

E

Distr.
LIMITED
E/ESCWA/SDD/2006/WG.1/2
8 May 2006
ORIGINAL: ARABIC



اجتماع الخبراء حول الهجرة الدولية والتنمية في المنطقة العربية:
التحديات والفرص
بيروت، ١٥-١٧ أيار/مايو ٢٠٠٦

إدارة سياسات العمالة المهاجرة في دول مجلس التعاون الخليجي مخاطر وفرص

إعداد

محمد ديتو

ملاحظة: طبعت هذه الوثيقة بالشكل الذي قدمت به ودون تحرير رسمي. والآراء الواردة فيها هي آراء المؤلف، وليست بالضرورة، آراء الإسكوا.

موجز تنفيذي

تمر مجتمعات الخليج العربية بمرحلة مفصلية في تطورها السياسي والاقتصادي والاجتماعي، ويتطلب ذلك القيام بخيارات وسياسات واعية ومدروسة، حيث يتوجب عليها أن تستشرف الأحداث المستقبلية المحتملة، وتتعامل مع المعضلات الحالية في نفس الوقت. وفق أحدث الإحصائيات الصادرة عن الأمم المتحدة، فإن موقع دول مجلس التعاون الخليجي في الخريطة الدولية للهجرة يتسم بمجموعة من السمات الخاصة الفريدة من نوعها. فالهجرة في هذه المنطقة الحيوية من العالم، ناجمة عن وضع معين لأسواق العمل فيها ، تطور ضمن سياق تاريخي واقتصادي محدد ، وعلى الرغم من سعي هذه الدول خلال العقود الماضية لتخفيض أعداد العمالة المهاجرة لديها ، إلا أن جهودها لم تحقق النتائج المتوقعة . يدعو ذلك الى مراجعة نقدية بناءة لمفهوم هجرة العمالة "المؤقتة" السائد لوصف العمالة المهاجرة في دول المجلس، ومدى ملائمتها لطبيعة الاعتماد على العمالة ، وخصوصا أن جميع أنواع أنظمة الاستقدام مبنية على كون الحاجة " مؤقتة " . وهي أنظمة بحاجة الى التحديث ضمن سياسة وإستراتيجية واضحة تجاه موضوع الهجرة وفق منظور تنموي يهدف الى استقطاب الكفاءات والمهارات المكملة للموارد البشرية الوطنية المتوفرة خاصة في أوساط الشباب والنساء من الداخلين لأول مرة الى سوق العمل . تم استعراض القوى المحركة للهجرة ، وتبيان أنها معرضة للتغير في المستقبل ، بصورة قد تؤثر على أداء أسواق العمل في دول المجلس .تدعو الورقة الى نظرة متوازنة تجاه التأثيرات المحتملة للعمالة المهاجرة ، وعدم الاقتصار فقط على الجوانب السلبية ، وتم شرح المنهج المتبع في تجربة إصلاح سوق العمل بمملكة البحرين ، وإبراز الدور الكبير لنمط استحداث الوظائف في القطاع الخاص وأثره على توفير فرص العمل المناسبة للعمالة المواطنة الشابة . إن إصلاح أسواق العمل لا يمكن أن ينعزل عن إصلاح نظم التعليم والتدريب والإصلاح الاقتصادي ، وما يتطلبه ذلك من انسجام وتكامل السياسات وتعاون المؤسسات المعنية ، وتحديث آلية اتخاذ القرارات لتعكس الشراكة الثلاثية لأطراف الإنتاج الثلاث (الحكومات – العمال – أصحاب الأعمال) . تم التطرق الى تجارب توطين العمالة في دول المجلس وتوضيح أسباب عدم فعاليتها في حل مشكلة البطالة بصورة مرضية . وتدعو الورقة الى الاستفادة من أفضل الممارسات الدولية في مجال تنظيم استقدام العمالة المهاجرة ، منوهة الى أهمية قيام دول مجلس التعاون الى المبادرة لرفع مستويات التنسيق مع الدول المرسلة للعمالة ، ووضع أجندة عمل قائمة على تحديد الأولويات في التعاون المشترك بين مجموعتي الدول . إن النظرة الى مصالح شعوب

المنطقة يجب أن تتكامل مع مصالح الشعوب الأخرى . يشترط ذلك إرادة سياسية صلبة تؤمن بقوة الحوار الاجتماعي الداخلي والدولي ، و باحترام المصالح بين البلدان القائمة على تبادل المنافع .

تقف دول مجلس التعاون الخليجي أمام خيار المبادرة لاعتماد مبدأ الوقاية من المخاطر بدلا من انتظارها ، ويمكن الاتفاق على اطر العمل الممكنة بين البلدان المصدرة للعمالة وتلك المستوردة للعمالة ، بناء على مجموعة من القيم والمبادئ المتفق عليها بين المجموعتين ، ويمكن للأطر المقترحة للعلاقة بين مجموعة البلدان المصدرة للعمالة والمستوردة للعمالة أن تشمل مستويات متعددة ، أفقية وعمودية ، وأن لا تقتصر فقط على مستوى الأجهزة الرسمية بل تشترك فيها قطاعات المجتمع المدني . من الضروري اعتماد مبدأ التركيز على الأولويات في وضع أهداف ومهام التنسيق بين بلدان المجموعتين : التركيز على مكافحة استغلال وإساءة استعمال العمالة المهاجرة باعتبارها مهمة ذات فوائد قصيرة وبعيدة الأمد لكلا المجموعتين .

وتدعو الورقة في الختام الى تجنب الاستمرار في الخطاب الذي يتعامل مع العمالة الأجنبية بوصفها خطرا ، خاصة على صعيد الانعكاسات السلبية المحتملة لتأثير مثل هذا النوع من الطرح على تشجيع التعصب والتشدد والأضرار الفادحة التي يمكن أن تنجم عن ذلك .

كيف يمكن أن نحدد بوصلة اتجاهنا بطريقة تمكننا من موازنة المنافع العالمية المحتملة مع المصالح المحلية لتطور شعوب المنطقة ؟ نعتقد بأن هذا هو السؤال المركزي الذي سيحدد مسار كافة الأسئلة الفرعية . وتقترح الورقة فتح نقاش هادف ومسئول وبناء بين مختلف القوى المعنية بموضوع الهجرة في دول المجلس، بهدف تحديد الرؤية تجاه مستقبل دول وشعوب هذه المنطقة .

أ- أنماط هجرة العمالة إلى دول مجلس التعاون الخليجي واتجاهاتها

وفق أحدث تقرير صادر عن الأمم المتحدة هذا العام عن وضع الهجرة الدولية تم رسم لوحة انتقال البشر على صعيد العالم بصورة دقيقة : " في عام ٢٠٠٥، بلغ عدد المهاجرين الدوليين في العالم (١٩١) مليون نسمة واليوم ، يعيش ٦ من كل ١٠ مهاجرين في بلدان متقدمة، ولا يزيد عدد اللاجئين عن ٧ من بين كل مائة مهاجر دولي. وتشكل النساء ما يقرب من نصف عدد جميع المهاجرين الدوليين، وتفوق المهاجرات المهاجرين عددا في البلدان المتقدمة. " هناك عملية استقطاب وتركز لحركة الهجرة على المستوى العالمي ، إذ " يتركز ثلاثة أرباع جميع المهاجرين الدوليين في ٢٨ بلدا فقط... وأغلب المهاجرين الدوليين في العالم يستضيفهم عدد صغير نسبيا من البلدان. " ١ ولا يشكل المهاجرون في كل بلد غالبية من سكانه دائما، إذ أن "في ثلثي جميع البلدان، يمثل المهاجرون الدوليون أقل من ١٠ في المائة من السكان ". وتبقى الدول المتقدمة في قائمة الدول التي يتجه نحوها المهاجرون وذلك رغم تنوع الدوافع لذلك. يشير التقرير الى أنه " في بلدان الهجرة، ارتفعت حصة المهاجرين المقبولين بموجب فئات العاملين المهرة بالتوازي مع انخفاض حصة المهاجرين المقبولين بموجب الفئات الأسرية. " ٢ .

ضمن هذه اللوحة العالمية للهجرة تبرز دول مجلس التعاون الخليجي في صدارة الاهتمام العالمي بتركيبها السكاني الفريد من نوعه في العالم ، وخاصة فيما يتعلق بأوضاع العمالة المهاجرة التي شكل العمود الفقري لأسواق العمل لديها . وإذا كانت هذه الدول قد شددت انتباه العالم قبل ثلاثة عقود بسبب الارتفاع الحاد في أسعار النفط آنذاك، (بما عرف لاحقا بالطفرة النفطية) فان طائفة القضايا التي تشكل محور اهتمام المجتمع الدولي - والمحلي كذلك - أصبحت واسعة النطاق ومتشعبة، اقتصاديا وسياسيا واجتماعيا.

ب- الطبيعة المتغيرة للقوى المحركة للعمالة المهاجرة

لفهم ظاهرة الهجرة عموماً ، وهجرة العمالة تحديداً ، من الضروري إمعان التفكير في طبيعة القوى المحركة لها ومراقبتها ، وذلك بسبب تعرض هذه القوى لعملية تطور وتغيير باستمرار ، وما كان دافعا للهجرة بالأمس ، قد لا يكون هو نفسه ما يدفع للهجرة الى هذا البلد أو الإقليم اليوم ، كما أنه قد لا يستمر في المستقبل . "منذ منتصف القرن التاسع عشر وحتى اليوم كانت هناك خمس قوى أساسية محركة للهجرة في العالم:

١. الفجوة في مستويات الأجور وفرص العمل بين البلدان الفقيرة والغنية .
٢. الصراعات الإقليمية وعدم الاستقرار السياسي في البلدان النامية .
٣. نسبة الشباب في سكان البلدان المرسل والمستقبل للعمالة .
٤. أعداد المهاجرين الى البلدان المستقبل للعمالة.
٥. انخفاض تكاليف النقل والسفر. " ٣

ان الترابط والتفاعل بين العناصر الديمغرافية والاقتصادية والسياسية والتطورات السريعة في مجال تقنيات الاتصال والنقل والمعلومات قد دخل مرحلة نوعية جديدة في ظروف العولمة ، وأصبحت القوى المحركة للهجرة متعددة ومعقدة و " ولا يمكن أن تنطبق التفسيرات العالمية على الأفراد " ٤. إذ يجب أن نأخذ بعين الاعتبار أن هناك تفاعلاً مستمراً بين الأسباب الاقتصادية والغير اقتصادية للهجرة الأفراد، وهي تعمل ضمن سياق الجذب والشد للطلب على الهجرة، ويمكن تقسيم العناصر الأساسية الدافعة للهجرة على النحو التالي: ٥

جدول رقم (١)

العناصر المؤثرة على قرار الفرد بالهجرة			نوع الهجرة
عناصر جذب الطلب على العمالة	عناصر دفع العرض من العمالة	الشبكات وغيرها	
أجور أفضل	بطالة - ضعف الأجور	معلومات الوظائف والأجور	اقتصادية
لم شمل العائلة	الحروب - الكوارث	الاتصالات والنقل ومنظمات المساعدة	غير اقتصادية

³ " Global Economic Prospects 2004 " Chapter 4 Labor Mobility and WTO - World Bank -2004 Page 3

⁵ "International Migration: facing the challenge " - By Philip Martin and Jonas Widgren. Population Bulletin March 2002. p.8

الجدول أعلاه يعكس أمثلة توضيحية ، وبإمكان الفرد أن يهاجر بناء على جميع الأسباب الثلاثة مجتمعة . كما أن وزن كل عنصر يمكن أن يتغير عبر الزمن. ونلاحظ أنها تتوزع بين كل من البلدان المرسله والمستقبله للعمالة . إدراك التغير الذي يمكن أن يطرأ على العناصر المذكورة في الجدول مهم ، لأنه غالبا ما يتم النظر من زاوية واحدة في غالب الأحيان لدوافع الهجرة سواء من قبل الدول المرسله أو المستقبله للعمالة .

