف اللائقة في سياق يتسم بالعولمة
74	..... "٢" جيل الألفية: وظائف لائقة للشباب
74	..... "٣" هجرة اليد العاملة: استراتيجية إقليمية صوب تنفيذ إطار منظمة العمل الدولية متعدد الأطراف
75	..... "٤" إدارة سوق العمل من أجل تحقيق العمل اللائق في آسيا
75	..... "٥" توسيع نطاق الحماية الاجتماعية

تحقيق العمل اللائق في آسيا

إن البلدان المشاركة في الاجتماع، إذ تستأثر بما يزيد على ٦٠ في المائة من القوى العاملة في العالم، تتسم بتنوع كبير وبأهمية عالمية. فهي تضم دول الخليج الغنية بالموارد الطبيعية، والدول العملاقة الاقتصادية الجديدة في الاقتصاد العالمي والدول الجزرية في المحيط الهادئ. إن آسيا إقليم يزخر بالحركة وروح المبادرة والفرص والتحديات. ويسعى التقرير الذي أقدمه على غرار ما يسعى إليه هذا الاجتماع إلى مساعدة الهيئات المكونة على تسخير الصمود والطاقة والدينامية التي تتوفر بغزارة في هذه البلدان لتحقيق العمل اللائق من أجل توفير حياة أفضل للجميع.

ويتجلى في برنامج العمل اللائق توافق ثلاثي في الآراء ضمن منظمة العمل الدولية كما يتجلى كبيان معاصر للولاية التاريخية المعهود بها إلى منظمة العمل الدولية والأساس الصالح للإصلاحات الرامية إلى الاستجابة على نحو أفضل لمتطلبات اليوم. وقد لقي البرنامج الذي صنعه معاً نجاحاً باهراً أبعد من حدود المؤسسة.

وقد رحب العمال، نساءً ورجالاً، بهذا البرنامج لأنه يقيم الصلات بمطلب الناس العام في الحصول على عمل لائق وحياة لائقة لأنفسهم ولأسرهم من خلال الجهود التي يبذلونها بأنفسهم. ولقد كان النضال من أجل توفير سياسات ومؤسسات تزيد الفرص وإمكانيات إسماع الرأي والتمثيل، في صميم نضال منظمات العمال.

ولقد وجدت منظمات الأعمال ومنظمات أصحاب العمل في البرنامج وسيلة عملية لدفع التنمية الاقتصادية والاجتماعية قدماً، لأنه مرتبط بالنظام الإنتاجي ويراعي مستلزمات تعزيز الإنتاجية والنمو في سوق عالمي تحتد المنافسة فيه أكثر فأكثر.

ولقد تقبل السياسيون البرنامج لأن العمل والاستخدام هما في صميم السياسات، وهما مطلب عمومي للمواطنين عند الاقتراح. وذكرت اللجنة العالمية المعنية بالبعد الاجتماعي للعولمة، في تقرير ناقد ومتوازن في الوقت ذاته، أن النموذج الحالي للعولمة يعاني من الاختلال إلى حد كبير. وما من شك في أن هذا يعكس الشواغل واسعة الانتشار بشأن أزمة الوظائف العالمية التي تقوض مشروعية النهج الجارية إزاء التنمية ومشروعية العولمة في حد ذاتها.

ولهذا تردد صدى النداء من أجل توفير العمل اللائق في أماكن كثيرة خارج حدود منظمة العمل الدولية. وفي أيلول/سبتمبر الماضي، ذكر زعماء العالم المجتمعون في الجمعية العامة للأمم المتحدة، في وثيقة نتائج مؤتمر القمة العالمي ما يلي:

ندعم بشدة العولمة المنصفة ونعقد العزم على جعل أهداف توفير العمالة الكاملة والمنتجة وتوفير العمل اللائق للجميع، بمن في ذلك النساء والشباب، هدفاً محورياً لسياساتنا الوطنية والدولية ذات الصلة وكذلك لاستراتيجياتنا الإنمائية الوطنية، بما في ذلك استراتيجيات القضاء على الفقر، كجزء من جهودنا لتحقيق الأهداف الإنمائية للألفية. وينبغي أن تشمل هذه التدابير أيضاً القضاء على أسوأ أشكال عمل الأطفال، حسب تعريفه في اتفاقية منظمة العمل الدولية رقم ١٨٢، وعلى السخرة. كما نعقد العزم على كفالة الاحترام التام للمبادئ والحقوق الأساسية في العمل.

إن العمل اللائق الذي بدأ كهدف ثلاثي للهيئات المكونة لمنظمة العمل الدولية، بات الآن هدفاً تعتنقه الحكومات على أعلى المستويات كهدف عالمي. وهذا الأمر حيوي لأن للإجراءات الوطنية حدودها في عصر العولمة والترابط: ولا بد للعمل اللائق من أن يقوم على أساس الالتزام الوطني وأن يتلقى الدعم من المبادرات الإقليمية وأن يتحقق في بيئة عالمية مؤاتية.

وهناك التقاء متزايد في الرؤى حول الحاجة إلى جعل العمالة هدفاً مباشراً في صنع السياسات وليس مجرد منتج فرعي لسياسات النمو والتنمية الاقتصادية. ويساوي هذا الهدف في الأهمية الالتزام بتوفير العمل اللائق وليس مجرد توفير أي عمل. ولقد وجه السيد كوفي عنان، الأمين العام للأمم المتحدة، في خطاب أدلاه مؤخراً أمام مؤتمر القمة الرابع لرؤساء دول وحكومات الاتحاد الأوروبي وأمريكا اللاتينية ومنطقة الكاريبي في فيينا، رسالة قوية حول الحاجة إلى جعل خلق فرص العمل "هدفاً مواكباً للنمو الاقتصادي في السياسات الاقتصادية والاجتماعية على المستويين الوطني والدولي" ودعا إلى "اعتماد سلوك مؤسسي يقوم على التساؤل الدائم وأي إسهام يمكن أن يسهم به هذا الأمر لصالح الوظائف؟"، عند مناقشة السياسة الاقتصادية الكلية".

إن ما أتفق عليه زعماء العالم في مؤتمر قمة الأمم المتحدة السنة الماضية يعكس بأساليب عديدة ما دعوتهم إليه في الاجتماع الإقليمي الأخير. وقد طلبتم أن يكون العمل في صميم برنامج السياسة العامة على المستويات الوطنية والإقليمية والعالمية. ولقد هيا زعماء العالم السبيل لذلك. وشددتم على دور العمالة في الحد من الفقر ضمن إطار برنامج العمل اللائق، وقد أقر زعماء الدول والحكومات هذا الأمر.

وعقدوا العزم كذلك على كفالة الاحترام التام للمبادئ والحقوق الأساسية في العمل، وأشاروا إشارة خاصة إلى عمل الأطفال وإلى أسوأ أشكاله. ولقد شددتم على دور إعلان المبادئ والحقوق الأساسية في العمل في رسم معالم استجابة فعالة للمشاكل الاجتماعية والتغيرات الهيكلية الناشئة عن التقلبات الاقتصادية والعولمة.

ودعوتهم كذلك في الاجتماع المذكور إلى وضع خطط عمل وطنية من أجل العمل اللائق، ووضع الكثيرون منكم مبادئ توجيهية على أساس تلك التجربة. ونحن الآن في حاجة إلى مضاعفة جهودنا لضمان تنفيذ البرامج القطرية للعمل اللائق وإدراجها في الأطر الإنمائية الوطنية.

إن الالتزام السياسي العالمي بالسعي إلى تحقيق العمل اللائق إنما هو بداية الطريق إلى إجراء تغييرات حقيقية من أجل تحسين حياة الناس. والتحدى عظيم. ولا يزال رسم مسار جديد للسياسات والمؤسسات وتوجيهها نحو توفير العمل اللائق للجميع، بعيداً عن المتناول إلى حد ما.

لقد كان النمو الاقتصادي الأخير الذي حققته آسيا هو الأسرع في العالم إلى حد بعيد وإن لم يكن كافياً ليعالج على نحو فعال وضع الفقراء العاملين وغير ذلك من التحديات المتصلة بالعمل، بما في ذلك ارتفاع البطالة.

ويستدل من وضع الفقراء العاملين في جميع أنحاء مجموعة البلدان هذه على المهمة التي تنتظرنا. وكما يتبين في التقرير الذي أقدمه، هناك ٨٤ في المائة من العمال في جنوب آسيا و٥٨ في المائة في جنوب شرق آسيا والمحيط الهادئ و٤٧ في المائة في شرق آسيا و٣٦ في المائة في الدول العربية، ممن يعيشون في أسر يقات أفرادها بما يقل عن دولارين أمريكيين في اليوم. وتهدد أزمة الوظائف على نحو جسيم مصداقية السلطات الحكومية والخاصة، وهي تلقي بالمشقة على كاهل الأسر والجماعات والمجتمعات وتقوض الأمن البشري.

إن التأييد واسع الانتشار لنهج العمل اللائق إنما هو إقرار بأن "العمل كالعادة" لن يؤدي إلى توفير كمية الوظائف التي يحتاجها الناس ولا إلى توفير نوعية الوظائف التي يمكن أن تصحح الاختلالات العميقة وتنتشل الناس من الفقر. ولقد جرى التسليم بذلك في تقرير مصرف التنمية الآسيوي لعام ٢٠٠٥ بعنوان *أسواق العمل في آسيا: تعزيز العمالة الكاملة والمنتجة واللائقة*. ويذكر التقرير أن: "تحقيق العمالة الكاملة والمنتجة واللائقة لا بد من أن يكون أولوية لصانعي السياسات (الآسيويين) في مسيرة تحرير آسيا من الفقر. والحق يقال إن أضمن وسيلة لمكافحة الفقر هي خلق فرص العمل على نطاق واسع".

إننا نعرف أن السياسات يمكن أن تتغير بحيث يمكن أن تكون العمالة أفضل بكثير. ويدعو برنامج العمل اللائق إلى الاحترام العام للمبادئ والحقوق الأساسية كأرضية اجتماعية عالمية. وهو هدف متحرك فوق تلك الأرضية. فالعمل اللائق لا يعرف وفقاً لأي معيار جامد أو مستوى نقدي. ولكن لدى كل امرء في كل مكان إحساس بما يعنيه العمل اللائق بالنسبة لحياته وبالنسبة للمجتمع الذي ينتمي إليه. وهو مطمح يبرز أيضاً مع تنمية البلد.

إن الاجتماع الإقليمي الآسيوي الرابع عشر يجمع الهيئات المكونة لمنظمة العمل الدولية حول غرض مشترك هو توفير العمل اللائق - وهو مطمح يتقاسمه الجميع ويتخطى الحدود والثقافات الوطنية. وسينظر الاجتماع في المواضيع الرئيسية الخمسة التي انبثقت كمجالات عامة ذات اهتمام مشترك، وهي:

- القدرة التنافسية والإنتاجية والوظائف اللائقة في سياق يتسم بالعولمة؛
- جيل الألفية: توفير الوظائف اللائقة للشباب؛
- إدارة هجرة اليد العاملة؛
- الإدارة السديدة لسوق العمل من أجل تحقيق العمل اللائق في آسيا؛
- توسيع نطاق الحماية الاجتماعية لتشمل الاقتصاد غير المنظم.

وستتناول المناقشات المعايير والمبادئ والحقوق الأساسية في العمل والمساواة بين الجنسين والحوار الاجتماعي بوصفها مواضيع مشتركة.

وتوفر هذه المواضيع الخمسة إطاراً للمناقشات، وهي مجالات ينصب عليها التركيز الجماعي ولكنها لا تستنفد جميع القضايا ذات الصلة ببرنامج العمل اللائق. وعند قيام كل بلد برسم معالم برنامجه الوطني الخاص به سيعكس مجموعة قضايا العمل اللائق التي يتعين إيلاؤها الأولوية في سياقه الخاص وفي وقت معين. والعنصر الأساسي هو جعل السياسات تتجه ذلك الاتجاه. وستحدد البرامج القطرية للعمل اللائق ما الذي يمكن لمنظمة العمل الدولية أن تقوم به للإسهام في أولويات العمل اللائق في كل بلد.

إن المناخ السائد في الإقليم وخارجه مؤاتٍ للغاية من أجل المضي قدماً. والاجتماع الإقليمي الرابع عشر يوفر لكم ساحة لتحديد برنامج للعمل وتعيين الآليات الكفيلة بتحويل الاستنتاجات التي ستعتمدونها إلى أفعال، ولضمان أن يكون إسهام منظمة العمل الدولية بالذات في تحقيق العمل اللائق في آسيا إسهاماً فعالاً وذا موثوقية.

إن من شأن تحقيق تخفيض كبير في العجز في العمل اللائق في هذا الإقليم أن يكون دفعا لا يستهان به نحو تحقيق العمل اللائق على الصعيد العالمي.

خوان سومافيا

١ - العمل اللائق: الأولوية بالنسبة لآسيا في القرن الحادي والعشرين

آسيا في قرن يطبعه الاضطراب والتغيير

دخلت آسيا القرن الحادي والعشرين تحت سحابة الأزمة المالية التي شهدتها في الفترة ١٩٩٧-١٩٩٨. وانقلب سجل المنطقة الحافل بالنمو الاقتصادي وتراجع فاقة الفقر المرتبطين بالتجارة والاستثمارات الأجنبية المباشرة. وعرفت بلدان عديدة انكماشاً اقتصادياً حاداً، وارتفعت البطالة والبطالة الجزئية وأصبح على الحكومات ودوائر الأعمال والعاملين، نساءً ورجالاً، وعائلاتهم القيام بعمليات تكيف قاسية. وغدت البلدان الآسيوية التي أشيد ذات مرة بانفتاحها، ضعيفة تحديداً بسبب هذا الانفتاح. ولهذا حث المندوبون في الاجتماع الإقليمي الآسيوي الثالث عشر الذي عقد سنة ٢٠٠١ مكتب العمل الدولي على مساعدة الهيئات المكونة لتتحكم بشكل أفضل في قوى العولمة، ولا سيما عن طريق خطط عمل وطنية للعمل اللائق.

ومنذئذ شهد الإقليم بكامله تعافياً ملحوظاً ليحتل المكانة الأولى في الاقتصاد العالمي. وحولت نشأة الصين والهند كقوتين اقتصاديتين قطب النمو من الغرب إلى الشرق. فأصبحت آسيا مركزاً للأنشطة المتعلقة بالاستعانة بمصادر خارجية ونقل الخدمات إلى الخارج وتوجيهها إلى الداخل وسلاسل التوريد. ويمثل النمو الاقتصادي الحديث في الإقليم الذي يضم قرابة أربعة مليارات شخص، النمو الأسرع من نوعه في العالم. فنمو الإنتاج فاق بمرتين المتوسط العالمي. وأدى الأداء التجاري المتميز 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. وكانت آسيا رائدة على المستوى العالمي في الحد من الفقر على أساس الدخل الفردي، وقد حققت فعلاً عدة بلدان هدف الألفية الإنمائي الأول قبل حلول سنة ٢٠١٥، وهو الموعد الأقصى لتحقيقه.

وأخذ الحديث أكثر فأكثر يدور حول كون القرن الحادي والعشرين "القرن الآسيوي". وفي هذه الفترة المتسمة بالتغيير السريع اتجهت أنظار العالم نحو آسيا لأخذ الأمثلة والممارسات الجيدة بشأن كيفية انتهاز الفرص والتصدي للتحديات التي تفرضها العولمة والمنافسة المحتمة والتقدم التكنولوجي والديناميات الديمغرافية والطبيعة المتغيرة للوظائف والعمل.

بيد أن هناك تنوعاً كبيراً داخل آسيا. فتوزيع منافع العولمة والنمو الاقتصادي كان متفاوتاً داخل البلدان وفيما بينها. ولم تندمج كل البلدان أو فئات المجتمع في الاقتصاد العالمي بسرعة مثل سرعة الرواد، كما أخذت الهوات في الاتساع. ولا تزال بلدان كثيرة في الإقليم غارقة في بؤرة النزاعات والتوترات الاجتماعية أو السياسية، كما يعرقل غياب فرص العمالة اللائقة والمنتجة للسكان الطريق نحو الديمقراطية والسلام.

آسيا رائدة في
الاقتصاد العالمي

...

... لكن آسيا تعرف قدراً
كبيراً من التنوع والاختلال

¹ لأغراض هذا التقرير تشمل آسيا الدول العربية في غرب آسيا والبلدان النامية في جنوب آسيا وشرق آسيا وجنوب شرق آسيا والدول الجزرية في المحيط الهادئ والاقتصادات المتقدمة (الصناعية) لأستراليا ونيوزيلندا واليابان.

العمل اللائق: الأولوية

التحديات أمام الوظائف اللائقة

لم يكن الأداء الاقتصادي في آسيا مقترنا بأداء في مجال خلق الوظائف. ولم تنجح الزيادة في التجارة والاستثمارات الأجنبية المباشرة والنمو الكبير للنتائج في مسابرة نمو القوة العاملة، ناهيك عن الحد من البطالة والبطالة الجزئية. وكان عامل المرونة في العمالة (النسبة المئوية لزيادة العمالة المرتبطة بزيادة نقطة مئوية واحدة في نمو الناتج المحلي الإجمالي) منخفضاً. وتمثل معدلات البطالة الحديثة بالأحرى زيادات كبيرة مقارنة بالمعدلات السائدة منذ خمس إلى سبع سنوات خلت وتفق عموماً وإلى حد كبير مستويات ما قبل الأزمة بالنسبة لاقتصادات شرق آسيا وجنوب شرق آسيا. وتواجه الدول العربية في غرب آسيا ضغوطاً كبيرة لسوق العمل إذ تشهد معدلات عامة للبطالة تراوحت ما بين ١٢ و ١٤ في المائة على مدى العقد الأخير على الأقل.

وتحدي توفير الوظائف هو تحد كبير. فاليد العاملة في آسيا، وهي حوالي ١,٩ مليار، ضخمة وأخذت في النمو - بنسبة ١٤ في المائة، أو ٢٥٦ مليوناً، على الأقل على مدى السنوات العشر القادمة. وبحلول سنة ٢٠١٥ ستصبح آسيا موطناً لحوالي ٦٠ في المائة من القوة العاملة الإجمالية العالمية.

الشباب هم الأكثر تضرراً من نقص الوظائف

ولعل أحد جوانب نقص الوظائف الأكثر إثارة للقلق هو تأثيره في الشباب. فنحن في خطر جسيم من أن نخيب أمل جيل الألفية. ولا يمكن أن يكون القرن الحادي والعشرون ملكاً لشباب آسيا إن لم تكن لديهم وظائف لائقة ففي سنة ٢٠٠٥ كان في آسيا أكثر من ٤٨ في المائة، أو ٤١,٦ مليوناً، من شباب العالم العاطلين عن العمل. واحتمال البطالة لدى شخص شاب هو أعلى بثلاث مرات على الأقل من احتمال بطالة البالغين. وتؤدي الشباب أكثر فأكثر أداءً أفضل من أداء الشبان داخل نظام التعليم إلا أنهم ما زلن تواجهن صعوبات أكبر في الدخول إلى سوق العمل والتنافس والنجاح فيه. وقد كان التقدم المحرز في سد الهوة بين الجنسين في الاستخدام وظروف العمل بطيئاً بشكل مخيب للأمل.

تفشي البطالة الجزئية في أشكال متعددة

وتبقى البطالة الصريحة رغم ذلك مجرد "الجزء الظاهر من جبل الجليد". أما المشكلة الأكثر أهمية فهي البطالة الجزئية التي تظهر في أشكال مختلفة، بما فيها العمال الذين يعملون دون إرادتهم أقل من الوقت الكامل أو الذين يأخذون وظائف أقل من كفاءاتهم التعليمية أو مهاراتهم أو العمال المستخدمون على نحو غير كاف في منشآت حكومية مكتظة بالموظفين ومنتفخة. كما أن على الملايين من العمال الاكتفاء بعملهم الخام في زراعة الكفاف والاقتصاد غير المنظم.

الازدواجية باتت أكثر حدة

ولقد أصبحت الازدواجية - تعايش القطاع الحديث أو المنظم مع القطاع التقليدي أو غير المنظم - السمة الأكثر حدة وشيوعاً لأسواق العمل في عدة بلدان آسيوية^٢. فهذه البلدان تحظى بقطاعات منظمة متقدمة جداً في الصناعة والخدمات، مماثلة لتلك الموجودة في البلدان الصناعية، كما تضم في الوقت ذاته اقتصادات غير منظمة كبيرة. وفي معظم البلدان الآسيوية ازدهر الاقتصاد غير المنظم، لكن بالنسبة لمعظم العمال والشركات الصغيرة في الاقتصاد غير المنظم، فإن العمل غير منتج وغير مأمون على الرغم من أيام العمل الطويلة والشاقة والقدرة الكبيرة من المهارة. فضلاً عن ذلك، تنزع الوظائف الزراعية في بلدان عديدة إلى المعاناة من الإهمال السياسي. وبالرغم من ذلك ما زال العمل الزراعي يستوعب نسبة كبيرة جداً من القوة العاملة.

الطبيعة المتغيرة للوظائف وانعدام الأمن فيها

إن مستوى انعدام الأمن في الوظائف والشكوك بشأنها قد تزايد اليوم، حتى عندما يكون لدى الأشخاص وظائف - فهم يشعرون بالقلق بشأن عملهم وقدرتهم على جلب القوت لأسرهم في الغد، لا سيما في سياق يسعى فيه أصحاب العمل إلى مرونة أكبر في استخدام العمال وتسريحهم تماشياً مع المنافسة العالمية المحتدمة، وتكون فيه الحماية الاجتماعية الفعالة محدودة أو منعدمة. ويرى النساء والرجال، سواء في المناطق الريفية أو الحضرية، أن حياتهم العملية تتأثر تآزراً مباشراً باتفاقات التجارة الحرة، أو إعادة الهيكلة الضخمة التي تشهدها نظم إنتاج الملابس نتيجة إلغاء حصص

^٢ أنظر:

Asian Development Bank (ADB): *Labor markets in Asia: promoting full, productive and decent employment* (Manila, 2005), p. 81.

التصدير بموجب ترتيب المنسوجات المتعددة الألياف، أو الإمداد العالمي أو التقلب في الطلبات على مدى سلاسل التعاقد من الباطن الدولية المرتبطة بالإنتاج "عند الطلب".³

دواعي القلق بشأن السلامة والصحة

وتمثل سلامة العمال وصحتهم أيضاً مصدر قلق كبير. فحسب تقديرات 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 المهنيّتين.

وتبقى معدلات الإصابة بفيروس نقص المناعة البشرية/ الإيدز منخفضة نسبياً، إلا أنه بسبب الضخامة الهائلة لسكان العديد من البلدان الآسيوية، فإن هذه المعدلات المنخفضة تمثل رغم ذلك أعداداً كبيرة. وينتمي حوالي ٩٧ في المائة من الأشخاص المصابين بفيروس نقص المناعة البشرية/ الإيدز إلى الفئة العمرية المنتجة البالغة ١٥-٤٩ عاماً، مما يعني أن الأثر الرئيسي لفيروس نقص المناعة البشرية/ الإيدز يصيب القوى العاملة المنتجة وقد يكون خطيراً. وينتشر الوباء بشكل سريع بين النساء أكثر منه بين الرجال. وكان من المتوقع أن تكون آثار الوباء محدودة المدى بادئ الأمر لكن الخسائر في القوى العاملة كنسبة منها يتوقع أن تتضاعف كل خمس سنوات. ومن المتوقع أن يزيد العبء الاقتصادي على السكان العاملين زيادة حادة خلال السنوات العشر القادمة، ويتوقع أن يزيد العبء الاجتماعي بشكل أكثر حدة مما قد يؤثر سلباً وبشكل كبير في اقتصادات الإقليم.

الحقوق في العمل ما زالت قضية

وحقق تصديق الدول الأعضاء على اتفاقيات منظمة العمل الدولية الأساسية الثماني - المتعلقة بالحرية النقابية والحق في المفاوضة الجماعية والعمل الجبري وعمل الأطفال والتمييز - ارتفاعاً كبيراً كما تضاعفت الجهود الرامية إلى جعل تشريعات العمل تتماشى مع الاتفاقيات المصادق عليها. لكن بالمقارنة مع أقاليم أخرى من العالم، توجد لدى آسيا والمحيط الهادئ أدنى نسبة تصديق على اتفاقية الحرية النقابية وحماية حق التنظيم، ١٩٤٨ (رقم ٨٧)، واتفاقية حق التنظيم والمفاوضة الجماعية، ١٩٤٩ (رقم ٩٨). وما زال عدد من البلدان يسمح باستثناءات مختلفة بشأن الحماية القانونية للحرية النقابية والحق في المفاوضة الجماعية. وغالباً ما يواجه العمال في الاقتصاد غير المنظم والزراعة ومناطق تجهيز الصادرات والعمال المهاجرون والعمال في خدمة المنازل صعوبات عند ممارسة حقهم في الحرية النقابية والمفاوضة الجماعية. وبدون منظمات عمال ومنظمات أصحاب عمل قوية وآليات فعالة للحوار الاجتماعي والهيكل الثلاثي يستحيل تحقيق العمل اللائق بشكل حقيقي.

التنقل بحثاً عن الوظائف

وأسفر البحث عن الوظائف عن انتقال الملايين من الآسيويين، وضمنهم نسبة متزايدة من النساء، من المناطق الريفية إلى المناطق الحضرية وعبور الحدود الوطنية. فعندما لا يستطيع الناس إيجاد عمل في موطنهم داخل جماعاتهم ومجتمعاتهم، يبحثون عنه في أماكن أخرى. وخلال العقدين الماضيين، ارتفعت الهجرة الإجمالية لليد العاملة بمعدل سنوي بلغ ٦ في المائة بالنسبة للإقليم الآسيوي ككل. وهذا يعني زيادة في الهجرة أسرع بمرتين في المتوسط من نمو القوى العاملة في بلدان المنشأ. وفي البيئة الحالية تصبح هجرة اليد العاملة بسهولة مصدر توترات اقتصادية واجتماعية وسياسية، فضلاً عن الاتجار بالبشر. ويتمثل التحدي في كيفية إدارة هجرة اليد العاملة لكي تستفيد منها المجتمعات المرسله والمستقبلة معا ومن أجل حماية أفضل لحقوق العمال المهاجرين ومعاملتهم على قدم المساواة.

الفقراء العاملون

وتخلق أزمة الوظائف عجزاً في العمل اللائق وتعرقل الجهود المبذولة للحد من الفقر. ومع انعدام وجود نظم فعالة للحماية الاجتماعية وشبكات السلامة الاجتماعية، لا يستطيع معظم الأشخاص البقاء دون عمل بشكل ظاهر فلا بد لهم من العمل - والعمل الشاق لساعات طويلة - لكن في وظائف هشة وذات إنتاجية ضعيفة لا يحصلون فيها على أجر كاف لإعالة أنفسهم وعائلاتهم. وبالرغم من وجود أدلة مقنعة أكثر فأكثر على العلاقة بين تعزيز الإنتاجية وتقديم الحماية الاجتماعية الفعالة، فلا تزال الحماية الاجتماعية المحدودة أحد أخطر أوجه العجز الذي يعاني منه العمل اللائق في الإقليم.

³ تم التأكيد على هذه التغييرات في مكتب العمل الدولي: تغيير الأنماط في عالم العمل، تقرير المدير العام إلى مؤتمر العمل الدولي، الدورة ٩٥، جنيف، حزيران/يونيه ٢٠٠٦.

ومشكلة "الفقراء العاملين" مشكلة ضخمة: في سنة ٢٠٠٥، كان هناك حوالي ٨٤ في المائة من العمال في جنوب آسيا، و٥٨ في المائة في جنوب شرق آسيا، و٤٧ في المائة في شرق آسيا و٣٦ في المائة في الدول العربية، ممن لم يحصلوا على أجر كاف لرفع أنفسهم وعائلاتهم فوق خط الفقر المتمثل في دولارين أمريكيين يومياً. كما أخذ التفاوت في الدخل يرتفع في العديد من البلدان، مهدداً الاستقرار الاجتماعي بشكل متزايد.

وبيّن الإطار ١-١ أن العمالة المنتجة واللائقة شاغل يحظى بأولوية قصوى في بلدان آسيا.

الإطار ١-١

العمل اللائق: شاغل ذو أولوية في آسيا

"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 المواطنين، ومن شأن ذلك أن يوفر الأمن للجميع" (الأمين العام لرابطة أمم جنوب شرق آسيا أثناء مؤتمر القمة ومعرض الأمن الوطني الثاني في إقليم آسيا والمحيط الهادئ، ١٦ تشرين الثاني/نوفمبر، ٢٠٠٤).

"إن تعزيز فرص سوق العمل لفائدة العمال أمر أساسي للحد من الفقر والتهوؤ بمستويات المعيشة بالنسبة للأغلبية الساحقة من عمال آسيا وأسرهم. فالحد من الفقر يتطلب مساعدة الأشخاص كعمال. وفي الواقع، فمن بين كل المشاكل التي تحدث بالبلدان الأعضاء النامية اليوم، ربما تمثل العمالة المشكّلة الرئيسية" (مصرف التنمية الآسيوي: أسواق العمل في آسيا: تعزيز العمالة الكاملة والمنتجة واللائقة، مانيل، ٢٠٠٥، ص ١).

"فيما أكشف 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).

"ينبغي أن نسعى بالتالي إلى أن نجد استخداماً مجزياً لحوالي ٧٦ مليون شخص ... وذلك يشكل حاجة ملحة في الهند حتى تصبح بلداً متقدماً 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 الجيد، التي كنا نتوقعها من معدل نمو يبلغ ٤-٥ في المائة ولم يحد بشكل بارز من ضعف سكان إندونيسيا إزاء الوقوع في بؤرة الفقر" (وزير الدولة للتخطيط الإنمائي الوطني بشأن النظرة العامة حول الخطة الإنمائية متوسطة الأجل في إندونيسيا للفترة ٢٠٠٤-٢٠٠٩).

"يجب أن تسترشد السياسات المتعلقة بالعمل بمبادئ توفير العمالة اللائقة والمنتجة. وتعني العمالة اللائقة والمنتجة توليد الدخل الملائم وحماية الحقوق في 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 ٢٠٠٤-٢٠١٠).

"سنواصل إتباع سياسة عمالة نشطة. وسنخذ المزيد من الخطوات لمساعدة الناس الذين فقدوا وظائفهم بسبب إعادة الهيكلة الاقتصادية على إيجاد وظائف جديدة وسنضع الترتيبات المناسبة لصالح مستخدمي المنشآت التي تمتلكها الدولة والتي أعيد تنظيمها وهيكلتها، أو التي أغلقت أو أعلنت إفلاسها. وسوف نعمل بحبوية على تطوير صناعات الخدمات، والصناعات كثيفة اليد العاملة والمنشآت الصغيرة والمتوسطة من أجل توفير المزيد من فرص العمل. وسنبذل ما بوسعنا في تقديم الإرشاد والخدمات للأشخاص الذين انضموا حديثاً إلى القوة العاملة، لا سيما خريجي الكليات والجنود المسرحين والأشخاص الذين يعانون من صعوبة لإيجاد الوظائف" (لجنة التنمية والإصلاح الوطنية في جمهورية الصين الشعبية، الدورة الرابعة للمؤتمر الشعبي الوطني العاشر، ٥ آذار/مارس، ٢٠٠٦).

"إن خلق الوظائف مفتاح لحل مشكلة الفوارق الاجتماعية والاقتصادية. وينبغي تنشيط المنشآت الصغيرة والمتوسطة. فمتى أعيد تفعيلها يمكن عندها فقط لأثار الصادرات أن تؤدي إلى ارتفاع في الطلب المحلي ونمو الوظائف. كما أن قطاع الخدمات مهم بدوره لأنه يستطيع خلق عدد كبير من الوظائف. ونحتاج إلى تعزيز خدمات ريفية الجودة على نحو مكثف من أجل حل مشكلة البطالة بين الشباب ذوي المستوى الجيد من التعليم" (رئيس جمهورية كوريا في خطابه بمناسبة العام الجديد، ٢٠٠٦).

"توافق الدول الأطراف على أن النمو عريض القاعدة ينبغي أن يخلق فرص العمالة المنتجة لصالح كل الفئات من الأشخاص، بمن فيهم الشباب. وتوافق الدول الأطراف على توفير فرص وظائف معززة لفائدة الشباب من خلال زيادة الاستثمار في التعليم والتدريب المهني" (الميثاق الاجتماعي، القمة الثالثة عشرة لرابطة جنوب آسيا للتعاون الإقليمي، دكا، ٨-١٣ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٥).

"إن أي واحد يفكر عموماً بشأن مستقبل إقليمنا لا بد من أن يشاطرك انشغالك الأساسي حول المعدلات المرتفعة لبطالة الشباب في معظم بلداننا ويتفق معك على أنه ينبغي الاعتراف بالشباب كمورد أولي للسير قدماً بالتنمية الاقتصادية" (الأمين العام لأمانة منتدى جزر المحيط الهادئ).

"يرتبط بحثنا الدائم والمكمل بالنجاح أكثر فأكثر من أجل الاستثمار وتشجيع هذا الاستثمار ارتباطاً مباشراً بخلق الوظائف وفرص الحصول على دخل" (وزير شؤون المرأة والرفاه الاجتماعي والتخفيف من حدة الفقر، فيجي).

"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 ... وما من شك في أن المستقبل الاقتصادي لمنطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا سيتوقف على مصير أسواق العمل فيها" (البنك الدولي: تحرير طاقات العمالة في الشرق الأوسط وشمال أفريقيا: باتجاه عقد اجتماعي جديد، واشنطن العاصمة، ٢٠٠٤، الصفحتان xvii و1).

"إذا لم تتمكن البلدان في العالم العربي من ضمان عمل مجز لسكانها المتزايد بشكل سريع - ولا سيما الشباب - فمن الممكن أن تتفاقم الصعوبات السياسية الكبيرة الناشئة من سوء إلى أسوأ، مع ما قد يترتب عنها من عواقب اقتصادية وسياسية غير محمودة" (المنتدى الاقتصادي العالمي: تقرير عن القدرة التنافسية في العالم العربي، ٢٠٠٥).

تحقيق العمل اللائق في آسيا

لقد استجابت منظمة العمل الدولية لاستنتاجات الاجتماع الإقليمي الآسيوي الثالث عشر من خلال مساعدة البلدان على "البدء من الداخل" لمواجهة العولمة والحد من الفقر من خلال بذل جهود على المستويين المحلي والوطني لمنح الأشخاص فرصة عادلة في وظيفة لائقة.

ففي أغلب الأحيان يكون للناس تجربة مباشرة مع العولمة من خلال عملهم - ليس فقط إن كان لديهم عمل، بل إن كان لديهم عمل منتج ولائق يكفل دخلاً كافياً يجعلهم هم وعائلاتهم في منأى عن الفقر، ويوفر لهم الأمن في الأوقات العصيبة والحقوق الأساسية ورأياً في القرارات التي تؤثر في حياتهم وأسباب عيشهم. إن وظيفة لائقة تسع الاحترام والكرامة للعمل، وتعزز الشعور بالاعتداد بالنفس وهي أساسية بالنسبة لاستقرار الأسرة. فما هو حجم العمالة المنتجة المتوفرة، وما هي المهارات وأوجه التدريب التي يحتاجها الأشخاص للحصول على العمل، وكيف ستكون ظروف عملهم، وما هي الثمار التي سيجني منه - هذه تساؤلات تشكل الهم الرئيسي لكل العاملين، نساءً ورجالاً. علاوة على ذلك، يعتبر التنظيم الجيد للعمل سر النجاح في الأعمال وازدهار البلدان في سوق عالمية تنافسية.

ويصف التقرير المرفق المقدم إلى الاجتماع الإقليمي الآسيوي الرابع عشر^٤ جهود منظمة العمل الدولية لتشجيع العمل المنتج والمجزي في ظروف تسودها الحرية والإنصاف والأمن وكرامة الإنسان. ومنذ ٢٠٠١، تضمنت خطط التنمية الاقتصادية والاجتماعية الوطنية في عدد من البلدان في الإقليم سياسات مؤاتية للعمالة بشكل صريح وجعلت من العمل اللائق والمنتج أمراً أساسياً بالنسبة لتعهداتها بتحقيق الأهداف الإنمائية للألفية. وقد استحدثت منظمة العمل الدولية نفسها البرامج القطرية للعمل اللائق، التي تضع معارف المكتب وأدواته ودعوته في خدمة الهيئات المكونة الثلاثية لمساعدة البلدان على تحقيق نتائج ذات أولوية معروفة بوضوح تتعلق بالعمل اللائق.

ويُعنى هذا التقرير باتخاذ الخطوات المقبلة لتحقيق العمل اللائق في آسيا - ليس فقط على المستويين المحلي والوطني بل أيضاً على المستويين العالمي والإقليمي. وفي مؤتمر القمة العالمي للأمم المتحدة في أيلول/سبتمبر ٢٠٠٥، أيد قادة العالم العولمة العادلة تأييداً قوياً وتبنوا كهدف عالمي العمالة الكاملة والمنتجة وتوفير العمل اللائق للجميع. وقد تم تسليط الضوء على القرار الخاص (ولا سيما الفقرة ٤٧) الذي اعتمد في هذه القمة^٥ وانعكاساته في تمهيد هذا التقرير. وبدعم

العمل على المستوى
المحلي والبدء من
الداخل

العمل على المستويين
العالمي والإقليمي

⁴ مكتب العمل الدولي: العمل اللائق في آسيا: تقرير عن النتائج للفترة ٢٠٠١-٢٠٠٥، تقرير المدير العام، الاجتماع الإقليمي الآسيوي الرابع عشر، بوسان، جمهورية كوريا، ٢٠٠٦.

⁵ الأمم المتحدة: نتائج مؤتمر القمة العالمي، قرار اتخذته الجمعية العامة، الدورة الستون، نيويورك (الوثيقة A/RES/60/1، ٢٤ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٥).

العمل اللائق الآن كهدف عالمي، باتت المهمة هي جعله حقيقة واقعة - وتملك آسيا الإمكانات لأن تكون رائدة في تحقيق العمل اللائق.

كما خصص المنتدى الاقتصادي العالمي في دافوس، سويسرا، في كانون الثاني/يناير سنة ٢٠٠٦، بندا على جدول الأعمال لخلق الوظائف في المستقبل، إقراراً منه بأن العالم ينزلق نحو أزمة وظائف عالمية غير مسبوقة. وسوف يخصص اجتماع الجزء الرفيع المستوى التابع للمجلس الاقتصادي والاجتماعي للأمم المتحدة، المزمع انعقاده في تموز/يوليه سنة ٢٠٠٦، للنظر في تهيئة بيئة مؤاتية على الصعيدين الوطني والدولي لتوليد عمالة كاملة ومنتجة وتوفير العمل اللائق للجميع، وتأثير تلك البيئة على التنمية المستدامة، في حين سيكون موضوع البند المتعلق بالتعاون الإقليمي هو البعد الإقليمي لتهيئة بيئة مؤاتية لتوليد العمالة الكاملة المنتجة وتوفير العمل اللائق للجميع، وأثرها على التنمية المستدامة. وقد تناولت منظمات إقليمية، مثل مصرف التنمية الآسيوي واللجنة الاقتصادية والاجتماعية لآسيا والمحيط الهادئ تحدي الوظائف اللائقة في أهم منشوراتها الحديثة.

التربط والتكامل والقدرة التنافسية داخل آسيا

ولقد أصبح التقدم الاقتصادي والاجتماعي مرهوناً أكثر فأكثر ليس بإجراءات تتخذها بلدان بمفردها بل بالتربط والتكامل والقدرة التنافسية بين الشعوب والاقتصادات والبلدان. وإذا كان هناك تنوع كبير في إقليم آسيا فإن هناك أيضاً تربطاً مترابداً، حيث يوظف العمال في أسواق عمل وطنية مرتبطة من خلال التجارة والاستثمار بقرارات تتخذ في بلدان أخرى. وتربط بلدان آسيا في أنظمة الإنتاج الإقليمية التي تنتج عن عمليات منشآت متعددة الجنسية وتتعزز بالتقدم التكنولوجي. وقد استمر توسع سوق العمل الإقليمي بتزايد تدفق العمال الآسيويين عبر الحدود. وتجري عمليات التجارة والاستثمار والتدفقات المالية أكثر فأكثر بين دول آسيا. كما تكاثرت أشكال مختلفة من ترتيبات التجارة الحرة. وفي حين تحتدم المنافسة العالمية يزداد في آن معاً التكامل الإقليمي وترتيبات التعاون تعمقاً.

وفي هذا السياق يدعو التقرير الهيئات الثلاثية المكونة لمنظمة العمل الدولية إلى العمل جنباً إلى جنب ليس فقط على المستوى المحلي بل أيضاً على المستوى الإقليمي، في إطار تعاون وثيق مع أصحاب المصالح الآخرين في المجتمع العالمي، من أجل تعزيز النمو الاقتصادي إلى جانب العمل اللائق - لجعل القرن الحادي والعشرين حقاً قرن الآسيويين، نساءً ورجالاً، شباباً وشيوخاً.

وعلى المستوى الإقليمي، يعكس التقرير دعوة إعلان الألفية إلى إقامة شراكات استراتيجية من أجل التنمية (الهدف ٨ من الأهداف الإنمائية للألفية). ويؤكد أن من شأن التكامل والتعاون أن يساعدا بشكل فعال البلدان الآسيوية على التحكم في القوى العالمية وتوفير العمل اللائق للجميع. ويمكن للمنظمات الإقليمية التابعة للدول الأعضاء أن تتجاوز التعاون التجاري والاقتصادي لتدمج الشواغل الاجتماعية المتعلقة بالعمالة المنتجة وحقوق العمال. كما تقع على عاتق المنشآت متعددة الجنسية مسؤولية اجتماعية مشتركة للمساعدة على جعل العولمة والتغيير التكنولوجي في صالح كل فرد. ولمنظمات العمال ومنظمات أصحاب العمل (شبه) الإقليمية أدوار مهمة تقوم بها. ويمكن أن تكون هناك أيضاً شبكات (شبه) إقليمية وترتيبات تعاون أخرى بشأن أهداف مشتركة، بين مؤسسات تنمية المهارات والموارد البشرية ومنظمات الشباب وغيرها على سبيل المثال.

ليس هناك من استراتيجية "واحدة تناسب الجميع" لكن يمكن تعريف بعض الأسس لتحقيق العمل اللائق

ولا توجد استراتيجية "واحدة تناسب الجميع" لتحقيق العمل اللائق في آسيا. وستسعى بلدان مختلفة، رهناً بأوضاعها الوطنية الواقعية وثقافتها ومستويات تنميتها، بطرق مختلفة إلى تحقيق هدف توفير وظائف أكثر وأفضل. بيد أن هناك مبادئ وحقوقاً في العمل يمكن وينبغي احترامها في كل السياقات وعلى كل مستويات التنمية. وهي تشمل الحرية النقابية والمفاوضة الجماعية، وعدم التمييز (بما في ذلك تعزيز المساواة بين الجنسين) وعدم استخدام العمل الجبري وعمل الأطفال. وعلى هذا الأساس فإن الحوار الاجتماعي هو أنجع وسيلة لتحقيق توافق في الآراء على المستوى الوطني بشأن المزيج السياسي الأفضل لبلد ما، بما في ذلك التنازلات التي قد يستدعيها الأمر ورود الأفعال السياسية المناسبة.

وفي الوقت ذاته، هناك بعض الجوانب التي ستري البلدان أنها فعالة لتقوية التكامل الإقليمي ولتحسين تنسيق سياسات الاقتصاد الكلي والتجارة والاستثمار والعمل والسياسات الاجتماعية وبحث

⁶ أنظر:

ADB: *Labor markets in Asia*, op. cit.; and UNESCAP: *Economic and social survey of Asia and the Pacific 2006: Energizing the global economy* (New York, 2006).

قضايا تمثل موضوع اهتمام مشترك، كإنشاء شبكات لتنمية الموارد البشرية وإدارة هجرة العمال واتخاذ إجراءات مشتركة لمواجهة الكوارث الطبيعية والأزمات. وستستفيد البلدان الآسيوية بالتأكيد من تحسين تقاسم المعارف والتجارب ووضع قواعد بيانات إحصائية مشتركة. فنحن نحتاج إلى تضافر القوى من أجل تحقيق العمل اللائق للجميع.

هيكل التقرير

يصف الفصل ٢ التغيرات المضطربة التي تحدث في القرن الحادي والعشرين في آسيا وباقي أنحاء العالم. فأسواق العمل ونتائج العمالة تتأثر اليوم إلى حد كبير بآثار التجارة والاستثمار الأجنبي المباشر والتقدم التكنولوجي والمنافسة العالمية.

أما الفصل ٣ فيسلط الضوء على الفرص والتحديات أمام تحقيق العمل اللائق باعتباره السبيل الرئيسي للخروج من بؤرة الفقر ولخلق مجتمع أكثر إنتاجية وإنصافاً في آسيا. وإلى جانب القوى التي وُصفت في الفصل السابق، ينصب التركيز على ما يلي:

- الديناميات الديمغرافية في الإقليم، التي تقدم "هدية ديمغرافية" لكنها تزيد من الضغط على الوظائف في بعض البلدان وتثير مشاكل متعلقة بتزايد حدة الشيخوخة في بلدان أخرى؛
 - تحدي الفقر: "الفقراء العاملون" في آسيا وأهمية رفع الإنتاجية؛
 - تحدي العمالة المنتجة، وهو تحد يكتسي أهمية أعظم عندما يرتبط بمشكلة "الفقراء العاملين" وكذلك بأهمية استغلال الطاقات الهائلة لجيل الألفية من الشباب الآسيوي، نساءً ورجالاً؛
 - تزايد حراك الناس داخل الحدود الوطنية وعبرها: يمكن أن تصبح هجرة اليد العاملة مصدراً فريداً للمزايا النسبية في بيئة عالمية تزداد تنافساً، وذلك يتوقف على مدى حسن إدارتها.
- وسوف يساهم أسلوب الهيئات المكونة لمنظمة العمل الدولية، من جانبها ومن خلال شراكات استراتيجية وتعاون إقليمي، في تناول هذه الفرص والتحديات المتصلة بسوق العمل مساهمة كبيرة في تحقيق العمل اللائق في آسيا.

ويعرف الفصل ٤ اعتبارات السياسة والبرنامج على المستويات الوطنية (وشبه) الإقليمية والعالمية المتعلقة بما يلي:

- تحدي تعزيز القدرة التنافسية والإنتاجية والعمالة اللائقة؛
- النهوض بالوظائف اللائقة لصالح الشباب كعنصر أساسي في دورة الحياة من أجل عمل لائق؛
- إدارة هجرة اليد العاملة حتى تستفيد البلدان المرسل والمستقبل معا وتُحمى حقوق العمال المهاجرين على نحو أفضل؛
- تكييف إدارة سوق العمل وتحديثها من أجل تحقيق العمل اللائق؛
- توسيع الحماية الاجتماعية لتشمل العمال غير المحميين في الاقتصاد غير المنظم.

ويسلط الفصل ٤ الضوء على هذه القضايا، وهي قضايا برزت من خلال عملية تشاور مع الهيئات المكونة لمنظمة العمل الدولية بشأن المواضيع التي تريد تركيز مناقشاتها عليها في الاجتماع الإقليمي الآسيوي الرابع عشر. ولا يعني هذا التركيز بأي حال من الأحوال أن الجوانب الأخرى لبرنامج العمل اللائق غير مهمة.

ويشدد الفصل الأخير على الشراكات الاستراتيجية ويدعو الحكومات ودوائر الأعمال وقادة النقابات والمنظمات الوطنية والدولية والإقليمية ذات الصلة إلى العمل جنباً إلى جنب، في إطار تعاون وثيق مع أصحاب المصالح مثل منظمات الشباب، لتحقيق العمل اللائق على أرض الواقع في آسيا من خلال:

- تعريف الخطوات الملموسة والعملية التي ينبغي اتخاذها والنتائج المحددة التي يتعين تحقيقها؛
- التعهد بالتزامات معينة لتحقيق هذه النتائج، لا سيما عن طريق الهيكل الثلاثي والحوار الاجتماعي وجهود شراكات إقليمية ابتكارية؛
- تحديد ودعم دور المكتب في المساهمة في تحقيق هذه النتائج.

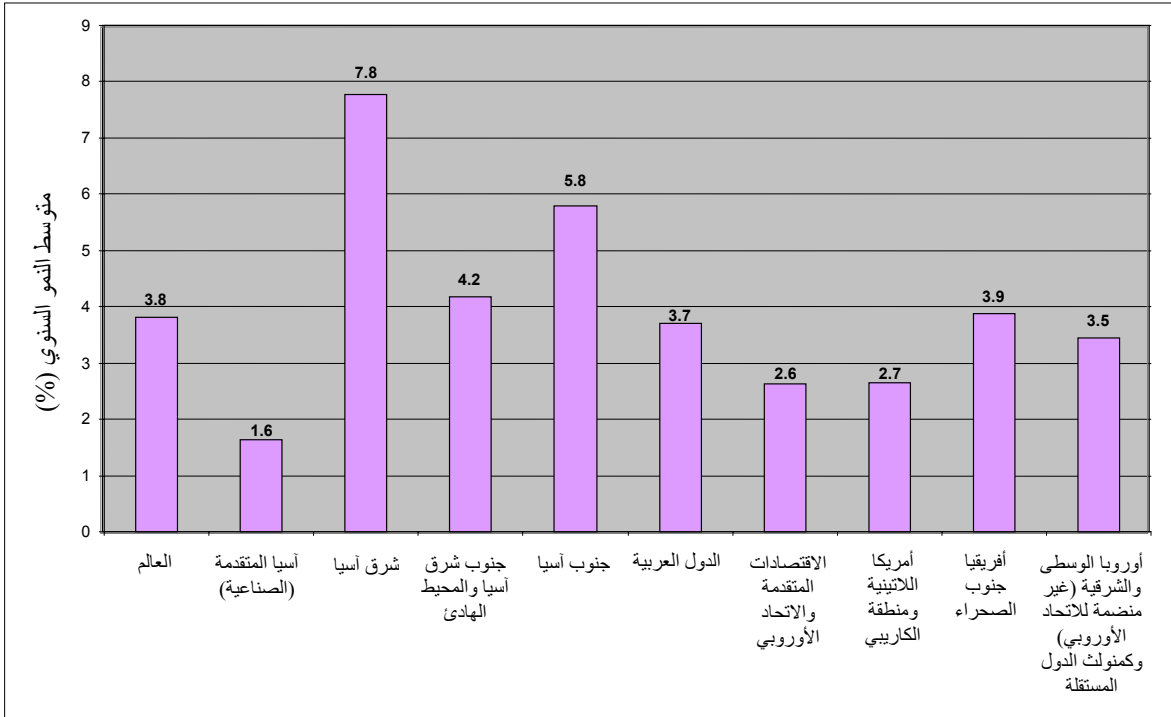
٢ - العولمة والأقلمة والقدرة التنافسية في آسيا

تتأثر الفرص والتحديات أمام تحقيق العمل اللائق في آسيا إلى حد كبير بالتفاعل بين قوى العولمة المتعلقة بالتجارة والاستثمار الأجنبي المباشر والتقدم التكنولوجي. وفي هذا الفصل سنرى أن السياق الذي تعمل فيه أسواق العمل الآسيوية يشهد تغيرات كبيرة. وإحدى نتائج هذه التغيرات هي احتدام المنافسة من جهة وتزايد الترابط والتعاون الإقليميين من جهة أخرى.

آسيا الرائدة في الاقتصاد العالمي

يمكن أن نحكم على أهمية آسيا في الاقتصاد العالمي من خلال عدد من المؤشرات^١. فالنمو الاقتصادي الذي شهده الإقليم مؤخراً كان إلى حد كبير النمو الأسرع في العالم (الشكل ٢-١). 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.

الشكل ٢-١: النمو الاقتصادي في آسيا وأقاليم فرعية رئيسية أخرى، ١٩٩٥-٢٠٠٥



المصدر: IMF: World Economic Outlook Database, Sept. 2005.

^١ أنظر:

ILO: *Labour and social trends in Asia and the Pacific 2006: Progress towards decent work* (forthcoming).

الصين والهند قوتان اقتصاديتان ناشتتان

ولقد هيمنت **الصين والهند** على أداء النمو في آسيا. وامتد النمو السريع الذي شهده اقتصادا الصين والهند الكبيران إلى بلدان نامية أخرى عديدة وجعل من آسيا قطبا جديدا للنمو في عالم الاقتصاد. وفي المنتدى الاقتصادي العالمي في دافوس سنة ٢٠٠٦، أنصب التركيز بشكل كبير جدا على انعكاسات بروز الصين والهند بالنسبة لبقية أرجاء العالم، كما أنصب على التسابق بين الصين والهند قصد النمو والازدهار والاستثمار.

وتركزت المناقشات حول انتقال مركز الجاذبية الاقتصادية من الغرب إلى الشرق، وكيف يحول بروز الصين والهند العالم "من الطبيعة المتغيرة للإمداد والتصنيع إلى استراتيجيات دخول السوق وتنمية المواهب، ويحول عدداً متزايداً من الأقاليم الجديدة إلى مصدر للإبداع والابتكار".^١ ولم تشدد المناقشات على مجرد المنافسة بين العملاقين بل أيضاً على التعاون المتنامي بينهما واستنتجت بشكل عام أنه بينما يتقاسم كلاهما بوضوح إمكانات اقتصادية قوية فهما يواجهان مشاكل حقيقية للغاية، بما فيها: العامل الديمغرافي في كل منهما (انفجار سكاني في الهند وشيخوخة سكانية في الصين)؛ اختلالات سوق العمل بين المناطق الريفية والحضرية؛ البنى الأساسية المادية والقيود ذات الصلة بالموارد والبيئة؛ تزايد أوجه التفاوت في الدخل (رغم أن كلا البلدين نجحا في الحد من الفقر المطلق)؛ الفساد (وهو لا يمثل مشكلة بالنسبة لهذين البلدين فقط بل بالنسبة للعديد من البلدان في الإقليم)؛ الحاجة إلى مواصلة الإصلاحات من أجل زيادة انفتاح اقتصاديهما.

بُعد إقليمي قوي للتجارة الآسيوية

امتداد سريع للصادرات الآسيوية

على مدار العقدين الأخيرين، زادت نسبة صادرات آسيا ككل 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. وفي سنة ٢٠٠٤ بلغ معدل نمو حجم الصادرات في شرق آسيا وجنوبها ٢٢ في المائة مقارنة مع ٣ في المائة في غرب آسيا و١٣ في المائة في العالم. كما ارتفعت حصة آسيا من صادرات العالم من الخدمات من أقل من ١٠ في المائة سنة ١٩٨٠ إلى ١٧ في المائة سنة ٢٠٠٢، في تراجع مركز كل من أمريكا اللاتينية وأفريقيا لأن صادرات كل منهما من الخدمات زادت بشكل أبطأ من المتوسط العالمي.^٢

وتقود صادرات **الصين** التوسع، إذ تزايدت الصادرات من السلع بنسبة ٣٣ في المائة سنة ٢٠٠٤، كما استفاد عدد من البلدان الأخرى التي تشارك في شبكات الإنتاج الإقليمية المرتبطة بالصين من أداء التصدير القوي للصين. وفي سنة ٢٠٠٤، كانت الصين ثالث أكبر مصدر للسلع في العالم وتاسع أكبر مصدر للخدمات التجارية بنسبة ٩ في المائة و٢,٨ في المائة على التوالي من مجموع صادرات العالم. وفي السنة نفسها تزايدت صادرات الهند من السلع بنسبة ١٨ في المائة وبالتالي تحتل الهند حالياً المرتبة العشرين في العالم، وقد احتلت أيضاً المرتبة الثانية والعشرين كأكبر مصدر في العالم للخدمات التجارية. وفي السنوات الأخيرة عرفت صادرات الهند من الخدمات نمواً أسرع بكثير من صادراتها من السلع.^٣

البلدان الآسيوية تتجر فيما بينها أكثر مما تتجر مع بقية العالم

وتزايدت التجارة بين البلدان الآسيوية بوتيرة أسرع بكثير من التجارة بين بلدان المحيط الهادئ - بأكثر من ست أضعاف على مدى العقود الثلاثة الأخيرة. ويعكس هذا من جهة الأهمية المتزايدة للمستهلكين الآسيويين. والعامل المهم الآخر وراء التجارة المتنامية بين البلدان الآسيوية هو إعادة تنظيم عمليات الإنتاج في شكل شبكات إنتاج إقليمية. كما أن هناك زيادة في التدفقات التجارية داخل الإقليم للتوريدات الصناعية والسلع الوسيطة. وقد كانت **الصين** بمثابة "ناقل آلي" ينقل السلع من اقتصادات آسيوية أخرى ناشئة، مع استيراد أجزاء منها إلى الصين وتجميعها ثم تصديرها من جديد. وعوض أن تكون الصين مجرد "مصنع للعالم" فهي ترتقي بسرعة على سلسلة القيم وتصبح مندمجة أكثر فأكثر داخل إطار المنافسة العالمية، وبذلك تعيد تشكيل سلسلة التوريد بشكل كبير وتمارس تأثيراً مهماً في أسواق العمل في الإقليم.

^٢ أنظر: Jonathan Schmidt, Director, Global Agenda, World Economic Forum, Davos 2006، في مقابلة نشرت في كانون الثاني/يناير ٢٠٠٦.

^٣ أنظر: مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية (الأونكتاد): التنمية والعمالة: وقائع وأرقام (نيويورك وجنيف، ٢٠٠٤) ص ٥١ و٦٠. أنظر أيضاً: الأونكتاد: تقرير التجارة والتنمية، ٢٠٠٥ (نيويورك وجنيف، ٢٠٠٥)، ص ٨.

^٤ الأونكتاد: تقرير التجارة والتنمية، ٢٠٠٥، المرجع نفسه، ص ٥٦-٥٧.

وقد بلغت حصة التجارة بين بلدان الإقليم داخل رابطة أمم جنوب شرق آسيا حوالي ٢٣ في المائة منذ سنة ٢٠٠٠، في حين أن التجارة مع باقي بلدان العالم، بما فيها بلدان آسيوية أخرى غير منضمة إلى الرابطة المذكورة، ارتفعت على نحو سريع. وساهمت التجارة الحيوية مع هذه البلدان الأخرى في انتعاش سريع في منطقة رابطة أمم جنوب شرق آسيا بعد الأزمة المالية. وبوجه خاص، أدى اقتصاد الصين المزدهر والاحتياجات إلى المواد الخام إلى طلب قوي على المنتجات الزراعية والمعادن الآتية من بلدان الرابطة.

وكانت الهند المحرك الرئيسي للأداء الاقتصادي لجنوب آسيا، رغم أن جمهورية إيران الإسلامية وباكستان وسري لانكا شهدت أيضاً أداءً جيداً نسبياً في معدلات نمو الناتج المحلي الإجمالي. لكن الإقليم الفرعي يشمل العديد من أقل البلدان نمواً التي تأثر أداءها الاقتصادي بالكوارث الطبيعية والاضطرابات السياسية.

الهند محرك رئيسي
لأداء جنوب آسيا

وشهدت الدول العربية في غرب آسيا اندماجاً أقل سرعة في الاقتصاد العالمي، نظراً لكون إنتاج النفط هو المحرك الرئيسي للتجارة الخارجية والاستثمار الداخلي، وللاعتدالمكثف على هجرة اليد العاملة داخل العالم العربي وخارجه. وساهم الارتفاع الحاد في أسعار النفط منذ مطلع سنة ٢٠٠٤ في أداء اقتصادي قوي في البلدان المصدرة للنفط، وعاد بالنفع أيضاً بشكل غير مباشر على معظم البلدان الأخرى في الإقليم الفرعي من خلال ارتفاع الطلب على صادراتها، وتدفقات رؤوس الأموال وتحويلات العمال.

اندماج أقل سرعة لغرب
آسيا في الاقتصاد العالمي

وعانت الاقتصادات الصغيرة وضيقة التركيز في البلدان الجزرية في المحيط الهادئ من نقص بارز في الأداء مقارنة مع أجزاء أخرى من آسيا. لكن بفضل منطقة اقتصادية خالصة تبلغ ٢٠ مليون كيلومتر مربع تقريباً ومنطقة بحرية ضخمة فإن هذه البلدان غنية بالموارد. وكلها منفتحة جداً للتجارة وهي تعتمد بشكل كثيف على الاستيراد بالنسبة لعدد كبير من السلع الأساسية وعلى تصدير مجموعة صغيرة من السلع والموارد الطبيعية أو السياحة الدولية بالنسبة لإيراداتها من الصادرات. كما يعتمد الكثير منها على تحويلات المواطنين المقيمين في الخارج.

البلدان الجزرية في المحيط
الهادئ تشهد أداءً ضعيفاً

وفيما يتعلق بالانفتاح التجاري المعرف بأنه النسبة المئوية لإجمالي التجارة (الصادرات والواردات) إلى الناتج المحلي الإجمالي، يأتي شرق وجنوب شرق آسيا في طليعة الأقاليم النامية الأخرى في العالم. 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 هونغ كونغ (الصين) وسنغافورة معدلات تجارية إلى الناتج المحلي الإجمالي اقتربت من ٣٠٠ في المائة. وشهدت الصين في السنوات الأخيرة أكبر زيادة في الانفتاح التجاري وكانت تشكل لوحدها حوالي خمس الزيادة في التجارة العالمية، لا تدفعها الصادرات فقط بل الواردات أيضاً، التي يأتي جزء متزايد منها من البلدان الآسيوية الأخرى. ونزعت البلدان التي اندمجت أكثر مع الاقتصاد العالمي، خاصة تلك التي استطاعت تحويل قاعدة صادراتها من السلع الأولية إلى السلع المصنعة، إلى تسجيل أعلى معدلات النمو الاقتصادي.

الانفتاح التجاري مرتبط
بنمو الناتج المحلي
الإجمالي لكن آثاره على
العمالة مختلفة

وقد تسبب تحرير التجارة، مدعوماً بسياسات اقتصاد كلي رشيدة، في جزء كبير من نمو الإقليم، لكن الآثار المباشرة له على العمالة الإجمالية كانت خفيفة، بل يمكن أن يكون لانفتاح التجارة

⁵ أنظر:

A. Trebilcock (ed.): *Labour and employment implications of the ASEAN Free Trade Agreement: Preliminary studies sponsored by ASEAN and the ILO* (Geneva, ASEAN Secretariat and the ILO, 2005), pp. 10-12.

⁶ أنظر:

ADB: *Responding to the priorities of the poor: A Pacific strategy for the Asian Development Bank 2005-09* (Manila, Oct. 2004), pp. 3-4.

⁷ أنظر:

World Bank: *2005 World Development Indicators* (Washington, DC, 2005), table 6.1, pp. 322-324.

⁸ مكتب العمل الدولي: *التجارة والاستثمار الأجنبي والعمالة المنتجة في البلدان النامية، وثيقة مجلس الإدارة،* GB.291/ESP/2، الدورة ٢٩١، جنيف، تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٤.

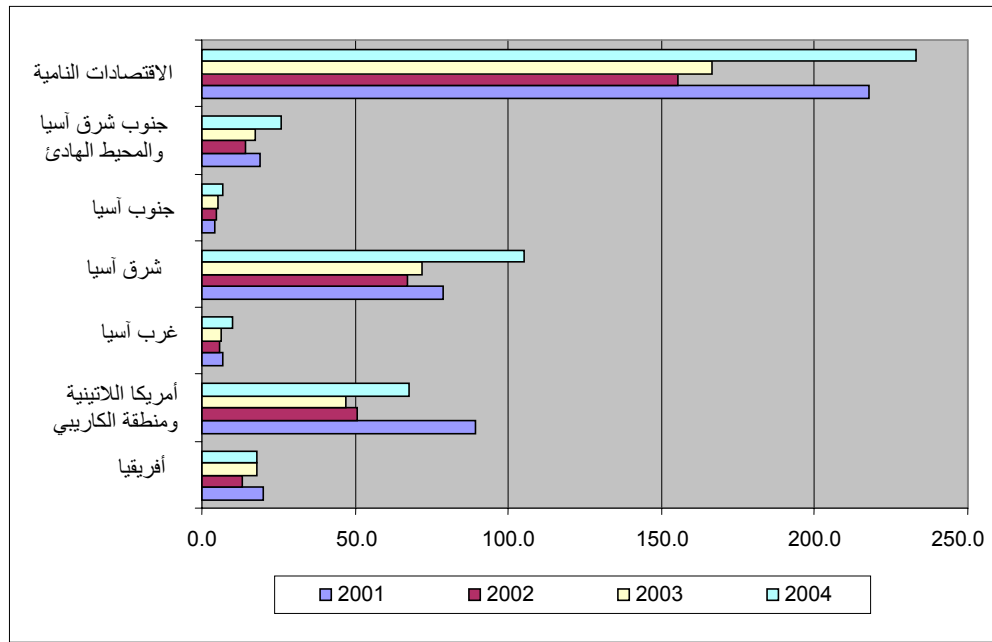
تأثير سلبي في العمالة على المدى القصير^٩. وحتى البلدان التي تُعتبر "معمولة" بنجاح شهدت خسائر في العمالة بعد انفتاح التجارة لمدة سنوات^{١٠}، ولا سيما بسبب افتقاد الحماية التي كانت توفرها السوق المحلية الأكثر انغلاقاً في السابق. فالانفتاح التجاري يكشف غير القادرين على المنافسة بينما يكافئ الأكثر إنتاجية.

ارتفاع تدفقات الاستثمار الأجنبي المباشر الآسيوي

آسيا الأكثر تلقياً للاستثمار
الأجنبي المباشر من بين
البلدان النامية

ارتفعت تدفقات الاستثمار الأجنبي المباشر إلى البلدان النامية بنسبة ٤٠ في المائة سنة ٢٠٠٤ مقارنة مع سنة ٢٠٠٣، في حين أن البلدان المتقدمة كمجموعة عرفت انخفاضاً قدره ١٤ في المائة في استثماراتها المباشرة الأجنبية. وفي العالم النامي، كانت آسيا (بما فيها الدول العربية) والمحيط الهادئ المقصد الأكبر للاستثمار الأجنبي المباشر، رغم أن التدفقات كانت متباينة بشكل كبير (الشكل ٢-٢). ففي سنة ٢٠٠٤، كانت حصة آسيا والمحيط الهادئ من إجمالي الاستثمار الأجنبي المباشر إلى البلدان النامية ٦٣ في المائة، وكانت حصة الصين وحدها ٢٦ في المائة. كما ارتفعت تدفقات الاستثمار الأجنبي المباشر إلى غرب آسيا بأكثر من ٥٠ في المائة، من ٦,٥ مليار دولار أمريكي إلى ٩,٨ مليار دولار أمريكي في الفترة ٢٠٠٣-٢٠٠٤.

الشكل ٢-٢: تدفقات الاستثمار الأجنبي المباشر، حسب الإقليم في الاقتصادات النامية، ٢٠٠١-٢٠٠٤ (بمليارات الدولارات الأمريكية)



المصدر:

UNCTAD: World Investment Report 2005: Transnational Corporations and the Internationalization of R&D, Overview (New York and Geneva, 2005), Table 1, p. 2.

^٩ أنظر:

UNESCAP: *Economic and social survey of Asia and the Pacific 2006: Energizing the global economy* (New York, 2006), p. 169.

^{١٠} أنظر:

M. Rama: "Globalization and the labor market" in *The World Bank Research Observer* (Washington, DC, World Bank), Vol. 18, No. 2, autumn 2003, pp. 159-186.

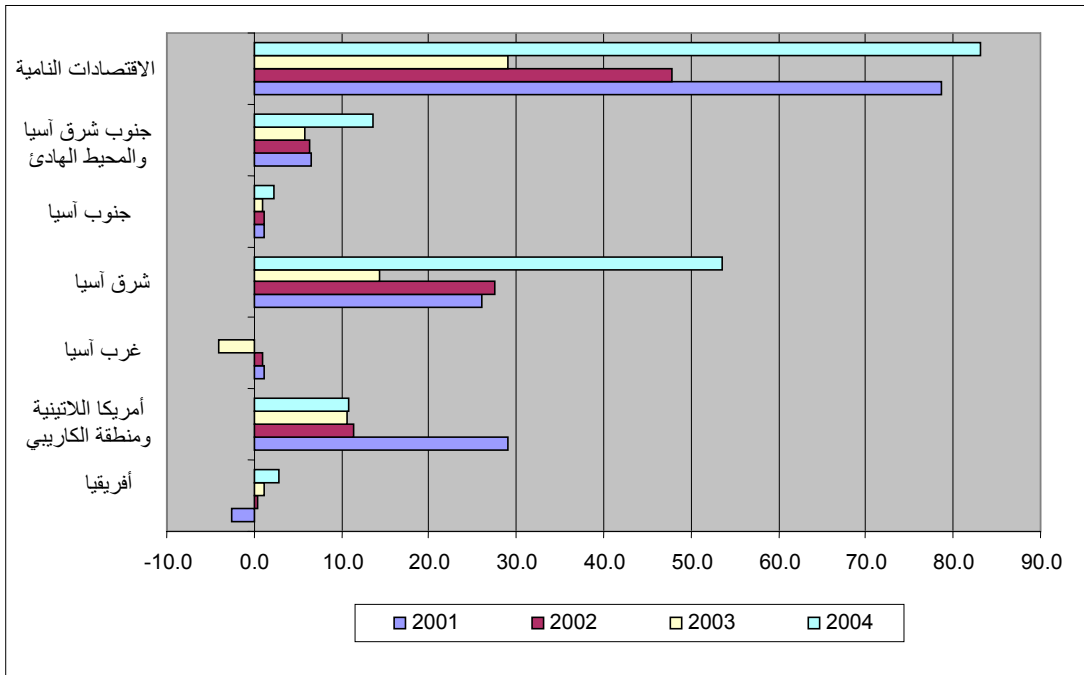
تدفقات الاستثمار الأجنبي المباشر ترتبط بالسعي إلى القدرة التنافسية

ويمكن أن يُعزى نمو الاستثمار الأجنبي المباشر في آسيا النامية إلى عدد من العوامل¹¹. فالضغوط التنافسية المكثفة في الكثير من الصناعات تحفز الشركات على استكشاف سبل جديدة لتحسين قدرتها التنافسية، بما فيها توسيع العمليات إلى الأسواق سريعة النمو في الاقتصادات الناشئة لرفع المبيعات، وترشيد أنشطة الإنتاج بهدف جني وفورات الحجم وتخفيض تكاليف الإنتاج. كما أدى ارتفاع أسعار العديد من السلع الأساسية إلى زيادة حفز الاستثمار الأجنبي المباشر في البلدان الغنية بالموارد الطبيعية مثل النفط والمعادن. وارتبط تزايد تدفقات الاستثمار الأجنبي المباشر أيضا بأنشطة الدمج والحيازة عبر الحدود والاستثمار الأجنبي المباشر التأسيسي في المرافق الجديدة أو توسيع المرافق الموجودة.

آسيا ناشئة أيضا كمصدر مهم للاستثمار الأجنبي المباشر

وفي سنة ٢٠٠٤، تضاعفت تدفقات الإقليم من الاستثمار الأجنبي المباشر إلى الخارج أربع مرات لتصل إلى ٦٩ مليار دولار أمريكي أو أكثر من ٨٣ في المائة من إجمالي التدفقات إلى الخارج من البلدان النامية (الشكل ٢-٣). ومن بين أهم البلدان المستثمرة الرئيسية هناك تايوان (الصين) وجمهورية كوريا وسنغافورة والصين وماليزيا والهند وهونغ كونغ (الصين). ومن بين أفضل ٢٥ شركة عبر وطنية غير مالية منتمية إلى بلدان نامية، هناك ١٨ شركة آسيوية. ومعظم هذه الاستثمارات تتم بين بلدان الإقليم، وتجري بوجه خاص بين اقتصادات شرق وجنوب شرق آسيا. لكن الاستثمارات الإقليمية أيضا تشهد نموا، كما أن الاستثمار الآسيوي في البلدان المتقدمة في ارتفاع.

الشكل ٢-٣: تدفقات الاستثمار الأجنبي المباشر إلى الخارج، حسب الإقليم في الاقتصادات النامية، ٢٠٠١-٢٠٠٤ (بمليارات الدولارات الأمريكية)



المصدر:

UNCTAD: World Investment Report 2005: Transnational Corporations and the Internationalization of R&D, Overview (New York and Geneva, 2005), Table 1, p. 2.

¹¹ أنظر:

UNCTAD: World Investment Report 2005: Transnational corporations and the internationalization of R&D, Overview (New York and Geneva, 2005), p. 1.

الشركات الآسيوية تخترق الأسواق العالمية

ويمكن عزو نمو مزودي الاستثمار الأجنبي المباشر الآسيويين إلى القدرات المتنامية للشركات الآسيوية واتجاهاتها القوية نحو التصدير وحاجتها إلى النفاذ إلى التكنولوجيا والعلامات التجارية والأصول الإستراتيجية في الخارج. وعلى سبيل المثال، فإن أحد المحركات الرئيسية للاستثمار الأجنبي المباشر الصيني في الخارج، بما في ذلك في أمريكا اللاتينية والدول العربية، كان الطلب المتنامي على الموارد الطبيعية. كما أن الشركات الصينية تغامر متجهة إلى الخارج لدراسة أفضل الممارسات الدولية في قطاع الأعمال وتحسين معايير الإدارة والتسيير. أما الشركات الهندية عبر الوطنية فقد استثمرت مبالغ كبيرة في الموارد الطبيعية في البلدان الأفريقية والاتحاد الروسي، في حين تنشئ مراكز الاتصالات الهندية والشركات الهندية لعمليات التشغيل في الخارج فروعاً أجنبية لها في الفلبين والمكسيك. كما أن الشركات السنغافورية والماليزية باتت ضالعة أكثر فأكثر في عمليات الدمج والحيازة داخل الإقليم.

وقد يسرت تغييرات مختلفة في السياسة العامة على المستويين الوطني والإقليمي نمو تدفقات الاستثمار الأجنبي المباشر إلى الداخل وإلى الخارج على حد سواء. واعتمدت البلدان قوانين وقواعد جديدة حتى تجعل بيئة الاستثمار فيها أكثر ملاءمة للمستثمرين. كما تؤثر ترتيبات التكامل الإقليمي على الاستثمار فيما بين هذه البلدان وتعجل عملية ربط الأقاليم الفرعية ضمن شبكات إمداد أكثر توسعاً. فعلى سبيل المثال، وقعت رابطة أمم جنوب شرق آسيا والصين اتفاقاً من أجل إنشاء منطقة تجارة حرة بحلول سنة ٢٠١٠، كما وقعت عدة بلدان آسيوية على اتفاقات تجارة حرة مع الولايات المتحدة.

آثار الاستثمار الأجنبي المباشر على العمالة تتحدد بنوع هذا الاستثمار

إن البرهان العملي حول أثر الاستثمار الأجنبي المباشر على العمالة لا يسمح بتعميم بسيط. وفي حالة الدمج والحيازة بشكل خاص، قد يحدث تراجع في العمالة إذ يتم إعادة هيكلة وترشيد الشركات. وفي الصين، حيثما دخل الاستثمار الأجنبي المباشر في شركات مع منشآت صناعية مملوكة للدولة فيها عدد زائد من الموظفين، تظهر آثار سلبية على العمالة بشكل جلي إذ أن دخول الاستثمار الأجنبي المباشر قد سهّل العملية الضرورية للتكيف الهيكلي^{١٢}. أما في اقتصادات ماليزيا وتايلند الأكثر انفتاحاً والأقل تشوهاً فإن وضع الشركات عبر الوطنية المهمين في الصناعات كثيفة اليد العاملة والموجهة نحو الصادرات، مقترناً بالنمو الاقتصادي السريع، قد عجل ظهور النقص في اليد العاملة وارتفاع الأجور الحقيقية.

ويمكن أن تتدنى العمالة أيضاً بسبب حدة آثار الإزاحة على المنشآت المحلية الصغيرة غير القادرة على المنافسة وكذلك بسبب إدخال التكنولوجيا كثيفة رأس المال من جانب الشركات عبر الوطنية. وهناك عامل آخر هو ما إذا كان الاستثمار الأجنبي المباشر يدخل في قطاع التصنيع أو الخدمات: فالاستثمار الأجنبي المباشر في الخدمات لا يخلق عادة ما يكفي من عمالة لكل دولار مستثمر كما يفعل الاستثمار في التصنيع. وبالرغم من أن الموظفين العاملين في الفروع الأجنبية للخدمات يتلقون في المتوسط تدريباً وأجراً أفضل من أولئك الذين يعملون في التصنيع، إلا أن الاحتمال المباشر لخلق الوظائف لهذه الفروع أقل مما هو عليه في قطاع التصنيع^{١٣}. وبالتالي، تولد الشركة الفرعية التابعة للشركات عبر الوطنية عدداً أدنى من الوظائف، وإن كانت ذات نوعية أفضل، مما تولده شركة محلية، وذلك من خلال إنتاج قدر مماثل من المخرجات^{١٤}.

^{١٢} أنظر:

ADB: *Asian Development Outlook 2004: Foreign direct investment in developing Asia* (New York, Oxford University Press, 2004), p. 225.

^{١٣} أنظر:

UNCTAD: *World Investment Report 2004: The shift towards services* (New York and Geneva, 2004), p. 137.

^{١٤} مكتب العمل الدولي: الوثيقة GB.291/ESP/2، مرجع سابق، الفقرات ٣٢-٣٤.

تكنولوجيا المعلومات والاتصالات تخلق "عالمًا مستويًا"

إن تكنولوجيا المعلومات والاتصالات هي المؤهل الرئيسي للعولمة فهي تروج التدفق الكفوء وفعال التكلفة للمعلومات والمنتجات والأفراد ورأس المال عبر الحدود الوطنية والإقليمية. وإن آثارها وانعكاساتها لشاملة ومثيرة للاضطراب.

تكنولوجيا المعلومات
والاتصالات المؤهل
الرئيسي للعولمة

ففي البداية كان هناك ارتفاع استثنائي في عمليات الاستعانة بمصادر خارجية ونقل الأنشطة إلى الخارج واعتماد سلاسل التوريد والاستعانة بمصادر داخلية. وفي قطاع التصنيع يمكن أن تكون سلسلة توريد مصنع ما متكاملة تماما وممتدة من شانزان وهانوي ومومباي حتى أوروبا الوسطى، مما يخلق شركات فعالة وخفيفة الموارد. ولم نعد في حاجة إلى القرب المادي حتى يكون هناك شركة مجمعة. والكثير مما نعتبره عولمة هو في الحقيقة شبكة متنامية من العلاقات بين الشركات داخل نظم إنتاج عالمية، تتسم بنسبة متزايدة من التجارة في السلع الوسيطة داخل المنشآت متعددة الجنسية وبينها وبين مورديها.

ولقد فتحت تكنولوجيا المعلومات والاتصالات الباب أمام الاستثمار الأجنبي المباشر الموجه نحو الصادرات في الخدمات القابلة للتداول. فالتكنولوجيا المستخدمة في توفير الكثير من الخدمات تتغير بشكل سريع وتقوم الخدمات بدور متزايد في تعزيز القدرة التنافسية. ولأنشطة التصنيع 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. وأصبحت عمليات التشغيل تجري في الخارج أكثر فأكثر. فقد تم إعادة هيكلة كل عمليات تشغيل الشركات ونقلها بعيدا عن مواقع الزبائن وإلى بلد آخر.

ثورة لقابلية التداول في
الخدمات

ويمكن أن يشكل الإمداد العالمي للخدمات القائمة على تكنولوجيا المعلومات والاتصالات الموجة العظيمة المقبلة للعولمة. فيمكن أن يقرأ أشعتك السينية شخص في بانغالور ويقوم بحجز رحلتك شخص آخر في جنوب أفريقيا. وفي هذا "العالم المستوي"¹⁵ قد يكون محاسبك الخاص في لندن أو مومباي ومقر مركزك لرعاية الزبائن في مانايلا أو سويتو.

ومعظم الخدمات المنقولة إلى الخارج حتى اليوم متمركزة في عدد صغير نسبيا من البلدان. وتتصدر الهند قائمة الجهات المستقطبة في العالم. وتمثل الفلبين أيضا بلدا مضيئا جذابا لمراكز الاتصال ومراكز الخدمات المشتركة بفضل القوة العاملة المتمكنة من الإنكليزية والماهرة في مجال المحاسبة وإعداد البرمجيات والخدمات المعمارية والتسويق عن بعد وتصميم الرسوم. وفي ماليزيا، تزايدت مراكز الاتصالات الخارجية والتواصل بمعدل بلغ ما بين ١٠٠ و 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.

تفائق الفجوة الرقمية

وتكمن المشكلة مع ذلك في أنه بالرغم من أن كل البلدان، حتى أفقرها، تزيد من نفاذها إلى تكنولوجيا المعلومات والاتصالات، يبقى معدل التزايد أكثر سرعة في البلدان المتقدمة منه في البلدان النامية - وتتسع "الفجوة الرقمية". وفي سنة ٢٠٠٢، تراوح عدد مستعملي الانترنت لكل ١٠٠٠ نسمة في الإقليم ما بين ٥٥٢ في جمهورية كوريا و٣١٣ في الإمارات العربية المتحدة و٦٢ في فيجي و٤٦ في الصين و٢ فقط في كمبوديا أو بنغلاديش¹⁶.

¹⁵ انظر:

T. Friedman: *The world is flat: A brief history of the twenty-first century* (New York, Farrar, Straus and Giroux, 2005),

للإطلاع على الطريقة التي قضت بها تكنولوجيا المعلومات والاتصالات على كل العراقيل الموجودة أمام المنافسة وجعلت السوق العالمية متاحة لأي شخص.

¹⁶ أنظر:

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

التربط والمنافسة وكسب الوظائف وخسارتها

إن التربط عبر تكنولوجيا المعلومات والاتصالات يعني أن مليارات من الناس قد انضموا بشكل مفاجئ إلى القوة العاملة العالمية. فقد سوت هذه التكنولوجيا الساحة الاقتصادية على نحو فعال وجلبت الأشخاص من أماكن نائية إلى سوق العمل. ويستطيع الآن أي شخص يمتلك القدرة اللازمة أن يتنافس مباشرة مع بقية العالم - وهو عالم يشهد منافسة شرسة. ولا تقوم المنافسة على تكاليف الأجر حصراً. فقد أصبح توفر العمال ذوي المهارات المناسبة، بما فيها المهارات اللغوية، عاملاً جوهرياً أكثر فأكثر. وقد أدى ذلك بوضوح إلى "زيادة الرهان" على الاستثمارات في التعليم والتدريب والتعلم المتواصل، وجعل من المعرفة عاملاً أساسياً في الإنتاج.

وربما تتسبب السهولة الأكبر التي تنتقل بها الوظائف من موقع إلى آخر في ارتفاع جيد للنتائج العالمي ونمو الإنتاجية وكذا في تخفيض الأسعار التي يدفعها المستهلكون. وفي سوق العمل العالمية، يُحتمل أن يكون هناك ربح صافٍ في عمالة بما أن من المحتمل أن يقابل خسارة الوظائف في البلدان المرسله كسب في الوظائف في البلدان المستقبلية أو أن يفوقها. ويمكن أيضاً أن يحصل البلد الذي فقد وظائف في قطاعي التصنيع والخدمات على مكاسب على المدى الطويل من خلال الاعتماد على جهات داخلية لتقديم الخدمات، مثل الخدمات الاستشارية لدوائر الأعمال وتمويل الشركات المنتمية إلى البلدان النامية. لكن يبقى هذا بمثابة عزاء لا يذكر بالنسبة للعامل الذي يرى وظيفته تنتقل إلى بلد ذي أجور أدنى. وليس من المحتمل أن يجد عامل عاطل كان يعمل في قطاع الملابس وظيفة جديدة كمستشار لدوائر الأعمال. فخسارة الوظائف وكسبها موزعان بشكل متفاوت من الناحيتين الجغرافية أو المهنية. وقد أثار نقل الخدمات إلى الخارج ردود فعل قوية من جانب البلدان المتقدمة،¹⁷ إلا أن اعتماد حركة ارتجائية سياسية تؤدي إلى الحمائية قد يعود بالأذى على الاقتصادات المتقدمة والنامية على حد سواء.

القدرة التنافسية للبلدان الآسيوية

يبرز الجدول ٢-١ ترتيب مؤشر القدرة التنافسية للنمو ومؤشر القدرة التنافسية للأعمال للبلدان الآسيوية¹⁸. ويتألف مؤشر القدرة التنافسية على النمو من ثلاث ركائز تعد حاسمة للنمو الاقتصادي المستدام، وهي: بيئة الاقتصاد الكلي وجودة المؤسسات العامة، التي تعزز مسار التنمية، ومستوى الاستعداد التكنولوجي والابتكار.

وقد صنفت تايوان (الصين) وسنغافورة في المرتبتين الخامسة والسادسة على التوالي حسب مؤشر القدرة التنافسية للنمو. وبذلك ابتعدنا أكثر عن اليابان التي احتلت المرتبة الثانية عشرة سنة ٢٠٠٥. ومقارنة مع "نمور" آسيوية أخرى احتلت هونغ كونغ (الصين) مرتبة أدنى في الموقع الثامن والعشرين. وصعدت أستراليا بأربع مراتب من سنة ٢٠٠٤ فبلغت المرتبة العاشرة سنة ٢٠٠٥. وقفز كل من جمهورية كوريا وماليزيا وباكستان مراتب متعددة سنة ٢٠٠٥ مقارنة بالسنة السابقة. ومن جهة أخرى، شهدت إندونيسيا وسري لانكا وفيتنام تراجعاً كبيراً في مرتباتها. أما الصين والهند، وتحتلان المرتبة التاسعة والأربعين والمرتبة الخمسين على التوالي، فهما الآن مقاربتان في الترتيب أكثر من السنة السابقة.

يتوقف نمو القدرة التنافسية على بيئة الاقتصاد الكلي وجودة المؤسسات العامة والاستعداد التكنولوجي والابتكار

الدول العربية تحتاج إلى رفع مستويات قدرتها التنافسية بشكل كبير

وفي غرب آسيا تتسم دول الخليج الصغيرة بأداء جيد، إذ تحتل الإمارات العربية المتحدة وقطر المرتبة الثامنة عشرة والتاسعة عشرة على التوالي. فقد أدت المكاسب الكبيرة التي تحققت في شروط التبادل التجاري إلى ارتفاع معدلات النمو. كما كانت هناك مبادرات جارية لتحديث مؤسسي وتحسينات في إدارة الاقتصاد الكلي. وبحث التمرين الأول من نوعه والرامي إلى وضع معايير

¹⁷ كانت ردود الفعل قوية بشكل خاص في الولايات المتحدة حول مسألة خسارة وظائف الكوادر. فعلى سبيل المثال وقع الرئيس في كانون الثاني/يناير ٢٠٠٤ مشروع قانون يمنع الشركات الخاصة التي تحصل على عقود حكومية في الإدارات الفيدرالية للنقل والخزينة من نقل أعمالها إلى الخارج. وعلى صعيد الولايات، تم اعتماد أكثر من ١٠٠ مشروع قانون فيما لا يقل عن ٣٦ ولاية للحد من نقل الخدمات إلى الخارج.

¹⁸ أنظر:

World Economic Forum (WEF): *The Global Competitiveness Reports 2005-06 and 2004-05* (Basingstoke, Palgrave Macmillan Ltd., 2005, 2004).

يصنف المنتدى الاقتصادي العالمي المراتب بالاستناد إلى مجموعة من البيانات الموثقة المتاحة للعموم وتهم كل اقتصاد من الاقتصادات المدروسة وإلى نتائج الدراسة الاستقصائية التنفيذية لاستطلاع الرأي لدى قرابة ١١٠٠٠ شركة رائدة في سنة ٢٠٠٥.