شهدت دول مجلس التعاون الخليجي مراحل مختلفة لهجرة العمالة الأجنبية ، ويقسمها الدكتور " باقر النجار " في دراسته الهامة⁶ " حلم الهجرة للثروة – الهجرة والعمالة المهاجرة في الخليج العربي " الى أربع مراحل : الأولى وتمتد منذ اكتشاف النفط في الثلاثينات ، الثانية وتبدأ من العقد الخامس حتى مطلع السبعينات ، والثالثة تبدأ مع ارتفاع أسعار النفط في خريف ١٩٧٣ وتنتهي عام ١٩٨٣ أما المرحلة الرابعة والأخيرة فقد بدأت مع انخفاض أسعار النفط في مطلع ١٩٨٣ . أما الباحث " بيتر ستالكر "^٧ فقد قسمها الى خمس مراحل تمتد من منتصف الأربعينات حتى مطلع التسعينات على النحو التالي :

⁶ " The Work of the Strangers – A survey of International Labour Migration by Peter Stalker : ILO Geneva 1994 P.241-242

جدول رقم (٢)

المحطات الأساسية لهجرة العمالة الوافدة الى دول مجلس التعاون الخليجي (١٩٤٥ - ١٩٩٠)

■ ١٩٤٥ حتى ١٩٧٣ :
تميزت هذه الفترة بهجرة مكثفة للعمالة العربية الى المنطقة وبلغت نسبتها حوالي ٨٥ % في مطلع السبعينات .
■ ١٩٧٤-١٩٧٥ :
توسع مفاجئي وسريع لأعداد للمهاجرين العرب، إذ بلغ عددهم حوالي مليون ثمانية آلاف في عام ١٩٧٥، وبما يشكل ٨٠ % من إجمالي الأجانب في دول المجلس.
■ ١٩٧٦ - ١٩٧٩ :
تزايد سريع في معدلات الهجرة من جنوب آسيا (ارتفع عدد الباكستانيين خلال ثلاث سنوات فقط من ٢٠٠ ألف عام ١٩٧٦ الى مليون ٢٥٠ ألف في عام ١٩٧٩) .
■ ١٩٨٠-١٩٨٤ :
اتساع نطاق الأنشطة التي تعتمد على تشغيل الأجانب (قطاع المقاولات والخدمات استقطبا ٦٠ % من العمالة الأجنبية).
■ ١٩٩٠ حتى الآن :
تغيرات مفاجئة في أعقاب حرب الخليج الأولى، خاصة على صعيد العمالة العربية (حصّة) العمالة العربية في أواخر عام ١٩٩٠ كانت أقل من ٣٤ % من إجمالي الأجانب في المنطقة).وتزايد سريع في استقدام العمالة الآسيوية من جنوب شرق آسيا (أغلب الشركات الأمريكية الكبيرة : بكتيل / فلور / براون اندروت استخدمت هذه الفئة من العمالة بناء على تجارب عملها السابقة في فيتنام وتايلاند وكوريا) .

تؤثر حركة العمالة المهاجرة بصورة مختلفة على كل من الدول المرسله وتلك المستقبله للعمالة والتغيرات الطارئة على طرف ، ستؤدي الى تبعات على الطرف الآخر ، وبالتالي لا يمكن فهم انتقال العمالة بصورة صحيحة ، الا بأخذ التغيرات في مجموعتي الدول بعين الاعتبار . على صعيد البعد الكمي للعمالة المهاجرة فاننا نجد " ومنذ السبعينات والدول الأعضاء في مجلس التعاون الخليجي تمثل وجهات رئيسية للعمال المهاجرين .حيث زاد عدد المهاجرين الى تلك الدول خلال الفترة من ١٩٩٠ وحتى ٢٠٠٥ بصورة كبيرة وملحوظة ، اذ ارتفع من ٨،٦٢٠ مليون إلى ١٢،٨٠١ مليون . " ^٨

جدول رقم (٣)

لجدول ٤

نسبة العمال الأجانب في قوى العمل في بلدان مجلس التعاون الخليجي وعدد المهاجرين الدوليين في تلك البلدان،
١٩٨٥، ١٩٩٠، ١٩٩٥، ٢٠٠٠، ٢٠٠٥

البلد	العمال الأجانب في قوى العمل (نسبة مئوية)			عدد المهاجرين (بالآلاف)		
	١٩٨٥	١٩٩٥	٢٠٠٠	١٩٨٥	١٩٩٠	٢٠٠٠
الإمارات العربية المتحدة	٩١	٩٠	٩٠	١٠٠٨	١٣٣٠	١٧١٦
البحرين	٥٨	٦٠	٥٩	١٣٧	١٧٣	٢١٩
عُمان	٥٢	٦٤	٦٤	٣٢٧	٤٥٢	٥٧٣
الكويت	٨٦	٨٣	٨٢	١٢٢٢	١٥٥١	٩٩٦
قطر	٧٧	٨٢	٨٦	٢٨٢	٣٧٠	٤٠٦
المملكة العربية السعودية	٦٣	٦٤	٥٦	٣٤٠١	٤٧٤٣	٤٦١١
الجموع	..	..	..	٦٣٧٧	٨٦٢٠	٨٥٢١

المصادر: جرحس (٢٠٠٢)؛ وبيانات مجلس التعاون الخليجي؛ وشعبة السكان بالأمانة العامة للأمم المتحدة: اتجاهات مجموع أعداد المهاجرين: تنقيح عام ٢٠٠٥، (CPOP/DB/MIG/Rev.2005)، قاعدة بيانات في شكل رقمي.

على صعيد البلدان المرسله للعمالة ، وخاصة الآسيوية منها ، فإننا نرى هناك تنوعا في اتجاهات الهجرة وحجمها ويتضح أن العمالة الآسيوية (التي غالبا ما تتجه تقليديا الى بلدان مجلس التعاون الخليجي) تتعرض الى متغيرات اثر ظهور " أقطاب جذب جديدة بين بلدان شرق وجنوب شرق آسيا التي راحت اقتصاداتها تتحول بسرعة إلى التصنيع مما أحدث تنوعا في بلدان المقصد. " ⁹ .

جدول (٤)

الجدول ٦

عدد العمال الأجانب في بلدان مختارة من شرق وجنوب شرق آسيا، ١٩٩٦-٢٠٠٢ (بالآلاف)

البلد أو المنطقة	١٩٩٦	١٩٩٧	١٩٩٨	١٩٩٩	٢٠٠٠	٢٠٠١	٢٠٠٢
إندونيسيا	٤٩	٣٥	٣٣	٢١	١٥	٢٠	..
تايلند	..	٣٥٧	١٦٠	١٧٤	١٧٦	٦٢٣	٤٨٧
جمهورية كوريا	٨١	١٠٥	٧٥	٩٢	١٢٣	١٢٩	١٣٧
سنغافورة	..	..	..	٥٣٠	٦١٢	٥٩٠	٥٩٠
الصين	٨٠	٨٢	٨٣	٨٥	..	٦٠	..
الفلبين	٤	٦	٥	٦	٦	٦	..
ماليزيا	٧٤٥	١ ٤٧٢	١ ١٢٨	٨١٩	٨٠٠	٨٠٦	..
منطقة هونغ كونغ الإدارية الخاصة التابعة للصين	١٦٤	١٧١	١٨١	١٩٤	٢١٣	٢٣٥	..
اليابان	٦١٠	٦٣٠	٦٦٠	٦٧٠	٧١٠	٧٤٠	..
المجموع	١ ٧٣٣	١ ٣٨٦	١ ١٩٧	٢ ٥٩١	٢ ٦٥٥	٣ ٢٠٩	..

المصادر: ايغوتشي (٢٠٠٤) والتقارير القطرية المقدمة في حلقة العمل المعنية بالهجرة الدولية وسوق العمل في آسيا، التي نظمها معهد اليابان لسياسة العمالة والتدريب، طوكيو، ٥ و ٦ شباط/فبراير ٢٠٠٤.
ملاحظة: بيانات اليابان تشمل من تخلفوا عن موعد العودة والمتدربين والمهاجرين ذوي المهارات العالية. علامة (..) تعني عدم توافر بيانات.

تبين المعطيات في جدول (٤) أن بلدانا مثل اليابان و ماليزيا وسنغافورة وجمهورية كوريا أصبحت مراكز جذب مهمة للعمالة المهاجرة ، وتلك مسألة يجب عدم الاستهانة بها . فالاعتماد شبه المطلق على تدفقات العمالة الآسيوية لا يمكن أن يكون بمنأى عن التغيرات التي قد تطرأ على الدوافع للعمالة الآسيوية للقدوم الى الخليج . ويمكننا الافتراض بأن هناك ثلاثة عناصر مهمة ستؤثر في حجم ونوعية العمالة الآسيوية القادمة الى الخليج في المستقبل : الأول هو اتجاهات ومعدلات نمو اقتصاديات بلدان جنوب شرق آسيا بوصفها مراكز جذب " منافسة " للعمالة الآسيوية ، بالمقارنة مع أسواق العمل الخليجية. والثاني اتجاهات تطور اقتصاديات دول المجلس ، خاصة القطاع الخاص ، على صعيد نوعية النشاط الاقتصادي ، وحجم النقص في المهارات اللازمة والمسارات التي يمكن أن يتخذها " توظيف " الوظائف . والعنصر الثالث يكمن في الانعكاسات المحتملة للأشكال الجديدة من انتقال العمالة (البند الرابع من الجات المتعلق بحرية انتقال الأشخاص) ، بالإضافة الى تطور دور نشاط " التوريد " أو ما يعرف " بتلزيم الأعمال للخارج " – Outsourcing - وما يعنيه من " هجرة " الوظائف الى آسيا بدلا من " هجرة " الأشخاص من آسيا . وفي الواقع فان العناصر الثلاث مترابطة ومتكاملة ونتائجها تؤثر بشكل كبير على نوعية العمالة خاصة الماهرة منها . سيضع ذلك أسواق العمل في دول المنطقة أمام تحدي جذب العمالة الماهرة أكثر من العمالة الغير ماهرة. ويتطلب ذلك الإسراع في تكييف وتطوير مخرجات التعليم والتدريب لتواكب احتياجات سوق العمل من المهارات اللازمة. كما يضع القطاع الخاص أمام تحدي التكييف وإعادة الهيكلة اللازمة للأنشطة كثيفة العمالة .

جدول (٥) أهم المؤشرات للهجرة في دول مجلس التعاون الخليجي

	البحرين	الكويت	عمان	قطر	المملكة العربية السعودية	الإمارات العربية المتحدة	العالم	آسيا	أوروبا	أمريكا اللاتينية	أفريقيا
العدد التقديري لأعداد المهاجرين (بالآلاف) ٢٠٠٥	295,461	1,668,991	627,571	636,751	6,360,730	3,211,749	190,633,564	53,291,281	64,115,850	6,630,849	17,068,882
معدل نمو أعداد المهاجرين للفترة من ٢٠٠٥-٢٠٠٠	3	3.7	0.7	6.5	4.3	6.8	1.5	1.2	1.9	1.1	0.7
نسبة المهاجرين الى إجمالي السكان ٢٠٠٥	40.7	62.1	24.4	78.3	25.9	71.4	3	1.4	8.8	1.2	1.9
نسبة النساء المهاجرات الى إجمالي المهاجرين ٢٠٠٥	30.9	31	20.9	25.8	30.1	27.8	49.6	44.7	53.4	50.3	47.4
عدد السكان (بالآلاف) ٢٠٠٥	٧٢٧	٢,٦٨٧	٢,٥٦٧	٨١٣	٢٤,٥٧٣	١٩,٠٤٣	٦,٤٦٤,٧٥٠	٣,٩٠٥,٤١٥	٧٢٨,٣٨٩	٥٦١,٣٤٦	٩,٠٥,٩٣٦

المصدر:

World Migrant Stock: The 2005 Revision
Population Database

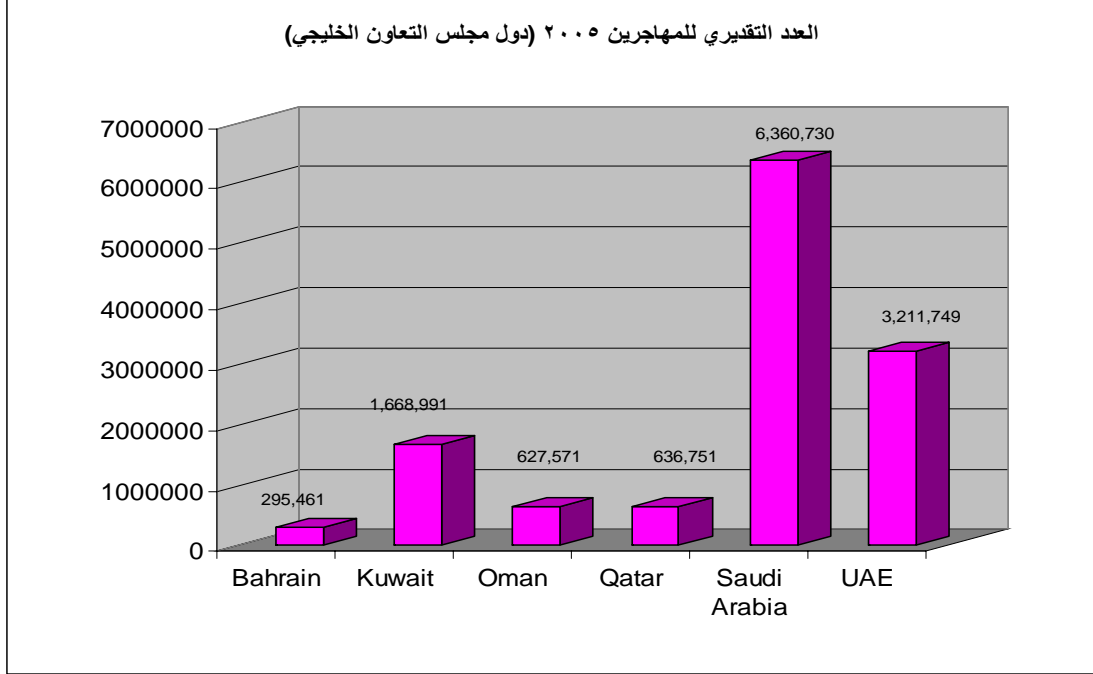
<http://esa.un.org/migration/index.asp?panel=1>

تعريف مصطلح المهاجرين: جميع الأفراد الذين يعيشون في بلدان غير مكان ولادتهم الأصلي.

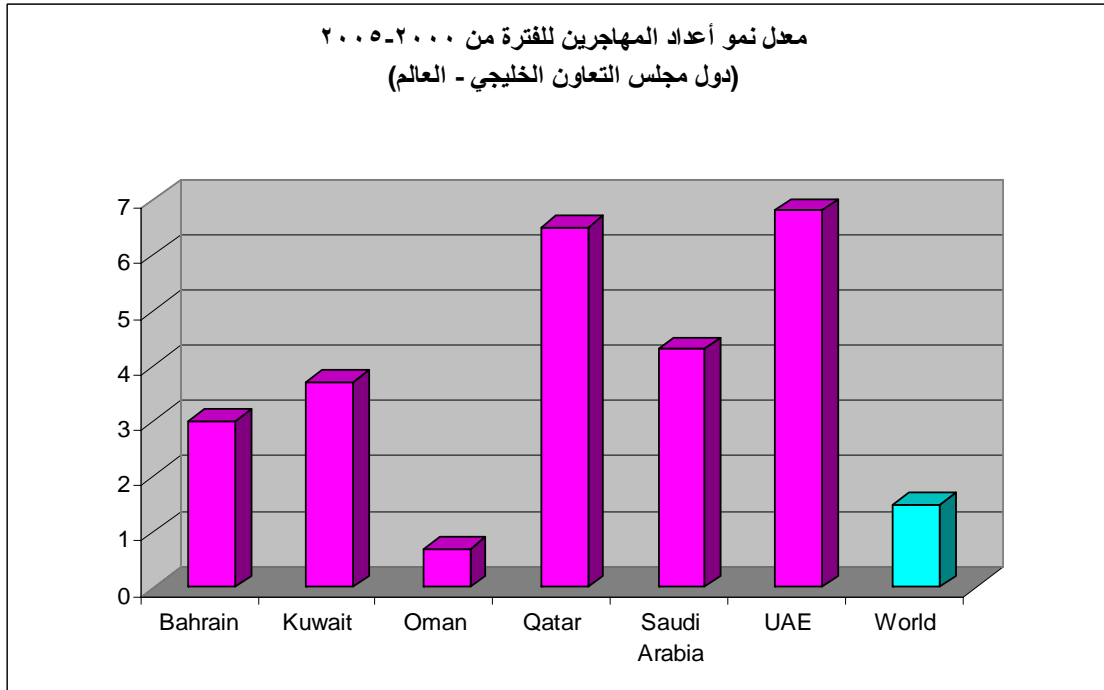
من المؤشرات المذكورة في جدول (٥) أعلاه يمكننا أن نتعرف على التالي:

- بلغ عدد سكان دول مجلس التعاون الخليجي عام ٢٠٠٥ ما يقارب ٥٠ مليون و ٤١٠ ألف نسمة وبمقارنته بعام ١٩٦٠ كان عدد السكان آنذاك يقارب الخمسة ملايين نسمة، أي أنه تضاعف بعشرة مرات خلال هذه الفترة.
- على الرغم من أن حصة دول مجلس التعاون الخليجي من المهاجرين على المستوى العالمي متواضعة، إذ تبلغ ما يقارب ٦,٧ % من إجمالي المخزون العالمي. إلا أن خصوصية الوضع الخليجي تكمن في أن معدل النمو السنوي لأعداد المهاجرين (السنوات ٢٠٠٥-٢٠٠٠) ونسبتهم الى إجمالي سكان دول المجلس تفوق المستويات العالمية بصورة كبيرة للغاية . ولعل ذلك يفسر الى حد ما تصاعد الاهتمام العالمي بالظاهرة الخليجية في الهجرة . وفيما يتعلق بنسبة الإناث

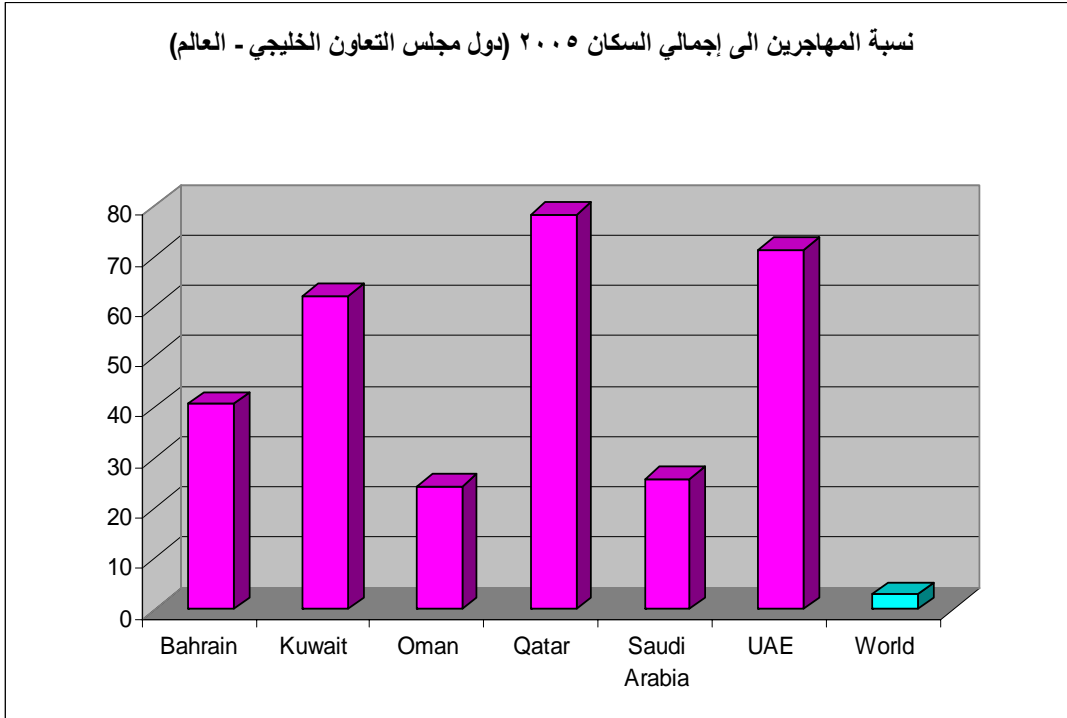
المهاجرات إلى إجمالي المهاجرين فان المستويات لدى جميع دول المجلس تقل عن المعدل العالمي بصورة ملحوظة ، ويرجع ذلك الى تركيز الاعتماد على الإناث في فئة العمالة المنزلية .