للمقارنة على نحو منتظم بالنسبة للمنطقة العربية¹⁹، سبب تقصير المنطقة في الحصول على نصيب أكبر من التجارة الدولية وتدفقات رأس المال رغم ما تزخر به موارد طبيعية مميزة. وبالإشارة إلى انعكاسات النمو الديمغرافي السريع في المنطقة يشدد التقرير على الحاجة إلى تغيير توجه السياسات الاقتصادية في اتجاه تعزيز خلق الوظائف وتطوير نظم تعليم تهيء السكان بشكل أفضل لاحتياجات سوق العمل العالمية. وكما تظل البلدان العربية حاضرة في الاقتصاد العالمي في مجالات أخرى غير قطاع الطاقة، لا بد لها من تحسين إدارة الاقتصاد الكلي وإجراء إصلاحات مؤسسية لتعزيز فعالية مؤسسات القطاع العام، وبصورة أعم، جودة الإدارة، وتسهيل استيعاب التكنولوجيات الجديدة.

ويقيم مؤشر القدرة التنافسية للأعمال عوامل الاقتصاد الكلي الأساسية التي تحدد المستويات المستدامة الحالية لاقتصاد ما من حيث الإنتاجية والقدرة التنافسية. ويستند هذا المؤشر إلى فعالية الابتكارات في مكان العمل وإلى مدى تطور عمليات الشركات واستراتيجيتها، وإلى جودة بيئة الأعمال الوطنية العامة التي تعمل فيها الشركات. وتبقى الولايات المتحدة الرائدة في القدرة التنافسية الأساسية، متبوعة بفنلندا. وتحتل سنغافورة أعلى المراتب بالنسبة للبلدان الآسيوية، وهو أمر يعكس المنافسة المحلية المعززة وتوفر العلماء والمهندسين. وفي حين سجلت باكستان تحسناً كبيراً مقارنة مع السنوات السابقة، نتيجة لتحسن العلاقات بشكل كبير بين العمال وأصحاب العمل. أما الصين وهونغ كونغ (الصين) واندونيسيا فكلها تراجعت كثيراً في الترتيب. كما أن الاقتصادات الآسيوية الأخرى في سريلانكا وبنغلاديش تراجعت هي الأخرى سنة ٢٠٠٥.

وليس من المفاجئ أن تكون نتائج مؤشر القدرة التنافسية للنمو ومؤشر القدرة التنافسية للأعمال متلازمة إلى حد كبير. وبما أن عوامل كل من الاقتصاد الكلي والاقتصاد الجزئي أساسية لدفع الإنتاجية، فإن المؤشرين يقدمان منظورين متكاملين بشأن القدرة التنافسية الوطنية.

الجدول ٢-١ مؤشر القدرة التنافسية للنمو ومؤشر القدرة التنافسية للأعمال البلدان الآسيوية

البلد	ترتيب مؤشر القدرة التنافسية للنمو سنة ٢٠٠٥	ترتيب مؤشر القدرة التنافسية للنمو سنة ٢٠٠٤	ترتيب مؤشر القدرة التنافسية للأعمال سنة ٢٠٠٥	ترتيب مؤشر القدرة التنافسية للأعمال سنة ٢٠٠٤
تايبوان، الصين	5	4	14	17
سنغافورة	6	7	5	10
أستراليا	10	14	15	13
اليابان	12	9	8	8
نيوزيلندا	16	18	18	18
جمهورية كوريا	17	29	24	24
الإمارات العربية المتحدة	18	16	33	28
قطر	19	-	44	-
ماليزيا	24	31	23	23
هونغ كونغ، الصين	28	21	20	11
الكويت	33	-	47	-
تاييلند	36	34	37	37
البحرين	37	28	54	-
الأردن	45	35	43	43
الصين	49	46	57	47
الهند	50	55	31	30
إندونيسيا	74	69	59	44
الفلبين	77	76	69	70
فيتنام	81	77	80	79
باكستان	83	91	66	73

¹⁹ أنظر:

WEF: *The Arab World Competitiveness Report 2005*, (Basingstoke, Palgrave Macmillan Ltd., 2005).

البلد	ترتيب مؤشر القدرة التنافسية للنمو سنة ٢٠٠٥	ترتيب مؤشر القدرة التنافسية للأعمال سنة ٢٠٠٤	ترتيب مؤشر القدرة التنافسية للأعمال سنة ٢٠٠٥	ترتيب مؤشر القدرة التنافسية للنمو سنة ٢٠٠٤
منغوليا	96	-	104	-
سري لانكا	98	73	72	68
جمهورية تيمور - لستي الديمقراطية	108	-	115	-
بنغلاديش	110	102	100	95
كمبوديا	112	-	109	-

World Economic Forum: *The Global Competitiveness Reports 2005-06 and 2004-05* (Basingstoke, Palgrave Macmillan Ltd., 2005, 2004).

٣ - فرص وتحديات العمل اللائق بالنسبة لآسيا

إلى جانب قوى العولمة التي ألقى عليها الضوء في الفصل السابق، فإن فرص وتحديات تحقيق العمل اللائق في آسيا تتأثر إلى حد كبير بالديناميات الديمغرافية، واستمرار "فقر العاملين" وحالة سوق العمل والعمالة في الإقليم وتزايد حراك اليد العاملة داخل الحدود الوطنية وعبرها.

الديناميات الديمغرافية

تمثل الديناميات الديمغرافية في آسيا فرصة لكن لن يكون هناك "هدية ديموغرافية" إلا إذا أمكن خلق العمل الكافي لصالح العدد المتزايد من العمال بين السكان. فهناك تحدي إيجاد وظائف لائقة كافية لمواجهة الزيادة الهائلة في عدد الشباب الوافدين إلى سوق العمل، لكن في الوقت ذاته يواجه عدد من البلدان التحدي المتنامي لشيخوخة السكان بشكل سريع جدا.

وعند النظر في التوقعات بالنسبة للعمل اللائق، علينا أن نبدأ بجانب العرض- فما الذي يحدث لنمو السكان البالغين سن العمل في آسيا؟ لقد تراجعت معدلات وفيات الرضع والأطفال بشكل كبير وأصبح بمقدور الملايين من الناس الآن التطلع إلى حياة أطول بصحة أفضل نتيجة لنجاح التنمية في الإقليم. أما معدلات الخصوبة فهي آخذة في الانخفاض. ومع تراجع معدلات الخصوبة وكذا وفيات الرضع والأطفال تتجه فئة السكان في سن العمل إلى الزيادة على نحو أسرع من نسبة السكان الإجمالية.

إن الزيادة في الحصة النسبية لفئة السكان النشطين اقتصادياً والتراجع في نسبة المعالين اقتصادياً، يمكن أن يؤدي إلى "ربح ديمغرافي" أو "هدية ديمغرافية". وإذا استطاعت البلدان أن تستغل الفرص التي يتيحها أمامها قدر أكبر من القوى العاملة، فيمكن توظيف الربح الديمغرافي في معدلات ادخار أعلى واستثمارات أكبر في البنى الأساسية المادية وفي رأس المال البشري من الشباب. و يمكن أن يؤدي الارتفاع في معدلات الاستثمار بدوره إلى تكثيف رأس المال ونمو الإنتاجية من حيث الناتج لكل عامل. كما يقدم الربح الديمغرافي فرصة لزيادة مشاركة النساء في القوى العاملة - وهذا أمر مهم لا سيما بالنسبة للنساء اللواتي لم يقمن في السابق بأي نشاط اقتصادي بسبب ارتفاع مستويات الإنجاب وتربية الأطفال.

بيد أن الربح الديمغرافي غير مضمون، ويعتمد بشكل أساسي، من بين أمور أخرى، على ما إذا كان بمقدور البلدان أم لا تعبئة القدر الكافي من رأس المال لاستخدام النسبة والعدد المتزايدين من العمال المحتملين استخداماً منتجاً. وقد استطاعت بلدان مثل جمهورية كوريا وسنغافورة وتايلاند الاستفادة بتحقيق 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 العاملة¹.

التحولات الديمغرافية
السريعة تشكل تحديات
ذات حدين

البلدان التي استغلت الهدية
الديمغرافية عجلت وتيرة
النمو الاقتصادي

¹ أنظر:

D.E. Bloom and J.G. Williamson: "Demographic transitions and economic miracles in emerging Asia", in *World Bank Economic Review*, Vol. 12, No. 3, Sep. 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.

تراجع معدلات النمو لكن مجموع السكان لا يزال ضخماً وشاباً

يستمر مجموع السكان في آسيا في الارتفاع وإن كان ذلك سيتواصل بمعدل متدن في العقود القادمة. إن سيناريو النمو المتوسط الذي تتوقعه الأمم المتحدة ينبئ بأن مجموع سكان آسيا سوف يزيد من ٣,٧٨ مليار نسمة في سنة ٢٠٠٥ إلى ٤,٥٧ مليار نسمة في سنة ٢٠٢٥ وإلى ٥,٠٥ مليار في سنة ٢٠٥٠. وبالرغم من أن معدلات الإصابة بفيروس نقص المناعة البشرية/ الإيدز منخفضة نسبياً، إلا أن هذا المرض يتركز بين بعض المجموعات وفي بعض المناطق الجغرافية المحددة كما أن أثره خطيرة على السكان المنتجين في آسيا (الإطار ٣-١).

الإطار ٣-١

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

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. وتصل معدلات انتشار الفيروس 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. لكن بسبب الكثافة السكانية التي يشهدها العديد من البلدان الآسيوية، فإن المعدلات المنخفضة لانتشار فيروس نقص المناعة البشرية/ الإيدز تُترجم إلى عدد كبير 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 لاقوا حتفهم بسبب الإيدز عام ٢٠٠٣ وأن ١,١ مليون شخص أصبحوا مصابين بفيروس نقص المناعة البشرية.

وينتمي حوالي ٩٧ في المائة من الأشخاص المصابين بفيروس نقص المناعة البشرية/ الإيدز إلى المجموعة العمرية المنتجة بين ١٥ و٤٩ عاماً - مما يعني أن الأثر الرئيسي لفيروس نقص المناعة البشرية/ الإيدز يصيب القوى العاملة المنتجة وقد يكون خطيراً (انظر الجدول أدناه). وينتشر الوباء بشكل سريع بين النساء أكثر منه بين الرجال، وقد تكون فتاة تبلغ بين ١٥ و١٦ 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 المصابين بفيروس نقص المناعة البشرية خارج أفريقيا.

ويبرز الجدول حجم الخسائر في القوى العاملة في آسيا وكذا الخسائر المتوقعة بحلول عام ٢٠١٥ والأعباء الاقتصادية والاجتماعية المتوقع أن تنتج عن ذلك. وكانت آثار الوباء محدودة المدى بادئ الأمر ولكن يتوقع أن تتضاعف 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 تقترب الزيادة في العبء الاجتماعي والاقتصادي من نسبة ١ في المائة، مما قد يخلف تأثيراً سلبياً ملحوظاً في اقتصادات الإقليم.

الخسائر المتراكمة 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) ، ٢٠١٥-١٩٩٥

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)

2015	2010	2005	2000	1995	
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, available at
http://www.mapnetwork.org/docs/MAP_AIDSinAsia2004.pdf; UNAIDS: 2004 Report on the
Global AIDS Epidemic (Geneva, 2004).

ولقد انخفض معدل الخصوبة في جنوب آسيا وفي الدول العربية بشكل أقل سرعة من معظم الأجزاء الأخرى في آسيا. ومن المتوقع أن يزيد سكان جنوب آسيا بقرابة ٧٠ في المائة بين سنتي ٢٠٠٠ و٢٠٥٠، في حين يتوقع أن يزيد سكان الدول العربية بنسبة مذهلة تبلغ ١٤٨ في المائة. وتعني الوتيرة السريعة جدا لنمو السكان في الدول العربية أن غرب آسيا سيشهد أكبر زيادة في القوة العاملة في العالم على مدى ١٥ سنة القادمة.

نمو سريع جدا للسكان
في الدول العربية

وفيما يتعلق بالأعداد سيكون السواد الأعظم من الزيادة السكانية في جنوب آسيا، التي تتوقع عددا إضافيا من الأشخاص يبلغ ٥٧٢ مليوناً في الهند، و١٦٢ مليوناً في باكستان، و١١٤ مليوناً في بنغلاديش، و٧٤ مليوناً في أفغانستان بحلول سنة ٢٠٥٠. كما ستعرف بعض الدول الجزرية في المحيط الهادئ نمواً سريعاً، لكن بما أنها من بين أفقر دول آسيا فإنها الأقل استعداداً للتصدي لتحديات تأمين الغذاء لملايين إضافية من الناس وتوفير الوظائف للعمال المحتملين ومواجهة تزايد الكثافة القروية والاكتظاظ الحضري^٢.

السواد الأعظم من
الزيادة السكانية سيكون
في جنوب آسيا

وسيكون معظم الزيادة في السكان في آسيا في المناطق الحضرية. فبالإضافة إلى الزيادة الطبيعية، من المتوقع أيضاً أن تتصاعد الهجرة من المناطق القروية إلى المناطق الحضرية. وسيحدث أكثر من ٦٠ في المائة من الزيادة في عدد سكان العالم الحضريين على مدى العقود الثلاثة القادمة في آسيا، وبالتحديد في الصين والهند، لكن أيضاً في بنغلاديش، وباكستان والفلبين وفيتنام. كما أن المشاكل المتعلقة بالتحضر ستزداد حدة.

وتتضمن آسيا ٦٠ في المائة من جيل الألفية- أي الشباب الذين سينضمون إلى القوى العاملة للمرة الأولى هذا القرن. وفي سنة ٢٠٠٠، كان حوالي ٣٠ في المائة من سكان آسيا يبلغون سن ١٤ عاماً أو أقل، وكان ١٧,٧ في المائة آخرين من الشباب الذين تتراوح أعمارهم بين ١٥ و٢٤ عاماً (الشكل ١-٣). وبالرغم من أنه يتوقع أن تتراجع المجموعة العمرية صفر-١٤ عاماً إلى ٢٢,٥ في المائة وأن تصل حصة الشباب من السكان إلى ١٤,٨ في المائة بحلول عام ٢٠٢٥، لا تزال الأعداد الفعلية المعنية كبيرة جداً. وبحلول عام ٢٠٢٥، سيظل هناك أكثر من مليار طفل و٦٧٦ مليون شاب في الإقليم.

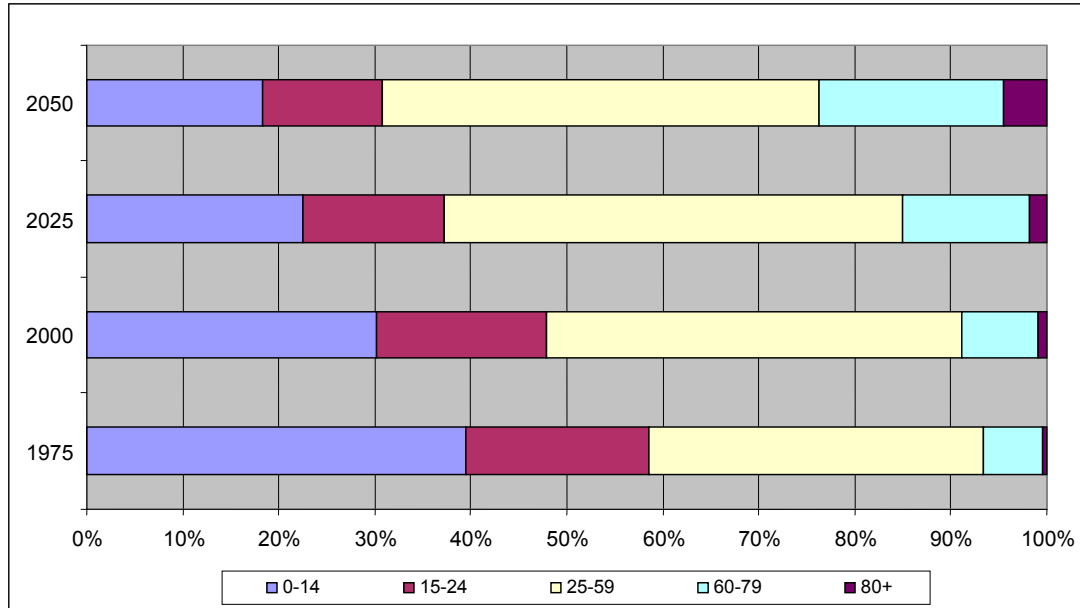
التحدي الخاص بالشباب:
تتضمن آسيا ٦٠ في المائة
من جيل الألفية في العالم

² أنظر:

Asian Development Bank (ADB), *Key Indicators 2002: Population and human resource trends and challenges* (Manila, 2002), p. 34.

وليس من المفاجئ بالتالي أن يشكل توفير التعليم للأطفال من أجل تحقيق الهدف الثاني من الأهداف الإنمائية للألفية (تعميم التعليم الابتدائي بحلول سنة ٢٠١٥)، وخلق فرص كافية من العمل اللائق للشباب (الهدف الثامن من الأهداف الإنمائية للألفية) الاهتمامات الأولى للسياسة العامة. وبما أن معظم البلدان سوف تشهد تراجعاً في نسبة الأشخاص البالغين سن الدراسة خلال العقود القليلة القادمة، فسيتاح لها فرصة تحسين نوعية النظم التعليمية لديها، وتوفير سنوات إضافية من الدراسة والتأكد من حصول الفتيات والفتيان على فرص متكافئة. إلا أن مسألة توفير فرص عمل للشباب تبقى تحدياً ضخماً، كما سيُناقش لاحقاً في هذا التقرير.

الشكل ١-٣ توزيع السكان بحسب المجموعة العمرية في آسيا



المصدر:

United Nations Population Division: World Population Prospects: The 2004 Revision Population Database (New York, 2005).

زيادة حدة التقدم في السن

الهدية الديمغرافية باتت
عبئاً بسبب شيخوخة
السكان

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. فالهدية الديمغرافية محدودة زمنياً - والزمن المتبقي أصبح قصيراً. فعندما يشيخ "السكان الزائدون"، يرتفع العدد النسبي للشيوخ. وقد بين مصرف التنمية الآسيوي أن البلدان الآسيوية النامية على العموم "تشهق بوتيرة أسرع من وتيرة تنميتها. وتعبير آخر، فإن الزمن المتبقي من أجل استحداث برامج فعالة ومستدامة تتناسب مع مجتمع مسن، أصبح قصيراً"^٣.

وسوف يزداد التقدم في السن خلال السنوات الخمسين القادمة، وسوف تزيد نسبة السكان الآسيويين فوق الستين من العمر بأكثر من الضعف وترتفع من ٩ في المائة في عام ٢٠٠٠ إلى نسبة تقدر بزهاء ٢٤ في المائة بحلول عام ٢٠٥٠ (الشكل ١-٣). وكانت حصة الإقليم من الأشخاص المسنين (المعرفين بأنهم الأشخاص الذين يبلغون ٦٠ عاماً وما فوق) في العالم ٥٢ في المائة عام ٢٠٠٠، ويتوقع أن تزيد لتصل إلى حوالي ٦١ في المائة بحلول عام ٢٠٥٠.

نسبة شيخوخة هائلة في
العديد من المجتمعات
الآسيوية

وستشيخ الصين بوتيرة أسرع من أية أمة أخرى في التاريخ. وإذا كانت الموجة الأولى من البلدان الصناعية قد استغرقت ما بين ٨٠ و ١٥٠ عاماً لمضاعفة نسبة سكانها المسنين، فإن نسبة

^٣ أنظر:

ADB: Labor markets in Asia: Promoting full, productive and decent employment (Manila, 2005), p.9.

السكان الصينيين البالغين ٦٠ سنة وما فوق ستتضاعف من ١٠ إلى ٢٠ في المائة خلال ٢٧ سنة فقط، من سنة ٢٠٠٠ إلى سنة ٢٠٢٧. وفي سنغافورة ستتضاعف النسبة المئوية للمسنين ثلاث مرات بين عام ٢٠٠٠ وعام ٢٠٢٥. وسترتفع نسبة المجموعة العمرية للبالغين ٦٠ سنة وما فوق في جمهورية كوريا من ١١ في المائة من السكان في سنة ٢٠٠٠ إلى ٢٧ في المائة سنة ٢٠٢٥ و٤١ في المائة سنة ٢٠٥٠. وبحلول عام ٢٠٥٠، ستكون نسبة الأشخاص المسنين البالغين ٦٠ سنة وما فوق في تايلند، وهي بلد نامٍ، مقدار ما هي في الولايات المتحدة، وستكون ٢٨ في المائة و٢٩ في المائة في أستراليا ونيوزيلندا على التوالي. وسوف تكون اليابان أكثر المجتمعات شيخوخة، مع متوسط عمري يبلغ ٥٣ عاماً ونسبة ٤٢ في المائة من السكان البالغين سن الستين وما فوق. وسري لانكا هي البلد الوحيد من بين بلدان جنوب آسيا، الذي لم يشهد تحولاً ديمغرافياً سريعاً جداً وهو يشيخ بوتيرة مناسبة.

إلا أن معدل الشيخوخة لا يزال معتدلاً فقط في بعض 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 تزال لديها فئات من السكان فتية نسبياً ويشيخ السكان فيها بشكل بطيء أو معتدل. ولا تزال الدول العربية في المراحل الأولى من تحولها الديمغرافي. وكانت نسبة المجموعة العمرية فوق سن الستين ٤ في المائة في هذه الدول عام ٢٠٠٠ وسترتفع إلى حوالي ٧ في المائة عام ٢٠٢٥، وإلى ١٥ في المائة عام ٢٠٥٠ مقارنة مع ٩ في المائة و١٥ في المائة و٢٤ في المائة على التوالي لإجمالي الإقليم الآسيوي خلال السنوات المذكورة.

الشيخوخة كمسألة من مسائل الجنسين

وتعمّر النساء عادة أكثر من الرجال، وبحلول عام ٢٠٥٠ يتوقع أن تصل نسبة النساء في المجموعة العمرية البالغة ٦٠ سنة وما فوق إلى ١٣ في المائة تقريبا من مجموع السكان في آسيا، مقابل أكثر من ١١ في المائة بقليل للرجال. وبالنسبة لفئة الأشخاص في سن الثمانين وما فوق، يظهر الاختلاف بين الرجال والنساء بشكل أكبر، فالنساء تشكلن نسبة ٣ في المائة تقريبا من مجموع السكان، بينما لا يشكل الرجال إلا حوالي ١,٨ في المائة.

من "ربح ديمغرافي" إلى "منحدر ديمغرافي"

إن شيخوخة المجتمعات الآسيوية بوتيرة سريعة تنطوي على انعكاسات خطيرة جداً، ومن الظاهر للأسف أنها لا تلقى الانتباه الذي تستحقه، على عكس البلدان الصناعية الغنية حيث تلقى ظاهرة شيخوخة السكان الكثير من تحليل واهتمام السياسة العامة. وهناك أمر آخر مثير للقلق وهو أنه سيكون على البلدان الآسيوية التصدي لشيخوخة السكان بالاعتماد على مستويات دخل أقل بكثير من تلك التي يعرفها أي مجتمع آخر فيه درجات مماثلة من الشيخوخة.

ومن المتوقع أن تنخفض حصة فئة الأشخاص في سن العمل (بين ١٥ - ٥٩ عاماً) من ٦١ في المائة في عام ٢٠٠٠ إلى ٥٨ في المائة في آسيا بحلول عام ٢٠٥٠، مما يعني أن عرض القوى العاملة قد يتقلص في الكثير من البلدان خلال الخمسين سنة القادمة. وفي اليابان، قد تنخفض حصة المجموعة العمرية الأكثر إنتاجية من السكان من ٦٤ في المائة في عام ٢٠٠٠ إلى حوالي ٥٥ في المائة بحلول عام ٢٠٢٥ وإلى حوالي ٤٩ في المائة بحلول عام ٢٠٥٠. وقد تتبّع 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 الخاصة بالأشخاص المسنين، لكن قد يكون هناك نقص في عدد العمال المحليين المستعدين للعمل في مجال توفير الخدمات للأشخاص المسنين مثل الخدمات المؤسسية والاجتماعية وخدمات الرعاية الصحية في المنازل للمسنين.

كما يمكن أن تكون النتائج الاجتماعية والاقتصادية للشيخوخة نتائج حادة، مما يستدعي استجابات سياسية جوهريّة. وقد وُصف تقلص القوى العاملة بعبارة "منحدر ديمغرافي"، بالنظر إلى أعداد كبيرة من العمال الماهرين الذين يغادرون آخذين معهم تجربتهم وخبرتهم ومعرفتهم مقابل مجموعة الشباب الوافدين حديثاً بعدد قليل للغاية ليحلوا محلهم.

تحدي الحماية الاجتماعية

إن الحاجة إلى تقديم حماية اجتماعية فعالة للعمال، ولا سيما توسيع التغطية لتشمل نسبة مهمة من العمال في الاقتصاد غير المنظم، الذين يفقدون إلى الحماية، تطرح حقا تحديات رئيسية.

4 أنظر:

N. Eberstadt: "Aging in low-income countries: Looking to 2025", in World Economic Forum: *Global Competitiveness Report 2005-2006* (Basingstoke, Palgrave Macmillan Ltd., 2005), pp. 163-178.

وستسفر الصورة الديمغرافية المتغيرة والمجتمعات المتسمة بالشيخوخة عن ارتفاع الطلبات على المعاشات التقاعدية للمسنين. وفي الوقت ذاته، سوف تؤدي الأعداد المتزايدة للمسنين إلى جانب انخفاض أعداد الولادات في العديد من البلدان، إلى أنماط متغيرة للطلب على الخدمات الصحية مما قد لا يمثل تحدياً فقط بل أيضاً فرصة لمراجعة نظام الحماية الاجتماعية وإصلاحه. وفي كل البلدان تقريباً يعني ارتفاع الطلب على الميزانيات الوطنية أن نظم التمويل، من خلال خطط الضمان الاجتماعي، ينبغي أن تصمم بحيث تتجنب فرض ضغوط مفرطة على الخزائن الوطنية.

الشيخوخ المنتجون

وبما أن العديد من المسنين لا يستطيعون "التقاعد" وقد لا يرغبون حتى في ذلك، فإن التحدي هو تمديد الحياة العملية وتعزيز قابلية استخدام العمال المسنين - وليست المسألة مجرد مسألة ما هو جيد بالنسبة للعمال المسنين بل أيضاً ما هو جيد بالنسبة للأعمال. وتقوم الشركات المتبصرة أكثر فأكثر بتكييف سياسات وظروف مكان العمل مع احتياجات العمال المسنين. ورغم أن هذه الشركات توجد أساساً في البلدان الصناعية المتقدمة، فإن البلدان الآسيوية التي تشيخ بسرعة قد تكون قادرة على أن تتعلم منها.

تحدي الفقر

تراجع مهم للفقر لكن آسيا لا تزال موطناً لثلاثة أرباع فقراء العالم

أحرزت آسيا تقدماً ملحوظاً نحو تحقيق الهدف الأول من الأهداف الإنمائية للألفية المتمثل في تقليص نسبة الأشخاص الذين يعيشون تحت عتبة الفقر الفردي (دولار واحد في اليوم) إلى النصف. وانخفض عدد الأشخاص الذين يعيشون بأقل من دولار واحد في اليوم بقرابة ربع مليار بين سنتي ١٩٩٠ و٢٠٠١. وقد ساهمت الصين والهند بشكل كبير في هذا التراجع. ففي الصين، بين سنتي ١٩٩٠ و٢٠٠١، انخفضت نسبة الأشخاص الذين يعيشون في الفقر من ٣٣ إلى ١٦ في المائة، في حين كان الانخفاض في الهند من ٤٢ إلى ٣٥ في المائة بين سنتي ١٩٩٣ و١٩٩٩. لكن بالرغم من ذلك ما زالت آسيا موطناً لستة من كل عشرة أشخاص من أفقر الناس، أو ما يزيد على ٦٠٠ مليون شخص. وإذا رُفِعَ خط الفقر إلى دولارين في اليوم فإن آسيا تستأثر بحوالي ١,٩ مليار شخص فقير أو حوالي ثلاثة أرباع فقراء العالم، وهذا يعني أن العدد المطلق للفقراء أكبر بكثير في آسيا منه في أفريقيا.

صميم المشكلة: "الفقراء العاملون"

الفقر مرتبط بالإنتاجية الضعيفة

إضافة إلى الفقر العام بين السكان، ينبغي إيلاء الاهتمام إلى مفهوم "الفقراء العاملين"، أي الوضع الذي يواجهه الأفراد الذين لا يستطيعون ببساطة، بالرغم من عملهم مقابل أجر، كسب ما يكفي لانتشال أنفسهم وأسرهم من الفقر. ففي آسيا كما في أقاليم نامية أخرى، هناك عدد قليل من العمال الذين يستطيعون الاعتماد على الحماية الاجتماعية الفعالة من خلال خطط منظمة من أي نوع كانت، أو من خلال أية شبكات للسلامة تتعدى الاعتماد الأساسي جداً على دعم الأسرة والمجتمع المحلي. فالفقراء مجبرون على العمل - العمل الشاق غالباً ولساعات طويلة في أماكن عمل ذات معايير ضعيفة للسلامة والصحة - من أجل أن يبقوا هم وأسرهم على قيد الحياة، وعليهم أن يستمروا في العمل حتى خلال فترات اعتلال الصحة أو الشيخوخة، وحتى وإن كان العمل متاح لهم ذا إنتاجية ضعيفة ويدير عموماً أجوراً متدنية للغاية. والمشكلة ليست مشكلة انعدام النشاط الاقتصادي

⁵ وصف الديمغرافي نابوهيرو أوغادا من جامعة نيهون في اليابان هذه الحالة بأنها حالة "يشكل فيها المسنون أصول اليابان الوحيدة المتزايدة"، كما اقتبس س. ثيل ذلك في "الشيخوخة الجديدة" في مجلة نيوزويك، ٣٠ كانون الثاني/يناير ٢٠٠٦، الصفحات من ٢٠ إلى ٢٣.

⁶ هناك تقريران حديثان حول ما تقوم به الشركات من أجل استبقاء العمال، وهما:

S. Theil: "The new old age" in *Newsweek*, 30 Jan. 2006, pp. 20-23; and "Turning boomers into boomerangs", in *The Economist*, 18 Feb. 2006.

⁷ الأمم المتحدة: تقرير عن الأهداف الإنمائية للألفية ٢٠٠٥ (نيويورك، ٢٠٠٥)، ص ٦.

⁸ أنظر:

UNESCAP, UNDP and ADB: *A future within reach: Reshaping institutions in a region of disparities to meet the Millennium Development Goals in Asia and the Pacific* (Thailand, United Nations, 2005), p. 12.

بقدر ما هي الطبيعة الإنتاجية الضعيفة لهذا النشاط، وظروف العمل السيئة عامة والأجور المتدنية. وهكذا، فإن لقضايا زيادة الإنتاجية وبالتالي زيادة الأجور التي تحظى فيها نظم الضمان الاجتماعي بدور مهم، أهمية حاسمة في إطار الجهود المبذولة للحد من الفقر.

ويبرز الجدول ١-٣ أعداد "الفقراء العاملين"، المعرفين بأنهم الأشخاص المستخدمون في أسر معيشية يُعتبر أن أفرادها يعيشون تحت خط الفقر، في أقاليم فرعية مختلفة من آسيا. ويبرز أيضاً نسبة الفقراء العاملين في العمالة الإجمالية. وبالاستناد إلى خط الفقر المتمثل في دولار واحد في اليوم، فإن عدد الفقراء العاملين انخفض في آسيا بحوالي ١٨٩ مليوناً بين سنتي ١٩٩٠ و ٢٠٠٥. وكانت أكبر نسب الانخفاض في شرق آسيا، ولا سيما في الصين. وقد حقق شرق آسيا وكذلك جنوب شرق آسيا والمحيط الهادئ الهدف الأول من الأهداف الإنمائية للألفية بحلول سنة ٢٠٠٥ من حيث

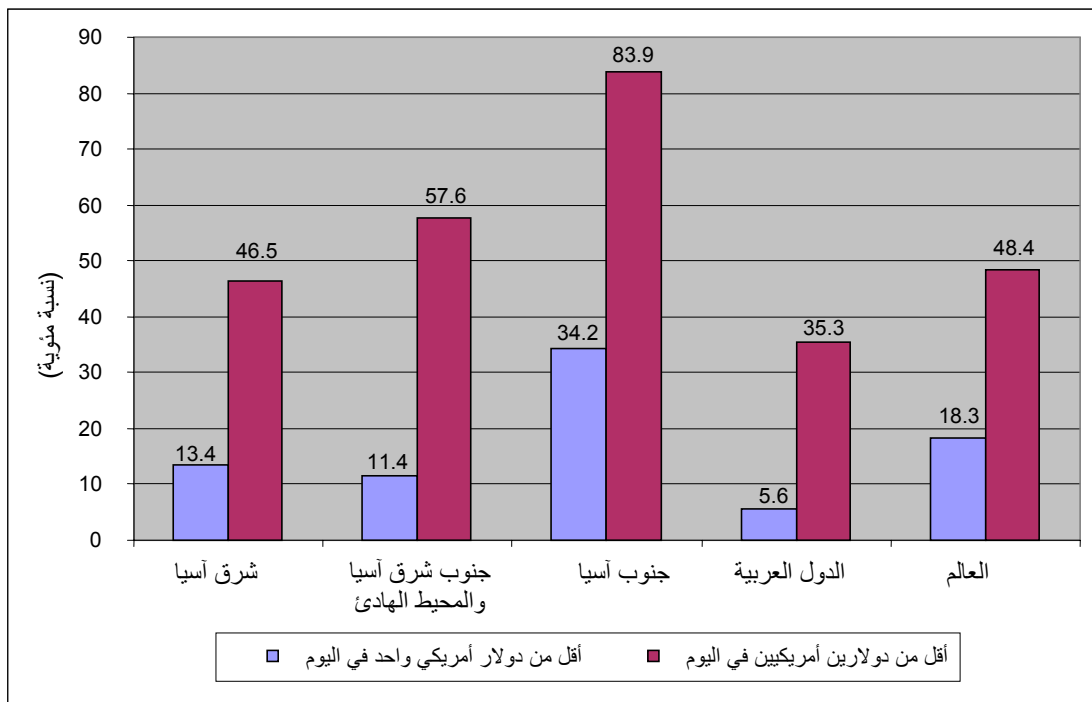
الجدول ١-٣ الفقراء العاملون في آسيا (المجموع والنسب المئوية)

2015	2005	2000	1990	
الفقراء العاملون بدولار أمريكي واحد				
40,633	103,960	150,268	249,309	شرق آسيا
24,413	29,700	30,298	49,190	جنوب شرق آسيا والمحيط الهادئ
145,469	202,335	224,234	226,722	جنوب آسيا
2,397	1,932	1,673	871	الدول العربية
202,731	182,185	175,548	126,525	العالم بدون آسيا
415,643	520,111	582,020	652,618	العالم
فقراء عاملون بدولارين أمريكيين				
226,095	361,427	422,629	553,181	شرق آسيا
148,925	149,945	147,801	140,775	جنوب شرق آسيا والمحيط الهادئ
550,539	496,376	453,367	388,596	جنوب آسيا
15,561	12,095	10,306	6,749	الدول العربية
389,302	354,785	362,068	250,785	العالم بدون آسيا
1,330,422	1,374,628	1,396,171	1,340,085	العالم
نسبة الفقراء العاملين بدولار أمريكي واحد في العمالة (%)				
5.0	13.4	20.2	37.3	شرق آسيا
8.0	11.4	12.7	26.3	جنوب شرق آسيا والمحيط الهادئ
20.9	34.2	42.5	52.3	جنوب آسيا
5.1	5.6	6.0	4.7	الدول العربية
16.2	16.6	17.2	14.3	العالم بدون آسيا
13.0	18.3	22.1	28.9	العالم
نسبة الفقراء العاملين بدولارين أمريكيين في العمالة (%)				
27.8	46.5	56.9	82.7	شرق آسيا
49.0	57.6	62.1	75.3	جنوب شرق آسيا والمحيط الهادئ
79.0	83.9	86.0	89.6	جنوب آسيا
33.2	35.3	36.7	36.5	الدول العربية
31.1	32.3	35.5	28.4	العالم بدون آسيا
41.7	48.4	53.1	59.3	العالم
المصدر: ILO: Working Poverty Model 2005; Global Employment Trends Model 2005.				

تقلص نسبة الفقراء العاملين الذين يعيشون بأقل من دولار واحد في اليوم بأكثر من النصف. بيد أن **الدول العربية** عرفت ارتفاعاً مطلقاً ونسبياً معاً في عدد الفقراء العاملين بين سنتي ١٩٩٠ و ٢٠٠٥، وستستمر في تجربة مثل هذا الارتفاع حتى سنة ٢٠١٥، على عكس الاتجاه الذي تشهده الأجزاء الأخرى من آسيا. ويستأثر **جنوب آسيا** بأكبر عدد وأعلى نسبة من العمال الفقراء.

وفي سنة ٢٠٠٥، كان لا يزال هناك أكثر من مليار عامل في آسيا، أو ثلاثة أرباع الفقراء العاملين في العالم، يعيشون بأقل من دولارين في اليوم. وفي الواقع، ارتفع عدد الفقراء العاملين الذين يعيشون بدولارين في اليوم في جنوب آسيا بما يقارب ١٠٨ مليون بين سنتي ١٩٩٠ و ٢٠٠٥، وتساهم **الهند** بأكبر الأعداد. وتتضاعف نسبة الفقراء العاملين بثلاث مرات على الأقل عندما يرفع خط الفقر من دولار في اليوم إلى دولارين في اليوم (الشكل ٣-٢). والتفاوت كبيراً بشكل خاص في الدول العربية وجنوب شرق آسيا والمحيط الهادئ. وإذا استندنا إلى عتبة دولارين في اليوم فإن شرق آسيا وحدها هي التي ستخفف نسبة الفقراء العاملين إلى النصف بحلول سنة ٢٠١٥.

الشكل ٣-٢ الفقراء العاملون الذين يقدر أن يكونوا تحت خط الفقر، ٢٠٠٥ (نسبة مئوية)



المصدر: ILO Working Poverty Model 2005, ILO Global Employment Trends Model 2005.

نسبة انتشار الفقر أعلى في المناطق الريفية

إن نسبة انتشار الفقر أعلى في المناطق الريفية منها في المناطق الحضرية. وتضم آسيا وحدها ثلثي فقراء المناطق الريفية في العالم، وهم يتمركزون بشكل رئيسي في جنوب آسيا. وحتى في البلدان الصغيرة مثل **كمبوديا**، تشكل نسبة الفقر في المناطق الريفية أكثر من ضعف نسبة الفقر في المناطق الحضرية. وفي البلدان الكبيرة مثل **الصين** و**إندونيسيا**، تراجع الفقر بشكل سريع في المناطق الحضرية بينما لا يزال واسع الانتشار في الأرياف.

للفقر طابع نسائي

ويعني "تأنيث الفقر" ما يلي: (أ) نسبة انتشار الفقر بين النساء أكثر منها بين الرجال؛ (ب) الفقر بين النساء أكثر حدة منه بين الرجال؛ (ج) هناك اتجاه نحو تفاقم الفقر بين النساء، لا سيما الفقر المصاحب لارتفاع معدلات الأسر المعيشية التي تعيلها أنثى. وقد تضررت العديد من النساء، وخصوصاً اللواتي يعشن في المناطق الريفية، أكثر من الرجال من آثار تحرير التجارة على الإنتاج والاستهلاك، كما تأثرن بالأزمات المالية وبالتخفيضات في الحماية الاجتماعية وحماية العمال. ولم يطرأ التغيير بشكل سريع في مواطن عدم المساواة بين الجنسين المتجذرة بشكل عميق: فالنساء حتى الآن ما زلن يظلمن بصورة رئيسية بأعمال الرعاية ولا تزال هناك فجوات هائلة في الأجور بين الرجل والمرأة.

عمل الأطفال جانب مهم من جوانب الفقر

إن "عمل الأطفال هو عنصر مهم من مصيدة الفقر - إنه جزء من "صفقة فاست" يكره الناس الفقراء على عقدها بغية تحقيق درجة من الأمن المباشر؛ وهو في آن معاً نتيجة للفقر وسبيل لاستمراره".⁹ وقد ترى الأسر الفقيرة التي ليست لديها آليات أخرى للتدبير، في إرسال أطفالها خارج المنزل للعمل، حتى ولو في سن جد مبكرة وفي ظروف تعرضهم لخطر بالغ، الوسيلة الوحيدة لتلبية الاحتياجات الضرورية. كما أن "الفقر المفاجئ" الذي يحدث عندما تواجه أسرة تتدبر أمرها عامة حدثاً غير متوقع - مثل أزمة اقتصادية أو سياسية أو كارثة طبيعية أو بطالة معيل الأسرة بشكل مفاجئ أو مرضه - قد يجبر الأسر على سحب الأطفال من المدرسة لمساعدتها. وغالبا ما يضع مثل هذا التحول الحد لتعليم الأطفال ويجبرهم على الصلوع مبكراً في عمل الأطفال ويجعلهم عرضة للاستغلال.

وفي الوقت ذاته، من المهم التأكيد على أن الفقر ليس هو العامل الوحيد وراء عمل الأطفال. وقد تشمل العوامل الأخرى إهمال حقوق الطفل أو إنكارها، والمكاسب المتوخاة من إرسال طفل للعمل في حين أن التعليم المتاح لا يبدو أنه يعد بأرباح على المدى الأطول، لأن التعليم قد يتطلب تكاليف لا يمكن توفيرها بسهولة أو لأن نوعيته ضعيفة أو ببساطة لأن الآباء أو الأطفال لا يؤمنون بجداها.¹⁰

ومن إجمالي الأطفال النشطين اقتصادياً في العالم وعددهم ١٩٠,٧ مليون طفل تتراوح أعمارهم بين ٥ و ١٤ سنة في سنة ٢٠٠٤، كان هناك ١٢٢,٣ مليون طفل في آسيا والمحيط الهادئ. وسيكون العدد الحقيقي للأطفال العاملين أكبر من ذلك إذا أُضيف إليه عدد البالغين من العمر بين ١٥ و ١٧ سنة الذين يعملون في "أسوأ الأشكال المطلقة" لعمل الأطفال.¹¹

ومعظم 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 وعرضة للبطالة في فترات الأزمات. كما أن لديهم "شبكات أمان" تكاد لا تذكر يستندون إليها، عدا النظم التقليدية المتمثلة في دعم الأسرة والمجتمع المحلي. بالإضافة إلى ذلك، ولأنهم على حدود الكفاف في معيشتهم، فإن أي صدمة خارجية وإن كانت صغيرة كافية لأن تهدد بقاءهم في حد ذاته.

وقد أبرز الزلزال و كارثة تسونامي التي وقعت في ٢٦ كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٤، التحدي المستمر للفقر وسلطا الضوء على أهمية معالجة مشكلة الاستضعاف لتخفيف حدة الفقر بشكل مستدام. وقدرت منظمة العمل الدولية أن ما يصل إلى ٦٠٠,٠٠٠ شخص في مقاطعة نانجرو أشي دار السلام في إندونيسيا وفي جزيرة نياس فقدوا موردتهم الأساسي للعيش عقب الكارثة مباشرة. وبشكل عام، انضم ما يقارب ١,٥ مليون شخص إلى صفوف "الفقراء الجدد" بعد كارثة تسونامي، بالإضافة إلى فقدان موارد عيش الناس الذين هم أصلاً على حافة الفقر.¹²

ولا يمكن الفصل بين تحدي تحقيق الحد من الفقر وتحدي تحقيق الإنصاف. فالمستويات العالية لعدم المساواة تعيق النمو الاقتصادي وتفرض حواجز تحول دون الحد من الفقر. وتشير البيانات المتوفرة إلى أن التفاوت في الدخل أخذ في الازدياد في الكثير من بلدان آسيا.¹³ ويشهد غرب آسيا أكبر قدر من التفاوت في الدخل بين الكيانات الاجتماعية أو المجموعات المرتبطة بالأسواق الخارجية من خلال النفط والمجموعات التي أصبحت مهمشة.