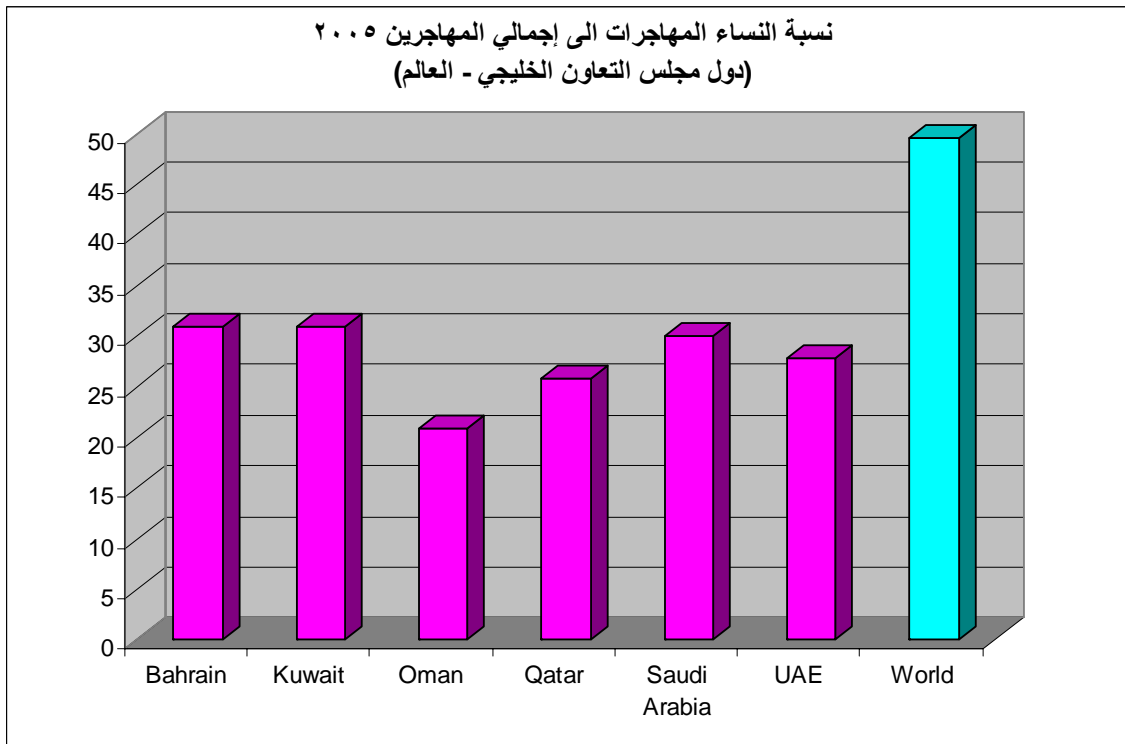
رسم بياني (١)



رسم بياني (٢)



رسم بياني (٣)



رسم بياني (٤)

إن هذه الصورة الفريدة من نوعها لوضع المهاجرين، والتي لا يوجد مثيل لها في أية بقعة في العالم، قد ساهمت في تصاعد الاهتمام والجدل حول طبيعة الاعتماد على المهاجرين في دول مجلس التعاون الخليجي، وبالتحديد حول وضع العمالة المهاجرة فيها. المنظور السائد لدى الأوساط الرسمية، والعديد من الدراسات والتقارير الدولية حول هذا القضية يركز على اعتبار أن هذا النوع من العمالة يندرج ضمن تعريف "المؤقت"، ونعتقد أنه حان الوقت لمراجعة نقدية بناء لمدى قدرة هذا المفهوم على عكس الصورة الفعلية لواقع الهجرة في دول المجلس بينما واقع الأمور يشير الى وضع العمالة المهاجرة في دول مجلس التعاون الخليجي ليس "مؤقتاً" وليس "دائماً" بصفة تامة. وبالتحديد فإنه قائم على تجديد وتمديد "المؤقت".

بدء استقدام العمالة الأجنبية في منتصف السبعينات في أعقاب ارتفاع أسعار النفط ليلبي حاجة قطاع الأعمال والدولة آنذاك الى القوى العاملة اللازمة لمشاريع البنية التحتية ، والتوسع الكبير في أنشطة الخدمات والتجارة والمقاولات وغيرها، في ظل نقص واضح في أعداد القوى العاملة المواطنة التي كان قطاع الدولة الحديث آنذاك القناة الأساسية لتشغيلها. ويمكن فهم الطبيعة "المؤقتة" للاعتماد على القوى العاملة الوافدة، ضمن معطيات تلك الظروف. ولكن استمرار الاعتماد على عمالة "مؤقتة" لفترة تزيد على الثلاثة عقود أمر يدعو الى القلق، وخاصة في ظل تزايد معدلات البطالة في أوساط المواطنين الشباب من الداخلين لأول مرة الى سوق العمل . وفي واقع الأمر فإننا نعتقد بأن أنظمة الاستقدام المعمول بها في دول المجلس مبنية على فرضية "المؤقت" في استخدام العمالة، بينما واقع قطاع الأعمال مرتكز على "استدامة" الاعتماد على العمالة الأجنبية، خاصة الغير ماهرة منها. ووفق بعض المؤشرات المتوفرة لدى بعض الدول والمستقاة من تعدادات السكان نرى بأنه في مملكة البحرين، على سبيل المثال لا الحصر يبلغ أعداد الأجانب الذين يبقون لفترة ستة سنوات فأكثر ٤٣,١% من إجمالي السكان الغير بحرينيين^{١٠}. وتبلغ نسبة الأجانب الذين يبقون لفترة ستة سنوات فأكثر في دولة الإمارات العربية المتحدة حسب بيانات تعداد ١٩٩٥ حوالي ٤٨%. المؤسف أن من يبقى فترات طويلة ليسو من العمالة الماهرة ، بل لوحظ بتحليل بيانات تعداد البحرين لعام ٢٠٠١ أن غالبية العمال ذوي مدة الإقامة الطويلة من الذكور الآسيويين الذين يعملون في مجال الخدمات الشخصية وأعمارهم ٣٠ سنة وأكثر ، ومؤهلاتهم دون الثانوية العامة. (الأرقام الميينة وفقا لإحصاء سكان البحرين ،

٢٠٠١). لقد ذكرنا في دراسة سابقة^{١١} أن آلية الاستقدام المعتمدة على نظام " الكفيل " تلعب دورا هاما في " تجديد " الطلب على العمالة الأجنبية ونوعيتها ، وحددنا ستة مخاطر ناجمة من نظام " الكفيل":

١. استحداث وتطبيق نظام "الكفيل" أدى توفير "امتيازات" لصاحب العمل في علاقته مع العمالة الأجنبية تركز على : احتكار سلطة البقاء في سوق العمل المحلي وتقييد حركة العمالة الأجنبية وبما يعنيه ذلك من ضعف مستويات الحقوق للعمالة الأجنبية بالمقارنة مع المواطنة.
٢. ساهم في نشو ظاهرة " تأجير السجلات التجارية " وبالتالي في نمو سوق "مخفي" في سوق العمل ، وساهم في بروز ما يعرف بتضخم حجم الأنشطة التجارية في شريحة المؤسسات الصغيرة بدون أن يعكس ذلك تطورا فعليا في الابتكارية لدى المواطنين.
٣. يعتبر الأساس الذي تركز عليه ظاهرة " العمالة السائبة " .
٤. أضعف من الحافز والدافع الى تطوير بنية الإدارة وتنظيم العمل في منشآت القطاع الخاص، وبالتالي القدرة على اجتذاب العمالة الوطنية للعمل في هذه المنشآت .
٥. أدى الى تفضيل إنشاء المشاريع ذات العمالة الكثيفة والرخيصة وخاصة في قطاع المقاولات الإنشائية ذات هامش الربح المرتفع .
٦. أدى الى تشوه نظام القيم في المجتمع وخاصة مفهوم المواطنة التي تركز على الحقوق وليس الامتيازات .

هجرة العمالة " المؤقتة " إما أن تكون محدودة زمنيا، أو بسبب أن تكون طبيعة المهنة ذاتها "مؤقتة"، (على غرار العمالة الموسمية الزراعية، أو تلك التي تستقدم لمشاريع محددة زمنيا) أو أن تكون الاثنان معا. وفي السنوات الأخيرة نتيجة لظهور أشكال جديدة ومرنة لعلاقات العمل، فان الطابع المؤقت للعمالة أصبح يكتسب أبعادا جديدة ومنتشرة على نطاق واسع، ويعتبر البند الرابع من "الجات" المختص بحركة الأفراد نموذجا على سبيل المثال لا الحصر.

أن أنظمة الاستقدام القائمة على نموذج أساسي يحصر جميع أشكال استقدام العمالة الأجنبية في إطار زمني "مؤقت" قد أصبحت لاتعكس الواقع الفعلي للطلب على العمالة ، ومن الضروري أن يتم

مراجعة هذه الأنظمة بغرض تحديثها وتنويع خيارات وشروط الاستقدام والتعامل مع مرونة الطلب وفق إستراتيجية واضحة تجاه الهجرة بشكل عام وهجرة العمالة بشكل خاص . ومثلها مثل مختلف المجتمعات البشرية في عالم اليوم ، فان دول المجلس تحتاج الى حجم ونوعية محددة من الهجرة الدائمة ، والمؤقتة ، تبعا للسياسات التنموية التي تتفق عليها شعوب وحكومات المنطقة ، ويتطلب هذا الأمر الحساس للغاية ، شفافية ومشاركة شعبية عبر مؤسسات ديمقراطية، لضمان سلامة تطبيق القوانين ، ولمنع استفحال المشاكل الى درجة تجد فيها دول المنطقة نفسها في مواجهة مأزق التعامل مع مقيمين وافدين لفترات طويلة .