الفقر مرتبط ارتباطاً وثيقاً بالاستضعاف

لا يمكن الحد من الفقر بشكل فعال ما لم يعالج ارتفاع التفاوت في الدخل

⁹ مكتب العمل الدولي: وضع حد لعمل الأطفال: هدف في المتناول، التقرير العالمي بموجب إعلان منظمة العمل الدولية بشأن المبادئ والحقوق الأساسية في العمل، (جنيف، ٢٠٠٦)، ص ١.
¹⁰ أنظر:

ILO: *Combating child labour in Asia and the Pacific: Progress and challenges* (Bangkok, 2005), p. 4.

¹¹ مكتب العمل الدولي: وضع حد لعمل الأطفال: هدف في المتناول، مرجع سابق، ص ٨.

¹² أنظر:

ADB: *Asian Development Outlook 2005: Promoting competition for long-term development* (Hong Kong, China, 2005), pp. 20-21.

¹³ من أصل ١٣ اقتصاداً توفرت لها بيانات نسبية تقريباً، سجل تحسن بسيط في أربعة بلدان فقط في مؤشرات التفاوت في الدخل، في حين تدهور الوضع بالنسبة للبلدان التسعة الأخرى خلال العشريين الأخيرين. انظر:

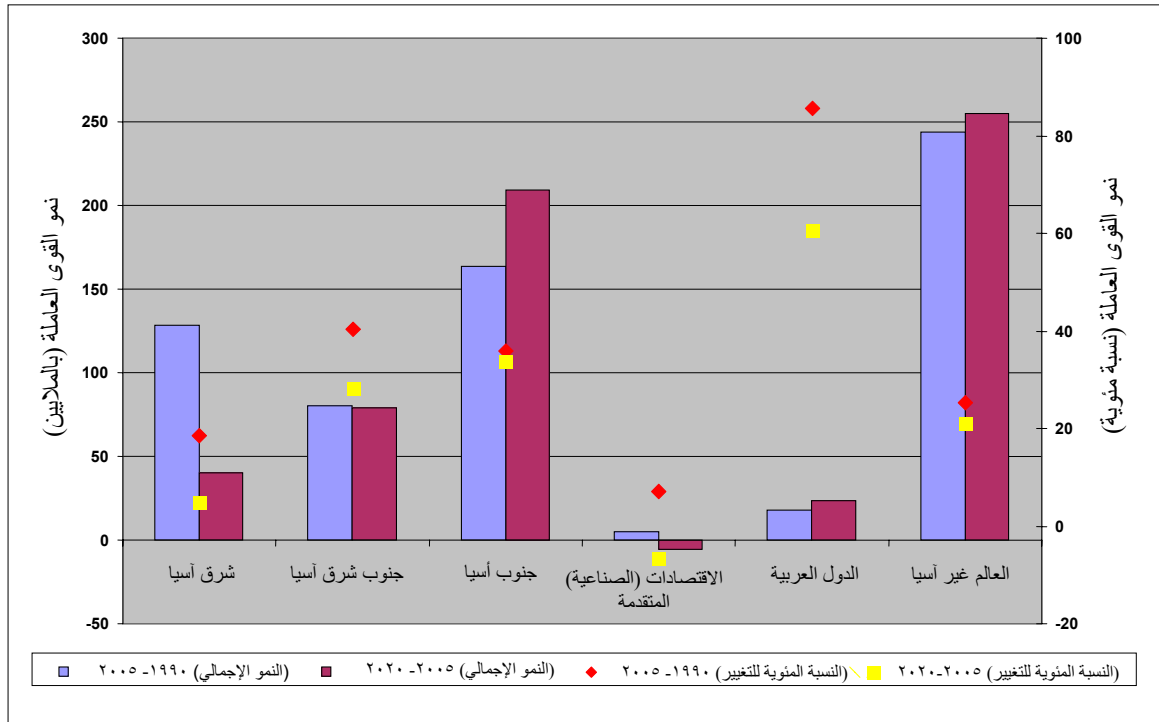
UNESCAP: *Sustainable social development in a period of rapid globalization: Challenges, opportunities and policy options*, Theme Study 2002 (New York, 2002), p. 30.

أسواق العمل والعمالة

القوى العاملة الآسيوية
الضخمة أصلاً أخذت في
التنامي

إن أحد الجوانب الأخرى للتحويلات الديمغرافية سالفه الذكر هو تنامي القوى العاملة الآسيوية الضخمة أصلاً (الشكل ٣-٣). وسيكون أعلى معدل لتزايد القوى العاملة في العالم في غرب آسيا، التي ستري قوتها العاملة تنمو بحوالي ٣٩ في المائة، أي ١٥ مليون شخص، بين سنتي ٢٠٠٥ و٢٠١٥. ومن المتوقع أن تتزايد القوة العاملة في جنوب آسيا بنسبة ٢,١ في المائة في السنة بين ٢٠٠٥ و٢٠١٥، بالمقارنة بمتوسط سنوي قدره ٢,٣ في المائة في العقد الماضي. بيد أن القوى العاملة في جنوب آسيا ستزداد بما يفوق ١٤ مليون وافد جديد كل سنة على مدى السنوات العشر القادمة. ومن المتوقع أن يتباطأ نمو القوى العاملة في جنوب شرق آسيا والمحيط الهادئ من ٢,٢ في المائة سنوياً على مدى العقد الماضي إلى ١,٨ في المائة سنوياً على مدى السنوات العشر القادمة، مما سيخفف الضغوط على أسواق العمل، لكن هذا ما زال يُترجم إلى حوالي ٥,٦ مليون وافد جديد إلى سوق العمل كل سنة. أما شرق آسيا فيشهد أدنى معدل نمو للقوى العاملة في آسيا النامية، بنسبة ١ في المائة سنوياً بين سنتي ٢٠٠٥ و٢٠١٥ ونسبة ٠,٦ في المائة متوقعة سنوياً بين ٢٠٠٥ و٢٠١٥. وبالأعداد المطلقة سيظل هناك ٤,٧ مليون وافد جديد إلى القوى العاملة كل سنة على مدى السنوات العشر القادمة.

الشكل ٣-٣ التوقعات المتعلقة بالقوى العاملة، ١٩٩٠-٢٠٢٠



المصدر: ILO: Economically Active Population and Projections Database, Version 5, 2005.

الضغوط من أجل توفير
وظائف أكثر وأفضل

ونظراً للعدد الكبير من الوافدين الجدد إلى صفوف القوى العاملة وللمعدل المرتفع من الفقراء العاملين وتأثر أسواق العمل أكثر فأكثر بالتحويلات السريعة في الإنتاج العالمي للسلع والخدمات، يقوم التحدي الأكبر بالنسبة لآسيا على خلق فرص كافية من العمل اللائق والمنتج، خاصة للشباب والنساء. والتحدي لا يقوم فقط على تحسين كمية العمالة، بل يقوم بصورة أهم، على تحسين نوعية العمالة. فالنسبة العالية من العمال الفقراء من بين العدد الإجمالي للمستخدمين في آسيا تجعل من المهم بمكان زيادة الإنتاجية إذا كان المراد الحد من الفقر بطريقة مستدامة.

انخفاض عوامل المرونة
في العمالة

لم تنجح آسيا في خلق فرص عمالة بشكل يتماشى مع ما سجلته من انفتاح ونمو. ويظهر الجدول ٢-٣ عوامل المرونة في العمالة بالنسبة لمجموع الاقتصاد وحسب القطاع الاقتصادي

الرئيسي (الزراعة والصناعة والخدمات) بالنسبة لبلدان آسيوية مختارة وبالنسبة للعالم ككل، فيما يتعلق بالفترة من ١٩٩٢ إلى ٢٠٠٤. ويتضمن المرفق بهذا الفصل توضيحا للطريقة التي ينبغي بها تفسير عوامل المرونة هذه من حيث انعكاساتها على نمو الناتج المحلي الإجمالي ونمو العمالة ونمو الإنتاجية.

الجدول ٢-٣ عوامل المرونة في العمالة ١٩٩٢-٢٠٠٤

البلد	عوامل المرونة							
	المجموع	الزراعة	الصناعة	الخدمات	مجموع الناتج المحلي الإجمالي	القيمة المضافة في الزراعة	القيمة المضافة في الصناعة	القيمة المضافة في الخدمات
شرق آسيا	0.12	0.11	0.05	0.45	8.7	2.7	10.4	7.5
الصين	0.12	0.11	0.06	0.43	9.4	3.1	11.8	8.6
هونغ كونغ، الصين	0.40	..	..	..	3.9	..	..	..
جمهورية كوريا	0.24	-0.80	-0.22	0.66	5.3	-0.3	6.1	5.5
مكاو، الصين	0.77	..	..	..	2.8	..	..	..
منغوليا	0.26	-0.52	0.27	0.49	0.8	-1.9	3.1	1.5
جنوب شرق آسيا والمحيط الهادئ	0.45	-0.33	1.14	1.04	4.6	2.3	5.2	4.9
كمبوديا	0.49	0.42	0.72	1.59	6.6	3.4	14.1	5.1
تيمور الشرقية	0.12	..	..	..	-5.1	..	..	..
فيجي	0.71	-0.01	1.32	0.99	2.8	0.2	3.0	3.4
إندونيسيا	0.51	-0.59	1.60	0.85	3.7	2.5	3.5	4.5
جمهورية لاو الديمقراطية الشعبية	0.46	0.35	0.91	1.24	6.2	4.4	10.4	6.9
ماليزيا	0.55	-0.75	0.47	0.79	5.8	0.9	7.0	5.9
ميانمار	0.25	..	..	..	8.6	..	..	..
بايوا غينيا الجديدة	0.88	0.49	0.68	0.91	2.3	2.5	1.2	1.1
الفلبين	0.68	0.24	0.59	1.01	4.0	2.7	3.7	4.8
سنغافورة	0.39	-0.38	-0.06	0.58	6.1	-1.9	6.2	6.3
جزر سليمان	-0.52	..	..	..	0.0	..	..	..
تايلند	0.32	-0.68	0.80	1.47	4.0	1.1	5.5	3.4
فيتنام	0.33	-0.14	1.18	1.43	7.5	4.0	11.2	6.8
جنوب آسيا	0.41	0.65	0.36	0.44	5.6	2.7	5.3	7.2
أفغانستان	0.54	..	..	..	6.5	..	..	..
بنغلاديش	0.44	0.46	0.57	0.64	5.0	3.0	7.2	4.9

البلد	معدل متوسط النمو السنوي (بالنسبة المئوية)			عامل المرونة				
	القيمة المضافة في الخدمات	القيمة المضافة في الصناعة	القيمة المضافة في الزراعة	مجموع الناتج المحلي الإجمالي	الخدمات	الصناعة	الزراعة	المجموع
بوتان	6.4	10.0	4.0	6.7	0.41	0.28	0.66	0.42
الهند	8.2	6.5	2.6	6.1	0.30	0.19	0.68	0.31
جمهورية إيران الإسلامية	6.8	1.1	3.5	3.9	0.39	0.35	-0.11	1.11
ملاييا	..	..	..	7.3	..	..	..	0.63
نيبال	4.9	4.7	3.0	4.2	0.48	0.59	0.88	0.64
باكستان	4.3	4.3	2.8	3.6	1.18	1.31	0.19	0.87
سري لانكا	5.5	5.5	1.5	4.8	-0.62	0.08	3.42	0.45
البلدان (الصناعية) المتقدمة	2.0	0.0	-1.9	1.7	0.51	-0.07	0.81	0.00
أستراليا	4.2	3.2	0.2	3.8	0.58	0.20	0.26	0.52
اليابان	1.8	-0.3	-2.6	1.3	0.49	-0.11	0.91	-0.08
نيوزيلندا	3.9	2.8	3.8	3.7	0.66	0.80	-0.04	0.60
الدول العربية	2.7	2.0	2.2	3.4	1.30	0.71	0.54	1.13
البحرين	..	..	..	5.0	..	..	..	0.65
الأردن	4.5	4.9	-3.4	4.4	1.52	1.19	1.46	1.24
الكويت	..	..	..	5.2	..	..	..	0.87
لبنان	..	..	..	4.1	..	..	..	0.70
عمان	..	..	..	3.9	..	..	..	0.76
المملكة العربية السعودية	2.5	1.5	1.3	2.2	1.55	-0.56	-1.82	1.22
الجمهورية العربية السورية	2.5	6.7	3.4	3.6	1.08	1.94	0.82	1.41
الإمارات العربية المتحدة	..	..	..	5.2	..	..	..	1.39
جمهورية اليمن	4.3	6.1	5.1	5.0	0.90	1.40	0.76	0.83
آسيا	3.2	3.2	1.8	5.4	0.58	0.24	0.27	0.27
آسيا النامية	6.6	7.8	2.6	6.8	0.59	0.27	0.26	0.29
العالم	2.8	2.4	1.7	3.6	0.72	0.35	0.22	0.35
العالم بدون آسيا	2.6	1.6	1.6	2.7	0.86	0.53	0.07	0.46

ILO: KILM, 4th edition (updated figures); World Bank: World Development Indicators 2005.

المصدر:

وسجلت الدول العربية أعلى عامل مرونة في العمالة على المستوى الإقليمي الفرعي في آسيا بنسبة ١,١٣. لكن أن يكون عامل

المرونة أعلى من ١ يعني أن إنتاجية العمالة في الإقليم الفرعي قد تراجعت فعلا على مدى الفترة المعنية. ويبين عامل المرونة في العمالة حسب القطاع في الدول العربية أن الخسائر في الإنتاجية تحدث في قطاع الخدمات، في حين تعرف الزراعة والصناعة نموًا موازيا للمكاسب في العمالة والإنتاجية معا.

ومن جانب آخر، سجل الإقليم الفرعي لشرق آسيا، أدنى عامل مرونة في العمالة، بنسبة ٠,١٢ فقط. بيد أن النمو السريع للناتج المحلي الإجمالي للإقليم الفرعي يعني أن عاملا متدنيا نسبيا للمرونة يمكن أن يدل رغم ذلك على نمو كبير في العمالة، مع نمو عال جدا في الإنتاجية. وإذا كان الإقليم الفرعي قد عرف نموًا هائلا في الإنتاجية، أدى إلى ارتفاع مستويات المعيشة والحد من الفقر، فإن ارتفاع معدلات البطالة وانخفاض مشاركة القوى العاملة يدلان على أن نمو العمالة في شرق آسيا لم يكن كافيا. وقد كان قطاع الخدمات أكبر قطاع من حيث كثافة العمالة بالرغم من أنه استفاد أيضا من مكاسب الإنتاجية القوية. ويعرف قطاعا الزراعة والصناعة معا عامل مرونة في العمالة ضعيفا جدا، رغم أن النمو كان أعلى بكثير في قطاع الصناعة. ومن المهم الإشارة إلى أن الصين تؤثر تأثيراً كبيراً في أرقام عامل المرونة في العمالة في هذا الإقليم الفرعي لكن تأثيرها أقل في أرقام الناتج المحلي الإجمالي والقيمة المضافة.

ويبين عامل المرونة البالغ ٠,٤٥ مع النمو القوي للناتج المحلي الإجمالي، أن الإقليم الفرعي لجنوب شرق آسيا والمحيط الهادئ عرف نموًا متوازناً عاد بالفائدة على السواء على عدد الوظائف وإنتاجية العمال. بيد أن معدل البطالة في هذا الإقليم الفرعي كان في ارتفاع في السنوات التي تلت الأزمة المالية الآسيوية، مما يعني أن كثافة العمالة التاريخية المرتبطة بالنمو ليست كافية. فعامل المرونة السلبى في العمالة والقيمة المضافة الإيجابية للنمو في قطاع الزراعة يظهران خسارة الوظائف الناتجة عن مكاسب الإنتاجية البديلة من العمل؛ وعلى عكس ذلك أستخدم القطاع الصناعي عمالا أكثر إلا أن إنتاجية العمل في هذا القطاع تراجعت. وشهد قطاع الخدمات كذلك تراجعاً حدياً في إنتاجية العمل، إلى جانب مكاسب سريعة في العمالة.

وشهد الإقليم الفرعي لجنوب آسيا نموًا متوازناً جداً، سواء على المستوى العام أو في القطاعات الثلاثة جميعها. كما كان قطاع الخدمات القطاع الأكثر حيوية، حيث ارتفع بمعدل ٧,٢ في المائة في المتوسط في السنة على مدى فترة ١٢ سنة، بالرغم من أن قطاعي الصناعة والزراعة عرفا أيضا نموًا كبيراً. ويبين عامل المرونة المرتفع نسبيا في الزراعة أن هذا القطاع ما زال مصدرا مهما للوظائف وأن التغيير الهيكلي الذي يبتعد من الزراعة نحو الصناعة والخدمات لا يحدث إلى حد كبير في جنوب آسيا كما هو الحال في الأقاليم الفرعية النامية الأخرى في آسيا.

وشهد نمو العمالة ركوداً في الإقليم الفرعي (الصناعي) المتقدم بين سنتي ١٩٩٢ و ٢٠٠٤. ويشكل تأثير المشاكل الاقتصادية طويلة الأمد التي تواجهها اليابان، وهي أكبر اقتصاد في الإقليم الفرعي من حيث العمال والناتج، القوة المحركة الرئيسية وراء هذه الأرقام الإقليمية الفرعية. أما قطاع الزراعة في الاقتصادات المتقدمة في آسيا فقد أظهر نموًا سلبيا. وبدل هذا الأمر إلى جانب عامل المرونة الإيجابي في العمالة في قطاع الزراعة على أن العمالة في هذا القطاع تراجعت على مدى فترة ١٢ سنة. وتراجعت العمالة بعض الشيء أيضا في الصناعة، في حين أن الناتج في القطاع بقي هو نفسه. أما قطاع الخدمات فقد نما، كما نمت العمالة والإنتاجية في القطاع.

وعرف الناتج في آسيا نموًا يمثل حوالي ضعف معدل نمو بقية العالم بين سنتي ١٩٩٢ و ٢٠٠٤، في حين كان عامل المرونة في العمالة في الإقليم أكبر بقليل من نصف عامل المرونة في العمالة في بقية العالم. كما أن نمو قطاع الزراعة في آسيا كان أكثر كثافة من حيث العمالة مما هو عليه في بقية العالم، وهي نتيجة أفرزها بصورة رئيسية ارتفاع عامل المرونة في العمالة في الزراعة في جنوب آسيا. وشهد قطاعا الخدمات والصناعة معا في آسيا نموًا سريعاً (مع استثناء آسيا النامية بمجموع النمو فعلياً في قطاع الصناعة) وكذلك مكاسب في العمالة ولا سيما في إنتاجية العمل.

وارتفع معدل البطالة في الإقليم الفرعي لشرق آسيا بنسبة ٠,٣ نقاط عمرية مئوية بين سنتي ١٩٩٢ و ٢٠٠٤، وهو ما يمثل زيادة بحوالي ٥,٦ مليون عاطل إضافي عن العمل. ورغم هذه الزيادة فإن معدل البطالة في شرق آسيا، والذي كان ٣,٧ في المائة في سنة ٢٠٠٤، يبقى المعدل الأدنى بين الأقاليم الفرعية. وفي الفترة نفسها ارتفع معدل البطالة في جنوب شرق آسيا والمحيط الهادئ بزهاء ٢,٨ نقطة مئوية ليصل إلى ٦,١ في المائة. وفي نهاية سنة ٢٠٠٤ كان في الإقليم

الاتجاه المتنامي في البطالة

الفرعي قرابة ١٠ ملايين عاطل أكثر من عدد العاطلين عن العمل في سنة ١٩٩٢. أما جنوب آسيا فقد شهد أيضا معدل البطالة فيه يرتفع من ٤,٦ في المائة إلى ٥ في المائة، مما يمثل عددا إضافيا من العاطلين عن العمل، يبلغ ٨,٦ مليون شخص. كما ارتفع عدد العاطلين عن العمل في الإقليم الفرعي (الصناعي) المتقدم بزهاء ٢,٥ مليون على مدى فترة ١٢ سنة، رغم أن معدل البطالة في الإقليم الفرعي، البالغ ٤,٨ في المائة سنة ٢٠٠٤، ظلّ ضعيفا نسبياً مقارنة مع الكثير من اقتصادات العالم المتقدمة. وحتى في الدول العربية التي عرفت عامل مرونة في العمالة مرتفع جدا، بلغ ١,١٣، فقد ارتفعت البطالة بما يقارب مليوني عاطل عن العمل، وصعد معدل البطالة في الإقليم الفرعي إلى ١٢,٨ في المائة.

ولئن نظرنا إلى الأقاليم الفرعية جميعها في آسيا، فإن كلا منها شهد ارتفاعا في معدل البطالة وفي العدد الإجمالي للعاطلين عن العمل على السواء. ولا يبين العدد الكبير والمتزايد للباحثين عن العمل في كل أنحاء آسيا أن الإقليم في حاجة إلى نمو سريع ومطرد لتحسين مستوياته المعيشية والحد من الفقر فحسب، بل أيضاً أن الملايين من العاطلين عن العمل سيستفيدون من الجهود المبذولة لزيادة كثافة العمالة المرتبطة بالنمو في الإقليم بكامله.

تغير تركيبة العمالة

كما سبق أن تجلّى جزئياً في الجدول ٣-٢ فإن أنماط العمالة في آسيا النامية تشير إلى تغيرات قطاعية بارزة (الشكل ٣-٤)^{١٤}. وقد سُجّلت حالات انخفاض مهمة في حصة العمالة الزراعية في الصين وإندونيسيا وماليزيا وباكستان والفلبين وجمهورية كوريا وتايلند. ورغم انخفاض حصة العمالة الزراعية، فإن أغلبية القوة العاملة في عدة بلدان، ولا سيما في البلدان الآسيوية منخفضة الدخل، ما زالت تعتمد على الزراعة - مما يعني أنه يجب تعزيز الإنتاجية الزراعية من أجل الحد من الفقر بشكل مستدام.

وفي الوقت نفسه، عرفت بعض البلدان الآسيوية - جمهورية كوريا ومنغوليا وسنغافورة واليابان - انخفاضا في حصة العمالة الصناعية. ومن جهة أخرى، زادت العمالة في قطاع الخدمات في كل من الصين وجمهورية كوريا وماليزيا والفلبين وسنغافورة وتايلند واليابان.

نمو الناتج في التصنيع ونمو العمالة في الخدمات

ولم تنسم عملية التنمية في هذه البلدان بالتالي بالطابع الصناعي في حد ذاته (زيادة عدد العمال المستخدمين في الصناعة) بل بانتقال الحصة النسبية للعمالة من الزراعة إلى الخدمات. وحصل نمو الناتج في الصناعة ولكن نمو العمالة كان في الخدمات. وتقدم الصين وماليزيا خير مثال على ذلك. ففي هذين البلدين، اتسم الناتج بالطابع الصناعي بشكل متزايد فيما اتجهت العمالة أكثر فأكثر نحو الخدمات. وفي الدول العربية كذلك، شرع القطاع الزراعي في فصل العمال ولم يعد يستوعب الفائض من اليد العاملة وظلت العمالة في قطاع التصنيع في ركود، فيما قام قطاع الخدمات بدور رائد في استيعاب اليد العاملة^{١٥}.

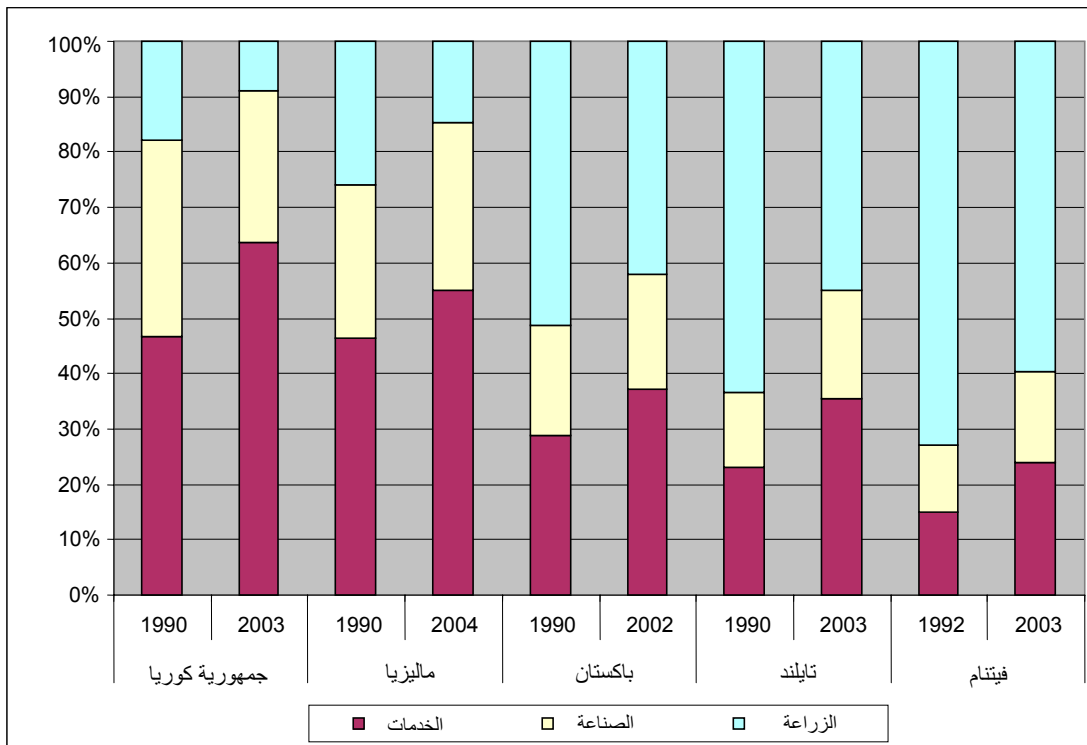
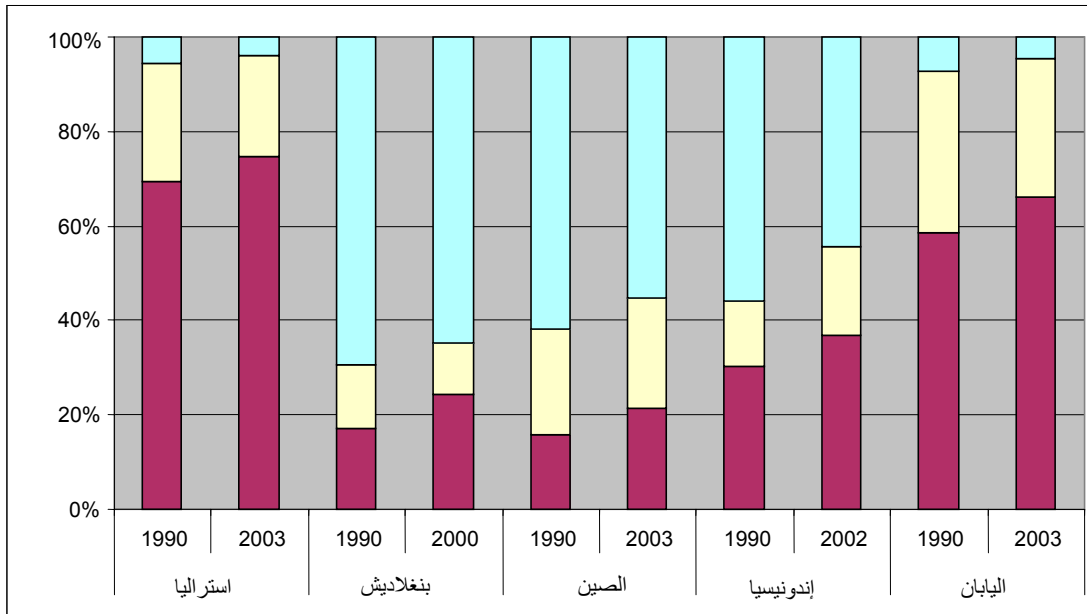
بيد أن العمالة في الخدمات تمتد على كامل طيف الأجور وظروف العمل. فيمكن لقطاع الخدمات أن يشمل البائع المتجول أو البائع في الشارع، والمساعد في المنزل في الاقتصاد غير المنظم، وكذلك أكثر مقدمي الخدمات المالية تطوراً. وقطاع الخدمات في طرفه الأدنى يمثل بشكل كبير الاقتصاد غير المنظم ذا الإنتاجية الضعيفة، في حين توجد في طرفه الأعلى وظائف الخدمات ذات الأجور الجيدة، بما فيها بعض الخدمات القائمة على تكنولوجيا المعلومات التي وُصفت في الفصل السابق.

^{١٤} يشمل القطاع الزراعي الزراعة والصيد والحراجه وصيد الأسماك. أما قطاع الصناعة فيغطي العمل في المناجم والمحاجر والتصنيع والبناء والمرافق العامة. ويشمل قطاع الخدمات التجارة بالجملة والتجزئة والمطاعم والفنادق والنقل والتخزين والاتصالات والشؤون المالية والتأمين والعقارات والخدمات في قطاع الأعمال والخدمات المجتمعية والاجتماعية والشخصية.

^{١٥} أنظر:

World Bank: *Unlocking the employment potential in the Middle East and North Africa: Toward a new social contract* (Washington, DC, 2004), p. 104.

الشكل ٣-٤ النسبة المئوية للتغيير في العمالة بحسب القطاع الاقتصادي الرئيسي في بلدان مختارة بين ١٩٩٠ والسنة الأقرب



ILO: Key Indicators of the Labour Market (KILM) Database, 4th edition.

المصدر:

وشملت إعادة الهيكلة في الاقتصادات الآسيوية نمو الاقتصاد غير المنظم. وقد أدت المنافسة العالمية والتطورات التكنولوجية أكثر فأكثر إلى قيام المنشآت متعددة الجنسيات بالتعاقد من الباطن أو التعامل مع مصادر خارجية لإنتاج المكونات والمدخلات للموردين من المستوى الأول والثاني والثالث. ومعظم الموردين في الطرف الأدنى من نظم الإنتاج العالمية يعملون في منشآت بالغة الصغر أو يعملون في منازلهم في الاقتصاد غير المنظم. وهم إما أشخاص يعملون لحسابهم الخاص في منشآت صغيرة غير منظمة أو غير مسجلة، أو أشخاص مستخدمون بأجر في وظائف غير

العمالة المركزة في
الاقتصاد غير المنظم

منظمة. وتسم أوجه العجز في العمل اللائق والاقتصاد 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 العمل وعدم وجود التمثيل والقدرة على التعبير^{١٦}. وبالرغم من أن الروابط ليست سهلة على الدوام، 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 تخلق حلقة مفرغة للفقر.

إن مشاكل التعريف والنقص في البيانات الشاملة والموثوق بها أمور تعقد قياس الاقتصاد غير المنظم^{١٧}. لكن البيانات المتاحة تشير إلى أن العمالة غير المنظمة تشمل زهاء 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 أفريقيا جنوب الصحراء). وفي البلدان الآسيوية التي تتوفر بيانات بشأنها، تتراوح نسبة العمالة غير المنظمة كحصة من العمالة خارج قطاع الزراعة ما بين ٨٣ في المائة في الهند و٧٨ في المائة في إندونيسيا و٧٢ في المائة في الفلبين و٥١ في المائة في تايلند و٤٢ في المائة في الجمهورية العربية السورية.

انعدام أمن العمالة يتزايد في القطاع المنظم

إن طبيعة القطاع المنظم أخذت في التغيير في الوقت نفسه. ففي السابق كان الاستخدام في القطاع المنظم مرادفا للعقود "الدائمة" التي توفر، من بين أمور أخرى، أمنا وظيفيا كبيرا، لكن هذا أصبح غير وارد أكثر فأكثر^{١٨}. وعلى سبيل المثال، تبين البيانات المستمدة من منشآت التصنيع في القطاع المنظم في الهند تزايد استخدام العمل بعقد من الباطن من حوالي ٧ في المائة من مجموع أيام - أفراد من العمل في سنة ١٩٨٤ إلى ٢١ في المائة في سنة ١٩٩٨، في حين ارتفعت حصة العمال غير الدائمين في العمالة الإجمالية في الفلبين من حوالي ٢٠ في المائة سنة ١٩٩١ إلى حوالي ٢٨ في المائة سنة ١٩٩٧.

وبينما يبحث أصحاب العمل عن سبل لزيادة مرونة ترتيبات العمل حتى يسايروا أكثر منافسيهم ابتكارا، فإنهم يفضلون استخدام العمال على أساس عقود من الباطن، أو عقود العمل لبعض الوقت أو عقود مؤقتة أو عرضية أكثر من العقود على أساس دائم أو عقود العمل المتفرغ. وتفتقر ترتيبات العمالة المرنة مثل هذه إلى الأمن الوظيفي ولا تقدم الضمان الاجتماعي اللائق على حد سواء. وترتبط بهذا النوع من العمالة الظاهرة المتنامية المتمثلة في العقود الفردية عوض الاتفاقات الجماعية.

تحدي عمالة الشباب

إن ارتفاع البطالة في آسيا، كما هو الحال في باقي أنحاء العالم، أثر بشدة في الشباب. والأقاليم الفرعية التي تضم أكبر حصة من الشباب ضمن السكان في سن العمل (جنوب شرق آسيا والمحيط الهادئ وجنوب آسيا والدول العربية) تتوقع الأسوأ فيما يتعلق ببطالة الشباب (الشكل ٣-٥). وبالرغم من أن الشباب يميلون بشكل متزايد إلى تحصيل العلم لمدة أطول وأن معدلات مشاركة الشباب في القوى العاملة في تراجع، فقد ازدادت الضغوط على خلق فرص العمل.

آسيا تضم ما يقارب نصف شباب العالم العاطلين عن العمل

إلى جانب المشكلة العويصة المتمثلة في عمل الأطفال، تضم آسيا ٤٨ في المائة من الشباب من دون عمل في العالم. وفي سنة ٢٠٠٥، وصل عدد الشباب العاطلين عن العمل في آسيا إلى ٤١,٦ مليون شخص. ووصلت نسبة بطالة الشباب في الدول العربية في سنة ٢٠٠٥ إلى ٢٥,٤ في المائة، وكانت أعلى نسبة في العالم. كما تشهد الدول العربية أسرع نمو للقوى العاملة من أي إقليم آخر في العالم، مما يجعل من تحدي خلق فرص العمالة اللائقة والمنتجة للشباب أمرا ضروريا للغاية. ومن المشاكل الأساسية الأخرى ذات الصلة ببطالة الشباب هناك ارتفاع مستوى البطالة في صفوف المتخرجين من ذوي الدراسات المتوسطة والعليا في الدول العربية.

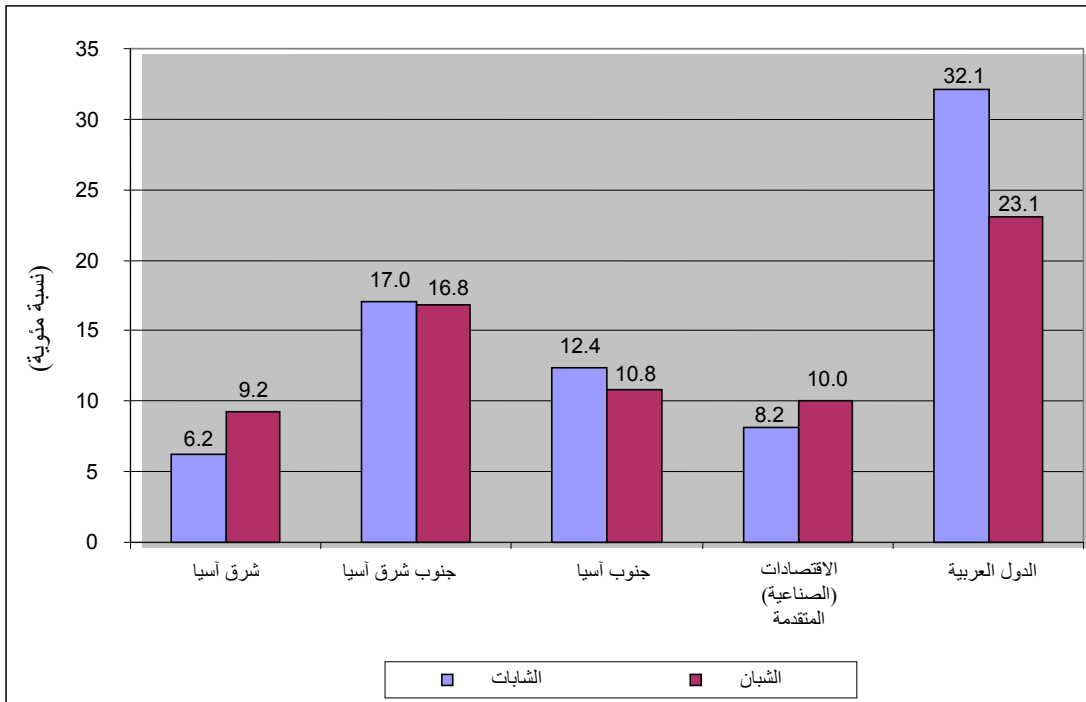
^{١٦} مكتب العمل الدولي: العمل اللائق والاقتصاد غير المنظم، التقرير السادس، مؤتمر العمل الدولي، الدورة ٩٠، جنيف، ٢٠٠٢، الصفحة ٤.

^{١٧} انظر على سبيل المثال:

ILO: *Key Indicators of the Labour Market, Third Edition* (Geneva, ILO, 2003), pp. 260-265; and ILO: *Women and men in the informal economy: A statistical picture*, ILO Employment Sector (Geneva, 2002).

^{١٨} أنظر: ADB: *Labor Markets in Asia*, op. cit., p. 19.

الشكل ٥-٣ معدلات بطالة الشباب (بالنسبة المئوية) حسب لإقليم الفرعي ونوع الجنس، ٢٠٠٥



المصدر: ILO, Global Employment Trends Model, 2005.

وعلى مدى الفترة ١٩٩٥-٢٠٠٥، ارتفع معدل البطالة بين الشباب من ٧,٢ في المائة إلى ٧,٨ في المائة في شرق آسيا ومن ٩,٤ في المائة إلى ١١,٣ في المائة في جنوب آسيا ومن ٧,٨ إلى ٩,١ في المائة في البلدان (الصناعية) المتقدمة. أما في جنوب شرق آسيا والمحيط الهادئ، فقد ارتفع معدل بطالة الشباب من ٩,٧ إلى ١٦,٩ في المائة. وبدأ هذا الارتفاع مع الأزمة المالية الآسيوية، لكن رغم تعافي الإقليم، فما زال يصعب أكثر فأكثر على الشباب الحصول على فرص عمالة لائقة ومنتجة في جنوب شرق آسيا. وفي بعض البلدان الجزرية في المحيط الهادئ، هناك من الشباب الذين يبحثون عن عمل سنوياً ما يصل إلى سبعة أضعاف الوظائف المتاحة الجديدة. وفي الدول العربية انخفضت بعض الشيء معدلات بطالة الشباب - من معدل جد مرتفع بلغ ٢٦,٩ في المائة سنة ١٩٩٥ إلى ٢٥,٤ في المائة سنة ٢٠٠٥.

وتشكل نسب معدلات بطالة الشباب إلى البالغين عاملاً جيداً لتحديد كمية النواتج المختلفة بين العمال الشباب والعمال البالغين. وفي شرق آسيا، كانت نسبة تعرض شاب للبطالة تفوق ٢,٧ مرة نسبة تعرض شخص بالغ لذلك سنة ٢٠٠٥. وفي جنوب شرق آسيا، ارتفع هذا المعدل من ٤,٩ إلى ٥,٦ خلال العقد الممتد من ١٩٩٥ إلى ٢٠٠٥، وتوجد في هذا الإقليم الفرعي الآن أعلى نسبة معدلات بطالة الشباب إلى البالغين في العالم. وفي جنوب آسيا تفوق نسبة احتمال تعرض الشباب للبطالة ٣,٧ مرة نسبة تعرض البالغين لذلك، بعد أن كانت ٣,٥ مرة في العقد السابق. وفي الاقتصادات (الصناعية) المتقدمة تفوق نسبة احتمال تعرض الشباب للبطالة بحوالي ٢,٤ مرة نسبة تعرض البالغين لذلك، في حين أن معدلات بطالة الشباب في الدول العربية أعلى بثلاث مرات في المتوسط من معدلات بطالة البالغين.

إن معدلات بطالة الشباب في شرق آسيا أدنى من معدلات بطالة الشبان (٦,٢ مقارنة مع ٩,٢ سنة ٢٠٠٥). وهذا ينطبق أيضاً على الاقتصادات (الصناعية) المتقدمة في آسيا والمحيط الهادئ. أما في جنوب شرق آسيا وجنوب آسيا، فإن احتمال تعرض الشباب للبطالة أكبر شيئاً ما من احتمال تعرض الشبان لذلك، كما يبينه الشكل ٥-٣. كما تواجه الشابات في الدول العربية (بمعدلات بطالة تفوق ٣٠ في المائة) عوائق كبيرة للحصول على عمل لائق.

الشباب معرضون للبطالة على الأقل ثلاث مرات أكثر من البالغين

الاختلافات بين الجنسين في بطالة الشباب

البطالة الجزئية والإحباط و"هجرة الأدمغة" و"التنازل" بين الشباب

وتبقى البطالة الصريحة رغم ذلك بعدا واحدا فقط من أبعاد تحدي عمالة الشباب. فالإحباط يتزايد، والظروف الصعبة لسوق العمل تدفع بعض الشباب، ولا سيما الشباب، إلى التوقف عن البحث عن وظيفة والابتعاد عن سوق العمل حتى وإن كانوا قادرين على العمل وراغبين فيه إن منحت لهم الفرصة. ففي اليابان، على سبيل المثال، ينصب الاهتمام على أولئك الذين ليسوا في التعليم أو العمل أو التدريب باعتبارهم مشكلة من المحتمل أن تكبر.

لكن الحقيقة الأكبر هي أنه في غياب الضمان الاجتماعي والعائلات التي يمكنها مساعدة الشباب أو في ظل وجود عائلات عليهم أن يعيلوها، لا يستطيع معظم الشباب أن يبقوا عاطلين عن العمل بشكل صريح أو أن يصابوا بالإحباط. 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 السريعة أو البيع بالتجزئة أو مراكز الاتصالات أو العمل عن بعد أو الزراعة أو أشكال أخرى من العمالة الهشة غير المنظمة. وقد اضطر 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.

ويشكل الشباب القسم الأكبر من المهاجرين الذين يتدفقون إلى المدن والحواسر من المناطق الريفية بحثاً عن العمل. كما أن هناك عدداً متزايداً من الشباب الآسيويين اللواتي يعملن في الخارج، لا سيما في خدمة المنازل والتصنيع كثيف اليد العاملة وصناعة الترفيه. إن تعرض هؤلاء إلى الاستغلال والإساءات، بما في ذلك الاتجار بهن، هو شاعل يتزايد أهمية في البرامج الوطنية والدولية. ومن جهة أخرى، يمثل الشباب جزءاً كبيراً من "هجرة الأدمغة" من العمال المهاجرين المتعلمين والمهرة إلى البلدان المتقدمة. إن هجرة القوى العاملة الشابة من الجنوب إلى الشمال تحرم البلدان المرسله من استثمارها في رأس المال البشري.

عمالة النساء

تأنيث العمالة شهيد تباطؤ أو انقلاباً

في السنوات الأولى من العولمة في آسيا، اعتبرت النساء المستفيد الرئيسي من العولمة بسبب الاتجاه نحو تأنيث العمالة، لا سيما في إنتاج الصادرات. وشهدت الفترة ١٩٨٥-١٩٩٧ تزايداً كثيفاً في مشاركة النساء البالغات 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 بالحضور الكمي في سوق العمل.

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. وعندما حدثت الأزمة المالية، كانت العملات، المستخدمة عموماً بشكل عرضي وأكثر مرونة والأقل احتمالاً في الانضمام إلى نقابات من الرجال، 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، تتراوح حصة النساء بين حوالي أكثر من النصف في كمبوديا وفيتنام وبين حوالي النصف في بلدان مثل أستراليا ومنغوليا وسنغافورة وتايلاند وحوالي ٤٠ في المائة في الصين وإندونيسيا واليابان وماليزيا والفلبين وجمهورية كوريا وسري لانكا وحوالي الثلث في البلدان الجزرية في المحيط الهادئ لتتخفف إلى أقل من الخمس بل العشر في جنوب آسيا وغربها^{١٩}.