ج- التحديات الاقتصادية والسياسية والاجتماعية للعمالة المهاجرة في دول مجلس التعاون الخليجي

لدى التطرق الى موضوع التحديات الاقتصادية والسياسية والاجتماعية للعمالة المهاجرة ، غالبا ما ينصرف النظر الى الجوانب السلبية ، وخاصة اذا ما تم النظر الى الموضوع من زاوية البلدان المستقبلية للعمالة سواء كانت نامية أو متقدمة . بالإضافة الى ذلك ، يتم تضخيم بعد واحد على حساب الأبعاد الأخرى ، وفي معظم الأحيان يؤدي ذلك الى حلول وسياسات قاصرة عن معالجة إجمالي التحديات التي تفرضها ظاهرة الهجرة . وفي حالة العمالة المهاجرة في دول مجلس التعاون الخليجي ، فإنه على الرغم من مرور عقود على السياسة المعلنة للسيطرة على حجم العمالة الأجنبية في بلدان المنطقة ، إلا أن الواقع الفعلي والمحصلة النهائية لذلك هو زيادة أعداد العمالة ، وتعزز الاعتماد عليها ، الأمر الذي يشير الى تلك السياسات لم تأخذ بعين اعتبارها الأسباب الجذرية المؤدية لاستمرار ظاهرة العمالة المهاجرة وارتباطها الوثيق بالتركيبية الاجتماعية الاقتصادية لهذه الدول . تزامن ذلك مع تزايد أعداد الداخلين الجدد الى سوق العمل من الشباب ، وارتفاع حجم البطالة في دول المجلس (مع تفاوت في المستوى لدى كل دولة) . وأصبحت المقارنة السطحية لأعداد العمالة المهاجرة، بأعداد المواطنين، معيارا يحتكم إليه في قياس درجة النجاح في مشاريع " توطين " العمالة.

تحتاج كل من ظاهرة العمالة المهاجرة ، والبطالة في أوساط المواطنين ، الى منظور للسياسات متكامل الأبعاد من الناحية الاقتصادية والاجتماعية والسياسية . منظور علمي وصريح في رؤيته للواقع المعقد لأسواق العمل بالمنطقة . ان البعد اقتصادي الأهم الذي يتعين ايلائه اهتماما من قبل السياسات يتركز في تحليل ومعرفة آليات توليد الوظائف في الاقتصاد ، وخاصة في القطاع الخاص بوصفه المصدر الأساسي للوظائف في المستقبل . باعتقادنا أن نمط توليد الوظائف متدنية المهارات ، وارتباطه بنظم وإجراءات استخدام العمالة الأجنبية ، شجع على تجديد واستمرار الطلب على العمالة المهاجرة بصورته الراهنة في دول مجلس التعاون . هناك مناطق مختلفة في العالم ينمو فيها الطلب على المهن الغير ماهرة ، الا أن خصوصية الوضع الخليجي تكمن في ترابط الطلب على هذه المهن بنظام " الكفيل " ، الأمر الذي أوجد مصلحة لا تكون مرتبطة بالضرورة باحتياجات السوق الفعلية ، مما أدى الى تضخم الأنشطة التجارية ، ووجود فائض من

العمالة الأجنبية عبر نظام "الفرى فيزا" ، أي سوقا مخفيا للعمالة الوافدة ، إضافة للسوق الرسمي . نوعية الوظائف تؤدي الى تفضيلات محددة تتعلق بالعمر والجنس والمؤهلات فيما يتعلق بالعمالة الوافدة : غالبية العمالة الأجنبية تتركز في فئات الأعمار التي تفوق الثلاثين سنة ، من الذكور ، ومن أصحاب المؤهلات دون الثانوية العامة . هناك بالطبع تبعات اجتماعية وديمغرافية هامة للغاية لهذا النوع من استقدام العمالة . وجود مثل هذا النوع من العمالة المهاجرة والمقيدة على صعيد الحركة داخل سوق العمل ، وتسكن في مجموعات شبه معزولة عن المجتمع المحلي للمواطنين ، مسألة ذات تبعات أمنية لايمكن الاستهانة بمخاطرها ، ليس بفعل نوعية وجنسية العمالة ، بل بفعل الظروف التي تعيش في ظلها في مجتمعاتنا .

د- إصلاح سوق العمل في مملكة البحرين

في سبتمبر ٢٠٠٤ تم عبر ورشة عمل ضمت نخبة من الفعاليات الاقتصادية والسياسية ، وبرعاية كريمة من قبل سمو ولي العهد صاحب السمو الشيخ سلمان بن حمد آل خليفة تقديم الرؤية الأساسية لإصلاح سوق العمل في مملكة البحرين . تم تشخيص التحدي الأساسي الذي يواجه البحرين على النحو التالي : ستحتاج البحرين الى توظيف حوالي ١٠٠،٠٠٠ ألف شخص يدخلون إلى سوق العمل لأول مرة خلال العقد القادم ، أي حوالي ٩٢ بالمائة من تعداد الأيدي العاملة البحرينية الحالية^{١٢} .

لم يتم طرح مشروع إصلاح سوق العمل الا بعد دراسة مستفيضة ومعقدة لواقع الخلل الهيكلي الذي يعاني منه سوق العمل ، وبالاعتماد على أسس علمية متينة ، ورؤية شاملة لترابط العناصر الاقتصادية والاجتماعية والسياسية .

وبدراسة نمط توليد الوظائف في الاقتصاد فقد اتضح من دراسات المشروع أن المنافسة في مجال تكلفة العمالة وعدم التساوي في التكلفة الفعلية للسوق بين المواطنين والوافدين ، تؤدي الى تجديد وإعادة إنتاج خيارات استخدام العمالة الوافدة الرخيصة التكلفة ، وتؤدي على مر الزمن الى اتساع فئة العمالة الناقصة بين المواطنين .

المشكلة الأساسية أن نموذج البحرين الاقتصادي الحالي لن يكون قادرا على إيجاد الوظائف الكافية للبحريين لأن الاعتماد التاريخي على وظائف القطاع العام لم يعد ممكنا، ونموذج مشاريع القطاع الخاص التي تعتمد على العمالة منخفضة الأجر لا يخلق فرص العمل للبحريين. تلك هي معضلة " توظيف " الوظائف في البحرين، (ولا نبالغ إذا قلنا بأنها نفس المعضلة التي تواجه أسواق العمل الأخرى في دول مجلس التعاون الخليجي) . إن تغيير النموذج الاقتصادي يتطلب إصلاحا شاملا ومتكاملا لضمان:

(1) القطاع الخاص هو محرك النمو في الاقتصاد البحريني .

(2) البحرينيون هم الخيار المفضل لشغل وظائف القطاع الخاص.

سيطلب ذلك إجراء الإصلاحات في ثلاثة مجالات أساسية على الأقل، وهي إصلاح سوق العمل، وإصلاح قطاعي التعليم والتدريب، والإصلاح الاقتصادي. إصلاح سوق العمل خطوة مهمة، لأنه يصحح أوجه الخلل الأساسي في هيكلية سوق العمل، بما يضمن أن البحرينيين يمكنهم التنافس بفعالية على الوظائف المتاحة. مجابهة تحديات سوق العمل تتطلب إزالة فروق التكلفة بين البحرينيين والوافدين في شريحة قطاع الرواتب المنخفضة، وكذلك إزالة القواعد الجامدة التي تحكم سوق العمل¹³. بينت دراسات مشروع إصلاح سوق العمل بمملكة البحرين ، بأن أية ظروف سيئة وغير عادلة تعيشها العمالة الوافدة ستؤدي الى ظروف سيئة للعمالة المواطنة . كما تشير الى وجود علاقة تناسب طردية بين تدني أجور العمالة الوافدة وتدهور مستويات العمالة البحرينية في القطاع الخاص . كما أن تحسين بيئة الحقوق للعمالة بغض النظر عن جنسيتها تمثل مقدمة ضرورية لرفع مستويات إنتاجيتها، وتخفيض حجم منازعات العمل في السوق وتساهم في تقليص المنافسة بين العمالة المواطنة والوافدة.

على الرغم من وجود سمات خصوصية لأسواق العمل في كل دولة خليجية ، الا أن السمات العامة تتشابه من حيث المبدأ مع سوق العمل في البحرين : تجزئة أسواق العمل بين قطاع خاص وقطاع عام ، نموذج العمل في مشاريع القطاع الخاص يعتمد على الوظائف المنخفضة الأجر، وعدم مرونة

وتقييد لحركة العمالة الوافدة مقابل مرونة عالية للعمالة المواطنة. كل ذلك يجعل من منافسة العامل المواطن مع نظيره الأجنبي ، صعبة وغير متكافئة.

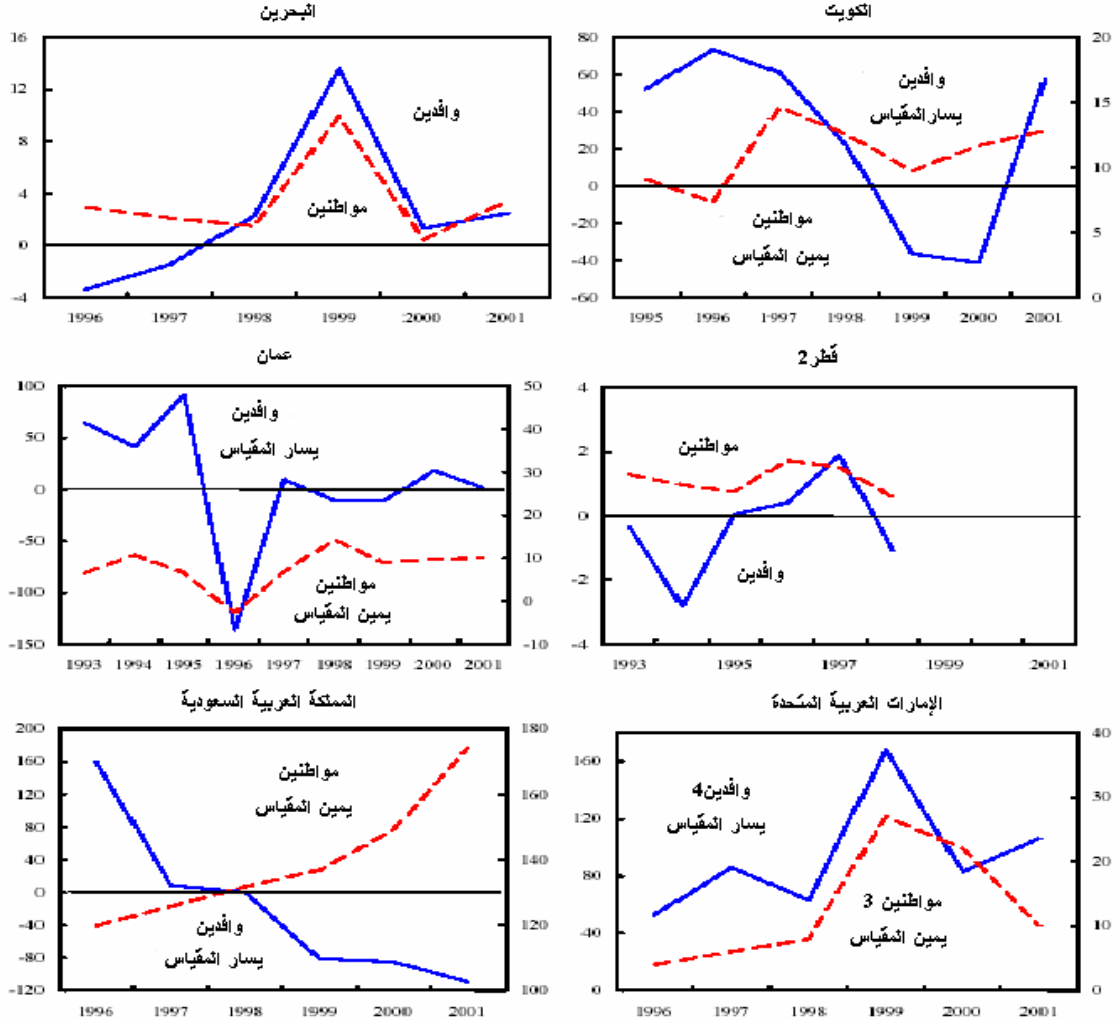
وتؤكد الدلائل التي استخلصها دراسة مشروع إصلاح سوق العمل في البحرين، دراسات وأبحاث مشابهة قام بها "أوجو فاساني" و " ريشي جويال " اصدرها صندوق النقد الدولي عام ٢٠٠٤^{١٤} والدراسة الهامة للغاية التي أجراها البنك الدولي بعنوان " نحو عقد اجتماعي جديد"^{١٥}، بالإضافة إلى الدراسات المهمة جدا التي أجراها " موريس جيرغيس"^{١٦} تم تسليط الأضواء على آلية عمل أسواق العمل في دول الخليج . إذ أن الربط السطحي بين ظاهرة تزايد أعداد العمالة الأجنبية وارتفاع أعداد العاطلين عن عمل في دول مجلس التعاون الخليجي لن يساعدنا في حل مشكلة البطالة. نعم هناك نمو اقتصادي واستحداث وظائف جديدة، ولكن المشكلة تكمن في نوعية هذه الوظائف ومستوى أجورها. فالبيانات المتوفرة^{١٧} تبين اتجاها خطير يتمثل في انخفاض نسبة استفادة المواطنين من الوظائف مقابل تزايد استفادة الوافدين ، وهو يدعو الى وقفة متأنية وجادة ، خاصة على صعيد إعادة تحديد نمط توليد الوظائف في الاقتصاد (انظر الرسم البياني حول تصنيف المستفيدين من الوظائف في الرسم البياني (٥) .