إلا أن هذا المؤشر "الرسمي" غير كافٍ ليعكس الوضع الحقيقي لعمالة النساء. وذلك لأن العمالة غير المنظمة تشكل جزءاً كبيراً من العمالة في غير القطاع الزراعي والعمالة غير المنظمة بالنسبة للنساء تقوم بشكل رئيسي على العمل لحسابهن الخاص أكثر من العمل بأجر. ونسبة 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، بحيث يتعين عليهن "خلق" عملهن الخاص للبقاء على قيد الحياة.

^{١٩} أنظر: UNESCAP, UNDP and ADB: *A future within reach*, op. cit., p. 39.

إحراز تقدم في التعليم
أفضل منه في العمالة
بالنسبة للهدف الثالث
من الأهداف الإنمائية
للألفية بشأن تعزيز
المساواة بين الجنسين
وتمكين المرأة

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، حقق الكثير من البلدان الآسيوية، باستثناء جنوب آسيا، المساواة بين الجنسين في التعليم الثانوي وكان عدد الفتيات اللواتي التحقن بالمدارس أكبر من عدد الفتيان. لكن لا تزال معدلات إلمام النساء بالقراءة والكتابة أكثر انخفاضاً من معدلاته بين الرجال في جنوب آسيا²⁰. أما الدول العربية فقد استثمرت بشكل مثير للإعجاب في تعليم النساء في السنوات الأخيرة. لكن الصعوبات أمام زيادة مشاركة المرأة في القوى العاملة التي ما زالت أدنى مشاركة في العالم - توحى بشدة بأن هذا الإقليم الفرعي لا يستفيد من الأرباح المحتملة لهذا الاستثمار.

وفيما يتعلق بالأبعاد الجنسانية لظروف العمل، لا يزال التحدي كبيراً. وحيثما تستخدم النساء أكثر من الرجال، ما زال يرجع ذلك إلى اعتبارهن في الغالب "أكثر مرونة وخضوعاً للسلطة الإدارية وأقل ميلاً إلى الانضمام إلى النقابات وأكثر تقبلاً للأجور المتدنية بسبب تحفظهن وطموحهن الأقل فيما يخص الأجور ولأن صرفهن أكثر سهولة من خلال معايير دورة الحياة مثل الزواج أو الولادة"²¹.

ولم تضق فجوة الأجور بين الجنسين. وتشكل النساء ثلثي الفقراء العاملين في آسيا، وهن أكثر عرضة من الرجال لخسارة عملهن ومورد رزقهن في حالة الأزمات. وتميل نسبة البطالة والإحباط إلى أن تكون أكثر ارتفاعاً في صفوف النساء منها في صفوف الرجال. ومعدلات البطالة في الدول العربية، في المتوسط، أعلى بحوالي ٥٠ في المائة بين النساء منها بين الرجال. وتفقر النساء اللواتي يعملن لحسابهن الخاص إلى التنظيم والتعبير، وتواجهن صعوبات أكبر مقارنة مع الرجال في الحصول على سبل النفاذ 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.

حراك العمال

تشير الاتجاهات الديمغرافية وأنماط التنمية المتباينة في آسيا إلى أن هجرة العمال لن تستمر فحسب بل ستتمو أيضاً، مثيرة تحديات وفرصاً ضخمة أمام كل البلدان. وخلال العقدين الماضيين، ارتفعت الهجرة الإجمالية لليد العاملة بمعدل سنوي بلغ ٦ في المائة بالنسبة للإقليم الآسيوي بأكمله²². وسيجعل هذا نمو الهجرة أسرع بمرتين في المتوسط من نمو القوى العاملة لبلدان المنشأ.

ويبرز الجدول ٣-٣ أن الفلبين هي أكبر مورد لليد العاملة، إذ يمثل التدفق السنوي للمهاجرين من هذا البلد نحو كل الوجهات حوالي واحد في المائة من اليد العاملة. وتبرز جمهورية إيران الإسلامية أيضاً كمصدر نشط لليد العاملة، مسجلة تدفقات سنوية تبلغ حوالي ٢٨٥٠٠٠ شخص نحو أوروبا والشرق الأوسط بصورة رئيسية. وهناك حالياً ٣ ملايين إيراني يعملون في الخارج مؤقتاً، معظمهم مهرة أو شبه مهرة، وكلهم تقريباً شباب وذكور²³. وبعض البلدان في آسيا هي في الوقت ذاته بلدان منشأ وبلدان مقصد للمهاجرين. وعلى سبيل المثال، تستقبل تايلند العديد من المهاجرين من ميانمار وكمبوديا وجمهورية لاو الديمقراطية الشعبية ولكنها ترسل أيضاً العمال من رعاياها باتجاه بلدان ومناطق أخرى بما فيها إسرائيل واليابان وتايوان (الصين).

تدفقات كبيرة لليد
العاملة من بعض بلدان
آسيا إلى الخارج

20 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), pp. 14-29.

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

22 أنظر:

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

23 أنظر:

IOM: *World Migration 2005: Costs and benefits of international migration* (Geneva, 2005), p. 106.

الجدول ٣-٣ تقديرات هجرة اليد العاملة سنويا من بلدان آسيوية مختارة

البلد	البيانات المتوفرة	متوسط هجرة اليد العاملة المسجلة سنوياً ^١ (بالآلاف)	التكيف ^٢ الذي تتطلبه التدفقات غير المشمولة أو غير الموثقة (بالآلاف)	الوجهة الرئيسية للبلدان/ الأقاليم
بنغلاديش	1999-2002	224	+ 53	دول الخليج، جنوب شرق آسيا، الهند
الهند ^٢	1999-2002	316	+ 200	دول الخليج، الولايات المتحدة، شرق آسيا
إندونيسيا	2002	480	+ 50	دول الخليج، ماليزيا
باكستان	1999-2003	135	+ 25	دول الخليج، الولايات المتحدة، أوروبا الغربية
الفلبين	2002-2003	265 ³	+ 25	جنوب شرق آسيا، دول الخليج، الولايات المتحدة، أوروبا
سري لانكا	1999-2003	192	+ 16	دول الخليج، سنغافورة
تايلند	2001-2002	160		تايوان (الصين)، اليابان، إسرائيل
فيتنام	2003	75		ماليزيا، اليابان، جمهورية كوريا
بلدان أخرى (ميانمار، ماليزيا، جمهورية لاو الديمقراطية الشعبية، الصين)	2003	32	+120	تايلند، سنغافورة، أستراليا، أوروبا، اليابان، جمهورية كوريا، جنوب شرق آسيا، الولايات المتحدة
		530 ⁴	+ 100	

المصادر:

١- الإحصاءات الحكومية الرسمية بشأن العمال الذين سجلوا عقود استخدام قبل مغادرتهم. ولا تشمل هذه الأرقام من يهاجرون للإقامة الدائمة في بلدان أجنبية، والطلاب الذين يعملون، والعمال من دون أوراق الذين يغادرون تحت قناع السياحة أو الأعمال أو أغراض أخرى غير أغراض العمل.

٢- تتضمن بيانات الهند فقط أولئك الذين سجلوا من قبل هيئة حماية المهاجرين. ولا يُطلب التسجيل من خريجي التعليم العالي وحاملي الشهادات من مراكز التدريب التابعة للدولة، ولا ممن لهم تجربة سابقة في العمل في الخارج.

٣- يطلب قانون الفلبين من كل العمال المهاجرين المغادرين التسجيل لدى السلطات، بمن فيهم أولئك الذين سُجلوا سابقاً والذين هم بصدد تجديد عقودهم. ويستند الرقم المبين إلى "المستخدمين الجدد" فقط من أجل تجنب إعادة حساب العمال الذين أُعيد استخدامهم.

٤- في سنة ٢٠٠٣، وظفت شركات متعاقدة صينية ٥٢٠٠٠٠ مستخدم في الخارج. وإلى هذا يضاف التوظيف المصرح به سنوياً لزمها ١٠٠٠٠ عامل، من قبل موظفي وكالات الاستخدام المخولين.

٥- عمليات التكيف تستند إلى عدة مصادر منها بيانات بلد المقصد بشأن المواطنين الأجانب الذين يُقبلون على أساس تأشيرات عمل مؤقتة، وأعداد الذين يبقون أكثر من مدة صلاحية تأشيراتهم، وتسجيل العمال من دون أوراق (كما هو الحال في تايلند وماليزيا) والتقديرات المتعلقة بالعمال الأجانب من دون أوراق في الأقاليم الأخرى.

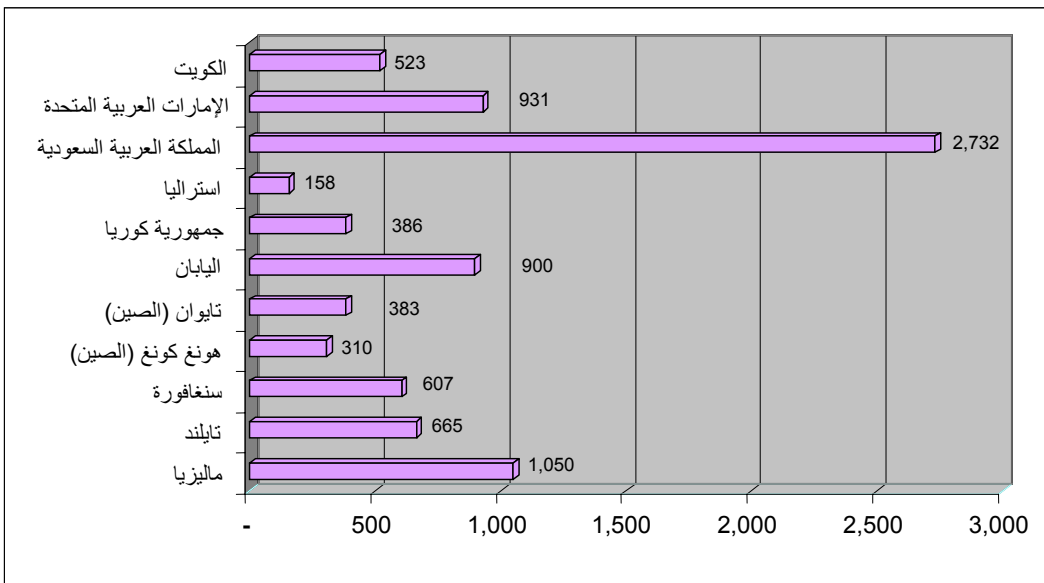
هجرة العمال تجري أكثر فأكثر داخل الإقليم

واستوعبت آسيا نفسها نسبة متزايدة وصلت إلى ٢,٦ مليون عامل آسيوي تركوا وطنهم كل سنة للعمل في الخارج بين ١٩٩٥ و ٢٠٠٠. ويبين الشكل ٣-٦ حجم القوى العاملة الآسيوية المهاجرة في بلدان مختارة من آسيا حوالي عام ٢٠٠٠. وانخفضت نسبة الهجرة إلى دول الخليج مقارنة بتدفقات اليد العاملة إلى أنحاء أخرى من آسيا. 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 يميلون إلى التوجه إلى المملكة العربية السعودية والكويت ودول أخرى من دول مجلس التعاون الخليجي، لكن حصل ارتفاع بارز في عدد العمال البنغلاديشيين في المزارع في ماليزيا والعمال السريلانكيين في الخدمة المنزلية في سنغافورة والعمال النيباليين في البناء في جمهورية كوريا. وفي الوقت نفسه، أصبحت حدود تايلند البرية الطويلة مع ميانمار وجمهورية لاو الديمقراطية الشعبية خطأ نشطت عليه الهجرة، إذ أن دخل الفرد ارتفع بشكل كبير في تايلند مقارنة مع البلدين المجاورين لها.

وتراوحت نسبة العمال المهاجرين الآسيويين بين ٤٠ و ٧٠ في المائة من القوى العاملة في الدول الأعضاء في مجلس التعاون الخليجي. لكن في البلدان المستقبلية الرئيسية في شرق آسيا، شكلوا أكثر من ٤,٢ في المائة بقليل من القوى العاملة فيها مجموعة. وفي آذار/ مارس ٢٠٠٤

قدّرت وزارة الصحة والعمل والرعاية الاجتماعية في اليابان أن عدد العمال الأجانب في البلد يصل إلى ٨٠٠٠٠٠٠ عامل على الأقل، وهو عدد يمثل نسبة أعلى من واحد في المائة بقليل من القوى العاملة اليابانية. فيما قدر عدد العمال الأجانب في جمهورية كوريا بـ ٣٨٩٠٠٠ عامل أجنبي في نهاية سنة ٢٠٠٣. أما الاستثناءان فهما سنغافورة، التي يشكل المهاجرون فيها الآن ٢٨ في المائة من القوى العاملة، وماليزيا حيث قد يمثل هؤلاء ١٢ في المائة من القوى العاملة. وكل هذه النسب المؤبقة تترجم بأعداد هائلة. ومن الملفت للنظر أيضا هو ارتفاع معدل نمو السكان من العمال المهاجرين في كل بلد، حتى خلال الفترة التي حصلت فيها الأزمة المالية التي لم يشهد لها مثيل. وهناك أيضا تدفقات كبيرة من المهاجرين نحو بلدان خارج آسيا، إما عن طريق اتفاقات عمل أو عقود خاصة أو عن طريق تأشيرات للعمال المهرة. ويشمل هؤلاء مقدمات الرعاية الفلبينيات اللواتي يقصدن كندا، كما يشملون عمال تكنولوجيا المعلومات، الذين يتوجهون من الهند إلى الولايات المتحدة.

الشكل ٦-٣ العمال المهاجرون الآسيويون في بلدان ومناطق آسيوية مختارة، حوالي عام ٢٠٠٠ (بالآلاف)



المصدر: ILO: ILO Plan of Action on labour migration in Asia-Pacific (unpublished, Bangkok, Dec. 2005).

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 كثيف اليد العاملة والخدمة في المنازل وخدمات التنظيف والتموين.

وفي الجهة المقابلة من السلم، يتكوّن 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 أدمغة" من بلدانهم الأصل. والفئة الأخرى التي تسهم كذلك في هجرة الأدمغة هي الشباب الآسيويون الذين انتقلوا إلى ما وراء البحار لتحصيل العلم ومكثوا في البلد الذي تعلموا فيه. وبين ١٩٩٠ و١٩٩٩، بلغت معدلات الطلاب الأجانب الذين تخرجوا بشهادة دكتوراه في العلوم والهندسة من الولايات المتحدة ومكثوا فيها ٨٧ في المائة من الصين و ٨٢ في المائة من الهند و ٣٩ في المائة من جمهورية كوريا^{٢٠}.

العمال المهاجرون
يحتشدون في أسفل
وأعلى سلم العمالة

²⁴ المرجع نفسه، الصفحات ١٠٦-١٠٨.

²⁵ أنظر:

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

ومع قيام الشركات الآسيوية أكثر فأكثر باستثمارات أجنبية في الخارج وتحولها بذلك إلى شركات متعددة الجنسية، بات الآسيويون يمثلون أيضاً نسبة متزايدة من ممتهني الأعمال و"الموظفين المنقولين داخل الشركة" في فروع قائمة في مناطق أكثر دينامية في آسيا أو في أماكن أخرى من العالم. ويشارك العمال المهرة والمهنيون والإداريون الآسيويون بشكل متزايد في الحراك ضمن أسواق العمل الداخلية للشركات متعددة الجنسية في سياق توسع التجارة والاستثمار الأجنبي المباشر.

تأنيث هجرة العمال الآسيويين

ويبرز اتجاه عالمي لتأنيث هجرة اليد العاملة أكثر ما يبرز في آسيا. ففي عام ٢٠٠١، كانت النساء تمثل حوالي ٤٧ في المائة من مجموع المهاجرين في آسيا^{٢٦}. وتبلغ نسبة المهاجرات من الفلبين وإندونيسيا وسري لانكا ما بين ٦٠ و ٨٠ في المائة من مجموع المهاجرين. كما يأتي عدد كبير من المهاجرات من تايلند وميانمار، والكثير منهن في وضع غير قانوني في البلدان المضيفة. وتمثل النساء حوالي ٧٠ في المائة من ٤ ملايين إندونيسي يعملون في الخارج. كما تنتقل نساء جنوب آسيا بمفردهن أكثر فأكثر للعمل غالباً في الشرق الأوسط لكن أيضاً في ماليزيا وملديف^{٢٧}.

وتتسم هجرة العاملات الآسيويات بشكل كبير بتركزها في عدد محدود جداً من الأعمال التي تهيمن عليها النساء والمرتبطة عادة بالأدوار المتعلقة بالجنسين، ولا سيما الأعمال المنزلية وصناعة "الترفيه"^{٢٨}. 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 ٩٠٠ ٢٠٢ في هونغ كونغ (الصين) عام ٢٠٠٠، ووصل العدد في ماليزيا إلى ١٥٥ ٠٠٠ عاملة مرخص لها وعدد أكبر ممن هن من دون أوراق في عام ٢٠٠٢.

المسائل التي يثيرها تزايد حراك اليد العاملة في آسيا

يثير تزايد حراك اليد العاملة عبر الحدود الوطنية عدداً من المسائل السياسية الجادة، وهي مسائل موضحة أدناه.

تكمال الموارد البشرية لصالح الإقليم ككل من خلال الهجرة

■ إن التحركات الحرة والطوعية للعمال من بلدان ذات أجور أدنى إلى بلدان ذات أجور أعلى تبين أن موارد الإقليم تنتقل من العمالة الأقل إنتاجية إلى العمالة الأكثر إنتاجية. ولا شك في أن هذه التحركات تعزز مكانة الاقتصادات الآسيوية في نظم الإنتاج العالمية. وإذا كانت الأجور النسبية وحدها غير قادرة على أن تعكس بدقة الإنتاجية النسبية لاستخدام اليد العاملة، فإن حجم الفوارق في الأجور غالباً ما يعكس ذلك بشكل لا يمكن معه إنكار منافع التكامل إلى حد ما بين أسواق العمل. ولئن أخذنا بعين الاعتبار أن بعض الآسيويين المتمتعين بمستوى عال من التعليم يقبلون وظائف تتطلب مهارات متدنية في الخارج بسبب الأجر، فإن هجرة أعداد ضخمة من العمال ذوي المهارات المتدنية (الذين غالباً ما يستخدمون على نحو غير كاف في التجارة الصغيرة والزراعة في بلدانهم) تشكل بالتأكيد مكسباً كبيراً في الرفاهية للجميع.

الانعكاسات على تطوير المهارات والاعتراف المتبادل بمؤهلات المهارة ومعايير الكفاءة

■ نادراً ما تُعتبر الهجرة بأنها تساهم في تطوير المهارات وذلك راجع إلى المهن التي يشغلها معظم المهاجرين، مثل البناء والخدمة المنزلية والعمل في المزارع. ويتزايد انشغال البلدان

²⁶ أنظر:

H. Zlotnik: "The global dimensions of female migration", in *Migration Information Source* (Washington, DC, 1 Mar. 2003).

²⁷ رداً على الحملات الإعلامية الشديدة حول حالات الإساءة، منعت حكومات كل من بنغلاديش ونيبال وباكستان وجمهورية إيران الإسلامية بعض الفئات من العاملات من الذهاب إلى الخارج. لكن مع استمرار العديد من النساء في الهجرة بطريقة غير قانونية، تم التخفيف من الحواجز مرة أخرى، ويُنظر في الطلبات المقدمة من المهاجرات الماهرات وشبه الماهرات وغير الماهرات على أساس حالة بحالة. وسري لانكا هي البلد الوحيد الذي لديه سياسة فعالة لتشجيع هجرة الإناث في جنوب آسيا. انظر: IOM: *World Migration 2005*, op.cit, p110.

²⁸ أنظر:

ILO: *An Information Guide: Preventing Discrimination: Exploitation and Abuse of Women Migrant Workers*, Booklet 1, in particular "Introduction: Why the focus on women international migrant workers?" (Geneva, 2003).

المرسلة بكيفية تعيين المزيد من موظفيها ذوي المستوى التعليمي الأفضل في وظائف في الخارج. وشهدت هذه البلدان تحولات في الخيارات المهنية وفي الاستثمارات العامة والخاصة في قطاع التعليم، باتجاه تخصص المهنيين في مجال الصحة ومهندسي الإلكترونيات، على سبيل المثال، من أجل توريدهم إلى أسواق العمل العالمية. بيد أن البلدان المرسلة تحتاج إلى مراعاة الاختلافات التي يمكن أن تحدث في المستقبل في أسواق عملها المحلية، وتفكر في أسلوب لزيادة المكاسب من الاستثمارات المكلفة في الموارد البشرية التي تخصصها للعمال الذين يتوجهون إلى الخارج ويفيدون بلدان المقصد.

■ وهناك أمر يشغل البلدان المرسلة والمتلقية على حد سواء وهو الاعتراف المتبادل بمؤهلات المهارة ومعايير الكفاءة من أجل تسهيل تكامل الموارد البشرية في سوق عمل إقليمية وحركة العمال المهرة. وهناك ترتيبات قائمة بين المنشآت متعددة الجنسيات التي تنقل بشكل دائم موظفيها ضمن أسواق عملها الداخلية، لكن من أجل تسهيل قدر أكبر وأسلس من الحراك، يجري التأكيد أكثر فأكثر على أهمية نظم الاعتراف المتبادل.

■ بالنسبة للدول المرسلة، كان تأثير الهجرة في الحد من الفقر إيجابياً بدون شك. فقد سمحت التحويلات لعائلات المهاجرين برفع مستويات معيشتهم وتحسين مساكنهم وتوفير تعليم ورعاية صحية أفضل لأطفالهم. وبالنسبة لبعض البلدان، تمثل تحويلات العمال المصدر الأهم والوحيد للدخل بالعملة الأجنبية. كما كانت التحويلات مصدراً مستقراً لتمويل التنمية وهي أكبر بكثير من تدفقات المساعدة الإنمائية. ففي سنة ٢٠٠٣، قد تكون البلدان الآسيوية المرسلة تلقت دخلاً مجعماً من التحويلات بلغ أكثر من ٤٠ مليار دولار أمريكي. وتوجد بعض أكبر البلدان المتلقية لتحويلات المهاجرين في العالم في آسيا²⁹.

■ لكن هناك حاجة ماسة إلى تعزيز البنى الأساسية التي تدعم التحويلات؛ فالرسوم الباهظة التي يأخذها عملاء تحويل الأموال - ١٣ في المائة في المتوسط والتي تصل في الغالب إلى ٢٠ في المائة - تستنزف التحويلات التي كُسبت بمشقة. وتشمل تكلفة التحويل عادة ثلاثة عناصر: التكلفة الحقيقية لإرسال النقود، وعنصر الربح، وعمولة صرف العملة الأجنبية. وهناك دور قوي تقوم به الحكومات من أجل وضع الإطار السياسي والتنافسي الصحيح لضمان أن يكون بإمكان القطاعين الخاص والمالي تسهيل تدفقات التحويلات والتأثير في استخدامها ليتحول من الاستهلاك المسرف إلى الاستثمار المنتج. ومن المهم أيضاً تسهيل وصول المهاجرين وعائلاتهم إلى مصارف الادخار البريدية أو المصارف التجارية أو مؤسسات التمويل بالغ الصغر في المناطق الريفية.

■ مع تزايد القيود القانونية على دخول الأجانب وإقامتهم وعملهم، تزايد عدد المهاجرين في أوضاع غير نظامية وبدون أوراق إما لأنهم دخلوا بلد المقصد من خلال قنوات احتيالية أو غير رسمية وإما لأنهم لم يحصلوا على وضع قانوني لإقامتهم أو عملهم³⁰. وبالنسبة للإقليم ككل، قد يكون هناك عامل غير نظامي من كل أربعة عمال مهاجرين. وتشير هذه الأعداد إلى المشكلة الكبيرة المتعلقة بإدارة الهجرة وجسامة موضوع الحماية، إذ أن المهاجرين في وضع غير نظامي هم الأكثر عرضة للاستغلال والإساءة.

التحويلات والحد من الفقر

تزايد أعداد المهاجرين غير النظاميين يعكس مشاكل إدارة الهجرة ومشاكل الحماية

²⁹ تلقت الهند حوالي ٢٣ مليار دولار أمريكي، والفلبين حوالي ٨ مليارات دولار أمريكي في سنة ٢٠٠٤. ويمثل لبنان واحداً من أكثر البلدان المتلقية للتحويلات للفرد الواحد. وشكلت التحويلات من المواطنين الموجودين ما وراء البحار ٤٨ في المائة من الناتج المحلي الإجمالي في تونغوا، و٢١ في المائة في ساموا، و١٣ في المائة في فانواتو في سنة ٢٠٠٢. وكانت حصة تحويلات المهاجرين في الناتج القومي الإجمالي في ٢٠٠٢-٢٠٠٣، ٦ في المائة في بنغلاديش، و٣,١ في المائة في الهند، و٧ في المائة في باكستان، و٦,٥ في المائة في سري لانكا، و٨,٦ في المائة في الفلبين، و٤,٧ في المائة في إندونيسيا و١,٨ في المائة في تايلند. انظر:

IOM: *World Migration 2005*, op. cit., p. 269; ADB: *Responding to the priorities of the poor: A Pacific strategy for the Asian Development Bank 2005-2009*, p. 48; and World Bank: *Global Development Finance 2005: Mobilizing finance and managing vulnerability* (Washington, DC, 2005), pp. 28-29.

³⁰ تضم باكستان والهند كل على حدة أكثر من مليون مهاجر غير نظامي، وليست أعداد المهاجرين غير النظاميين في المملكة العربية السعودية وتايلند وماليزيا أقل من ذلك العدد بكثير.

تزايد عمليات التهريب والاتجار أيضاً

في حال اضطر العمال غير النظاميين إلى السفر مسافات طويلة، غالباً ما يلجؤون إلى خدمات المهريين الذين يخبئونهم في شاحنات أو سفن أو يزودونهم بمستندات مزورة أو يرشون المسؤولين عن دائرة الهجرة. وعملية "تهريب المهاجرين" هي مساعدة شخص ما على أن يدخل بطريقة غير قانونية دولة لا يحمل هذا الشخص جنسيتها أو ليس مقيماً فيها بصفة دائمة، مقابل الحصول، بطريقة مباشرة أو غير مباشرة، على منفعة مالية أو مادية³¹. ومن ناحية أخرى، يشمل الاتجار اللجوء إلى العنف أو الإكراه أو الغش لاستغلال العمال، لا سيما بمعاملة الناس كأنهم سلع، وهو لا يستدعي بالضرورة عبور الحدود الدولية، بالرغم من أن نفس الأشخاص أو العصابات غالباً ما تكون ضالعة في عمليات التهريب والاتجار على السواء. والمهاجرون المتجر بهم هم في الواقع الضحية وينبغي ألا يكونوا عرضة للملاحقة الجنائية³². وتعني طبيعة هذه الظاهرة أن لا وجود لأية إحصاءات موثقة. ولكن أحد أهم أسباب القلق بالنسبة للاتجار هو أن النساء والفتيات هن أكثر عرضة من الرجال والفتيان لعمليات الاتجار، لا سيما في أعمال الدعارة والاستغلال الجنسي، والاستغلالهن كذلك في العمل وفي أشكال الرق المعاصرة.

الإبقاء على الطابع المؤقت للهجرة المؤقتة هو مصدر قلق رئيسي للحكومات، وغالباً ما يؤدي إلى اتخاذ تدابير تنتهك مبادئ منظمة العمل الدولية

يقوم نظام الهجرة الإقليمية إلى حد كبير على السياسات المؤقتة للعمال الأجانب. وباستثناء أستراليا ونيوزيلندا، لا يعتبر أي بلد في الإقليم أنه مفتوح أمام الهجرة الدائمة إلا بالنسبة للمواطنين ذوي المؤهلات العالية أو لأفراد أسرهم. وحيثما تسمح السياسات الرسمية، يُعطى العمال الأجانب غير المهرة رخصة عمل لمدة سنة واحدة يمكن تجديدها. وبطبيعة الحال، تتعارض هذه السياسات مع مصلحة العمال المهاجرين في البقاء مدة أطول في وظائف أفضل أجراً ومع مصلحة أصحاب العمل في الاحتفاظ بالعمال المدربين. واستبعاد العمال المهاجرين المؤقتين من الانضمام إلى نظم الضمان الاجتماعي وربطهم بأصحاب عمل معينين وتقييد حراكهم ببعض المواقع وعدم السماح بجمع شمل العائلة، ليست سوى جزء يسير من التدابير التي تتخذ عادة لتوهين عزيمة العمال المؤقتين على المكوث مدة أطول.

تبقى الهجرة عملية محفوفة بالمخاطر ومكلفة بالنسبة للعمال

بشكل عام، كانت هجرة العمال الآسيويين من تنظيم وسطاء من القطاع الخاص أكثر منها من جانب وكالات توظيف تديرها الدولة. وإعطاء عمليات الهجرة طابعاً تجارياً بدرجة عالية في آسيا، وهو أمر لا يوجد في مناطق أخرى، يفسر الانتشار السريع للنظام وفعالته النسبية. لكن المشاكل الجسيمة المتعلقة بالاحتيايل والاستغلال جعلت الهجرة عملية باهظة التكلفة ومحفوفة بالمخاطر بالنسبة للكثير من العمال المهاجرين. والاتفاقات المبرمة بين الحكومات بشأن العمل والتي تشمل توريد العمال المهاجرين وتأمين حمايتهم تمثل استثناءً أكثر مما تمثل القاعدة. وقد 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. أما بلدان المنشأ التي اتخذت من طرف واحد على سبيل المثال خطوات لوضع معايير الحد الأدنى للأجور بالنسبة لمواطنيها فقد وجدتهم خارج السوق.

حماية الحقوق الأساسية للعمال المهاجرين

إن الحق في التنظيم والمفاوضة الجماعية غالباً ما يكون مرفوضاً للعمال المهاجرين عند توقيع عقود الاستخدام أو بموجب الاتفاقات التي تبرمها حكوماتهم. وغالباً ما تكون إمكانية البحث عن عمل أفضل مرفوضة للعمال المهاجرين بسبب وجود قيود على تغيير صاحب العمل. وفي بعض البلدان، يجد العمال المهاجرون أنفسهم في وضع من الرق الفعلي وذلك لأن أصحاب العمل يستولون على جوازات سفرهم ومستندات السفر الخاصة بهم عند وصولهم، وهذا أمر يجري التفاوض عنه على نطاق واسع بالرغم من وجود سياسات منافية لذلك. وفي بعض الحالات تسمح اللوائح للعاملة المهاجرة بالمكوث في البلد والعمل فيه شريطة ألا تحمل.

شروط الاستخدام

إن الوضع القانوني أو النظامي للمهاجر لا يكون دائماً ضماناً يحميه من التمييز والاستغلال والمخاطر التي قد تتعرض لها صحته وسلامته. وقد أظهرت دراسات مختلفة أن العمال

³¹ بروتوكول مكافحة تهريب المهاجرين عن طريق البر والبحر والجو، الذي يستكمل اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الحدود الوطنية (٢٠٠٢)، والذي اعتمده الجمعية العامة في ١٥ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٠.

³² بروتوكول منع وقمع ومعاقبة الاتجار بالأشخاص، لا سيما النساء والأطفال، المكمل لاتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الحدود الوطنية (٢٠٠٠)، والذي اعتمده الجمعية العامة في ١٥ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٠.

المهاجرين في بلدان عديدة يتلقون أجوراً أدنى (تصل في الغالب إلى أقل من النصف) من أجور العمال المحليين، وغالباً ما يجرمون من استحقاقات أخرى مثل حماية الحد الأدنى للأجر والإجازة. وذلك إضافة إلى استبعادهم في كثير من الأحيان من المستحقات والإعانات المتاحة في إطار خطط الضمان الاجتماعي في بلدانهم الأصل كما في البلدان التي يعملون فيها. وغالباً ما تعاني العاملات المهاجرات من ساعات العمل الطويلة أو من العمل ساعات إضافية من دون أجر ومن الحرمان من أيام الراحة في نهاية الأسبوع، ومن الاعتداءات الجسدية وحتى الجنسية في غالب الأحيان، وذلك بسبب تمركزهن الكبير في القطاعات الاقتصادية الأقل تنظيماً. ولم تقف الحكومات مكتوفة الأيدي إزاء هذه المشاكل ولكن القليل منها فقط لديه نظم قائمة (مثل تفتيش العمل) لرصدها وإيجاد حلول لها.

■ **قضايا الضمان الاجتماعي**

إن العمال المهاجرين محرومون أيضاً فيما يخص الضمان الاجتماعي. فقد لا يستفيدون من الإعانات على المدى الطويل حتى وإن توفر لديهم عدد السنوات المطلوبة ليكونوا أهلاً لذلك. لأن معظم البلدان المضيفة تسعى إلى تعزيز الطابع المؤقت لبقائهم. وحتى عندما يدفعون اشتراكات في خطط الضمان الاجتماعي حين يعملون في البلد المضيف، فإن هناك غالباً مشاكل تتعلق بعدم إمكانية نقل الإعانات عند عودتهم إلى بلدان منشئهم. وقد تكون هناك عوائق أمام العمال القادرين على الاستمرار في الاشتراك في خطط الضمان الاجتماعي في بلدانهم بينما هم يعملون في الخارج.

المرفق: تفسير عامل المرونة في العمالة

عند النظر في الجدول ٣-٢، من المهم الإشارة إلى أن إجمالي عامل المرونة في العمالة لا يقبل المقارنة مباشرة مع عامل المرونة في العمالة حسب القطاع. فإجمالي عامل المرونة يُحسب باستخدام البيانات المتعلقة بالعمالة الإجمالية ومجموع الناتج المحلي الإجمالي (بالوحدات النقدية المحلية الثابتة)، في حين أن عامل المرونة حسب القطاع يُحسب باستخدام البيانات المتعلقة بالعمالة حسب القطاع والقيمة المضافة في القطاع (بالوحدات النقدية المحلية الثابتة). وتختلف الأرقام المتعلقة بالقيمة المضافة في القطاع عن مجموع الناتج المحلي الإجمالي من حيث كونها لا تشمل قيمة المدخلات الوسيطة. ويقابل كل مجموع إقليمي فرعي وكل مجموع إقليمي المتوسط المرجح للبلدان في الإقليم المعني. ومن أجل ذلك رُجِحَ عامل المرونة في العمالة في البلد بالعمالة (إما العمالة الإجمالية أو العمالة في القطاع ذي الصلة)، ورجّحت معدلات نمو القيمة المضافة بالقيمة المضافة في البلد (بمقدار ٢٠٠٠ دولار ثابت) في القطاع ذي الصلة ورجّحت معدلات نمو الناتج المحلي الإجمالي للبلد بحصص تعادل القوة الشرائية في الناتج العالمي.

ويبين الجدول أدناه كيف يمكن تفسير عامل المرونة في العمالة. ويطابق الجدول التفسيرات التي يمكن القيام بها عندما يطابق الناتج العمالة بدقة (على سبيل المثال، الناتج الإجمالي والعمالة الإجمالية، أو القيمة المضافة في الزراعة والعمالة في الزراعة).

نمو الناتج المحلي الإجمالي		عامل المرونة في العمالة
نمو الناتج المحلي الإجمالي السلبي	نمو الناتج المحلي الإجمالي الإيجابي	
(+) نمو العمالة	(-) نمو العمالة	$\varepsilon < 0$
(-) نمو الإنتاجية	(+) نمو الإنتاجية	
(-) نمو العمالة	(+) نمو العمالة	$0 \leq \varepsilon \leq 1$
(-) نمو الإنتاجية	(-) نمو الإنتاجية	
(-) نمو العمالة	(+) نمو العمالة	$\varepsilon > 1$
(+) نمو الإنتاجية	(-) نمو الإنتاجية	

المصدر:

S. Kapsos: "The employment intensity of growth: Trends and macroeconomic determinants", Employment Strategy Paper 2005/12 (Geneva, ILO, 2005).

ويمكن تفسير خلايا الجدول كالتالي:

- يبين الإطار العلوي على اليمين أنه في البلدان ذات النمو الإيجابي للنتائج المحلي الإجمالي، يكون عامل المرونة السلبي في العمالة مطابقاً لنمو سلبي للعمالة ونمو إيجابي للإنتاجية. وعلى سبيل المثال، في اقتصاد ينمو بنسبة ٢ في المائة في السنة مع عامل مرونة في العمالة يبلغ -٠,٢، يكون المعدل المتوسط لنمو العمالة حوالي -٠,٤ في المائة في حين يكون المعدل المتوسط لنمو الإنتاجية ٢,٤ في المائة.
- يبين الإطار الموجود في الوسط على اليمين أنه في الاقتصادات ذات النمو الإيجابي للنتائج المحلي الإجمالي يكون عامل المرونة الذي يتراوح بين صفر و ١ مطابقاً لعمالة إيجابية ونمو الإنتاجية وعامل مرونة أعلى في هذا السياق يقابل نمو ذي كثافة أكثر في العمالة (إنتاجية أدنى). وبالتالي فإن اقتصاداً ينمو بنسبة ٢ في المائة في السنة مع عامل مرونة في العمالة يبلغ ٠,٦، يشهد نمواً سنوياً للعمالة يبلغ في المتوسط حوالي ١,٢ في المائة ونمواً سنوياً للإنتاجية يبلغ في المتوسط ٠,٨ في المائة. ويمثل هذا الإطار عموماً الوضع المثالي، حيثما يسير نمو الوظائف جنباً إلى جنب مع مكاسب الإنتاجية.
- يبين الإطار السفلي على اليمين أنه في الاقتصادات ذات النمو الإيجابي للنتائج المحلي الإجمالي يكون عامل المرونة الذي يفوق ١ مطابقاً لنمو إيجابي للعمالة ونمو سلبي للإنتاجية.
- تشير الأطر الثلاثة في العمود الموجود على اليسار إلى أن تفسير عامل المرونة في العمالة مقابل نمو العمالة ونمو الإنتاجية هو العكس تماماً في الحالات التي يكون فيها نمو الناتج المحلي الإجمالي المطابق له سلبياً.

٤ - تحقيق العمل اللائق في آسيا

إذا انتهزنا الفرص وتصدينا للتحديات التي وُصفت في الفصول السابقة يمكننا جعل العمل اللائق حقيقة واقعة في آسيا. وسيركز هذا الفصل على الطريقة التي يمكن بها للهيئات المكونة لمنظمة العمل الدولية أن تقوم بذلك بأسلوبها الخاص ومن خلال التعاون الإقليمي والشراكات الاستراتيجية. كما يسلط الضوء على اعتبارات السياسة والبرنامج على المستويات الوطنية و(شبه) الإقليمية والعالمية المتعلقة بالجوانب الرئيسية الخمسة التي تعد أساسية لتحقيق العمل اللائق في آسيا، وهي: تعزيز نمو الإنتاجية ونمو العمالة اللائقة على السواء؛ النهوض بالوظائف اللائقة لصالح الشباب؛ إدارة هجرة اليد العاملة؛ تكييف إدارة سوق العمل وتحديثها؛ توسيع تغطية الحماية الاجتماعية لتشمل بشكل خاص الاقتصاد غير المنظم. وقد عرّفت الهيئات المكونة لمنظمة العمل الدولية هذه الجوانب بأنها المجالات التي تريد أن تركز عليها المناقشة في الاجتماع الإقليمي الآسيوي الرابع عشر.

القدرة التنافسية والإنتاجية والوظائف اللائقة في سياق يتسم بالعولمة

بيّن الفصل ٢ ترتيب البلدان الآسيوية حسب مؤشر القدرة التنافسية للنمو ومؤشر القدرة التنافسية للأعمال. وأبرز الفصل ٣ الروابط بين نمو الناتج المحلي الإجمالي ونمو العمالة ونمو إنتاجية العمل. ويوضح الإطار ٤-١ إنتاجية العمل.

يبين الجدول ٤-١ النمو الهائل في إنتاجية العمل في آسيا بين سنتي ١٩٩٥ و ٢٠٠٥. فقد ارتفعت إنتاجية العمل بحوالي ٤٠ في المائة في آسيا مقارنة مع ١٤ في المائة في بقية أنحاء العالم. وسُجل أسرع ارتفاع في شرق آسيا، ويليه جنوب آسيا. وسجلت الدول العربية وحدها انخفاضا في إنتاجية العمل على مدى تلك الفترة.

نمو هائل في إنتاجية
العمل لكن المنافع
متفاوتة بالنسبة للعمال

لكن ما هو أساسي هو كيف توزع مكاسب الإنتاجية بين أرباح أصحاب رأس المال وتحسين ظروف عمل وأجور العمال. وحتى الآن كانت المنافع مخالفة لمصلحة العمال.

ومن المسلم به أنه في تلك البلدان التي تشكل البلدان المصدرة الرئيسية كانت هناك زيادات كبيرة في الأجور الحقيقية للتصنيع. وعلى سبيل المثال، منذ عام ١٩٩٠ ارتفعت الأجور الحقيقية للتصنيع إلى أكثر من الضعف في الصين (حيث ارتفعت الإنتاجية بحوالي ٦,٣ في المائة سنويا)، في حين ارتفعت هذه الأجور في بعض البلدان الأخرى الموجهة نحو التصدير من بلدان شرق آسيا وجنوب شرق آسيا إلى ما بين ٣٠ و ٤٠ في المائة. بيد أن ما يستحق الذكر هو أن ارتفاع الأجور، لكن بوتيرة بطيئة أو بمعدل نمو أقل من معدل نمو الإنتاجية، مثل في الحقيقة سمة مميزة للاقتصادات الإعجازية في شرق آسيا الموجهة نحو الصادرات. وكان تقييد نمو الأجور وسيلة لضمان القدرة التنافسية الخارجية لصناعات التصدير...^١ وفي جنوب آسيا وبعض البلدان الجزرية في المحيط الهادئ كانت الأجور الحقيقية للتصنيع مستقرة.

وما يكتسي أهمية كذلك هو أن مكاسب الإنتاجية لم تُترجم إلى ساعات عمل أقل أو ظروف عمل أفضل. فالمخاطر التي تهدد السلامة والصحة المهنيين ما زالت جسيمة، إن لم تكن في تزايد، لا سيما في المنشآت الصغيرة والمتوسطة. وما زال العمال في آسيا النامية يعملون ساعات أطول من

¹ أنظر:

ILO: *Labour and social trends in Asia and the Pacific 2006: Progress towards decent work* (forthcoming).

² أنظر:

. ILO: *World Employment Report 2004-05: Employment, productivity and poverty reduction* (Geneva, 2005), p. 98.

الساعات التي يؤديها نظراؤهم في باقي أنحاء العالم. ومن بين البلدان التي تتوفر بيانات بشأنها، يعمل أكثر من ٣٥ في المائة من المستخدمين ٥٠ ساعة أو أكثر أسبوعيا في كمبوديا وجمهورية كوريا ومنغوليا وباكستان وسنغافورة وتايلند. وفي بنغلاديش وسري لانكا والفلبين وفيتنام واليابان يعمل ما بين ٢٠ و ٣٠ في المائة من القوة العاملة أكثر من ٥٠ ساعة في الأسبوع^٣.

الإطار ٤-١

ما هي إنتاجية العمل؟

تقيس الإنتاجية بشكل عام كيفية استخدام الموارد استخداما فعالا. والتعريف الأساسي لإنتاجية العمل هو الناتج، أو القيمة المضافة، مقسم على مقدار العمل الذي استخدم لتوليد الناتج. ويحيل هذا الفصل إلى الناتج السنوي للفرد المستخدم.

وإنتاجية العمل، بالرغم من اسمها، تزداد عندما ترتفع القيمة المضافة من خلال تحسين الاستخدام والتنسيق وما إلى ذلك، لكل عوامل الإنتاج. ويمكن أن ترتفع القيمة المضافة عندما تعمل اليد العاملة على نحو أكثر ذكاءً أو جدية أو سرعة أو بمهارات أفضل، لكنها ترتفع أيضا باستخدام المزيد من الآلات أو أفضلها أو الحد من الهدر في المواد الإضافية أو إدخال الابتكارات التكنولوجية. وفي الواقع فإن أي عامل غير عامل اليد العاملة يرفع من القيمة المضافة سوف يزيد إنتاجية العمل. فلنأخذ على سبيل المثال تحسنا في نوعية المنتج يسمح ببيع سلعة بسعر أعلى، حتى وإن لم يكن هناك أي تغيير في عدد السلع المنتجة. وبالتالي فإن مصطلح "إنتاجية العمل" صحيح من حيث أن أي تغيير لا يطرأ على اليد العاملة ويرفع من القيمة المضافة يجعل العمال أكثر إنتاجية، لكن المصطلح مضلل شيئا ما من حيث أنه يصف الإنتاجية بصفة عامة وليس الإنتاجية التي يكون العمال ضالعين فيها تحديداً. فمثلاً، من شأن حصول مزارع على التدريب أن يحسن إنتاجيته. لكن استخدام مزارع لطريق أنشئت حديثا تسهل عليه الذهاب إلى السوق من شأنه أيضا أن يحسن إنتاجيته.

وهناك تنوع كبير في إنتاجية العمل بين بلدان مختلفة في العالم، ويرجع ذلك إلى مجموعة من العوامل، معظمها مرتبط بشكل مباشر أو غير مباشر بمستوى التنمية الاقتصادية في البلد المعني. ومن المهم التشديد على أن الاختلافات في مستويات إنتاجية العمل ليست لها في الأساس أية علاقة بالاختلافات في مقدار مشقة العمال في العمل - بل هي، على العكس من ذلك، تشير في غالب الأحيان إلى الاختلافات في ظروف العمل. فيمكن أن يعمل عامل فقير في اقتصاد نام لساعات طويلة، بمشقة وفي ظروف مادية سيئة، لكن رغم ذلك تكون إنتاجية عمله ضعيفة وبالتالي يتلقى أجرا متدنياً لأنه يفتقر إلى الوصول إلى التكنولوجيا أو التعليم أو غير ذلك من العوامل اللازمة لرفع الإنتاجية، في حين قد يكون لعمال في اقتصاد متقدم جداً، إنتاجية أعلى رغم ساعات عمله الأقل نسبياً.

المصدر:

ILO: World Employment Report 2004-05: Employment, productivity and poverty reduction (Geneva, 2005), p.28.

الجدول ٤-١ إنتاجية العمل في الفترة ١٩٩٥-٢٠٠٥

الأقاليم	إجمالي النمو	متوسط النمو السنوي
شرق آسيا	87.8	6.5
جنوب شرق آسيا والمحيط الهادئ	16.8	1.6
جنوب آسيا	38.9	3.3
الاقتصادات الصناعية المتقدمة	15.4	1.4
الدول العربية	-0.9	-0.1
مجموع آسيا	39.9	3.4
العالم	22.9	2.1
العالم بدون آسيا	14.3	1.3

المصدر:

ILO: Global Employment Trends Model 2005; World Bank: World Development Indicators 2005; IMF: World Economic Outlook Database 2005.

³ أنظر: ILO: Labour and social trends in Asia and the Pacific 2005 (Bangkok, 2005), p. 23.

أهمية مكاسب الإنتاجية

كما جرى التوضيح في الفصل ٣ (الجدول ٣-٢) لم يكن نمو العمالة متسقا مع النمو الاقتصادي ومكاسب الإنتاجية في آسيا. وإن القلق إزاء المعاوضة بين نمو الإنتاجية وخلق وظائف لائقة هو أمر مفهوم. فتزايد الإنتاجية والوظائف يمكن أن يكون، بل غالبا ما يكون، مترابطين ارتباطا عكسيا. فقد تُفقد وظائف نتيجة لتحسن الإنتاجية. ويقدم لنا التاريخ الكثير من الأمثلة على التغيرات التكنولوجية المدخرة لليد العاملة، التي تتيح للشركات إنتاج نفس الناتج أو أكثر منه بمدخل يد عاملة أقل. لكن هذه الشواغل ينبغي ألا تقضي إلى استنتاج مفاده أن البلدان النامية ينبغي أن تهمل تعزيز الإنتاجية. ولا يمكن اعتبار التشديد على أهمية مكاسب الإنتاجية مغالاة وذلك للأسباب التالية^٤:

- أولاً، إن نمو الإنتاجية هو المصدر الأساسي للنمو في مستويات المعيشة. ويمكن توزيع جزء من مكاسب الإنتاجية على العمال في شكل أجر/دخل أعلى أو وقت عمل أقل وتحسين أوضاع العمل أو الأمرين معاً. فضلاً عن ذلك، عندما يرتفع معدل النمو الاقتصادي تعود في العادة "حصّة الأسد" من معدل النمو الأعلى هذا إلى تحسين الإنتاجية.
- ثانياً، ومما يكتسي أهمية كبيرة هو أن نمو الإنتاجية يمثل سبيلاً مستداماً للتخلص من ظاهرة فقر العاملين. وكما جرى التأكيد عليه في الفصل السابق، ليس غياب النشاط الاقتصادي هو مصدر فقر العاملين، وإنما الطبيعة الإنتاجية الأدنى لهذا النشاط الاقتصادي. فالفقراء فقراء لا لأنهم لا يعملون وإنما هم فقراء بسبب الإنتاجية الضعيفة والأجور المتدنية لعمالهم.
- ثالثاً، لا يمكن لأية منشأة تعمل في الأسواق العالمية، بغض النظر عن المكان الذي تتمركز فيه، أن تتحمل ضياع الزيادات في الإنتاجية. ومع التعرض للمنافسة العالمية بشكل خاص تتراجع استقلالية الشركات فيما يخص انتقاء واختيار تكنولوجيات الإنتاج. وإنتاج النواتج نفسها، فإن الكثافة الرأسمالية في التقنيات لا تكون في الغالب مختلفة جداً في البلدان الصناعية والنامية. وتسمح مكاسب الإنتاجية التي تأتي من كثافة رأس المال، للمنشآت في الأسواق التنافسية بتخفيض أسعارها وهي بالتالي الوسيلة الرئيسية التي تقوي بها المنشآت قدرتها التنافسية. وإلى جانب ذلك، تؤدي مكاسب الإنتاجية إلى تكاليف أدنى لوحدة الإنتاج وبالتالي إلى أرباح أعلى يمكن استثمارها من جديد وكذلك توزيعها على العمال في شكل أجور أعلى أو وظائف أكثر، وعلى أصحاب المصالح أيضاً في شكل حصص في الأرباح.

■ رابعاً، إن آثار نمو الإنتاجية على إزاحة العمالة لا مفر منها في بعض الحالات. بيد أنه على المدى الطويل، وبشكل عام، لا ضرورة للمعاوضة بين نمو الإنتاجية ونمو العمالة. ويمكن لمكاسب الإنتاجية أن تكون إيجابية من خلال الاقتصاد الكلي بحيث يمكن موازنة فقدان الوظائف في مكان ما بخلق وظائف في مكان آخر، كما يمكن تعويض فقدان الوظائف في قطاع ما باكتساب وظائف في قطاع آخر. ويمكن أن تؤدي 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.

آثار مكاسب الإنتاجية
على إزاحة العمالة لا
مفر منها في بعض
الحالات لكن بالنسبة
للاقتصاد ككل لا يستدعي
الأمر خسارة الوظائف

تعزيز نمو الإنتاجية ونمو العمالة معاً

إن التحدي الرئيسي بالنسبة للبلدان النامية هو بالتالي كيفية تعزيز نمو الإنتاجية والقدرة التنافسية دون التضحية بالوظائف اللائقة والعكس بالعكس. وينبغي أن تنطوي استراتيجية ترمي إلى زيادة الإنتاجية والعمالة معاً على المدى الطويل على "مكونين مزدوجين للاستثمار في قطاعات الاقتصاد المتنامية بصورة دينامية، وفي الوقت ذاته بناء القدرات في القطاعات التي تستخدم السواد الأعظم من اليد العاملة. وإقامة الروابط في سلاسل التوريد بين هذين العنصرين إنما هي آلية من آليات ذلك"^٥.

^٤ أنظر: ILO: World Employment Report 2004-05, op. cit., pp. 96-99.

^٥ المرجع نفسه، ص ١٣.

الاستثمار في القطاعات المتنامية بصورة دينامية: الخدمات والأنشطة غير التقليدية في الزراعة

ويمكن أن تشمل القطاعات الدينامية قطاع الخدمات الذي يمثل، على نحو ما هو مبين في الفصل السابق، أسرع القطاعات نمواً في الإقليم الآسيوي. إلا أن العمالة في قطاع الخدمات تقوم على طرفي طيف العمل اللائق. ويمكن أن تدل زيادة العمالة في قطاع الخدمات إما على انتقال ناجح للاقتصاد إلى مستويات أعلى من الإنتاجية وإما على ارتفاع عدد الأشخاص العاطلين عن العمل جزئياً في الخدمات ذات الإنتاجية المنخفضة، من قبيل التجارة الصغيرة والخدمات الشخصية.

والخدمات مثل السفر والسياحة وتنمية الإسكان والعقارات والبيع بالتجزئة والتوزيع والتعليم والصحة، كلها قطاعات يمكن خلق عدد كبير نسبياً من الوظائف المنتجة فيها. وشدد الفصل ٢ أيضاً على إمكانات الخدمات القائمة على تكنولوجيا المعلومات. وللدخول إلى هذه الأسواق الجديدة هناك بعض الاشتراطات الأساسية، وهي تشمل 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 أية استراتيجية مخصصة لتنفيذ تكنولوجيا المعلومات والاتصالات بصورة فعالة على التوفيق بين بنى مؤسسية وصناعية وخاصة بتنظيم العمل وبيّن علاقات صناعية سليمة بغية التأثير إيجابياً في القدرة التنافسية والنمو والعمالة اللائقة.

روابط أمامية وخلفية في سلاسل التوريد تستطيع النهوض بالإنتاجية والعمالة

ولا بد من توافر روابط أمامية وخلفية في سلاسل التوريد فيما بين القطاعات سريعة النمو وتلك القطاعات التي تهيمن عليها اليد العاملة. ويشكل القطاع المتنامي لتكنولوجيا المعلومات والاتصالات في الهند خير مثال على ذلك. ففي الوقت الحاضر يستخدم القطاع تكنولوجيا المعلومات والاتصالات في الهند زهاء ٨٠٠ ٠٠٠ شخص، ومن المتوقع أن يرتفع هذا الرقم ليصل إلى مليوني شخص بحلول عام ٢٠٠٨ - لكن لا يمثل هذا الرقم سوى ٠,٥ في المائة من القوى العاملة البالغة ٤٠٠ مليون شخص^٦. وفي الفلبين سجل تطور أنشطة مراكز الاتصال معدلات نمو عالية جداً لكن لا يُتوقع أنه سيحل مشاكل العمالة في البلد، إذ يتم انتقاء ٤ في المائة فقط من مقدمي طلبات العمل والكثير منهم من خريجي الجامعات وهم يتقنون اللغة الإنكليزية، وشغل وظيفة في مركز للاتصالات تعد بالنسبة لهم شكلاً من أشكال البطالة الجزئية^٧. وبالتالي فإن التحدي المائل هو توسيع نطاق قطاع تكنولوجيا المعلومات والاتصالات وفي الوقت نفسه توثيق الروابط مع القطاعات الأخرى في الاقتصاد - أي القطاعات التي تستخدم أغلبية العمال.

ويشكل تجهيز الأغذية صناعة أخرى تتسم بكثافة اليد العاملة، عرفها محللو السوق على أنها ذات إمكانات كبيرة في التوسع على المستويين المحلي والدولي. ويمكن أن تكون كذلك سلسلة مهمة للقيمة المضافة من الزراعة الريفية إلى الأسواق الحضرية والدولية. لكن في الهند يمثل إنتاج الفواكه والخضار المجهزة أقل من ٢ في المائة مقارنة مع ٣٠ في المائة في تايلند و٨٠ في المائة في ماليزيا^٨. وتشمل العوامل التي تحول دون توسع صناعة تجهيز الأغذية في الهند ما يلي: زراعة أنواع تقليدية من المنتجات الزراعية غير المناسبة للتجهيز؛ الافتقار إلى الهياكل الأساسية للحفاظ بعد الحصاد ومراقبة واختبار الجودة؛ الافتقار إلى مرافق التخزين ومرافق حديثة للتجهيز والتعبئة؛ الافتقار إلى وسائل نقل كافية.

عدم إهمال القطاعات التي يعمل فيها أغلبية الناس وإبلاء الانتباه لظروف العمل ولشواغل السلامة والصحة المهنيين

وقد لا تكون استراتيجية الاستثمار فقط في القطاعات الدينامية سعياً إلى "تحقيق قفزة"، كافية للحد من الفقر، ويرجع ذلك بصفة أساسية إلى أن أسرع القطاعات نمواً قد لا تكون في أكثر الأحيان القطاعات التي يُستخدم فيها أغلبية الناس. فعدم التيقن من تأثير الاستثمار الأجنبي المباشر في العمالة، على نحو ما نوقش في الفصل ٢، يؤكد أهمية عدم إهمال القطاعات المحلية. وينبغي للبلدان النامية ألا تتركب خطأ السعي إلى اجتذاب الاستثمار الأجنبي المباشر إلى حد الاستخفاف بالقطاعات المحلية (ناهيك عن التضحية بظروف العمل اللائقة وحمايةعاملات).

⁶ المرجع نفسه، ص ١٠٩.

⁷ أنظر:

ADB: *Labor markets in Asia: Promoting full, productive and decent employment* (Manila, 2005), p. 76.

⁸ أنظر:

K. Sundaram and S.D. Tendulkar: *The working poor in India: Employment-poverty linkages and employment policy options*, Issues in employment and poverty Discussion Paper No. 4, ILO Recovery and Reconstruction Department (Geneva, ILO, 2002).

ويمثل التركيز على القطاعات التي تستخدم أغلبية العمال أحد السبل الكفيلة بتحقيق التوازن بين العمالة والإنتاجية على المدى المتوسط والطويل على السواء. ويعني هذا الأمر بالنسبة للبلدان النامية الآسيوية الاستثمار في قطاعات النمو الاستراتيجية من خلال اكتساب المعرفة المعمقة 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 أيضاً بدون شك تحسين ظروف العمل والسلامة والصحة المهنيين وترويج مدونة ممارسات منظمة العمل الدولية بشأن فيروس نقص المناعة البشرية/ الإيدز وعالم العمل، لأن معايير السلامة والصحة الرديئة تشكل في أماكن عمل كثيرة تهديداً بالغاً يترتب بالإنتاجية.

وتظل الزراعة في جنوب آسيا وأجزاء من جنوب شرق آسيا مصدر دخل رئيسي لشريحة واسعة جداً من السكان، كما أن الفقر في الغالب ظاهرة ريفية. ولذا فإن تحسين الإنتاجية في الزراعة ليس مهماً للتنمية الاقتصادية ككل فحسب وإنما أيضاً للحد من الفقر. ويتيح تحسينها فرصاً للعمالة ويمنح الفقراء إمكانية شق طريقهم للخلاص من الفقر. ويصف الإطار ٤-٢ بعضاً من الجهود المبذولة حديثاً في القطاع الخاص من أجل الاستفادة من إمكانيات القطاع الزراعي.

**تحسين الإنتاجية الزراعية
ومنح الفقراء في الأرياف
إمكانيات شق طريقهم
للخلاص من الفقر**

الإطار ٤-٢ استهداف القطاع الزراعي

تستخدم شركات كبرى في الهند الحواسيب لتزويد المزارعين بتقارير عن الطقس خاصة بكل مقاطعة وبمعلومات عن أسعار المحاصيل في السوق وتسدي إليهم المشورة بشأن أساليب الزراعة الحديثة. ويمكن فرادى المزارعين بفضل إتباع المشورة المقدمة إليهم واستخدام بذور هجينة وتوسيع المسافات بين الغرسات واستخدام أفضل السماد 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 عملياتهم لتجهيز الأغذية وتصديرها، إلى جانب بيع الجرارات ومنتجات المستهلك للمزارعين الميسورين. وتخطط إحدى شركات الاتصال لتسويق الفواكه والخضار في الشرق الأوسط وأوروبا. وتقوم شركة أخرى هندية عبر وطنية بزرع الخردل والكرمة للتصدير، فيما يعمل مصنع للسيارات والجرارات في زراعة الذرة والكرمة بموجب عقود لتصديرها إلى أوروبا. ويتطلع جميع هؤلاء إلى رسملة قطاع يعتبره الكثيرون في الوقت الحاضر من أضخم الموارد التي لم تُستغل في الهند - وهو قطاعها الزراعي. ويعيش في الهند حوالي ٦٦٠ مليون شخص من مردود الأرض ويستأثر هذا القطاع بنسبة ٢١ في المائة تقريباً من الناتج المحلي الإجمالي للهند.

وتراهن الشركات على أن توفير تكنولوجيا أفضل وانتقاء أجود المحاصيل يمكن أن يعزز إلى حد كبير الصادرات الزراعية للبلاد. وحتى الآن كان القطاع بنوء تحت ثقل الفقر والهياكل الأساسية السيئة فضلاً عن المزارع الصغيرة وغير المنتجة. وأصدرت الحكومة في الوقت الحاضر سياسات تشمل الإجازات الضريبية للمصدرين الزراعيين، من أجل تحديث القطاع الزراعي.

والتحدي المائل هو أيضاً تغيير عقلية المزارعين الذين لا يزالون حتى اليوم يتخذون قراراتهم إلى حد كبير على أساس الإعانات الخاصة بالحبوب، حتى وإن كانت الحبوب في صادرات الهند قد تراجعت. ولعكس هذا التراجع تحتاج الهند إلى إنتاج مزيد من الزيوت الصالحة للطعام والفاكهة والخضار والأزهار. وتروج شركات القطاع الخاص للتنوع وزيادة الإنتاجية وهي تساعد المزارعين على زيادة عائداتهم ورفع مستوى دخلهم ودعم ثقتهم لجربوا محاصيل تدر عائدات أوفر. وتسعى الشركات الهندية إلى استمالة المزارعين في سبيل تحسين سلسلة الإنتاج ذي القيمة المضافة من أجل تحقيق الأرباح. وتبين هذه الشركات أن بمقدور المزارعين، بفضل زرع محاصيل ذات قيمة أكبر، جني ٦٠٠ دولار أمريكي عوض جني ١٢٥ دولار أمريكي من فدان واحد من الأرز والقمح. وتحظى السلاسل الأجنبية بأنظمة مخففة بشأن تجارة التجزئة في الأغذية، مثل شركات وال-مارت وتيسكو وكارفور، التي ترصد الأسواق الريفية الهندية.

المصدر: R. Moreau and S. Mazumdar: "Green profits", in Newsweek, 14 Mar. 2005, pp. 42-43.

ولاستثمارات القطاع العام المتزايدة في الهياكل الأساسية الريفية، بما فيها الري والنقل الريفي وتزويد الأرياف بالكهرباء، وتوفير التكنولوجيات الجديدة من خلال خدمات الإرشاد الزراعي، دور

أساسي في تحسين إنتاجية ودخل القطاع الزراعي. ولا بد لمثل هذه النفقات العامة الرامية إلى زيادة إنتاجية الزراعة من أن تكون مصحوبة بأصول خاصة، لا سيما الأرض (أو حقوق الأرض). وقد أوضحت التجربة في بلدان مثل جمهورية كوريا أن إصلاح الأراضي له تأثير إيجابي في دخل المزارعين الهامشيين. بيد أن النجاح في هذا القطاع لا يتوقف على الجهود الوطنية فحسب بل أيضاً على المجتمع العالمي. ولا سبيل لأن يسهم هذا القطاع في خلق فرص العمالة والحد من الفقر إلا في إطار عولمة تتسم بقدر أكبر من الإنصاف وتتيح للبلدان الآسيوية النامية إمكانية المشاركة في التجارة العادلة بالمنتجات الزراعية.

النهوض بالقطاع الريفي غير الزراعي

وينبغي أيضاً أن يكون لتحسين الإنتاجية في الزراعة تأثير إيجابي في الاقتصاد غير الزراعي في المناطق الريفية من خلال زيادة الطلب على ناتج هذا الاقتصاد. كما ينبغي أن تُركز جهود مباشرة على تعزيز إنتاجية القطاع الريفي غير الزراعي. وتتضح المنافع التي يمكن أن تأتي من قطاع ريفي حيوي غير زراعي من خلال حالة المنشآت البلدية والقروية في الصين. فمن سنة ١٩٧٨ إلى سنة ١٩٩٦، ارتفع عدد هذه المنشآت من ١,٥ مليون إلى ٢٣,٤ مليون، في حين ارتفع عدد العمال فيها من ٩,٥ في المائة إلى ٢٩,٨ في المائة من مجموع القوى العاملة الريفية^٩.

التعاونيات تضطلع بدور حيوي في التنمية الريفية وفي استئصال الفقر

وتضطلع المنظمات الجماعية التي تضم العمال وصغار الفلاحين، مثل التعاونيات، بدور أساسي في المناطق الريفية. فيمكن أن تقدم التعاونيات خدمات جوهرية مثل التأمين الصحي والائتمانات بالغة الصغر وجل مشتريات البذور والأسمدة والأدوات والتسويق الأفضل. ويمكنها أيضاً أن تعطي لأشد الناس فقراً صوتاً في صنع السياسات المتعلقة بالتنمية الريفية.

سياسات للتنسيق بين القطاعين العام والخاص والتنويع وإعادة الهيكلة

إن المبادرة الخاصة هي المحرك القوي لنمو الإنتاجية ونمو العمالة، و"من المعترف به أكثر فأكثر أن المجتمعات النامية تحتاج إلى وضع المبادرة الخاصة في إطار للعمل العام الذي يشجع إعادة الهيكلة والتنويع والدينامية التكنولوجية بشكل يتجاوز ما من شأن قوى السوق في حد ذاتها أن تولده"^{١٠}. ويؤكد مصرف التنمية الآسيوي أن السياسات الصناعية التي تضعها الحكومات ينبغي أن تلعب "دوراً استراتيجياً ومنسقاً" في إعادة الهيكلة الاقتصادية وتطوير الأنشطة غير التقليدية (في الزراعة أو الخدمات وليس فقط في التصنيع) التي من شأنها أن تساهم في العمالة المنتجة^{١١}.

البيئة المؤاتية لتنمية المنشآت

وينبغي لمثل هذه السياسات الحكومية، ألا تركز على القرارات المتعلقة بالإنتاج والعمالة، بل أن تركز على مراجعة وإلغاء القيود على المبادرات الخاصة والاستثمار - مثل التكاليف الباهظة لإقامة المنشآت، والإجراءات المكلفة والمستهلكة للوقت لبدء المشاريع وتسجيلها والحوافز التي تعيق الضلوع في أنواع معينة من الأعمال. وسوف يكون إلغاء مثل هذه البيروقراطية والحوافز القانونية لصالح المشاريع وخلق فرص العمل على حد سواء.

علاوة على ذلك ينبغي أن تُبذل جهود من أجل تطوير الأسواق والمؤسسات التي من شأنها أن تشجع الاستثمار الخاص. وهناك حاجة إلى المزيد من البحث بغية تحسين فهم الطبيعة والعمليات التي يمكنها تعزيز شراكة فعالة بين الدولة والسوق. وعلى سبيل المثال، سيكون من المفيد جداً تعريف الأنشطة الجديدة في القطاع الخاص، التي يمكن للقطاع العام دعمها وتشجيعها بحوافز والتي تتمتع بإمكانية "التجمع في استثمارات تكميلية أخرى أو التسبب في انتشار المعلومات والتكنولوجيا"^{١٢}.

خلق وظائف أفضل في الاقتصاد غير المنظم والحد من فقر العاملين

بالنظر إلى تعاطم الاقتصاد غير المنظم في كثير من البلدان الآسيوية وإلى المشاكل التي تطرحها عملية التوفيق بين الطلب على اليد العاملة وعرضها في الاقتصاد المنظم فإن الخيار الواقعي هو التركيز على تحويل هذا المجمع الكبير من الإمكانات البشرية إلى مجمع ذي إنتاجية

⁹ أنظر: ADB: *Labor markets in Asia*, op. cit., p. 70.

¹⁰ أنظر:

D. Rodrik: *Industrial policy for the twenty-first century*, Paper prepared for UNIDO (Cambridge, Harvard University, 2004) available at <http://ksghome.harvard.edu/~drodrik/UNIDOSep.pdf>.

¹¹ أنظر: ADB: *Labor markets in Asia*, op. cit., pp. 74-75.

¹² أنظر: D. Rodrik: *Industrial policy for the twenty-first century*, op. cit., p. 23.

أكبر. ومن شأن زيادة إنتاجية العاملين في الاقتصاد غير المنظم وتحسين ظروف عملهم أن يدفعاً قدماً صوب الحد من فقر العاملين.

وتجدر الإشارة إلى بعض العناصر الأساسية الواردة في القرار بشأن العمل 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 أسىء 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^{١٣}. 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 تثني المنشآت في الاقتصاد المنظم عن الانتقال إلى الاقتصاد غير المنظم. كما أنها تساعد المنشآت الجديدة على أن تنطلق 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.
- تتمثل إحدى أولى الأولويات في إقامة إطار قانوني وقضائي ومالي متلاحم من أجل ضمان حقوق الملكية بما يمكن من تحويل الأصول إلى رأسمال منتج عن طريق بيعها أو تأجيرها أو استخدامها كرهن. وينبغي عند إصلاح التشريعات إيلاء اهتمام خاص لعدم المساواة بين الجنسين في حقوق الامتلاك والإشراف على الملكية.
- التشريع أداة هامة للتصدي للقضية الجوهرية وهي قضية الاعتراف بالعمال وأصحاب العمل في الاقتصاد غير المنظم وحمايتهم. ولا بد من إزالة العقبات التي تحول دون ممارسة الحقوق الأساسية والاعتراف بمنظمات عمال ومنظمات أصحاب عمل مشروعة وديمقراطية ومتاحة وشفافة ومسؤولة وقائمة على العضوية في الاقتصاد غير المنظم، لكي تتمكن هذه المنظمات من المشاركة في هياكل الحوار الاجتماعي وعملياته.

تحسين مهارات وقابلية استخدام القوى العاملة

تعد وفرة اليد العاملة وقلة تكلفتها عاملاً إنتاجياً يمنح الكثير من البلدان النامية الآسيوية ميزة نسبية. وبالتركيز على عامل الوفرة يمكن لليد العاملة أن تمثل استراتيجية مثرية للعمالة ومعززة للإنتاجية، إلا أن صانعي السياسات ينبغي أن يسلّموا بما تنطوي عليه هذه الاستراتيجية من قيود وبطابعها المؤقت. أولاً، يمكن أن يكون لليد العاملة الرخيصة تأثير محدود على الميزة النسبية اللازمة لاجتذاب رأس المال الأجنبي. إذ توجد عوامل أخرى لها وقع أكبر في اجتذاب تدفقات الاستثمار الأجنبي المباشر إلى البلاد، بما في ذلك انفتاح سياسات التجارة والاستثمار ونوعية القوة

الميزة التنافسية القائمة على اليد العاملة الوفيرة والرخيصة ميزة مؤقتة

¹³ على سبيل المثال تحتاج الشركات من أجل تأسيس منشأة في إندونيسيا إلى حوالي ١١ إجراء يستغرق ١٢٨ يوم عمل، وإلى ١٢ إجراء و٩٢ يوم عمل في الصين، و١٣ إجراء و٢٧ يوم عمل في جمهورية كوريا، و١٤ إجراء و٤٦ يوم عمل في الفلبين، و١٦ إجراء و١١٢ يوم عمل في فيتنام.

ADB: Asian Development Outlook 2003 (Manila, 2003).

العاملة وإمكانيات السوق المحلية¹⁴. وثانياً، يتضح من المثال المستقى من "الاقتصادات الإعجازية" الآسيوية أن الميزة النسبية القائمة على الاستخدام المكثف للأيدي العاملة الرخيصة وغير الماهرة نسبياً لها طابع سريع الزوال. وقد تقوضت القدرة التنافسية لهذه الاقتصادات لأن بلداناً 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 وارتقت سلم سلاسل القيمة. ولم تسهم هذه الاستراتيجية فقط في الحفاظ على القدرة التنافسية بل أسهمت أيضاً في الفوز بنصيب أوفر من منافع العولمة. أما البلدان التي تحاول استغلال ميزات النسبية القائمة على اليد العاملة قليلة التكلفة من خلال تقييد الأجور فقد تجد نفسها في نهاية المطاف في حلقة مفرغة للإنتاجية الضعيفة، والتدريب الناقص وقلة الوظائف ذات المهارات - وتكون بالتالي غير قادرة على التنافس بشكل فعال في أسواق المنتجات كثيفة المهارات.

نوعية اليد العاملة هي المهمة

إن اتخاذ تدابير ترمي إلى تعزيز نوعية عرض رأس المال البشري لأمر أساسي. وإن أحد المصادر الأولية لنمو الإنتاجية هو الاستعداد التكنولوجي والابتكار، اللذان يتطلبان دورهما قوة عاملة متعلمة جيداً وماهرة. وقد أشار المنتدى الاقتصادي العالمي إلى أن من بين العوامل التي تحدد الإنتاجية والقدرة التنافسية أصبح التعليم واكتساب المهارات المناسبة ومستوى تدريب اليد العاملة أكثر فأكثر عوامل مهمة في السنوات الأخيرة¹⁵. وهناك المزيد من البلدان التي تشدد على "الاقتصاد القائم على المعرفة" و"نظم العمل العالية الأداء" التي تؤكد أهمية رأس المال البشري وتنظيمه كمصدر لنمو الإنتاجية وللميزة التنافسية. كما تسهم العلاقات الجيدة بين أصحاب العمل والعمال وآليات الحوار الاجتماعي في حفز الابتكار في مكان العمل.

تعزيز قابلية تدريب العمال وقابلية استخدامهم

"إن عالم اليوم يتطلب منظمات مصممة على أساس نظم قائمة على المهارات، تتكيف بسرعة مع الظروف الجديدة وتتجاوب مع كون طبيعة ومضمون الوظائف والمهارات المطلوبة يتغيران بوتيرة سريعة للغاية في ظل العولمة"¹⁶. ولكي يجد العمال وظائف لائقة، فهم بحاجة إلى أن يكونوا مجهزين بطيف واسع من المهارات التي تمكنهم من التنقل في مجموعة الفرص التي تظهر في سوق العمل. وفي هذه الظروف تشكل قابلية التدريب أو القدرة الفردية على الاستيعاب عاملاً أهم بكثير من مؤهلات العامل الأساسية ومهاراته المهنية.

وهذا يؤكد أهمية نوع السياسات التعليمية التي يتبناها بلد ما. وغالبا ما يستشهد بالتعليم الابتدائي والثانوي القوي كجزء من النجاح الاقتصادي في اقتصادات شرق آسيا وجنوب شرق آسيا. كما أن هذه الاقتصادات وضعت عدداً من السياسات والبرامج لتعزيز التدريب المهني. فقد استخدمت **جمهورية كوريا وسنغافورة** رسوم التدريب للمساعدة على تمويل مدارس وبرامج التدريب المهني التي تدعمها الحكومة. وفي **ماليزيا**، يجمع مركز بنانغ لتنمية المهارات دروس التدريب التي تقدمها الشركات متعددة الجنسيات للرفقي بمهارات موريديها. وتمنح **تايلاند** تخفيضاً في الضرائب يبلغ ١٥٠ في المائة لصالح نفقات التدريب.

جيل الألفية: وظائف لائقة للشباب

اعتماد منظور دورة الحياة بشأن العمل اللائق

مراحل التكوين في الطفولة والشباب تحدد النجاح أو الفشل في الحياة لاحقاً

إن منظور دورة الحياة مهم لتحقيق العمل اللائق. ويشكل تحديد المراحل الأساسية للحياة عندما يكون الناس عرضة للوقوع في الفقر نقطة الانطلاق لفهم ديناميات حياة المجتمعات الفقيرة وعملها (الشكل ٤-١). وتنشأ الجوانب الدائمة للتنمية الشخصية خلال مراحل التكوين في الطفولة

¹⁴ أنظر:

I. Yussof and R. 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.

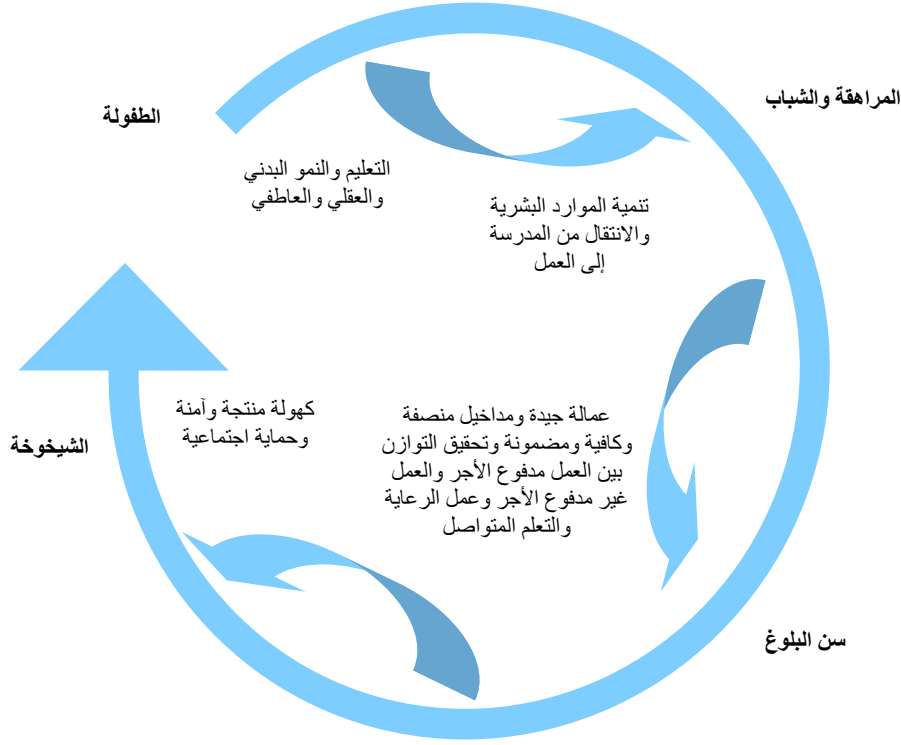
¹⁵ أنظر:

World Economic Forum: *The Global Competitiveness Report 2005-06* (Basingstoke, Palgrave Macmillan Ltd., 2005), p. xiv.

¹⁶ أنظر: ADB: *Labor markets in Asia*, op. cit., p. 77.

والشباب، وهي التي تحدد "النجاح" أو "الفشل" في الحياة لاحقاً. ويمكن أن يحدد الانتقال من الطفولة إلى البلوغ ومن المدرسة إلى العمل بشكل كبير فرص الشخص في الإفلات من قبضة الفقر. فالأطفال العاملون، ولا سيما أولئك الذين يؤدون عملاً محفوفاً بالمخاطر، يصبحون بطبيعة الحال شباباً بالغين لا يتمتعون سوى بأفاق هزيلة للعمل ويعجزون عن تخليص أسرهم من مصيدة الفقر وعن توفير حياة أفضل لأطفالهم أو الإسهام بفعالية في التنمية الوطنية.

الشكل ٤-١ العمل اللائق على مدى دورة الحياة



ويؤكد نهج دورة الحياة أيضاً أنه لا يمكن الفصل بين إعادة الإنتاج الاقتصادي والاجتماعي وأن مفاهيم العمل اللائق وجودة الوظائف يجب أن تعترف بالعمال كنساء ورجال لديهم أيضاً أسر وعليهم مسؤوليات مدنية وتكون في صالح التوافق الأفضل بين العمل مدفوع الأجر والعمل غير مدفوع الأجر. ويراعي هذا النهج أيضاً أن عدداً متزايداً من النساء والرجال يغيرون وظائفهم وأوضاع عملهم وينخرطون في القوى العاملة وبيتعدون عنها في أوقات مختلفة من حياتهم. وعليه، فإن حاجتهم إلى التعلم المتواصل والحماية الاجتماعية للتعامل مع هذه التغييرات باتت أعظم من أي وقت مضى.

العمل والحياة الأسرية

ويسلم منظور دورة الحياة بالحاجة إلى الأمن في ظل التغيير. فالناس يتعرضون من بداية مجرى الحياة إلى نهايتها إلى شتى المخاطر وأوجه عدم الأمان ويحتاجون إلى الحماية الاجتماعية لاتقائها. ونظراً للشيخوخة السريعة للسكان، يكتسي العمل اللائق في مراحل لاحقة في دورة الحياة الأهمية نفسها. وينبغي ألا يضيع التراكم الهام لرأس المال البشري في العمال الكبار في السن: إذ يمكن أن تتيح الفرص والحوافز التي تعزز عمالتهم المنتجة والكاملة سبلاً مرنة للانتقال من العمل إلى "التقاعد" وستزداد أهميتها مع الوقت. وقد لا تؤدي تدابير من هذا القبيل إلى التخفيف من تحدي الرعاية الاجتماعية فحسب وإنما أيضاً إلى التخفيف من تأثير القوى العاملة الأخذة في التقلص على الإنتاجية والنمو الاقتصادي.

الأمن في ظل التغيير

ويتسم منظور دورة الحياة بعيد جنساني واضح. وإن كانت الفتيات أكثر من الفتيان تواجهن مواقف وممارسات ثقافية سلبية ويتعرضن للتمييز منذ ولادتهن (لا يزال هذا الأمر واضحاً من

البعد الجنساني

معدلات الجنس غير المتوازنة في بعض البلدان)، فإنهن سيصبحن نساءً في مواجهة قيود أكبر وخيارات وفرص أقل. بل وإن كان أداء الفتيات أفضل من أداء الفتيان في المدرسة فإنهن يجدن باستمرار مشقة في دخول سوق العمل والنجاح فيه. وسيصرن بدورهن أمهات أشد استضعافاً أمام الفقر وأقل قدرة على التأثير في حياة بناتهن وأبنائهن تأثيراً إيجابياً. ويجب تمكين الفتيات والنساء من توليد الخيارات والانتقال بسلاسة من مرحلة إلى أخرى من مراحل الحياة، ويجب أن تتوفر للعمال المسنين الذين يحتمل اشد الاحتمال أن يكونوا من الإناث، فرص الحصول على الحماية الاجتماعية عندما يكونون في أمس الحاجة إليها.

لِمَ التركيز على عمالة الشباب؟ إمكانيات "جيل الألفية"

من منظور دورة الحياة، تعد جميع الأعمار هامة، بطبيعة الحال، على الرغم من أن مجرد عدد الشباب المذكور في الفصل ٣ يبين ببسر لِمَ ينبغي أن يحظى الشباب بمنزلة مركزية. والشباب يتمتعون بإمكانيات هائلة متأسلة فيهم بغض النظر عن أهميتهم الديمغرافية. فهم "جيل الألفية"، جيل الشباب الآسيويين الذين سيدخلون القوى العاملة للمرة الأولى في القرن الحادي والعشرين. وما سيقومون به - بوصفهم عمالاً ومنظمي مشاريع ومبتكرين وكلاء صرف ومواطنين وقادة وأمهات وآباء - سيصنع التطورات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية والتكنولوجية. وهم أعظم الأصول الآسيوية إلا أن إمكانياتهم لا تستغل لأنهم يفتقرون إلى فرص الحصول على وظائف منتجة ولانقة. "ويكمن التحدي في جلب الشباب إلى سوق العمل دون استبعاد العمال الآخرين. ولذا يجب على راسمي السياسات النظر في المسائل المرتبطة بالعلاقات بين الأجيال والاعتراف في هذا السياق بأهمية اعتماد نهج يأخذ بجميع مراحل الحياة"^{١٧}.

وتبين تقديرات منظمة العمل الدولية أن تخفيض 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^{١٨}.

البدء بالصلات القائمة بين عمل الأطفال و عمالة الشباب

عمل الأطفال يسبب في تفاقم مشكلة عمالة الشباب

إن عمل الأطفال يثير قضايا مهمة فيما يخص الحقوق الأساسية في العمل. وتنص الاتفاقية رقم ١٣٨ (بشأن الحد الأدنى لسن الاستخدام) والاتفاقية رقم ١٨٢ (بشأن أسوأ أشكال عمل الأطفال) على أنواع عمل الأطفال، التي يجب عدم القبول بها. وتلخص معايير منظمة العمل الدولية كذلك الظروف التي قد يمكن أن تسمح فيها بعض أشكال العمل غير الخطير للأطفال فوق حد أدنى معين للسن.

والصلات القائمة بين عمل الأطفال و عمالة الشباب حاسمة. فعمل الأطفال ينزع 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 بالغين. غير أنه لا يكفي القضاء على عمل الأطفال دون ضمان فرص بديلة للتعليم واكتساب المهارات التي تحسن قابلية استخدام الشباب. ويمثل الافتقار إلى فرص التعليم والتدريب في الواقع أحد الأسباب التي تبرر اعتبار عمل الأطفال في بعض الأحيان سبيلاً للحصول على التجربة والمهارات اللازمة لتحسين آفاق سوق العمل. وإن احتمال نجاح الجهود المبذولة لتخفيف حدة مشكلة عمل الأطفال ومشكلة بطالة الشباب و بطالتهم الجزئية ضعيف إذا عولجت كل مشكلة من هذه المشاكل على حدة.

ويندرج الأطفال والشباب في فئة الأعمار المتشابهة جزئياً. فالأشخاص الذين تتراوح أعمارهم ما بين ١٥ و ١٨ عاماً، تبعاً لاتفاقيات منظمة العمل الدولية، يمكنهم أن يعملوا وأن يكونوا مستخدمين ما دام ما يقومون به لا يندرج فيما يسمى "أسوأ الأشكال المطلقة" لعمل الأطفال أو في أشكال العمل الخطيرة. وتنتزع الآثار المضرة بالصحة والناجمة عن العمالة المبكرة والعمل المحفوف بالخطر إلى إضعاف قابلية الاستخدام خلال سنوات الشباب التي تتسم بأنها الأنشطة والأكثر إنتاجية، وأحياناً حتى

¹⁷ مكتب العمل الدولي: تقرير لجنة عمالة الشباب، مؤتمر العمل الدولي، الدورة ٩٣، جنيف، ٢٠٠٥، الاستنتاجات، الفقرة ٣.

¹⁸ أنظر: ILO: *Global Employment Trends for Youth* (Geneva, Aug. 2004), table 7, p. 21.

على مدى الحياة. ومن شأن العمل الرامي إلى إزالة المخاطر من بيئة العمل، حيثما أمكن، أو إلى تيسير الانتقال الضروري للمراهقين من أشكال العمل المحظورة إلى مهن غير محفوفة بالخطر، أن يساهم في تحويل العمال الأطفال الحاليين إلى شباب مستخدمين في عمل لائق.

ومن سخرية الأقدار القاسية تعايش عمل الأطفال مع بطالة الشباب والبطالة الجزئية. وبينما يفيد الأطفال الذين ينبغي ألا يعملوا، بالطلب على بعض أنماط العمل، فإن هناك أيضاً عرضاً من اليد العاملة الشابة التي تبقى 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 وصوب الشباب الذين يمكن استخدامهم بصورة قانونية. إلا أنه يجب بطبيعة الحال توافر الضمانات اللازمة بما يكفل حماية الشباب أيضاً من الاستغلال في أشكال العمل المتاحة لهم، وقدرتهم على التمتع بالحقوق الأساسية الأخرى في التنظيم والمفاوضة الجماعية والتحرر من العمل الجبري والتمييز.

يواجه الشباب صعوبات خاصة 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 بسوق عمل الشباب تثير الإشكاليات. فالعمال الشباب لا يعانون من الآثار المعاكسة التي يشعر بها جميع العمال عندما تتكتم سوق العمل فحسب بل إن نصيبهم من هذه الآثار كبير بصورة غير تناسبية.