¹⁴ " Emerging Strains in GCC Labour Markets " -Ugo Fasano and Rishi Goyal
IMF Working Paper – Page 17 -INTERNATIONAL MONETRY FUND
April 2004

¹⁶ " Would Nationals and Asians replace Arab workers in the GCC " prepared by Maurice Girgis – submitted to 4th Mediternean Development forum- Amman Jordan October 2002 >

¹⁷ " Emerging Strains in GCC Labour Markets " -Ugo Fasano and Rishi Goyal
IMF Working Paper – Page 17 -INTERNATIONAL MONETRY FUND
April 2004

رسم بياني (٥) للمستفيدين من الوظائف في دول مجلس التعاون الخليجي



Emerging Strains in GCC Labour Markets “-Ugo Fasano and Rishi Goyal- IMF Working Paper – Page ١٤ - INTERNATIONAL MONETARY FUND April 2004

تبين المعطيات في الرسم البياني (٥) أن تحدي الخليج الأكبر في توفير فرص العمل للمواطنين يكمن في نوعية الوظائف وليس فقط في كميتها ، ويدعو ذلك الى انسجام سياسات العمالة مع السياسات الاقتصادية ، وفق رؤية تنموية واضحة ، اذا بينت التجربة أنه يمكن أن يكون هناك نمو اقتصادي بدون زيادة وتحسين في فرص العمل ، وارتفاع أسعار النفط يمكن أن يكون نموذجا على سبيل المثال لا الحصر .

الأبعاد الأمنية الناجمة عن تواجد العمالة المهاجرة ، تعتبر محصلة لظروف وشروط استقدام هذه العمالة ، وينبغي عدم الانسياق تجاه الأحكام المسبقة والمبالغ بها في هذا المجال . فمن مراجعة إحصاءات وزارة العدل بمملكة البحرين نلاحظ أن حصة المتهمين الآسيويين من إجمالي المتهمين قد انخفضت من عام ١٩٩٠ (٥٧٥٨ من إجمالي ١٠٥٩٩ متهما) لتصل الى ٥١٨ من إجمالي ٣٠٨٥ عام ٢٠٠٢ أي انخفاض من نسبة ٥٤ % الى ما يقارب ١٧ % من إجمالي المتهمين.

في المقابل نجد أن حصة المتهمين البحرينيين ومواطني دول مجلس التعاون الخليجي قد ارتفعت في الفترة نفسها من ٢٨١٣ من ١٠٥٩٩ عام ١٩٩٠ لتصل الى ٢٢٤٩ من إجمالي ٣٠٨٥ متهم لعام ٢٠٠٢ أي بارتفاع في النسبة من ٢٦ % الى ٧٢ % من إجمالي المتهمين^{١٨}. تعتبر هذه الأرقام فقط مؤشرات وأمثلة للدلالة على أهمية رؤية الأسباب الداخلية الكامنة في البنية الاجتماعية والسياسية والاقتصادية للمجتمع المعني والمؤدية لتشكّل مخاطر أمنية ، وعدم تضخيم الواقع الفعلي لطبيعة التحديات الأمنية الناجمة عن تواجد أعداد كبيرة العمالة المهاجرة . لايعني ما سبق قوله أن الوضع الأمني "مستقر" فيما يتعلق بتبعات استقدام العمالة المهاجرة ضمن الأوضاع الراهنة ، ولكنه يشير الى ضرورة فهم الأسباب الجذرية لحالة عدم الاستقرار الناجمة عن ظروف وشروط العمل وسكن ومعيشة العمالة المهاجرة في دول المجلس ، والتي يمكن أن تشكل في حالة استمرارها الى تكون بؤرة غضب يائس في وسط العمال الأجانب ، يمكن أن تنفجر على شكل اضطرابات ذات أبعاد أمنية مضرّة باستقرار المجتمع .

٥- معضلة معلومات سوق العمل وتأثيرها على برامج "توطين العمالة"

تواجه الباحث في أسواق العمل لدول مجلس التعاون الخليجي، معضلة شبه مزمنة وهي نقص المعلومات وعدم دقتها في حال تواجدها. ومن أهم المؤشرات تبرز قضية تحديد حجم العاطلين ومعدل البطالة، خاصة للشباب والنساء. ولانقص بقاعدة المعلومات ، بيانات مستخرجة من أنظمة الحاسب الآلي لأي جهة مختصة بتسجيل العمالة سواء وزارة العمل والشؤون الاجتماعية أو وزارة الداخلية فقط . بل بقاعدة من المعلومات تجمع بين مصادر معلومات إدارية ومعلومات إحصائية. وفيما يتعلق

ببيانات سوق العمل، فإن غياب المعلومات المستخرجة من مسح القوى العاملة الإحصائي، يجعلنا أمام مصدر وحيد يمكن الاعتماد عليه إحصائياً: تعدادات السكان. وهي تجري كل عشر سنوات في غالبية دول المجلس. المعلومات الحالية عبارة عن تقديرات ومؤشرات مهمة لفهم واقع سوق العمل إلا أنها غير كافية ولا تشمل معلومات عن الجوانب النوعية مثل مستويات الأجور وظروف وبيئة العمل. ما نعرفه حالياً هو مؤشرات عن الأبعاد الكمية لعرض العمالة، وإذا أخذنا بعين الاعتبار أن حجم فرص العمل ليس بالمشكلة بل في نوعيتها، فإننا نجد أنفسنا أمام مجالات ضرورية للبحث ولكنها مجهولة المعالم إحصائياً، وأهمها على الإطلاق، مشكلة "نقص التشغيل". "Underemployment" ويعني مفهوم "نقص التشغيل" باختصار: هي الحالة التي يكون فيها عمل الفرد غير كافي بالقياس إلى معايير معينة مثل المهارات ومستوى الأجور وفي وجود بدائل أخرى للتوظيف.¹⁹ وهي ظاهرة تميز من يعملون بمهارات أقل من قدراتهم الفعلية، بالإضافة إلى من يعملون في مستويات أجور متدنية. ظاهرة "نقص التشغيل" تمثل المنطقة الوسطى بين البطالة الصريحة والتشغيل التام، وهي تنعكس في مؤشرات أهمها تدني إنتاجية العمل، تدني الأجور وارتفاع حجم المهن الغير ماهرة في السوق. وبالتالي فإن تشخيص الوضع الفعلي للبطالة في سوق عمل مثل دول مجلس التعاون الخليجي، لايمكن أن يكون كاملاً ما لم يتم بحث "نقص التشغيل" في أسواق العمل للوقوف على الأسباب الجذرية التي تعيق اندماج المواطنين في سوق العمل في القطاع الخاص تحديداً²⁰. وقد سبق لدراسة سابقة "للاسكوا" الإشارة إلى ضرورة "أن تحسب أرقام البطالة لبلدان منطقة الاسكوا وفقاً لمعيار نوعية العمالة وتوفر فرص العمل".²¹ الأسلوب العلمي المعترف به كمعيار عالمي هو "مسح القوى العاملة الإحصائي" الذي يمكننا من معرفة الجوانب الكمية والنوعية في أسواق العمل، ويساعد متخذ القرار على توجيه مسار سياسات العمالة بالوجهة الصحيحة. ما لم يتم اعتماد هذا الأسلوب بصورة منتظمة ومستمرة فإن الجدل حول حجم ونوعية البطالة سيستمر، وسيترك الباب مشرعا لتقديرات واجتهادات قد تصيب وقد تخطأ بدون مرجعية علمية يمكن الاعتماد عليها. لقد بادرت بعض الدول العربية إلى إتباع هذا الأسلوب وأصبحت قادرة في ضوء نتائج المسوحات الإحصائية للقوى العاملة،

¹⁹ "Employment – Unemployment – Underemployment" An ILO Manual on concepts and methods. ILO Geneva – 1990 Page 121.

20

21

أن تصيغ سياساتها بصورة علمية وترصد مؤشرات الخلل في أسواق العمل مبكرا وبدقة أفضل. إن تكامل معلومات الأجهزة التنفيذية مع بيانات المسح الإحصائي المنتظم (كل ستة شهور عادة) يمكن أن يشكل بداية صحيحة لحل معضلة معلومات سوق العمل المزمنة.