ويستطيع بعض الشباب الحصول على وظائف لائقة بسهولة بعد إتمام تعليمهم. لكن الكثيرين غيرهم يواجهون بعض الصعوبات المتعلقة بالعمر عند الانتقال من نظام التعليم والتدريب إلى سوق العمل، ويشمل ذلك ما يلي:

- الافتقار إلى الخبرة في ميدان العمل - لأن أصحاب العمل يفضلون العمال ذوي الخبرة، وكثيراً ما يجد الشباب أنفسهم في آخر الصف للحصول على الوظائف؛
- آثار "الداخلي - الدخيل" (يتمتع البالغون الذين هم بالفعل في سوق العمل بأفضلية على الشباب الذين يحاولون دخول السوق) المرتبطة بصورة خاصة بلوائح حماية العمالة والحد الأدنى للأجور؛
- تحفظات الشباب تجاه الأجر والوظيفة فيما يخص دخول سوق العمل (كمستوى الراتب ونوع الوظيفة اللذين هم على استعداد لقبولهما) - وهناك عدم تكافؤ في أحيان كثيرة بين تطلعات الشباب وحقائق 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 والبرامج الوطنية الرامية إلى تعزيز عمالة الشباب

إن المبادئ الواردة في اتفاقية سياسة العمالة، ١٩٦٤ (رقم ١٢٢)، التي تقضي بأن "على كل دولة أن تعلن وتتنابع، كهدف أساسي، سياسة نشطة ترمي إلى تعزيز العمالة الكاملة والمنتجة والمختارة بحرية"، مبادئ أساسية لأي سياسية عمالة موجهة للشباب^{١٩}. وتتمثل أنجع السبل الرامية إلى تعزيز عمالة الشباب في ضمان بيئة سياسية اقتصادية تحفز النمو المترافق بخلق فرص العمالة بدرجة عالية. ويمكن إنجاز الكثير عن طريق جعل العمالة محور السياسات الاقتصادية والاجتماعية واستخدام الحوار الاجتماعي لوضع سياسات سليمة لسوق العمل.

وإلى جانب ذلك، هناك سياسات وبرامج استباقية يمكن أن تعتمدها البلدان لخلق فرص عمل أكثر وأفضل للشباب.

إدماج قضايا الشباب في
السياسات الوطنية للعمالة

¹⁹ مكتب العمل الدولي: تقرير لجنة عمالة الشباب، الاستنتاجات، مرجع سابق، الفقرة ١٨. وقد صادق على الاتفاقية رقم ١٢٢ ما مجموعه ١٢ بلداً في آسيا والمحيط الهادئ وأربع دول عربية.

التعليم والتدريب للشباب

ويمثل التعليم بالنسبة للشباب الخطوة الأولى نحو العمل اللائق وحياة الإنتاج والمسؤولية. وقد أحرزت أكثرية البلدان الآسيوية تقدماً كبيراً صوب تحقيق الهدف الإنمائي للألفية المتمثل في تعميم التعليم الابتدائي بحلول عام ٢٠١٥. لكن هناك حاجة إلى الاستثمارات لزيادة تعزيز التعليم الأساسي لصالح الشباب ولا سيما الشباب وسائر المجموعات المحرومة من قبيل الأقليات الإثنية والأشخاص المعوقين. ويشمل ذلك التعلم غير النظامي والنظامي والتعلم عن بُعد لأولئك الذين فاتتهم فرصة الانتفاع من التعليم النظامي، والأهم من ذلك 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 بل يساويه في الأهمية جودتهما وملاءمتهما. وفي الأماكن التي تكون فيها نوعية التعليم رديئة ولا يعتبر التعليم النظامي مفيداً، ولا سيما فيما يتعلق بالتكاليف المرتبطة به، فقد يتوقف الشبان والشابات المنتمون إلى أسر فقيرة عن الدراسة ويدخلون سوق العمل أبكر مما كانوا سيفعلون خلاف ذلك. والكثير منهم يواجه صعوبات لإيجاد وظيفة وذلك بسبب عدم التكافؤ بين النتائج التعليمية ومتطلبات سوق العمل. وينبغي أن يكون التعليم والتدريب المهني قائمين على قاعدة عريضة، ومرتبطين بسياسة العمالة، كما ينبغي أن يتجاوزا مع تنمية المهارات الأساسية المستخدمة في أماكن العمل. ومن التحديات التي تواجهها السلطات المسؤولة عن التعليم والتدريب، هناك الحاجة إلى ما يلي:

- إدماج الإرشاد والدعم بشأن المسار المهني والدراسة بالصناعة إلى جانب قضايا العمل الأساسية في مناهج الدراسة؛
- تعزيز بدء المسار المهني وتطويره، بما في ذلك الإقرار بالتعلم السابق لتسهيل الانتقال بين البرامج التعليمية وبرامج التدريب؛
- جعل التعليم أكثر استجابة لاحتياجات سوق العمل عن طريق جعل المرشحين على اتصال مباشر مع الشركاء في الصناعة وتشجيع إقامة الصلات بين الطلاب والصناعة. ومن شأن البرامج التي تجمع بين التعلم والخبرة في العمل أن تتيح تلاقي الطلاب وأصحاب العمل.

إصلاح نظم التعليم
والتدريب المهنيين للحد
من عدم تكافؤ المهارات
وزيادة القابلية للاستخدام

ويواجه كثير من البلدان النامية الآسيوية تحدياً رئيسياً يتمثل في توفير برامج التدريب على المهارات لفائدة الشباب، تكون مرنة وموجهة نحو العمالة وتركز على المتعلم وتراعي قضايا الجنسين. وقد سعت هذه البلدان إلى إصلاح نظم التعليم والتدريب المهنيين لسد الهوة 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 بشكل خاص. وتشكل تنمية مهارات العمل الأساسية (مثل الاتصال وتعلم كيفية التعلم والعمل ضمن فريق وحل المشاكل) عنصراً هاماً من عناصر الإصلاح - ويمكن نقل هذه المهارات عبر المهن والمنشآت والقطاعات ولا غنى عنها لقابلية الاستخدام والتعلم المتواصل. وقد يكون نظام مزدوج يجمع بين التعليم المدرسي والتدريب القائم على العمل والتلمذة المهنية مهماً أيضاً.

وقد عملت بلدان من قبيل **أستراليا** و**نيوزيلندا** على استحداث برامج تدريبية واسعة النطاق وقائمة على الكفاءة تلبي متطلبات قابلية التكيف والمرونة في أسواق العمل التي تشهد تغيرات سريعة. ويرمي برنامج التدريب في مجال مهارات التمكين الحرجة في **سنغافورة** 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^{٢٠}. وفي شباط/فبراير ٢٠٠٦ قدمت وزارة الصحة والعمل والرعاية الاجتماعية في **اليابان** مشروع قانون يرمي إلى استحداث نظام لمساعدة الشركات التي تقدم تدريباً مهنيًا يجمع بين المحاضرات الدراسية والتدريب في العمل.

برامج الانتقال من
المدرسة إلى العمل

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 الوظائف والإرشاد بشأن المسار المهني. ولضمان سهولة حصول الشباب على المعلومات عن سوق العمل، تنتشر أكثر فأكثر إدارات الاستخدام العامة والخاصة ومعارض الوظائف ومصارف الوظائف والإنترنت وقواعد بيانات نقابات العمال وما شابه ذلك. وإذا قُدم الإرشاد بشأن المسار

²⁰ انظر الموقع التالي: www.ymca.org.sg/life/crest.htm، تم النفاذ إليه في ٢٣ أيار/مايو ٢٠٠٦.

المهني والمشورة في المرحلة الأولى من برامج سوق العمل فمن شأنهما أن يؤديا دوراً أساسياً في تحديد وتكييف فرص العمالة والتدريب وفي مساعدة الشباب على إجراء خيارات واقعية. إضافة إلى ذلك، يمكن توفير تدابير خاصة وخدمات دعم لمساعدة الشباب على الهجرة من أجل العمل سواء داخل البلد أو خارجه. ويمثل الشباب أكثر الفئات المتنقلة من السكان غير أنه يلزمهم الحصول على معلومات سليمة وخدمات دعم مناسبة 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 الباحثين عن وظائف والعاطلين عن العمل جزئياً في سوق العمل. وهذه السياسات تكمل سياسات الاقتصاد الكلي ولا تحل محلها ويمكنها أن تستهدف الشباب الأشد حرماناً إن هي صممت ونفذت بشكل صحيح. وتبرز في الإطار ٤-٣ مزايا وعيوب سياسات سوق العمل النشطة.

زيادة الطلب على اليد العاملة من الشباب

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 النتيجة ذاتها دون البرنامج الحكومي)؛
 - آثار الاستعاضة (قد يحل المشاركون الذين تلقوا الإعانات محل الشباب غير المشاركين الذين هم بالفعل في سوق العمل)؛
 - الإزاحة (قد يزيح ناتج الأنشطة التي تتلقى إعانات تلك التي لم تلق أية إعانة)؛
 - انتقاء الصفوة (تقديم المساعدة إلى من هم مسبقاً في وضع أفضل).

بعض السمات الرئيسية لسياسات سوق العمل النشطة:

التحديات	الفرص المتاحة	نوع سياسات سوق العمل النشطة
ضعف القدرة على الاندماج في سوق العمل؛	مساعدة الشباب في تثبيت أقدامهم في سوق العمل؛	الأشغال العامة المؤقتة والخدمات المجتمعية
يمكن أن يقع العمال الشباب في دوامة برامج الأشغال العامة المؤقتة؛	تحسين الهيكل الأساسي المادي والاجتماعي؛	
كثيراً ما يكون هناك تحيز قائم على الجنس؛	زيادة القابلية للاستخدام إذا ما ترافقت مع التدريب.	
إزاحة شركات القطاع الخاص.		
ارتفاع الخسائر الفعلية وآثار الاستعاضة (إن لم تكن مستهدفة)؛	يمكن خلق فرص العمالة إن استهدفت الاحتياجات الخاصة ومجموعات الشباب المحرومين.	إعانات العمالة
قد لا تدوم العمالة إلا بقدر ما تدوم الإعانة.		
قد تنشأ عنها آثار الإزاحة؛	قد تؤدي إلى ارتفاع إمكانيات العمالة؛	تعزيز روح المبادرة
قد تنطوي على معدل فشل عال من شأنه الحد من القدرة على خلق عمالة مستدامة؛	قد تلبى تطلعات الشباب؛	
غالباً ما تستعصي على الشباب بسبب الافتقار إلى الشبكات والخبرة في مجال الأعمال والدراية وما شابه ذلك.	تتسم بقدر أكبر من الفعالية إن ترافقت مع خدمات مالية وغيرها بما في ذلك الإرشاد.	

المصدر:

P. Auer, U. Efendioglu and J. Leschke: *Active labour market policies around the world : Coping with the consequences of globalization*, (Geneva, ILO, 2004),

استشهد به في: ILO: Starting right: Decent work for young people، ورقة معلومات أساسية مقدمة للاجتماع الثلاثي بشأن عمالة الشباب، جنيف، ١٣-١٥ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٤.

وتستخدم حكومات آسيوية كثيرة الأشغال العامة والخدمات المجتمعية لا سيما خلال حالات الانكماش الاقتصادي وفي أعقاب الكوارث الطبيعية. وعلى الرغم من أن برامج من هذا القبيل لا

تقدم حلاً للعمال 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 فيما ينطوي عليه ذلك 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.

ويقل شيوع إعانات العمالة، لكونها مكلفة بدرجة أكبر، كأداة من أدوات 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 للبطالة والبطالة الجزئية بين الشباب.

تعزيز روح المبادرة في صفوف الشباب

وتتوفر إمكانيات أكبر لتعزيز روح المبادرة في صفوف الشباب - لا سيما 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 الدعم²¹. وقد يحمل الشباب الأفكار والحافز على تنظيم المشاريع غير أنهم كثيراً ما يصطدمون بالافتقار إلى شبكات المعلومات والدعم وبمنظرة المؤسسات المالية إليهم كونهم فئة عالية المخاطر. ولذا ينبغي أن تشمل الجهود المبذولة لمساعدة الشباب في استغلال مشاريعهم، الحصول على الائتمان والدعم لإنشاء التعاونيات، الأمر الذي يمكنهم من العمل بصورة جماعية.

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 خاصة بالبلدان الآسيوية غير أن الدراسات التي أجريت في بلدان منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي لم تحدد وجود صلة هامة إحصائياً بين صرامة تشريعات حماية العمالة ومستويات عمالة الشباب. 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 حذراً أدنى أقل لأجور الشباب في بعض قطاعات الاقتصاد، على سبيل المثال في 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 أسساً قوية لخفض الحد الأدنى للأجور التي يتقاضاها الشباب كوسيلة لخفض بطالة الشباب أو زيادة الطلب على الشباب الباحثين عن وظائف.

لمنظمات أصحاب العمل ومنظمات العمال دور حاسم في النهوض بعمالة الشباب

واتسمت النتائج فيما يخص عمالة الشباب بقدر أكبر من الفعالية حيثما شاركت منظمات أصحاب العمل ومنظمات العمال 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 عندما يشارك أصحاب العمل عن كثب، يكون احتمال ملاءمة التدريب لمتطلبات سوق العمل أكبر. ويكون أصحاب العمل أيضاً أفضل إماماً بكفاءة أولئك الذين تلقوا التدريب ويكونون على استعداد أكبر لتوظيفهم. ويتناول الجانب الآخر إرشاد أصحاب المشاريع من الشباب ودعمهم. وقام اتحاد أصحاب العمل في الفلبين بدعم إنشاء مؤسسة أعمال الشباب في الفلبين، كما تعمل في نيوزيلندا شبكة وايز، وهي شبكة معنية بالنساء اللاتي يعملن لحسابهن الخاص أو يبدین اهتماماً بالعمل للحساب الخاص، على تقديم الدعم إلى النساء الشابات اللاتي تمارسن أنشطة تجارية عن طريق إطلاعهن على التشريعات واتجاهات الأعمال ومساعدتهن في تأدية دور يحتذى به²².

وما فتئت نقابات العمال منذ عهد طويل تدافع عن الحماية من عمل الأطفال والنهوض بعمالة الشباب. وتولي الاتحادات العالمية والإقليمية أولوية قصوى لتعيين الشباب بوصفهم أعضاء في الاتحاد ولتمكينهم بذلك من التمتع بالتمثيل والتعبير عن آرائهم، بما في ذلك المشاركة في فرق

²¹ انظر على سبيل المثال، مكتب العمل الدولي: تعزيز العمل اللائق من خلال روح المبادرة، الوثيقة GB.289/ESP/1، مجلس الإدارة، الدورة ٢٨٩، جنيف، آذار/مارس ٢٠٠٤.

²² انظر الموقع التالي: www.wisewomen.org.nz/

لمفاوضة الجماعية على مستوى المنشأة وعلى المستوى الوطني، ولتعزيز آفاقهم على المدى الطويل من أجل عمالة عالية الجودة.

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). وتعددت منظومة الأمم المتحدة بهذا الالتزام في إطار الهدف ٨ من الأهداف الإنمائية للألفية (الغاية ١٦) بشأن شراكة عالمية من أجل التنمية، على أن ينفذ من خلال الشراكات القائمة بين الحكومات وأصحاب العمل والعمال والمجتمع المدني ومجتمع الأعمال والشابات والشبان أنفسهم.

وفي سنة ٢٠٠١، استهل الأمين العام للأمم المتحدة إلى جانب المدير العام لمكتب العمل الدولي 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 وإلى إشراك منظمات الشباب والشباب أنفسهم. ومن البلدان الرائدة في هذا المسعى في شبكة تشغيل الشباب في الإقليم، إندونيسيا وجمهورية إيران الإسلامية وسري لانكا. وتواصل منظمة العمل الدولية مساعدة هذه البلدان على وضع وتنفيذ خطط عملها الوطنية بشأن عمالة الشباب. وفي سنة ٢٠٠٥ اعتمد مؤتمر العمل الدولي في دورته ٩٣ استنتاجات بشأن تعزيز سبل وصول الشباب إلى العمل اللائق.

وعلى المستوى الإقليمي (الفرعي) تقوم رابطة أمم جنوب شرق آسيا بعدد من المبادرات المتعلقة بعمالة الشباب (الإطار ٤-٤). وبينما لم تحرز الأقاليم الفرعية الأخرى تقدماً كبيراً في التعاون بشأن عمالة الشباب، فإن هناك على نحو جلي مجالاً ليس لتوسيع تجربة رابطة أمم جنوب شرق آسيا فحسب وإنما أيضاً لتوسيع نطاق الربط الشبكي بين المؤسسات الإقليمية الفرعية التي تُعنى بالتعليم والتدريب وخلق فرص العمالة للشباب وتوثيق الصلات القائمة بين شبكات المقاولين والعمال الشباب وإنشاء قواعد أشمل للمعلومات وما إلى ذلك.

الإطار ٤-٤

إعلان مانيلا بشأن تعزيز المشاركة في تحقيق عمالة مستدامة للشباب

الاجتماع الوزاري الرابع لرابطة أمم جنوب شرق آسيا بشأن الشباب،

مانيلا، الفلبين، ٣-٤ أيلول/سبتمبر ٢٠٠٣

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

وإذ نرغب في تعزيز المكاسب المحققة والمتسقة مع إعلان جاكرتا الصادر عن الاجتماع 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 لمواجهة تحديات العولمة** الصادر عن الاجتماع الوزاري الثالث للرابطة بشأن الشباب في عام ٢٠٠٠؛

وإذ 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 على أتم وجه؛

وإذ تؤكد 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؛

نعلم بموجب هذا تعزيز المشاركة في تحقيق العمالة المستدامة للشباب عن طريق ما يلي:

- ١- **زيادة** تيسر وجودة برامج تنمية الروح القيادية و التدريب في مجال تنمية الموارد البشرية المصممة خصيصاً لشباب 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 ولا سيما الشباب خارج المدرسة والشباب الذين لديهم احتياجات خاصة والشباب المعرضون للخطر، فرص الانتفاع على نحو مناسب من وضع السياسات والبرامج بوصف الشباب مستفيدين وشركاء على السواء في العمالة المستدامة؛
- ٣- **إبلاع** الأولوية لروح المبادرة والعمالة المستدامة في 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 مؤاتية لتطور المقاولين الشباب 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 من شأنها خلق فرص العمل والتصدي لمسألة بطالة الشباب بحيث يصبح أولئك شركاء منتجين من أجل تقوية إقليم رابطة أمم جنوب شرق آسيا؛
- ٦- **إنشاء** شبكة من المقاولين الشباب على المستوى الوطني وعلى مستوى الرابطة بحيث يتمكنون من إقامة الصلات 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 وتدعيم** الشراكات مع المؤسسات التعليمية على المستويات الدولية والإقليمية والوطنية 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 ولعمالة 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 في 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 تحديات العولمة، الذي اعتمده الاجتماع الوزاري الرابع لرابطة أمم جنوب شرق آسيا بشأن الشباب.

هجرة اليد العاملة: استراتيجية إقليمية صوب تنفيذ إطار منظمة العمل الدولية متعدد الأطراف

الرهان المشترك على إدارة الهجرة

حدود النهج الأحادية

- لقد سعت البلدان الآسيوية إلى تنسيق وتنظيم عمليات هجرة اليد العاملة بدرجة أكبر بغية تقديم ضمانات أساسية محددة لحماية اليد العاملة وتحقيق نتائج تعود بالنفع على مجتمعات المنشأ والمقصد على حد سواء. بيد أن التجربة المستمدة من العقود الأخيرة تُوحي بما يلي:
- زيادة تعقيد وتقييد إدارة البرامج المتعلقة بالعمال المهاجرين المؤقتين والتدابير المتخذة لردع تعاطم حالات الاستيطان الدائم؛
 - لا يزال هناك الكثير مما ينبغي القيام به لتتلاءم معاملة العمال المهاجرين مع اتفاقيات منظمة العمل الدولية ذات الصلة²³؛
 - استمرار الافتقار إلى البنى والإجراءات الرامية إلى إشراك منظمات العمال ومنظمات أصحاب العمل في رسم سياسة عامة للهجرة وتنفيذها؛
 - تزايد عدم ملاءمة التدابير التي تتخذها فرادى البلدان المرسل والمستلمة أو حتى الترتيبات الثنائية، ويجدر التحول صوب إطار إقليمي أكبر للهجرة.

النهج الوطنية المتبعة في إدارة هجرة اليد العاملة

البلدان المتلقية لليد العاملة

- رغم وجود اختلافات كبيرة بين البلدان، فإن إدارة هجرة اليد العاملة في آسيا تتميز ببعض الخصائص المشتركة. وفي حالة البلدان المتلقية لليد العاملة تشمل هذه الخصائص ما يلي:
- إدارة أحادية لهجرة اليد العاملة
 - عدم قبول العمال إلا في إطار نظم مؤقتة (أو "عمال ضيوف") ونظم "للمتدربين"
 - استبعاد العمال المهاجرين من الإعانات طويلة الأجل
 - التصدي للهجرة غير النظامية عن طريق عمليات عفو دورية.
- وعمل العديد من الدول المتلقية في آسيا حتى الآن على تفادي إبرام اتفاقات ثنائية مع دول المنشأ من أجل الإدارة المشتركة لهجرة الأيدي العاملة. وأدى ذلك إلى تقييد الدور الذي تؤديه دول المنشأ في عمليتي تعيين وتوظيف عمالها في الخارج. وقد ترك أمر عمليات هجرة اليد العاملة كثيراً جداً بين أيدي وسطاء من القطاع الخاص كما أن انتشار الاستغلال التجاري مهد الطريق لإساءة استخدام هذا النظام - مما شجع بعض الدول المتلقية على السعي إلى التعاون مع بلدان المنشأ لإيجاد حلول للمسألة.
- وبغية تنظيم حركات تنقل العمال من البلدان المجاورة، وقعت **تايلند** مؤخراً "مذكرة تفاهم" مع **جمهورية لاو الديمقراطية الشعبية** و**كمبوديا** و**ميانمار** تنص على المشاركة الفعالة من جانب حكومات البلدان المرسل والمستلمة على السواء. ويقضي 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 للاشتراطات المتعلقة بالتأمين الصحي والاشتراك في صندوق ادخار والضرائب وعقد العمل.

قصور الخطط المؤقتة

وينظر إلى الهجرة في الإقليم، باستثناء **أستراليا** و**نيوزيلندا**، على أنها أساساً إجراء معاكس للتقلبات الدورية يتخذ لسد أوجه النقص المؤقتة القائمة في سوق العمل. وتؤدي خطط العمال الضيوف، بوصفها إجراء من الإجراءات الخاصة بالهجرة الوافدة، مفعولها بصورة معقولة في سد أوجه النقص في اليد العاملة خلال فترة الانتعاش في نشاط البناء وفيما يخص الزراعة الموسمية،

²³ اتفاقية العمال المهاجرين (مراجعة)، ١٩٤٩ (رقم ٩٧) واتفاقية العمال المهاجرين (أحكام تكميلية)، ١٩٧٥ (رقم ١٤٣).

لكنها تصطدم بمشاكل حيثما لا تكون 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 نسبة المواطنين الأجانب في اليد العاملة أعلى بكثير فعلياً، إذ تبلغ حوالي ٣٠ في المائة. وفي **الدول العربية** لم ينخفض عدد السكان من العمال المهاجرين مع الانكماش في الاقتصاد مما يوحي بنشوء شكل من أشكال "ادخار اليد العاملة". وعزمت **المملكة العربية السعودية** في خطتها الخمسية السادسة (للفترة ١٩٩٥-٢٠٠٠) على إتاحة ٣٢٠٠٠٠ وظيفة إضافية للشباب السعوديين الذين ينضمون إلى القوى العاملة، وذلك إلى حد ما عن طريق استبدال العمال الأجانب، غير أن عدد العمال الأجانب ارتفع فعلياً خلال هذه الفترة بزهاء ٥٨٠٠٠ عامل.

وأثارت "نظم المتدربين" المرتبطة بكل من **اليابان** و**جمهورية كوريا** قضايا متعلقة بإدارة الهجرة. وفي حالة جمهورية كوريا، يعزى إلى حد كبير سبب ارتفاع عدد السكان من العمال المهاجرين غير النظاميين إلى ارتفاع معدل "المتدربين" الذين ينفصلون 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 العامل فترة التدريب المقررة. كما استحدثت نظام لتراخيص العمل (الإطار ٤-٥).

الإطار ٤-٥

نظام تراخيص العمل في جمهورية كوريا

في إطار نهج أكثر شمولية وإدارة لهجرة اليد العاملة أصدرت **جمهورية كوريا** قانوناً جديداً بشأن استخدام العمال الأجانب في تموز/ يوليه ٢٠٠٣، ومنذ آب/ أغسطس ٢٠٠٤، يوجد في البلد نظام مزدوج لجلب العمال الأجانب ذوي المهارات المتدنية: نظام المتدربين في قطاع الصناعة القائم سابقاً ونظام تراخيص العمل.

وفي ظل نظام تراخيص العمل يمكن للعمال المهاجرين الدخول إلى جمهورية كوريا بموجب مذكرات تفاهم موقعة مع ثمانية بلدان منشأ مختارة - **الصين** و**إندونيسيا** و**كازاخستان** و**منغوليا** و**الفلبين** و**سري لانكا** و**تايلند** و**فيتنام** - والحصول على حقوق العمل نفسها التي يحظى بها العمال المحليون. ويطبق نظام الحصص على الصناعات المرخص لها باستخدام العمال الأجانب، وهي التصنيع والبناء ومصادر الأسماك الساحلية والزراعة وتربية الماشية وبعض الأجزاء من صناعة الخدمات. ويكون العقد في البداية لمدة سنة إلا أنه قابل للتجديد لمدة تصل حتى ثلاث سنوات.

وقد صُمم هذا النظام لتحقيق ثلاثة أهداف وهي:

- حماية العمال الأجانب من الاستغلال. وإضافة إلى حقوق العمل، مثل الحق في الانضمام إلى نقابة أو تشكيلها، سيطبق قانون معايير العمل بصرامة على ظروف العمل إلى جانب قانون الحد الأدنى للسكن وقانون السلامة والصحة المهنية. أما أصحاب العمل الذين لا يقرون بشروط الاستخدام المنصوص عليها في العقد النموذجي الموصى به فيمكن أن تلغى التراخيص الممنوحة لهم لاستخدام عمال أجانب. والتأمين ضد البطالة اختياري بالنسبة للعمال الأجانب. وفي حالات استثنائية، يمكن أن يخصص لهم بتغيير مكان العمل.
 - ضمان عدم بقاء العمال الأجانب لمدة أطول من فترة إقامتهم من أجل استرجاع التكاليف الباهظة التي دفعوها عند الهجرة. وتراقب الوكالات العامة عملية الاختيار والهجرة الوافدة، في جمهورية كوريا وفي بلدان المنشأ على حد سواء.
 - ضمان عدم وجود أي عبء على كاهل أصحاب العمل الكوريين، وبالتالي عدم فرض أية ضريبة تتعلق بالعمال الأجنبي. وينتظر من أصحاب العمل في المقابل استصدار عدد من بوالص التأمين لتجنب دفع مبالغ جزافية في نهاية فترة العقد. وهي تشمل تأمين ضمان المغادرة وتأمين ضمان الأجر، إضافة إلى تأمين العمل والتأمين الصحي الوطني والتأمين ضد حوادث العمل، المطلوب من أي صاحب عمل كوري. أما العمال فيطلب منهم إيداع أموال في صندوق استئماني لنفقات العودة، يحصلون عليها عند عودتهم إلى وطنهم، كما يطلب منهم دفع التأمين ضد الحوادث.
- وتتوقف فعالية نظام تراخيص العمل الجديد على مدى النجاح في تخفيض عدد العمال بدون مستندات في البلد. ولهذا فقد اتخذت الحكومة سلسلة من تدابير التطبيع القانوني. لكن إلى أي مدى سيعمل نظام تراخيص العمل هذا بنجاح لتحقيق أهداف حماية حقوق العمال المهاجرين وتوفير مصدر دائم لليد العاملة لصالح أصحاب العمل الكوريين في الوقت ذاته، فما زال أمراً مجهولاً.

المصدر: IOM: *World migration 2005: Costs and benefits of international migration* (Geneva, 2005), pp. 107-108.

وعوض تقديم حوافز إلى العمال المهاجرين من أجل العودة إلى بلدان منشئهم، تسعى معظم البلدان المتلقية إلى ضمان بقاء إقامتهم مؤقتة عن طريق استبعادهم من الإعانات طويلة الأجل. فمثلاً، تجعل العمالة المؤقتة من الصعب على أكثرية العمال الأجانب التأهل للحصول على إعانات معاشات الشيخوخة؛ حتى وإن اكتسبوا عدد السنوات اللازمة لتأهيلهم فليس من النادر إيجاد قوانين تستبعدهم من هذه الإعانات. والاستبعاد من الحماية الاجتماعية وغيرها من المستحقات كثيراً ما يعتبر عنصراً ضرورياً من عناصر الاستراتيجيات الرامية إلى التشجيع على التناوب فيما بين المهاجرين وتثبيهم عن الاستيطان- حتى وإن لم تتوفر أية أدلة تثبت أن هذا الاستبعاد قد يؤثر بالفعل في طول فترة الإقامة.

جعل البرامج الخاصة
بالعمال المؤقتين صالحة

ويكمن التحدي الأكبر الذي يواجهه راسمو السياسات في ارتفاع معدل الهجرة السرية 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 نظاميين مؤقتين. غير أن البلدان تسلم بأن الهجرة غير النظامية تحتاج إلى المعالجة على جبهة واسعة لأنها تنطوي على أعداد 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 اليد العاملة في الصناعات كثيفة اليد العاملة التي تعتمد على العمال المهاجرين.

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

وواجهت دول من قبيل **تايلند** و**ماليزيا** 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 وحدها لا تكفي للتعامل مع هذه المشاكل. ويعد إصلاح سياسات سوق العمل وإنشاء مؤسسات عمالية متينة وإشراك منظمات أصحاب العمل ومنظمات العمال والتعاون مع بلدان المصدر، من العناصر الهامة جميعها لنهج ناجح إزاء القضايا المعقدة الناشئة عن الهجرة.

البلدان المرسله لليد العاملة

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

- تدابير لاستغلال فرص العمالة
- لوائح للتوظيف ووضع معايير دنيا لعقود الاستخدام
- تأمين العمال المهاجرين ضد مختلف الحالات الطارئة
- مساعدة العمال في الخارج (لا سيما عن طريق خدمات ملحق شؤون العمل).

وينظر عدد متزايد من الحكومات إلى هجرة اليد العاملة (أو صادرات خدمة اليد العاملة) كجزء من استراتيجيات العمالة لديها وتقوم باعتماد تدابير لانتهاز الفرص المتاحة. ويتخذ ذلك في أكثرية البلدان شكل الترخيص لشركات توظيف خاصة ولمتعاقدين في اليد العاملة، الأمر الذي اتسم في غياب اتفاقات مبرمة بين حكومة وأخرى، بالفعالية في العثور على أسواق أجنبية للعمال المهاجرين.

الاعتماد على أسواق
العمل في الخارج

وقامت حكومات البلدان المرسله، توجهاً لتأكيد حقوق والتزامات مواطنيها والدفاع عن هذه الحقوق والالتزامات، بالتشديد على عقود الاستخدام باعتبارها الأساس القانوني للاستخدام وركزت على السياسات والتدابير الرامية إلى وقف الانتهاكات ومنعها. وينظر إلى الاحتيايل في التوظيف وإعطاء معلومات مضللة واستبدال العقود على أنها جرائم خطيرة. بيد أن التحديات الهائلة الماثلة في الوقت الحاضر هي التحقق من حسن نية أصحاب العمل الأجانب وصلاحيه وكفاية عروض الاستخدام 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 من الميزانية.

الدفاع عن حقوق العمال
المهاجرين

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 نزاعات مع أصحاب العمل. واضطلعت باكستان والفلبين بدور طليعي في إنشاء صناديق قائمة على الاشتراك ووكالة متخصصة لاستخدام الأموال من أجل تقديم خدمات إلى العمال المهاجرين وأسرههم. 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

اعتمد مؤتمر العمل الدولي بالإجماع في حزيران/يونيه ٢٠٠٤، القرار المتعلق باتباع نهج عادل للعمال المهاجرين في الاقتصاد العالمي، دعا فيه إلى وضع إطار متعدد الأطراف "غير ملزم وقائم على الحقوق" يشتمل على مبادئ لإدارة الهجرة على أساس أفضل الممارسات. وأحاط مجلس الإدارة علماً بالإطار متعدد الأطراف في دورته ٢٩٥ التي عقدت في آذار/مارس ٢٠٠٦، وأذن للمدير العام بنشره.

ويتيح الاجتماع الإقليمي الآسيوي الرابع عشر فرصة فريدة من نوعها لبلدان الإقليم للتشاور فيما بينها على المستويات الثلاثية بشأن طريقة تطبيق عناصر الإطار متعدد الأطراف غير الملزم والقائم على الحقوق لكي تستفيد البلدان المرسل والمرسلة والمتلقي على حد سواء ولتعزيز العمل اللائق لصالح كل العمال المهاجرين. وسيكون هذا الإطار بطبيعة الحال أساسياً لمراعاة الشروط الخاصة في الإقليم ومسائل السياسات التي تواجهها السلطات الوطنية والتقاليد المختلفة في الإدارة السديدة ومزايا نشر الممارسات الجيدة. ويمكن أن تشمل العناصر المتعلقة بإقليم آسيا ما يلي:

- **استكمال الموارد البشرية بالاستناد إلى تقييم واقعي للعرض والطلب المتعلقين باليد العاملة في الإقليم.** ومن شأن هذا العنصر الأول من عناصر إطار إقليمي للهجرة أن يساعد البلدان في أن تكون فكرة طويلة المدى عن احتياجاتها وإمكانياتها من الموارد البشرية. ويمكن للبلدان استعراض ظروف سوق العمل لديها على مدى السنوات العشر القادمة، بالنظر إلى الديناميات الديمغرافية، واقتراضات واقعية بشأن نمو بعض القطاعات في اقتصاداتها وما إلى ذلك. ويمكن لمنظمة العمل الدولية مع منظمات إقليمية أخرى مثل مصرف التنمية الآسيوي أن تستهل برنامجاً لجمع البيانات وتحليل انعكاسات التغيرات الديمغرافية والهيكلية في الإقليم على الموارد البشرية.
- **الاعتراف المتبادل بمؤهلات المهارة ومعايير الكفاءة.** تتزايد مطالبة البلدان المرسل والمرسلة والمتلقي معا باستحداث نظم من شأنها أن تعزز الاعتراف المتبادل بمؤهلات المهارة ومعايير الكفاءة، من أجل تسهيل تدفق العمال المؤهلين بشكل مناسب إلى أسواق عمل مختلفة. ويمكن تعزيز الاعتراف المتبادل من خلال التعاون بين شبكات مؤسسات التدريب المهني في الإقليم.
- **الربط الشبكي الإقليمي لإدارة هجرة اليد العاملة.** يتوخى هذا العنصر الثاني تعزيز كفاءة وزارات العمل بالتشاور مع الشركاء الاجتماعيين لإدارة هجرة اليد العاملة. ويمكن أن تكون شبكة تشغيلية بمثابة أداة لتنظيم تبادل المعلومات وتدريب الموظفين وتيسير المشاورات بين الحكومات وبلدان المنشأ والمقصد. ويمكن لعمل منظمة العمل الدولية من أجل وضع مبادئ توجيهية للسياسة العامة تكون قائمة على الممارسات الجيدة بخصوص الهجرة، أن يقدم قاعدة معارف هامة. كما يمكن إتاحة التدريب للشركاء الثلاثيين لمنظمة العمل الدولية لمساعدتهم فيما 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 وإنفاذ العقوبات المتعلقة بأصحاب العمل وحالات العفو وتسوية الأوضاع وإتاحة خدمات ملحق شؤون العمل ووضع استراتيجيات لمكافحة التهريب والاتجار بالأشخاص وما إلى ذلك.
- **اعتماد معايير وممارسات في معاملة العمال المهاجرين تكون أكثر اتساقاً مع معايير ومبادئ منظمة العمل الدولية.** يهدف العنصر الثالث من عناصر أي إطار إقليمي إلى جعل السياسات والمعايير متسقة مع الممارسات الجيدة ولا سيما ليعتمدها القطاع الخاص كيما يتسنى حماية حقوق المهاجرين على نحو أفضل وتعزيز العمل اللائق. ويمكن أن تشمل المكونات العملية

ما يلي: الترويج للتصديق على اتفاقية العمال المهاجرين (مراجعة)، ١٩٤٩ (رقم ٩٧) واتفاقية العمال المهاجرين (أحكام تكميلية)، ١٩٧٥ (رقم ١٤٣)٤، 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، بما فيها اللجوء إلى الآليات الوطنية لتسوية المنازعات؛ 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. ومن المهم أن يكون للعمال المهاجرين الحق في الانضمام إلى النقابات. وهناك أمثلة جيدة على هذا في **هونغ كونغ (الصين) واليابان وماليزيا وجمهورية كوريا** حيث وسعت النقابات نطاق الحماية لتشمل العمال المهاجرين من خلال تنظيمهم والدفاع عنهم في المنازعات. وهناك أيضا أمثلة على التعاون بين نقابات البلدان المرسله والمتلقيه من أجل تحقيق حماية أفضل للعمال المهاجرين.

■ **مدونة ممارسات من أجل وكالات التوظيف الآسيوية.** لتقليل حالات الاحتيايل والتجاوزات وسوء الممارسات إلى أدنى حد، ولتعزيز التوظيف الفعال، سيكون لهذا العنصر الرابع نهج ذو وجهين. فالأول هو العمل مع الحكومات في مجال تحسين سياساتها وتدابيرها الرامية إلى تنظيم التوظيف والإشراف عليه. أما الثاني فهو تشجيع الممارسات التي تقلص إلى أدنى حد تكلفة الحصول على الوظائف اللائقة في الخارج وتخفيض من التجاوزات من خلال عملية الانضباط الذاتي للجمعيات الصناعية. وسيطلب هذا الأمر العمل مع منظمات أو جمعيات وكالات التوظيف الخاصة الأكثر مسؤولية، وإقامة شراكات مع منظمات أصحاب العمل. وبالتعاون مع بعض هذه المنظمات، يمكن لمنظمة العمل الدولية أن تقوم بدراسة استقصائية لوكالات التوظيف من أجل التعرف على الممارسات التي تكون في صالح التوظيف العادل والفعال وتوثيقها. وسترد هذه الممارسات في مدونة ممارسات يمكن تقديمها لجمعيات وكالات التوظيف الخاصة في الإقليم لكي تصادق عليها. وستستند مدونة الممارسات هذه أيضا إلى اتفاقية وكالات الاستخدام الخاصة، ١٩٩٧ (رقم ١٨١).

■ **الحماية الاجتماعية للعمال المهاجرين.** تستدعي أوجه الاستضعاف المحددة التي يعاني منها عادة العمال المهاجرون بذل جهود أكبر لتقديم الحماية الاجتماعية لهم. وهم في حاجة إلى مثل هذه الحماية طوال المراحل المختلفة من عملية الهجرة، من التوظيف والمغادرة إلى الاستخدام الفعلي والعودة النهائية، ومن المحتمل أن تُقدم هذه الحماية على نحو أكثر فعالية في سياق اتفاقات ثنائية بين البلدان و/أو اتفاقات دولية ذات الصلة. ويتيح استحداث إطار إقليمي للسلطات الوطنية فرصة تقاسم التجارب المتعلقة بالحملات الإعلامية الموجهة للجمهور وبمحاربة الاحتيايل في التوظيف والتهرب والاتجار بالأشخاص. وتشمل جوانب أخرى لإنشاء نظم فعالة من أجل إنفاذ عقود الاستخدام التي تتفق مع المعايير الدنيا، وإدماج قضايا العمال المهاجرين في السياسات والبرامج الوطنية المتعلقة بالسلامة والصحة (بما فيها تلك التي تخص الوقاية من فيروس نقص المناعة البشرية/الإيدز) في بلدان الاستخدام. وقد دعا الاجتماع الإقليمي الآسيوي الثالث عشر أيضا منظمة العمل الدولية إلى المساعدة في تصميم معاهدة للضمان الاجتماعي لصالح العمال المهاجرين، لا سيما من أجل تغطية إعانات الشيخوخة. كما يمكن دراسة طرق تنسيق الإعانات المتاحة لعمال بلد ما عندما يعملون في بلد آخر، بما في ذلك شروط ومؤهلات العضوية والحصول على مختلف المستحقات.

إدارة سوق العمل من أجل تحقيق العمل اللائق في آسيا

إن تكييف وتحديث إدارة سوق العمل أمران أساسيان لجعل العمل اللائق حقيقة واقعة في السياق الحالي المتسم بنظم الإنتاج العالمية والمنافسة المحتدمة وتغير أنماط العمل وعلاقات الاستخدام. ويشير تعبير "الإدارة" إلى المؤسسات العامة والخاصة وهيكل السلطة ووسائل التعاون، التي تنسق أو تراقب النشاط في العمل وفي سوق العمل. وتشمل آليات الإدارة قواعد اجتماعية غير نظامية لكنها قوية في الغالب، وعقودا خاصة وقوانين ولوائح واتفاقات جماعية ومعايير دولية.

24 صادق بلدان اثنان فقط في آسيا على الاتفاقية رقم ٩٧ ولم يصادق أي بلد من بلدان آسيا على الاتفاقية رقم ١٤٣.

وتؤكد عمليات تقييم كثيرة للبلدان في الإقليم أن العائق الرئيسي في وجه إحراز مزيد من التقدم الاقتصادي والاجتماعي يكمن في ضعف الإدارة في المؤسسات العامة والخاصة على حد سواء. فالفساد يشكل تحدياً شائعاً. وجودة المؤسسات خاصة بكل بلد على حدة، أما العنصر الذي تشترك فيه البلدان فهو الافتقار إلى الاهتمام بدور مؤسسات سوق العمل. ويؤكد التقرير المرافق المقدم إلى الاجتماع الإقليمي الآسيوي الرابع عشر، وعنوانه *العمل اللائق في آسيا: تقرير عن النتائج للفترة ٢٠٠١-٢٠٠٥*، أن الجهود وخطط العمل الوطنية للعمل اللائق كثيراً ما تكون مقيدة بضعف مؤسسات سوق العمل وسوء الإنفاذ وتدني القدرات التقنية للشركاء الثلاثين والحوار الاجتماعي المحدود والافتقار إلى الاتساق بين الأهداف الاقتصادية والاجتماعية على مستوى السياسة العامة.

إصلاحات سوق العمل - قضية شائكة

لقد أصبحت إصلاحات سوق العمل بالنسبة لأغلبية البلدان الآسيوية مركز اهتمام رئيسي. لكن هناك ثلاثة أسباب على الأقل تكمن وراء اتجاه إصلاحات سوق العمل نحو إثارة الجدل، خصوصاً عندما توصف الإصلاحات كأنها خيار بين إلغاء الضوابط وفرضها بشكل عام أو كأنها "تصلب مقابل مرونة"^{٢٥}، وهذه الأسباب هي:

- لكي تكون إصلاحات سوق العمل ناجحة فهي تحتاج إلى أن تكون منسقة مع إصلاحات أسواق أخرى وأن تجمع بين الإصلاح التشريعي والإصلاح المؤسسي.
- هناك مجموعات ذات مصالح مكتسبة تعتبر الإصلاحات تهديداً للوضع الراهن. وقد أسفرت الشكوك المتزايدة عن طلبات لا سيما من العمال والنقابات للحصول على حماية أقوى. ومن جهة أخرى فإن آثار المنافسة العالمية المحتدمة تستدعي، خصوصاً من وجهة نظر قطاع الأعمال، وتيرة أسرع للتكيف غير المقيد بالقوانين.
- ما زال هناك اختلاف في الآراء بين من يطالبون بإصلاح سوق العمل من أجل الحفاظ على القدرة التنافسية، إن لم يكن من أجل زيادتها، ومن يرون أن تنظيم سوق العمل يمكن أن يلعب دوراً مهماً وإيجابياً. فالمجموعة الأولى تعزو نتائج سوق العمل الضعيفة إلى تصلب سوق العمل وتنزع إلى التركيز على تقييد الأجور والحد من النفقات الاجتماعية كشرطين أساسيين من أجل "القدرة التنافسية". أما المجموعة الثانية فتري أن لوائح سوق العمل المصممة بشكل صحيح يمكن أن تساعد على تحويل التركيز من القضايا المتعلقة بتخفيض التكاليف إلى تدابير تعزيز الإنتاجية كأساس للقدرة التنافسية.