على الرغم من تعدد واختلاف قوانين وإجراءات "توطين الوظائف" في بلدان مجلس التعاون الخليجي وتفاوت حدة مشكلة البطالة في كل بلد إلا إننا نعتقد بأنه من الممكن ملاحظة بعض الجوانب التالية والتي تمثل ما هو مشترك في هذه التجارب:

1. عدم تكامل مشاريع خطط "التوطين" ضمن رؤية واضحة ومحددة لإستراتيجية التنمية الاقتصادية والاجتماعية في كل بلد ناهيك عن تكامل هذه الرؤية بين بلدان المجلس ككل. ولعل بطء أو تعثر هذه المشاريع في بعض البلدان وعدم فاعلية قرارات "تسهيل تنقل العمالة المواطنة فيما بين بلدان المجلس" (على الرغم من استمرار التأكيد عليها في كل مؤتمر لمجلس التعاون الخليجي) يرجع في أحد أسبابه الجوهرية إلى غياب هذه الرؤية الاستراتيجية بالذات.
2. هناك تركيز على الجوانب الكمية في مجال فرص العمل (نسب توطين - مهن محددة - قطاعات اقتصادية) بدون أن يترافق ذلك مع اعتماد مؤشرات نوعية للوظائف مثل مستوى الأجور، ظروف وشروط العمل، التدريب.. الخ، النتيجة هي تراكم وظائف شاغرة لدى اغلب مكاتب تشغيل العمالة المواطنة في بلدان المجلس بدون تقبل العاطلين لها بسبب مستويات الأجور السائدة وطبيعة العمل في هذه الوظائف.
3. ضعف وعدم دقة بيانات سوق العمل جعل من تقييم مستوى الإنجازات لمشاريع "التوطين" مدار جدل مستمر في أوساط الرأي العام المحلي خاصة في ظل عدم اعتماد واستخدام معيار واضح ومتفق عليه لاستخلاص هذه المعلومات والتي يجب أن تركز على "المسح الإحصائي بالعينة للقوى العاملة".^{٢٢}

إن مجموع التحديات التي تعرض لها أسواق العمل ، والمتوقع أن تزيد تعقيدا خلال السنوات القادمة ، ستكون عاملا حاسما في تحديد مستقبل المنطقة . و بسبب تفاعل مجموعة العوامل الديمغرافية والاقتصادية والسياسية المؤثرة في أداء هذه الأسواق فإنه لا يمكن لإصلاحات جزئية

ومنغزلة أن تكون قادرة على التصدي لها . من بين مجموعة الإصلاحات المطلوبة تبرز قضية إصلاح سياسات وأنظمة الهجرة ، وبالتحديد هجرة العمالة ، وربطها بإستراتيجية تنموية مستدامة .

و- إستراتيجية إصلاح سياسات العمالة المهاجرة في دول مجلس التعاون الخليجي

إن ضرورة الإصلاح باتت مسألة تحظى بإجماع كبير على أكثر من صعيد، سواء داخلي أو خارجي. إن تفاعل العوامل الداخلية والخارجية يحمل في طياته العديد من المخاطر ، ولكن كذلك الكثير من الفرص النادرة لإعادة توجيه مسار التنمية الاقتصادية والسياسية والاجتماعية في دول المجلس ، بما يتفق مع مصلحة شعوبها ، وتعايشها مع شعوب العالم الأخرى . ويمكننا إبراز أهمية عنصر مرونة وكفاءة سوق العمل، وخاصة أنظمة وسياسات الهجرة في علاقتها الوطيدة بالتوجه الحالي نحو تعزيز دور القطاع الخاص القيادي في خلق الوظائف. أن تنمية بيئة جاذبة للاستثمارات، مسألة يصعب تحقيقها في ظل أنظمة مقيدة لحركة العمالة لذلك فإن التحديات الثلاث الاساسية فيما يتعلق باصلاح سياسات وأنظمة هجرة العمالة تكمن باعتقادنا في التالي :

١ . **انسجام السياسات وتكاملها في المجالات الاقتصادية والسياسية والاجتماعية** ، وذلك على المستوى المحلي لكل دولة ، وعلى مستوى التعاون الإقليمي ، ويجب أن يهدف ذلك الى تقليص الفجوة بين محدودية وجمود نظم الاستقدام المعمول بها واحتياجات القطاع الخاص ، عبر اعتماد معيار اقتصادي لأنظمة الاستقدام . كما يتضمن ذلك تكامل وانسجام السياسات في مجالات **الهجرة والعمالة والجنسية والاقتصاد** التي برهنت التجارب على أن التعامل معها وفق سياسات جزئية أو منعزلة لايمكن أن يكون ناجحا .

٢ . **إطار مؤسسي** يوفر بيئة مناسبة لتكامل أدوار المؤسسات المعنية بموضوع الهجرة.

٣ . **شراكة ثلاثية** على مستوى اتخاذ القرارات المتعلقة بهجرة العمالة (الحكومات – أصحاب الأعمال – العمال) .

قامت دول عديد في العالم بتطوير وتحديث أنظمة الهجرة واستقدام العمالة لديها، وركزت على قضية جذب المهارات العالية والخبرات المتخصصة. ويمكننا ملاحظة تنوع إجراءات الهجرة في مجموعة دول التعاون الاقتصادي عبر جدول رقم (٦) . اذ نلاحظ أن هناك أساليب تعامل وأنظمة متنوعة، تبعا

لطبيعة الهدف المنشود من عملية الاستقدام للعمالة المهاجرة. ويتطلب كل ذلك شروطا مسبقة تتمثل في وجود رؤية إستراتيجية تنموية ، توضح الأهداف السكانية والاقتصادية والاجتماعية .

وبالنظر الى طبيعة الاستنتاج بأن مستقبل دول الخليج سيتأثر ليس فقط بأسعار النفط ومستقبله ، بل بمستوى أداء أسواق العمل لديها فان إدارة سياسات العمالة المهاجرة تقتضي تطبيق مبادئ الحكم والإدارة الجيدة (المسائلة ، والتضمينية ، والشفافية ، والمعاملة والمشاركة المتساوية) في نطاق إدارة سياسات العمالة المهاجرة . ويجب تطوير دور الدولة من " المسيطر " الى " المنسق " والمنظم لسوق العمل والهجرة .

ز- أهمية عنصر المبادرة في التعاون الإقليمي

تقف دول مجلس التعاون الخليجي أمام خيار المبادرة لاعتماد مبدأ الوقاية من المخاطر بدلا من انتظارها. ويمكن الاتفاق على اطر العمل الممكنة بين البلدان المصدرة للعمالة وتلك المستوردة للعمالة، بناء على مجموعة من القيم والمبادئ المتفق عليها بين المجموعتين. ويمكن للأطر المقترحة للعلاقة بين مجموعة البلدان المصدرة للعمالة والمستوردة للعمالة أن تشمل مستويات متعددة: أفقية وعمودية. وأن لا تقتصر فقط على مستوى الأجهزة الرسمية بل تشرك فيها قطاعات المجتمع المدني. من الضروري اعتماد مبدأ التركيز على الأولويات في وضع أهداف ومهام التنسيق بين بلدان المجموعتين : التركيز على مكافحة استغلال وإساءة استعمال العمالة المهاجرة مهمة ذات فوائد قصيرة وبعيدة الأمد لكلا المجموعتين . ويمكن البدء بالتركيز على الأولويات والوظائف الأساسية مثل²³ :

- ١ . جمع البيانات وتشرها وتحليلها ورصد اتجاهات التطور .
- ٢ . التعاون والمساعدة التقنية والتدريب.
- ٣ . توفير وتطوير الخدمات.
- ٤ . تشجيع الحوار.
- ٥ . دعم المفاوضات .
- ٦ . مبادرات للتصدي لممارسات الاتجار .

²³ " The governance of international migration: mechanisms, processes and institutions"
A paper prepared for the Policy Analysis and Research Programme
of the Global Commission on International Migration
by Kathleen Newland - Migration Policy Institute - September 2005 - Page 7.

هناك طائفة واسعة من الاتفاقيات المعايير والمبادرات الدولية الرامية الى تحسين شروط الهجرة في عالم اليوم : الأمم المتحدة – منظمة العمل الدولية بالإضافة إلى مبادرات متنوعة لحكومات تتعامل بصورة خلاقة مع قضية الهجرة . على سبيل المثال لا الحصر ، مبادرة " برن " التي نشأت بفضل مبادرة الحكومة السويسرية عام ٢٠٠١ ، بعنوان " الأجندة العالمية لإدارة الهجرة " الإطار لفهم مشترك فيما يتعلق بالاستفادة من أفضل الممارسات على صعيد العلاقات والتعاون بين الدول . وتضمنت النقاط العشرين في المبادرة أهم المبادئ التي يمكن عبرها إدارة سياسات الهجرة بصورة تخدم كل من الدول المرسله وتلك المستقبله للعمالة.

ح- ما هي سيناريوهات المستقبل المحتملة ؟

إن عالم الهجرة لا يمكن مواجهته بالخوف ، بل بإدارة المخاطر . ويقتضي ذلك الانتقال من حالة عدم اليقين القائم على عدم المعرفة ، الى المبادرة بانتهاج مبدأ الوقاية المبكرة ، للتقليل والحد من التطورات السلبية التي قد تنجم عن استمرار النهج الراهن . وعلى الرغم من أن موضوع هجرة العمالة يخضع في جوانب عديدة منه الى منطق الاقتصاد في عصر العولمة ، الا أن هناك مجموعة من المتغيرات السياسية والثقافية والاجتماعية المتداخلة بصورة معقدة في موضوع الهجرة . وان التسرع في استخدام خطاب يحاول أن يقوّل العمالة الوافدة ضمن مفاهيم سلبية بدون معالجة الأسباب الجذرية في بنية المجتمع وأسواق العمل قد يؤدي الى تصاعد نزعات التعصب والتشدد في هذا المجال ، وبصورة قد تلحق الضرر بالجميع بلا استثناء. لا بد من إدارة حوار مسئول وبناء بين مختلف القوى المعنية بموضوع الهجرة في دول المجلس، بهدف تحديد الرؤية تجاه مستقبل دول وشعوب هذه المنطقة.

قبل ما يقارب العقد من الزمن ، أشار الباحث الياباني " هارو شيمادا " في كتابه عن العمال الأجانب في اليابان الى أربعة سيناريوهات يمكن أن تسلكها اليابان^{٢٤} في تعاملها مع العمالة الأجنبية ، ونعتقد بأن ما طرحه قد يفيد في إثراء النقاش البناء حول المسارات المحتملة لتطور العمالة المهاجرة في دول مجلس التعاون الخليجي . ففي الفصل الأخير من كتابه المذكور ، طرح رؤيته تجاه المستقبل ، تحت عنوان " أية أمة نريد أن نكون ؟ " ، وحدد السيناريوهات المحتملة على النحو التالي :

²⁴ " Japan's Guest Workers – Issues and Public Policies " by Haruo Shimada – translated by Roger Northridge – University of Tokyo Press . 1994 – Japan. P 201 – 213.