إدارة سوق العمل القائمة على أسس نظام معايير العمل الدولية لمنظمة العمل الدولية

ولا شك في أن منظمة العمل الدولية لا تبت جزماً بالطريقة التي ينبغي أن تُعالج بها بالضبط القضايا سالفة الذكر أو ما ينبغي أن تكون عليه تحديداً مؤسسات الإدارة السديدة، لكن المنظمة بسبب قاعدتها المعيارية وهيكلها الثلاثي تحظى بمكانة جيدة للمساعدة في معالجة هذه المسائل. فمعايير العمل الدولية تشكل نقاطاً مرجعية بالنسبة للآليات الأخرى لإدارة سوق العمل. ويمكن أن تكون هذه المعايير إما اتفاقيات، وهي معاهدات دولية ملزمة قانوناً يمكن أن تصادق عليها الدول الأعضاء، وإما توصيات، وهي مبادئ توجيهية غير ملزمة. ويمكن أن تستخدمها الحكومات بالتشاور مع أصحاب العمل والعمال من أجل:

- وضع وتنفيذ قانون العمل والسياسة الاجتماعية وفقاً للمعايير المقبولة دولياً؛
- تقديم التوجيه بشأن رسم السياسات الوطنية والمحلية، من قبيل سياسات العمالة والعمل والأسرة؛
- تحسين مختلف الهياكل الإدارية، مثل إدارة العمل وتفتيش العمل وإدارة الضمان الاجتماعي وإدارات التوظيف؛
- القيام مقام مصدر للعلاقات الصناعية الجيدة التي تطبقها هيئات تسوية منازعات العمل، وكنماذج للتشاور الثلاثي أو للاتفاقات الجماعية؛
- القيام مقام نقاط مرجعية لمبادرات المسؤولية الاجتماعية للشركات؛
- تفعيل الالتزام بتحقيق العمل اللائق من خلال الحوار الثلاثي، لا سيما في الأماكن التي دُمج فيها العمل اللائق في الخطط والسياسات الوطنية.

ويمثل إعلان منظمة العمل الدولية بشأن المبادئ والحقوق الأساسية في العمل ومتابعته، الذي أعتمد سنة ١٩٩٨، مجموعة من المبادئ الأساسية التي تعتبر على نطاق واسع كمكونات لقاعدة

²⁵ أنظر: ADB, *Labor markets in Asia*, op. cit., pp. 25-29.

اجتماعية لإدارة عالم العمل. ويحيل الإعلان إلى المبادئ المتعلقة بالحقوق الأساسية التي هي موضوع الاتفاقيات بشأن الحرية النقابية والإقرار الفعلي بحق المفاوضات الجماعية والقضاء على العمل الجبري والقضاء الفعلي على عمل الأطفال والقضاء على التمييز فيما يخص الاستخدام والمهنة.

وتتزايد الطلبات على منظمة العمل الدولية من أجل مساعدة البلدان في إصلاح قانون العمل لسببين أساسيين. السبب الأول هو مساعدة البلدان لكي تجعل تشريعات العمل تتماشى مع الاتفاقيات المصادق عليها. وفي عدة بلدان، هناك اتجاه إيجابي نحو إنفاذ المبادئ والحقوق الأساسية في العمل، خاصة فيما يتعلق بمحاربة التمييز في العمل، وعمل الأطفال والعمل الجبري. لكن ما زالت هناك حالات تهدد بشكل خطير الحرية النقابية وحرية التعبير في بعض البلدان إلى جانب غياب مناخ يمكن أن يمارس فيه الناس حقوقهم الأساسية دون ترهيب أو خوف.

والسبب الرئيسي الثاني هو تحقيق التوازن بين احتياجات أصحاب العمل من المرونة وبين شواغل العمال المتعلقة بالأمن. وتوخياً لمواكبة وتيرة عمل المنافسين الأكثر ابتكاراً، لا بد لأصحاب العمل من إيجاد طرق لزيادة مرونة ترتيبات العمل عن طريق إعادة التنظيم الداخلي (المرونة الوظيفية) وعن طريق تسهيل قواعد التوظيف والتسريح (المرونة العددية). ويحدو إصلاح قانون العمل جهود ترمي إلى مسايرة التنوع المتزايد في ترتيبات العمل ومراجعة التعاريف القانونية القائمة بشأن علاقة الاستخدام، وجعل "العقود غير النمطية" (محددة المدة أو مؤقتة أو لبعض الوقت أو على مدى مدة التدريب) متاحة لأصحاب العمل على نحو أكبر، وتوسيع نطاق التشريع ليشمل وكالات الاستخدام الخاصة والعمل المؤقت، وتخفيف الحماية التشريعية فيما يخص التسريح من العمل.

ومن المتفق عليه عامة أن أصحاب العمل يحتاجون في الأوقات المضطربة إلى أن يتجاوبوا بشكل سريع مع ضغط السوق وأن حماية الاستخدام بشكل مفرط وغير مناسب لن ترفع فقط تكاليف التوظيف والتسريح بل قد تشكل أيضاً مصدر ازدواجية سوق العمل في البلدان النامية. لكن الكثير من أصحاب العمل أدركوا أيضاً أن امتلاك قوة عاملة ملتزمة وماهرة ضروري للإنتاجية والنجاح وأن هذا يستدعي مستوى معيناً من الاستقرار في علاقة الاستخدام. فقدرة العمال على التجاوب بمرونة تقوم على الثقة بأن النتيجة لن تكون عكس مصلحتهم - أي إذا كان لا بد من إنهاء علاقة الاستخدام، يمكن إنهاؤها بإنصاف ومع حظ جيد في إيجاد عمل بديل بسرعة.

وجاء في تقرير حديث لمصرف التنمية الآسيوي ارتكز على دراسات حالات إفرادية في إندونيسيا والفلبين وفيتنام والهند، استنتاج جوهرى، وهو أن "نتائج سوق العمل الضعيفة ينبغي ألا تُعزى إلى تصلب سوق العمل". وهو يرفض الدعوة إلى إجراء إصلاحات شاملة لسوق العمل ويدعو إلى إصلاحات تدريجية مصممة بعناية تراعي خصوصيات كل بلد وتستهدف السياسات المعينة التي قد تكبح خلق الوظائف:

ليس في هذا رفض للدور الرئيسي الذي تلعبه سوق عمل تعمل بشكل جيد من أجل خلق العمالة. بل هو العكس تماماً في الحقيقة. فبدون سوق عمل تعمل بشكل جيد يستحيل تحقيق عمالة كاملة ومنتجة ولائقة. ويقال عن سوق عمل إنها تؤدي أداءً جيداً عندما تحقق هدفها الفعالية والإنصاف. ويعني هذان الهدفان أن سوق الوظائف ستقابل العمال بوظائف مناسبة، وأن العمال سيتقاضون معدل أجر مرتبط بإنتاجيتهم. بالإضافة إلى ذلك، فإن سوق عمل تعمل بشكل جيد تحمي العمال من خطر فقدان الدخل. ولهذا الهدف، سيكون على البلدان إصلاح أسواق العمل لاستحداث نظم حماية اجتماعية وتقديم الحقوق الأساسية للعمال من أجل تحقيق هدف العمالة اللائقة²⁶.

وبعبارة أخرى، يكمن التحدي في إيجاد توازن بين المرونة والاستقرار والأمن - وهو توازن يحكمه احترام الحقوق والحلول المتفاوض عليها في أسواق عمل دينامية. ولا يمكن إيجاد مثل هذا التوازن فقط من خلال إصلاح قانون العمل، فهياكل إدارة سوق العمل ومؤسساتها مهمة أيضاً. وتبحث البلدان الآسيوية الآن عن المعرفة والإرشاد بشأن "الأمن المرن"، حيث يؤدي اعتماد أقوى على المفاوضات الجماعية والحوار الاجتماعي، المدعومين بنظم فعالة لدعم الدخل عند البطالة وبسياسات نشطة لسوق العمل، إلى تقليص الحاجة إلى أحكام قانونية واسعة بشأن حماية العمالة.

إصلاح قانون العمل من أجل إنفاذ المبادئ والحقوق الأساسية في العمل

إصلاحات سوق العمل لمسايرة المرونة الوظيفية والعددية

نتائج سوق العمل الضعيفة ينبغي ألا تعزى إلى تصلب سوق العمل

توازن فعال بين المرونة والاستقرار والأمن

26 المرجع نفسه، ص 82.

الإدارة السديدة لسوق العمل في التصدي للنشاط غير المنظم

ومما يكتسي أهمية كبيرة في السياق الآسيوي هو أن التوازن بين المرونة والاستقرار والأمن من أجل تحسين إدارة سوق العمل يجب أن يعالج مباشرة قضايا الاقتصاد غير المنظم الحضري والريفي. وقد سبق لهذا الفصل أن أكد أن النشاط غير المنظم هو في الأساس مسألة إدارة وأنه يضعف الفعالية والأمن. وقد يكون التحدي الأكبر الوحيد أمام الإدارة بالنسبة للبلدان النامية في آسيا هو إدماج النشاط غير المنظم في التيار الرئيسي للاقتصاد.

تكييف وتحديث مؤسسات سوق العمل

وإلى جانب إصلاح قانون العمل، تتزايد الطلبات على منظمة العمل الدولية من أجل المساعدة في استعراض وإصلاح إدارات العمل، بما في ذلك مساعدة المؤسسات العامة على إنشاء خدمات تفتيش العمل ومحاكم وهيئات استشارية خاصة بالعمل وهيئات للتوفيق والتحكيم وتحديث خدمات تفتيش العمل لتعزيز إنفاذ القانون على نحو منصف وتوسيع نطاق التغطية لتشمل العمال الأكثر استضعافاً في الاقتصاد غير المنظم وفي الزراعة. وما يؤسف له في الكثير من البلدان هو أن إحدى الأدوات الرئيسية لإنفاذ قانون العمل - أي خدمات تفتيش العمل - باتت أضعف في شكل متزايد. وتفتقر عدة بلدان إلى الوسائل اللازمة لاستخدام ما يكفي من مفتشي العمل وتدريبهم والتجهيزات.

تعزيز قدرة منظمات أصحاب العمل ومنظمات العمال

ولكي تصبح الحرية النقابية والمفاوضة الجماعية عناصر فعالة وملازمة من إدارة سوق العمل القائمة على الحوار الاجتماعي، لا بد من أن تكونا راسختين في القانون. ومما يكتسي أهمية كبيرة هو أنهما تحتاجان كذلك إلى قدرة معززة لمنظمات أصحاب العمل ومنظمات العمال لكي تشارك بفعالية في الإدارة وتقدم خدمات مناسبة للأعضاء الحاليين والمحتملين في ظل ظروف شديدة التغيير. لكن النقابات ومنظمات أصحاب العمل على السواء تواجه تحديات متنامية. فمع تغير الأنماط في عالم العمل، أصبح التنظيم أصعب بكثير وأصبحت الأشكال التقليدية لتمثيل المصالح أقل فعالية مما كانت عليه في الماضي.

وتولي نقابات العمال ومنظمات أصحاب العمل على حد سواء الاهتمام إلى مسألة التنظيم في الاقتصاد غير المنظم. وقد سبق أن ألقى الضوء على دور التعاونيات المهم في هذا الفصل. 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 لأنها لا تتمتع بهيكل ديمقراطية. وتتزايد الأمثلة على التعاون والتحالف بين بعض هذه المنظمات ونقابات العمال ومنظمات أصحاب العمل.

التعاون الإقليمي لتحسين الإدارة

التصدي لشواغل العمل اللائق في الإطارين الإقليمي والثنائي

يتزايد التكامل والتعاون على المستوى الإقليمي في 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 المجموعات المستضعفة ومنها النساء والأطفال، والتنمية المستدامة.

وتتقاسم البلدان الآسيوية تحديات العمل اللائق التي يمكن التصدي لها بفعالية عن طريق ترتيبات تكامل إقليمي أوسع نطاقاً. 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. وعلى سبيل المثال فإن وزراء العمل في بلدان 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 ولا سيما 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 ٢٠٢٠.

ويمكن أن يشكل التكامل والتعاون على المستوى الإقليمي أداة هامة لبناء إدارة قوية من أجل تحقيق العمل اللائق. 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 تهيئ البلدان الأعضاء للاستفادة من الترتيبات التعاونية عريضة القاعدة. بيد أن انتشار هذه الاتفاقات مؤخراً أمر يدعو إلى القلق. فالمخاطر كثيرة، إذ قد يؤدي عدم التجانس بين القواعد التجارية إلى إثارة مشاكل في التنفيذ بالنسبة للبلدان الأطراف في أكثر من اتفاق تجاري إقليمي أو اتفاق تجاري ثنائي، وقد يزداد تهميش البلدان التي ليست أطرافاً في أي اتفاق تجاري معين، كما قد يؤدي اشتداد المنافسة لعقد الصفقات إلى تدني إجمالي مكاسب الرعاية الاجتماعية إن لم يكن إلى عملية "سباق نحو الأسفل". ومن الأساسي ضمان ألا يخلق ازدياد هذه الاتفاقات عوائق أمام وضع نظام متعدد الأطراف قائم على القواعد في الاقتصاد العالمي. ويقتضي تنسيق الاتفاقات التجارية الثنائية والإقليمية الفرعية وعبر الإقليمية أن يولى اهتماماً عاجلاً.

تعدد الاتفاقات التجارية الإقليمية والثنائية

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 الإقليمية الفرعية - بحيث يكون التكامل آسويًا حقاً. ونظراً إلى أن مستويات التنمية والمشاركة في أنشطة التعاون الإقليمية الفرعية المختلفة تتفاوت بدرجة كبيرة بين البلدان الآسيوية، فإن جانب التنمية الخاص بالتعاون الإقليمي ينبغي أن يحظى بالأولوية.

تجاوز الأقاليم الفرعية والتركيز على التنمية

ثالثاً والأهم من ذلك، أنه بغية تعزيز العمل اللائق، يجب أن تستند ترتيبات التكامل الإقليمي إلى مبادئ المشاركة والمساءلة الديمقراطية. ومن شأن الحوار الاجتماعي بين المنظمات الممثلة للعمال والمنظمات الممثلة لأصحاب العمل والمناقشات الثلاثية بين منظمات العمال ومنظمات أصحاب العمل والحكومة على المستوى الوطني وإقامة حوار أوسع مع الأطراف الاجتماعية الفاعلة الهامة الأخرى على المستوى الدولي، أن يساعد في تحديد المسائل التي تهم بالفعل مواطني البلدان المشاركة وأن يعمق التعاون الإقليمي بطريقة ذات دلالة. ويكتسي دور الحوار الاجتماعي أهمية خاصة في سياقات يشتمل فيها التكامل الإقليمي على تحولات مفاجئة رئيسية بالنسبة لبعض الفئات الاجتماعية. وتوفر اتفاقية المشاورات الثلاثية (معايير العمل الدولية)، ١٩٧٦ (رقم ١٤٤) إطاراً يمكن استخدامه بشكل جاهز كما أنه يقدم رابطاً بنظام معايير منظمة العمل الدولية.

الهيكل الثلاثي والحوار الاجتماعي في إطار التكامل الإقليمي

وتسعى منظمات العمال ومنظمات أصحاب العمل الإقليمية في آسيا إلى تعزيز مشاركتها في محافل التكامل الإقليمي، لكن الطريق أمامها ما زال طويلاً في هذا المجال. وكانت إحدى استجابات النقابات تجمعها تحت مظلة الاتحادات العالمية. ويقوم هذا الهيكل الجديد، الذي استهل في كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٠، بردم الثغرات القائمة بين هياكل النقابات المنظمة وفقاً للخطوط الوطنية ونظام الإنتاج العالمي المنظم عبر البلدان. وهو يضم الاتحاد الدولي لنقابات العمال الحرة واتحادات النقابات العالمية التي تضم بوصفها منظمات جامعة عدداً من الاتحادات الدولية الصناعية والمهنية واللجنة الاستشارية لنقابات العمال التابعة لمنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي.

الحوار الاجتماعي ومعايير العمل في نظم الإنتاج العالمية

ومنذ عهد قريب، وقع عدد متزايد من المنشآت متعددة الجنسية اتفاقات إدارية دولية مع اتحادات النقابات العالمية. وتلزم هذه الاتفاقات الإدارية المنشآت متعددة الجنسية باحترام حقوق العمل الأساسية عبر عملياتها في جميع أنحاء العالم، كما تلزم أو على الأقل تشجع الموردين على القيام بالأمر نفسه وتتيح لنقابات العمال أداء دور رئيسي في تنفيذ العملية ورصدها^{٢٨}. والأهم من

²⁷ بيان مشترك صادر عن الاجتماع الثامن عشر لوزراء العمل في بلدان رابطة أمم جنوب شرق آسيا، ١٣-١٤ أيار/مايو ٢٠٠٤، بندر سري بيغوان، بروناي - دار السلام.

²⁸ أنظر:

N. Hammer: *International framework agreements: Global union federations and value chains*, abstract of a paper for the International CRIMT Colloquial, Montreal, 2004. Available at http://www.crimt.org/2eSite_renouveau/Abstracts/Hammer.html, accessed 23 May 2006.

ذلك أن الاتفاقات الإطارية الدولية تنشئ اتحادات نقابات عالمية بوصفها أطرافاً في التفاوض على المستوى الدولي.

تزايد مبادرات المسؤولية الاجتماعية للشركات

لقد استجاب العديد من الشركات الدولية أيضاً لطلب السوق على المسؤولية الاجتماعية. ويستند عمل منظمة العمل الدولية بشأن المسؤولية الاجتماعية للشركات إلى إعلان المبادئ الثلاثي بشأن المنشآت متعددة الجنسية والسياسة الاجتماعية. بيد أن الأمر المهم الذي ينبغي الإشارة إليه هو أن المسؤولية الاجتماعية للشركات، إذ تندرج في نطاق الإدارة السديدة، فهي تغطي بالأساس المبادرات الخاصة ويمكن أن تكمل قانون العمل لكن لا يمكن أن تحل محله.

وتتضمن المسؤولية الاجتماعية للشركات مجموعة كبيرة من المبادرات، بما فيها مدونات سلوك لشركات ولاتحادات أعمال دولية أو وطنية. ويكون الكثير من هذه المدونات إعلانياً صرفاً، في حين أن مدونات أخرى تشمل تدابير واسعة للإبلاغ والرصد وذلك في بعض الحالات من قبل مراجعين اجتماعيين خارجيين. وهناك أيضاً مبادرات الاستثمار المسؤول اجتماعياً، التي تشمل تقييم مجموعات الاستثمار، أو صناديق المعاشات التقاعدية أو صناديق الوحدات الائتمانية، للشركات التي تستثمر فيها بالاستناد إلى معايير المسؤولية الاجتماعية.

توسيع نطاق الحماية الاجتماعية

دور الحماية الاجتماعية في تحقيق العمل اللائق

تتصل الحماية الاجتماعية²⁹ بمجموعة من المؤسسات والتدابير والحقوق والالتزامات والتحويلات التي تهدف في المقام الأول إلى: (أ) ضمان الحصول على خدمات صحية واجتماعية؛ (ب) توفير أمن الدخل للمساعدة على مواجهة المخاطر الجسيمة في الحياة (ومنها فقدان الدخل بسبب العجز أو الشيخوخة أو البطالة) ومنع الفقر أو التخفيف من حدته. كما تتصل الحماية الاجتماعية بخطط الضمان الاجتماعي القانونية والخاصة، والمنظمة وغير المنظمة. لكن الدولة هي التي تضطلع بدور ذي أولوية في تسهيل وتعزيز وتوسيع تغطية الضمان الاجتماعي. فالحماية الاجتماعية جزء لا غنى عنه في السياسة الاجتماعية للحكومة.

وبالإضافة إلى كون الحماية الاجتماعية عنصراً جوهرياً في حد ذاتها من عناصر العمل اللائق، فهي على صلة وثيقة بالجوانب الأخرى التي نوقشت أعلاه. وعلى سبيل المثال، شدد الفرع المخصص لإدارة سوق العمل على أن إصلاح نظم الحماية الاجتماعية يجب أن يكون مرفقاً بإصلاح لوائح سوق العمل من أجل حماية العمال من حالات انعدام الأمن المرتبطة بالمرونة ولجعل التكيف مع تغيرات سوق العمل غير مؤلم بقدر المستطاع. وأكد الفرع المخصص لهجرة اليد العاملة أهمية الحماية الاجتماعية في كل مراحل عملية الهجرة وأشار إلى التحدي الإضافي الذي تواجهه البلدان والمتمثل في معالجة قضايا الحماية الاجتماعية على أساس ثنائي أو متعدد الأطراف. أما دور الحماية الاجتماعية فيما يخص عمالة الشباب فقد لقي اهتماماً أقل. لكن من الواضح أن انعدام الحماية الاجتماعية يجبر الأسر الفقيرة على إرسال أطفالها للعمل بشكل مبكر ويجبر الشباب والشبان على قبول أي وظيفة متاحة. وفي الطرف الآخر من دورة الحياة، تعد الحماية الاجتماعية ضرورية خصوصاً للتصدي للقضايا التي تثيرها شيخوخة السكان. كما يمكن أن تكون الحماية الاجتماعية عاملاً إنتاجياً³⁰. وتؤدي الأدلة أكثر فأكثر إلى الاقتناع بأن الإنتاجية المعززة مرتبطة بتقديم الحماية الاجتماعية المناسبة والفعالة. لكن ضغوط المنافسة كبيرة إلى حد تجعل معه من السهل جداً اعتبار الضمان الاجتماعي كنفقة لا جدوى منها، بدلاً من اعتباره كاستثمار في سكان البلد وفي صحتهم وإنتاجيتهم ورفاهيتهم. إن الحماية الاجتماعية لأساسية من أجل تحقيق العمل اللائق إلى حد ينبغي أن تحترس معه البلدان من الخطر المحتمل في أن تجد نفسها مقحمة في "سباق تنافسي نحو الأسفل".

الحماية الاجتماعية عجز رئيسي في العمل اللائق في آسيا

وأكد المندوبون إلى الاجتماع الإقليمي الآسيوي الثالث عشر أن "الحماية الاجتماعية يجب أن تستكمل سياسات العمالة الوطنية"، وأن "التغطية المحدودة للضمان الاجتماعي هي أهم جوانب

²⁹ إن هذا المفهوم الواسع للحماية الاجتماعية هو الذي يحال إليه الآن عادة، أكثر من المفهوم التقليدي الضيق للضمان الاجتماعي. انظر على سبيل المثال القرار والاستنتاجات بشأن الضمان الاجتماعي، التي اعتمدها مؤتمر العمل الدولي في دورته 89 سنة 2001.

³⁰ انظر مكتب العمل الدولي: الحماية الاجتماعية كعامل إنتاجي، الوثيقة GB 294/ESP/4، مجلس الإدارة، الدورة 294، جنيف، تشرين الثاني/نوفمبر 2005.

العجز في العمل اللائق في الإقليم. ويشكل انتشار افتقار العمال للحماية الاجتماعية في القطاع غير المنظم - في القطاعين الريفي والحضري على السواء - مصدر قلق بصورة خاصة³¹.

وخلال الدورة ٨٩ لمؤتمر العمل الدولي في حزيران/يونيه ٢٠٠١، توصلت الهيئات المكونة الثلاثية إلى توافق آراء جديد بشأن إيلاء الأولوية القصوى إلى "السياسات والمبادرات التي يمكنها أن توفر الضمان الاجتماعي للذين لا تشملهم النظم الحالية". لذا اقترح المؤتمر "إطلاق حملة رئيسية بهدف ترويج توسيع تغطية الضمان الاجتماعي"³². كما أن المناقشة في الدورة ٩٠ لمؤتمر العمل الدولي في سنة ٢٠٠٢ حول العمل اللائق والاقتصاد غير المنظم أكدت من جديد أهمية توسيع تغطية الحماية الاجتماعية لتشمل الاقتصاد غير المنظم.

وهناك بالتأكيد مجال للعمل أمام خطط الضمان الاجتماعي المنظمة تحت رعاية الحكومات الوطنية (وفي بعض الحالات، على مستويات أدنى) لكي توسع عضويتها، وذلك في بعض الحالات من خلال تخفيف المعايير المفرطة في التشدد بخصوص الأهلية ومواقف الإدارة المتصلية جداً. بيد أن ازدهار الاقتصاد غير المنظم يحد من نطاق توسع هذه الخطط وتغطيتها لعمال الاقتصاد غير المنظم، سواء كانوا في علاقات استخدام "غير نمطية" أو غير ثابتة أو يعملون لحسابهم. ومن المعلوم جيداً أن الترتيبات المؤسسية المنظمة للضمان الاجتماعي تنزع إلى أن تكون غير فعالة بالنسبة للعمال في الاقتصاد غير المنظم، وذلك من جهة بسبب الصعوبات في الوصول إلى هؤلاء العمال والتواصل معهم بما يكفي، ومن جهة أخرى لأن ترتيبات العمل غير المنظم السائدة، حتى وإن كان هناك عقد مكتوب من نوع ما، لا تلائم إجراءات التسجيل والاشتراك المعتادة.

وتوخياً لتوسيع تغطية الحماية الاجتماعية وتوفير أمن الدخل والوصول إلى الرعاية الصحية لفائدة العمال الذين لا تشملهم التغطية، يمكن أن تكون هناك ثلاثة نهج متكاملة ومتراصة:

- النهج الأول هو توسيع خطط التأمين الاجتماعي القائمة لتشمل الاقتصاد غير المنظم حيثما أمكن، مصحوبة بخطط وآليات تأمين أخرى بالغة الصغر تكون اختيارية وقائمة على المجتمع المحلي. وهناك مجال واسع لاستحداث نهج "شعبية" أو قائمة على المجتمع المحلي للحماية الاجتماعية، من خلال خطط تكون عامة أصغر من حيث المستوى والنطاق، وتكون إدارتها أقرب بكثير من الأعضاء مقارنة بالخطط الوطنية الكبيرة. وفي الأماكن حيث تُنفذ الخطط القائمة على المجتمع المحلي، تؤكد منظمة العمل الدولية أهمية ربطها بأطر الضمان الاجتماعي الوطنية أو الإقليمية. وقد وضعت منظمة العمل الدولية مبادئ توجيهية لضمان أن تُستحدث الخطط القائمة على المجتمع المحلي وتعمل داخل أطر مماثلة، من أجل تسهيل تشكيل شبكات وتوحيد الخطط وإدماجها مستقبلاً في الأطر الوطنية.
- النهج الثاني هو تعزيز القدرة الوطنية لضمان تسيير مالي سليم، وإدارة سديدة وترتيبات مؤسسية مناسبة. وهناك على الأقل جانبان أساسيان في الإدارة لتقديم الحماية الاجتماعية على نحو فعال، وهما التصميم والإنفاذ الصحيح لقوانين الضمان الاجتماعي والإشراف الثلاثي للمنظمات والمؤسسات ذات الصلة - سواء على المستوى الوطني المنظم أو على المستوى المجتمعي الشعبي. ولا بد من التصدي لأوجه النقص في نظام تقديم الخدمات. فالفساد والإدارة غير الفعالة وتسييس خطط الحماية الاجتماعية، كلها أمور تتسبب في هدر أية موارد متاحة في المقام الأول.
- النهج الثالث هو تصميم واختبار نهج وأدوات جديدة للحد من الفقر على أساس استجابات شاملة تدمج الحماية الاجتماعية مع تعزيز العمالة والتمويل بالغ الصغر وتنمية المنشآت الصغيرة والتعاونيات والتنمية الاقتصادية المحلية. ويقدم برنامج العمل اللائق نهجاً خاصاً بدورة الحياة للأمن في ظل التغيير، يُعنى بالمرحلة الأساسية من الحياة العملية مثل الحراك الوظيفي وإصابات العمل وفقدان دخل معيل الأسرة والأمومة والتأمين الصحي والتقاعد. والآثار الجنسانية مهمة نظراً لأن النساء في الأغلب يشكلن السواد الأعظم من المستبعدين اجتماعياً والأكثر استضعافاً.

³¹ مكتب العمل الدولي: تقرير واستنتاجات الاجتماع الإقليمي الآسيوي الثالث عشر، بانكوك، ٢٨-٣١ آب/أغسطس ٢٠٠١، الاستنتاجات، الفقرة ١٣.

³² مكتب العمل الدولي: تقرير لجنة الضمان الاجتماعي، مؤتمر العمل الدولي، الدورة ٨٩، جنيف، ٢٠٠١، الاستنتاجات، الفقرتان ٥ و ١٧.

توسيع الحماية
الاجتماعية لتشمل العمال
غير المحميين في
الاقتصاد غير المنظم

"قابلية حمل" الإعانات

إن تزايد سلاسة أسواق العمل الحالية واحتمال أن يباشر الكثير من العمال أنواعاً مختلفة من العمل، بعضها أكثر "تنظيماً" من البعض الآخر، على أساس موسمي أو سنوي، يضيفان أهمية خاصة على الحاجة إلى السماح بالوصول إلى الخطط على أوسع نطاق ممكن، وإلى تعزيز "قابلية حمل" حقوق الإعانة من خطة إلى أخرى بسهولة، وإلى العمل من أجل التوفيق والتكامل بين الخطط. ويمكن تيسير كل هذه النتائج المنشودة عن طريق إقامة علاقة عمل قوية على أساس ثلاثي بين الحكومات والعمال وأصحاب العمل.

تقاسم التجارب بين البلدان في الإقليم

وهناك وفرة من التجارب بين البلدان الآسيوية. وهي تشمل الجهود الجبارة المبذولة من أجل استحداث نظم الضمان الاجتماعي المنظمة في بلدان مثل جمهورية كوريا والجهود المبذولة من أجل تمكين العمال في الاقتصاد غير المنظم وكذلك العمال المهرة المستقلين من الاشتراك في صندوق الضمان الاجتماعي في تايلند، بالإضافة إلى الانتشار المتسارع للخطط القائمة على المجتمع المحلي والخطط المماثلة في بلدان مثل الهند وبنغلاديش. أما الصين فقد تبنت نهجاً متميزاً للغاية بشأن المهمة الكبيرة المتمثلة في الإصلاح التام لنظام الحماية الاجتماعية لديها. وهكذا فإن المجال واسع جداً أمام البلدان الآسيوية لتقاسم التجارب والإثراء المتبادل لزيادة الحماية الاجتماعية في المستقبل.

٥ - شراكات استراتيجية من أجل تحقيق العمل اللائق في آسيا

النتائج المتوقعة من الاجتماع الإقليمي الآسيوي الرابع عشر

كل أربع سنوات، يجمع الاجتماع الإقليمي الآسيوي لمنظمة العمل الدولية جنباً إلى جنب الهيئات الفاعلة سياسياً واقتصادياً واجتماعياً من حوالي ٢٩ بلداً في شرق آسيا وجنوب شرق آسيا والمحيط الهادئ و ١١ دولة عربية في غرب آسيا. وسيركز الاجتماع الإقليمي الآسيوي الرابع عشر على موضوع تحقيق العمل اللائق في آسيا. وسيدعو الاجتماع الحكومات ومنظمات أصحاب العمل ومنظمات العمال والمنظمات الدولية والإقليمية ذات الصلة، إلى التجمع في إطار شراكات استراتيجية والتعاون لجعل العمل اللائق حقيقة واقعة في آسيا. والنتائج المأمولة من الاجتماع هي أن تقوم الهيئات المكونة الثلاثية في منظمة العمل الدولية وشركاؤها بما يلي:

- تحديد الخطوات الملموسة والعملية التي يتعين اتخاذها والنتائج المحددة التي ينبغي تحقيقها لجعل العمل اللائق حقيقة واقعة في آسيا؛
- التعهد بالتزامات معينة لتحقيق هذه النتائج، ومن المهم القيام بذلك من خلال الهيكل الثلاثي والحوار الاجتماعي وجهود الشراكات الإقليمية الابتكارية؛
- تحديد دور المكتب في المساهمة في تحقيق هذه النتائج والالتزام بدعم هذا الدور.

ويؤكد هذا التقرير أن آسيا تتبوأ مركز الصدارة في العالم في القرن الحادي والعشرين فيما يخص نمو الناتج والتجارة والاستثمار الأجنبي المباشر. ويشير أيضاً إلى أنه في الوقت الذي تحدث فيه المنافسة العالمية، فإن ترتيبات التكامل والتعاون الإقليمية تتزايد، والاتجاهات هي أكثر فأكثر إقليمية وبين بلدان آسيا. وقد ذهبت المنظمات الإقليمية للدول الأعضاء إلى أبعد من الروابط التجارية والاقتصادية لتدعم الأهداف الاجتماعية. ويبقى التحدي أمام آسيا هو تحقيق النجاح نفسه فيما يخص خلق الوظائف اللائقة والحد من فقر العاملين. والتحدي المرتبط بهذا هو أن تجتمع الهيئات المكونة الثلاثية لمنظمة العمل الدولية، ليس فقط على المستويين المحلي والوطني بل أيضاً على المستوى الإقليمي وتتعاون عن كثب مع أصحاب المصالح الإقليميين الآخرين من أجل جعل هذا الهدف حقيقة واقعة.

وبما أن آسيا تستأثر بحوالي ٣,٧٨ مليار نسمة من مجموع سكان العالم البالغ عددهم ٦,٤٦ مليار نسمة وبقرابة ٦٠ في المائة من القوى العاملة العالمية وتمثل إقليمياً رانداً في الاقتصاد العالمي، فإن تحقيق العمل اللائق في آسيا سيدفع قدماً نحو تحقيق العمل اللائق كهدف عالمي - ولا تتمثل أهمية آسيا في الأعداد فقط. فبإمكان آسيا أن توفر القيادة والإرشاد في مجال السياسة العامة للمساعدة على إظهار ما هو مفيد لبقية العالم وكيفية جعله مفيداً لتحقيق النمو الاقتصادي المترافق بتوفير العمل اللائق للجميع. ومن شأن إدارة المعارف وتقاسم المعلومات وقواعد البيانات بين بلدان الإقليم ومع أقاليم أخرى أن يدفعاً قدماً نحو جعل العمل اللائق حقيقة واقعة.

المواضيع المطروحة للمناقشة في خمسة مجالات رئيسية

سيوفر الاجتماع الإقليمي الآسيوي الرابع عشر محفلاً إقليمياً لتقاسم التجارب وتحديد الخطوات العملية المقبلة لتحقيق العمل اللائق في آسيا. وقد حددت الهيئات المكونة لمنظمة العمل الدولية خمسة مجالات رئيسية تأمل التركيز عليها خلال الاجتماع. ويُقترح فيما يلي عدد من النقاط المطروحة للمناقشة بشأن هذه المجالات الرئيسية في اجتماعات متوازية أثناء الاجتماع الإقليمي الآسيوي الرابع عشر.

"١" القدرة التنافسية والإنتاجية والوظائف اللائقة في سياق يتسم بالعولمة

سيلقي هذا الاجتماع الضوء على أزمة الوظائف التي تواجهها آسيا وبقية العالم والأهمية المتزايدة التي أعطيت لتعزيز العمل اللائق. وسيجري ذلك بالاستناد، من بين أمور أخرى، إلى الفقرة ٤٧ من وثيقة نتائج مؤتمر القمة العالمي، ومناقشة المنتدى الاقتصادي العالمي في سنة ٢٠٠٦ في دافوس، ومناقشة مؤتمر العمل الدولي حول تقرير المدير العام بعنوان *تغيير الأنماط في عالم العمل*، واجتماع الجزء الرفيع المستوى للمجلس الاقتصادي والاجتماعي في تموز/ يوليه ٢٠٠٦. وقد تغطي المناقشة ما يلي:

- الشواغل المتعلقة بالقدرة التنافسية والإنتاجية والوظائف في الإقليم، بما في ذلك آثار تزايد أهمية الصين والهند وتطورات عالمية هامة أخرى؛
- أهمية مكاسب الإنتاجية بالنسبة لاستئصال الفقر بشكل مستدام وبالنسبة للقدرة التنافسية؛
- التساؤلات المحددة التالية: كيف يمكن تحقيق حلقة حميدة من القدرة التنافسية والإنتاجية وخلق الوظائف، على أفضل وجه؟ وكيف يمكن للبلدان أن تواصل بصورة أفضل اتباع "الطريق الأوسع"، بما في ذلك احترام الحقوق والحريات الأساسية في أماكن العمل، من أجل خلق المزيد من الوظائف اللائقة؟ وما هي القطاعات الاقتصادية المحددة التي ينبغي التركيز عليها؟ وكيف يمكن تحسين قابلية تدريب القوة العاملة وقابلية استخدامها؟

"٢" جيل الألفية: وظائف لائقة للشباب

سيركز هذا الاجتماع على جيل الألفية - شباب العالم الذين سيدخلون القوى العاملة للمرة الأولى في القرن الحادي والعشرين، و ٦٠ في المائة منهم في آسيا. أما الجانب الأكثر إثارة للقلق في العجز الحالي في فرص العمل فهو الأثر الذي يخلفه على الشباب. وسيستند الاجتماع إلى إعلان الألفية وإنشاء شبكة تشغيل الشباب، والمناقشة العامة لمؤتمر العمل الدولي سنة ٢٠٠٥ حول تقرير المدير العام بعنوان *الشباب: سبل الوصول إلى العمل اللائق*، والأولوية التي تحظى بها عمالة الشباب في برنامج وميزانية منظمة العمل الدولية للفترة ٢٠٠٦-٢٠٠٧ وفي البرامج القطرية للعمل اللائق في بلدان عديدة في الإقليم. وقد تغطي المناقشة ما يلي:

- التجارب والدروس المستخلصة من البلدان الرائدة في شبكة تشغيل الشباب؛
- أمثلة على جهود النقابات ومبادرات المسؤولية الاجتماعية للشركات من أجل النهوض بعمالة الشباب: ماذا كانت عوامل النجاح و/أو ما هي المشاكل التي اعترضت الطريق؟
- المسائل المرتبطة بالعلاقات بين الأجيال من منظور دورة الحياة - لماذا من المهم ربط التدابير التي تستهدف عمالة الشباب بالتدابير الرامية إلى الحد من عمل الأطفال والنهوض بالتعليم للجميع؟ وهل هناك من مبادرات يمكن أن تجمع على نحو مثمر بين تجربة وموارد العمال المسنين وطاقة وابتكار الشباب؟
- ما هي التجارب والدروس المستخلصة التي يمكن أن تتقاسمها المنظمات الإقليمية بشأن عمالة الشباب؟

"٣" هجرة اليد العاملة: استراتيجية إقليمية صوب تنفيذ إطار منظمة العمل الدولية متعدد الأطراف

سيتناول هذا الاجتماع كيف يمكن أن يقوم الإقليم الآسيوي بإنفاذ القرار الذي اعتمده مؤتمر العمل الدولي بالإجماع في حزيران/ يونيو ٢٠٠٤، والذي يدعو إلى وضع إطار متعدد الأطراف "غير ملزم وقائم على الحقوق" يشتمل على مبادئ لإدارة هجرة اليد العاملة على أساس أفضل الممارسات. ويمكن للمناقشة حول موضوع إدارة هجرة اليد العاملة بحيث تستفيد منها البلدان المرسل والمستقبل على حد سواء وتوفير حماية أفضل لحقوق العمال المهاجرين ومعاملتهم على قدم المساواة، أن تتصدى للمسائل التالية:

- ما هي التجارب والدروس المستخلصة التي يمكن أن يتقاسمها المشاركون بشأن سياسات وبرامج حماية العمال المهاجرين؟ وما الذي يمكن عمله للحد من الهجرة غير النظامية وتوفير حماية أفضل للعمال المهاجرين المستضعفين، لا سيما النساء والأطفال، من الاتجار بهم؟
- هل هناك اتفاقات ناجحة بين الحكومات بشأن تنقل اليد العاملة عبر الحدود؟ وما هي المعايير التي اعتمدت لاعتبارها ناجحة؟
- ما هي التدابير المستخدمة لتشجيع الفعالية في التوظيف وتقليص الاحتيايل والتجاوزات والممارسات السيئة من قبل وكلاء التوظيف؟ وهل سيكون من المفيد وضع مدونة ممارسات لوكالات التوظيف؟
- ما هي التجارب والدروس المستخلصة التي يمكن أن يتقاسمها المشاركون بشأن تدابير تعزيز تدفق آمن وكفوء لتحويلات المهاجرين واستخدامها على نحو فعال؟
- ما هي بعض الأمثلة أو التجارب الجيدة لمنظمات العمال ومنظمات أصحاب العمل فيما يتعلق بحماية العمال المهاجرين؟

"٤" إدارة سوق العمل من أجل تحقيق العمل اللائق في آسيا

- سيناقش هذا الاجتماع الحاجة إلى تكييف إدارة سوق العمل أو تحديثها لجعل العمل اللائق حقيقة واقعة. وتفيد معايير العمل الدولية لمنظمة العمل الدولية كنقاط مرجعية للآليات الأخرى لإدارة سوق العمل. لكن ما زالت هناك شكوك وجدال حول بعض قضايا إصلاح سوق العمل. ولهذا فمن المهم بحث المسائل التالية:
- ما هي شواغل أو دواعي قلق العمال وأصحاب العمل تجاه إصلاح قانون العمل، وكيف يمكن معالجة هذه الشواغل؟
 - ما هي التجارب والدروس المستخلصة التي يمكن أن يتقاسمها المشاركون بشأن الجهود المبذولة من أجل إيجاد توازن فعال بين المرونة والاستقرار والأمن؟ وما هي الأمثلة الناجحة على "الأمن المرن"؟
 - بالإضافة إلى إصلاح قانون العمل، ما هي العناصر الأساسية لتكييف أو تحديث إدارة سوق العمل؟ وبالاستناد إلى تجربة المشاركين، ما هو دور وأهمية ما يلي في إدارة سوق العمل: المفاوضات الجماعية والحوار الاجتماعي؛ نظم فعالة للحماية الاجتماعية؛ سياسات سوق العمل النشطة؛ إصلاح وتحسين إدارة العمل؛ مبادرات المسؤولية الاجتماعية للشركات؟
 - ما هي أمس الاحتياجات الأساسية من أجل تقوية قدرة منظمات أصحاب العمل ومنظمات العمال لكي تتمكن من لعب دور أكثر فعالية في إدارة سوق العمل؟
 - ما هي التجارب والدروس المستخلصة التي يمكن أن يتقاسمها المشاركون بشأن جهود التعاون الإقليمي المبذولة من أجل تكييف إدارة سوق العمل وتحديثها، وخاصة في سياق نظم الإنتاج العالمية؟

"٥" توسيع نطاق الحماية الاجتماعية

- إن الحماية الاجتماعية عنصر أساسي في العمل اللائق، ولا بد لإصلاح نظم الحماية الاجتماعية من أن يكون مترافقاً بإصلاح لوائح سوق العمل لحماية العمال من حالات انعدام الأمن المرتبطة بالمرونة ولجعل التكيف مع تغيرات سوق العمل غير مؤلم بقدر المستطاع. وهناك مجموعة واسعة من القضايا التي تقوم عليها المناقشة الأوسع للحماية الاجتماعية، بما فيها الحاجة إلى توفير "قابلية حمل" المستحقات بما أن العمال أصبحوا ينتقلون أكثر فأكثر بين وظائف متتالية طوال حياتهم العملية. وعليه، فإن الاجتماع حول إدارة سوق العمل يمكن أن يناقش أيضاً المسائل التالية:
- ما هي القيود الرئيسية التي تعوق الجهود الرامية إلى توسيع نطاق الحماية الاجتماعية لتشمل الاقتصاد الحضري غير المنظم، والمنشآت الصغيرة والقطاع الريفي؟ وما هي التجارب والدروس المستخلصة التي يمكن أن يتقاسمها المشاركون بشأن الجهود المبذولة حيثما:

- استحدث عمال الاقتصاد غير المنظم بنجاح خططا مستدامة للحماية الاجتماعية خاصة بهم؛
- تم ربط مبادرات المجتمع المحلي والمبادرات المحلية بالخطط الوطنية؛
- حصل العمال على الحماية الاجتماعية حتى حيث لا توجد علاقة واضحة بين صاحب العمل والمستخدم؛
- لعب الحوار الاجتماعي دورا مهما في توسيع نطاق الحماية الاجتماعية؛
- كانت الإعانات قابلة للحمل عبر الخطط؛
- توسعت الحماية الاجتماعية لتشمل العمال المهاجرين؟