سيناريو التمييز: يستمر العمال الأجانب بالتدفق على البلد جزء كبير منهم بصورة غير قانونية. يعانون من مصاعب في تعلم اللغة ، ويفتقرون الى التدريب بسبب وضعهم الغير مستقر . غالبا ما يعيشون في عزلة شبه تامة من المجتمع المحلي . مع مرور الزمن يشكلون طبقة خاصة . يعاني المجتمع من تركيبة ثنائية ، وبصورة دائمة . تمثل حالة جنوب أفريقيا سابقا في عهد الأبارتهيد نموذجا لهذه الأمة.

سيناريو الباب المغلق : لتجنب مصير السيناريو الأول قد تلجأ الدول الى إغلاق أسواق العمل لديها بوجه العمالة الأجنبية . وهو خيار يسهل اتخاذه ولكن يصعب تطبيقه ! حتى من الناحية النظرية يتطلب ذلك إعادة هيكلة جذرية في الاقتصاد والعمالة . هناك قطاعات اقتصادية تعتمد بشكل كبير على العمالة الغير ماهرة ، لاتقبل عليها العمالة المواطنة ، خاصة الشابة منها . النتيجة هي اختناقات في عرض العمالة لهذه القطاعات تهدد وجودها واستمرارها . في حالة الاستمرار بهذا السيناريو فان نقص العمالة في هذه القطاعات سيؤدي الى ارتفاع الأجور فيها بشكل كبير . سيقوم أصحاب الأعمال في هذه القطاعات برفع الأسعار، أو عليهم أن يعيدوا هيكلة أعمالهم بصورة جذرية. إن سياسة الباب المغلق تتطلب من أصحاب الأعمال إصلاح هيكل عميق في نشاطهم.

سيناريو الإدماج: يعني هذا السيناريو التفكير بالعمالة الأجنبية بنفس المنطق الذي يتم فيه التعامل مع العمالة المواطنة. سيتم التعايش بين الاثنين . يعني هذا السيناريو أن مشكلة نقص العمالة ستبقى ولكن مشكلة العمالة الأجنبية ستزول. بالطبع فان مثل هذا السيناريو المثالي حسب رأيه، سيصطدم بعقبات عديدة مادية وغير مادية. أهمها الأحكام المسبقة وقضية الهوية .

سيناريو التمييز المعقد: في هذا السيناريو سيتعرض الأجانب إلى تمييز ولكن في أطر محدودة، وبالتالي فان التوتر الاجتماعي لن يكون في مستوى السيناريو الأول كما أن النقد الموجه من قبل المجتمع الدولي سيكون محدودا. يتطلب هذا السيناريو بعض الشروط الأساسية : نظام متطور لإدارة الهجرة والتوظيف . وأشكال معينة من التكامل الاجتماعي . عبر هذا السيناريو هناك أشكال مختلفة من دخول العمالة المهاجرة (مؤقتة أو دائمة) وفق سياسات واضحة ومبنية على معايير معروفة. لا يوجد هنا سبب مباشر لسؤ الفهم . سيتحدد وضع العامل المهاجر بناء على طبيعة وتصنيف دخوله للعمل . تعتبر الدول الأوروبية نموذج لهذا النوع من التعامل مع العمالة المهاجرة .

أمام السيناريوهات الأربع أعلاه يرى " شيمادا " أن النموذج الأفضل لليابان في المستقبل هو الذي يجمع بين فضائل السيناريو الثاني والثالث . فسياسة الباب المغلق ستعطي دفعة قوية لتحديث وإصلاح قطاع الأعمال الياباني ، وسيؤدي في المدى الطويل الى رفع الإنتاجية في هذه القطاعات التي اعتمدت على عمالة مهاجرة رخيصة طوال الزمن ، ووضع الأساس للاعتماد على الذات بدلا من الارتهان الكامل للعمالة الأجنبية . فضيلة السيناريو الثالث في قدرته على الإدماج الصحيح للعمالة الأجنبية وكبح التطور المؤدي الى تكريس التمييز في المجتمع . ويعتقد أنه إذا كان على اليابان تجنب الانحدار الى السيناريو الأول (برأيه يمكن أن يكون ذلك عالي الاحتمال وفق المعطيات الراهنة) يجب عليها ابتكار وإتباع سيناريو " الانفتاح و العدالة والاعتماد على الذات " . ويضيف في ملاحظة لا تخلو من دلالة عميقة المعنى " إن قدرتنا على الإصلاح الذاتي ستحدد درجة نقص العمالة لدينا " ²⁵!

²⁵ " Japan's Guest Workers – Issues and Public Policies " by Haruo Shimada – translated by Roger Northridge – University of Tokyo Press . 1994 – Japan . P 201 – 213.

Bibliography

1	لجنة السكان والتنمية - الدورة التاسعة والثلاثون - ٧ نيسان/أبريل ٢٠٠٦ - ٣ - البند ٣ من جدول الأعمال المؤقت* إجراءات متابعة توصيات المؤتمر الدولي للسكان والتنمية - رصد سكان العالم مع التركيز على الهجرة الدولية والتنمية - تقرير الأمين العام ص ٣ ، ص ٦ .
2	" الأثر الاجتماعي لإعادة الهيكلة مع تركيز خاص على البطالة " اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا - ألمم المتحدة - نيويورك ٢٠٠٠ . ١٣ ص
3	" Global Economic Prospects 2004 " Chapter 4 Labor Mobility and WTO - World Bank - 2004 Page 3
4	" نحو نهج عادل للعمال المهاجرين في الاقتصاد العالمي " منظمة العمل الدولية - مؤتمر العمل الدولي الدورة ٩٢ - ٢٠٠٤ ص ٨
5	"International Migration: facing the challenge " - By Philip Martin and Jonas Widgren. Population Bulletin March 2002. p.8
6	" حلم الهجرة للثروة - الهجرة والعمالة المهاجرة في الخليج العربي " - الدكتور باقر سلمان النجار - مركز دراسات الوحدة العربية - الطبعة الأولى نوفمبر ٢٠٠١
7	البند ٣ من جدول الأعمال المؤقت - إجراءات متابعة توصيات المؤتمر الدولي للسكان والتنمية
8	رصد سكان العالم مع التركيز على الهجرة الدولية والتنمية -تقرير الأمين العام - ص ١٧
9	لجنة السكان والتنمية - الدورة التاسعة والثلاثون - ٧ نيسان/أبريل ٢٠٠٦ - ٣
10	البند ٣ من جدول الأعمال المؤقت - إجراءات متابعة توصيات المؤتمر الدولي للسكان والتنمية
11	رصد سكان العالم مع التركيز على الهجرة الدولية والتنمية -تقرير الأمين العام - ص ١٨
12	The Work of the Strangers – A survey of International Labour Migration by Peter Stalker ILO Geneva 1994 P.241-242
١٣	World Migrant Stock: The 2005 Revision Population Database http://esa.un.org/migration/index.asp?panel=1

بيانات التعداد العام للسكان ٢٠٠١ جدول- ١٢٠٢,٠١ الجهاز المركزي للإحصاء .	١٤
" إصلاحات سوق العمل في البحرين – ملخص تقارير ورشة العمل " ٢٣ سبتمبر ٢٠٠٤ (ديوان ولي العهد – مجلس التنمية الاقتصادية ص ٢ .	١٥
" إصلاحات سوق العمل في البحرين – ملخص تقارير ورشة العمل " ٢٣ سبتمبر ٢٠٠٤ (ديوان ولي العهد – مجلس التنمية الاقتصادية ص ٣ .	١٦
" Emerging Strains in GCC Labour Markets “ -Ugo Fasano and Rishi Goyal IMF Working Paper – Page 17 -INTERNATIONAL MONETRY FUND April 2004	١٧
العمل-النمو وإدارة الحكم في الشرق الأوسط وشمال أفريقيا" -إطلاق القدرة على الازدهار -البنك الدولي	١٨
" Would Nationals and Asians replace Arab workers in the GCC “ prepared by Maurice Girgis – submitted to 4 th Mediternean Development forume- Amman Jordan October 2002	١٩
Emerging Strains in GCC Labour Markets “ -Ugo Fasano and Rishi Goyal IMF Working Paper – Page 17 -INTERNATIONAL MONETRY FUND April 2004	٢٠
"Employment – Unemployment – Underemployment “An ILO Manual on concepts and methods .ILO Geneva – 1990 Page 121.	٢١
" توظيف الوظائف في مواجهة تحديات العولمة " محمد ديتو – مجلة عالم العمل العددان ٤٥-٤٦ مايو ٢٠٠٣ .	٢٢
" The governance of international migration: mechanisms, processes and institutions“ A paper prepared for the Policy Analysis and Research Programme of the Global Commission on International Migration	٢٣
by Kathleen Newland - Migration Policy Institute - September 2005 - Page 7.	٢٤
" Japan’s Guest Workers – Issues and Public Policies “ by Haruo Shimada – translated by Roger Northridge – University of Tokyo Press . 1994 – Japan. P 201 – 213.	٢٥

الملاحق

إدارة سياسات العمالة المهاجرة في دول مجلس التعاون الخليجي

قائمة الجداول

العناصر المؤثرة على قرار الفرد بالهجرة	جدول رقم (١)
المحطات الأساسية لهجرة العمالة الوافدة الى دول مجلس التعاون الخليجي (١٩٤٥ - ١٩٩٠)	جدول رقم (٢)
نسبة العمال الأجانب في قوى العمل في بلدان مجلس التعاون الخليجي وعدد المهاجرين الدوليين في تلك البلدان - ١٩٨٥، ١٩٩٠، ١٩٩٥، ٢٠٠٠، ٢٠٠٥	جدول رقم (٣)
عدد العمال الأجانب في بلدان مختارة من شرق وجنوب شرق آسيا، ١٩٩٦-٢٠٠٠	جدول رقم (٤)
أهم المؤشرات للهجرة في دول مجلس التعاون الخليجي	جدول رقم (٥)
العدد التقديري لأعداد المهاجرين ٢٠٠٥ (دول مجلس التعاون الخليجي)	رسم بياني (1)
معدل نمو أعداد المهاجرين للفترة من ٢٠٠٠-٢٠٠٥ (دول مجلس التعاون الخليجي - العالم)	رسم بياني (٢)
نسبة المهاجرين إلى إجمالي السكان ٢٠٠٥ (دول مجلس التعاون الخليجي- العالم)	رسم بياني (٣)
نسبة النساء المهاجرات إلى إجمالي المهاجرين ٢٠٠٥ (دول مجلس التعاون الخليجي - العالم)	رسم بياني (٤)
رسم توضيحي للمستفيدين من الوظائف في دول مجلس التعاون الخليجي	رسم بياني (٥)
البرامج الأساسية لهجرة العمالة إلى OECD بلدان تطبق التعاون الاقتصادي	جدول رقم (٦)

جدول (٦) حول برامج هجرة العمالة في دول منظمة التعاون الاقتصادي

Error! Not a valid link.