

دليل السياسي الذكي

إلى

تنظيم هجرة العمالة

في العالم العربي

العدد السابع

تم إعداد هذا الدليل استناداً إلى الأبحاث الواردة في كتاب
تنقل العمالة بين البلدان في العالم العربي، بمشاركة
د. مصطفى كامل السيد، د. نادين سيكا، القاهرة: شركاء
التنمية، 2010

دليل السياسي الذكي هو الإصدار الجديد
لشركاء التنمية للبحوث والاستشارات والتدريب،
والذي يستهدف ترجمة نتائج الأبحاث العلمية
التي يقوم بها الشركاء إلى سياسات عملية قابلة
للتطبيق في كافة مجالات التنمية التي غطتها
أنشطتهم البحثية، وذلك مساهمة منهم في طرح
أساس علمي لسياسات التنمية في مصر،
ويأملون أن يكون ذلك خطوة على طريق تفعيل
نموذج رشيد في صنع القرار.

وسوف تتتابع الإصدارات في هذه السلسلة
بالمواكبة مع اكتمال وتجدد المشروعات البحثية
لشركاء التنمية.

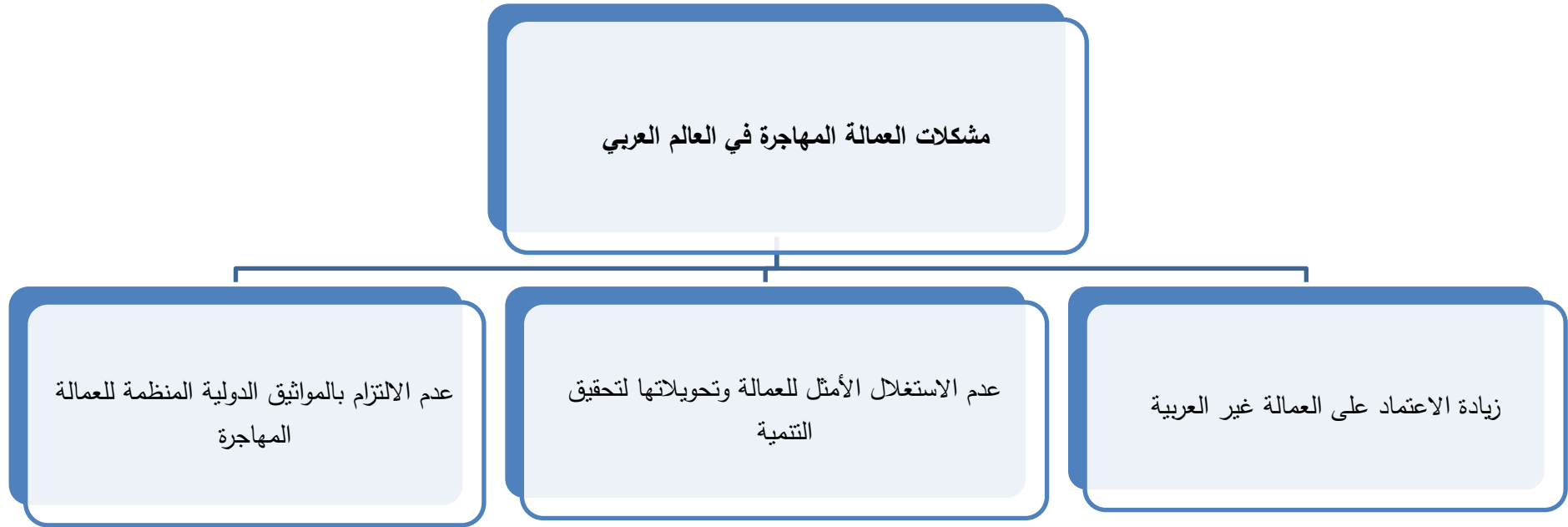
علي الرغم من أن الهجرة بين البلدان العربية ترجع إلى تاريخ قديم، إلا أنها لم تظهر علي المسرح السياسي والاقتصادي للبلدان العربية بشكل بارز إلا بعد الطفرة البترولية في سبعينيات القرن الماضي. وقد أدت الأزمة المالية العالمية بالإضافة إلي ازدياد معدلات البطالة في كل من الدول المصدرة والمستقبلة للقوي العاملة إلي خلق واقع ملئ للهجرة والعمالة بالتحديات، وهو الأمر الذي يستلزم وضع بدائل خلاقة لمعالجة تلك المشكلة، وذلك لإدماج حراك العمالة داخل المنطقة في استراتيجيات التنمية والتوظيف سواءً الإقليمية أو الوطنية .

وتعرض الورقة لأهم التحديات التي تواجه حركة العمالة العربية وكيفية التعامل معها، وذلك من خلال محاور ثلاثة:

أولاً: هجرة الأيدي العاملة كمحرك للتكامل الاقتصادي والاجتماعي العربي.

ثانياً: هجرة العمالة العربية كمدخل للحد من البطالة.

ثالثاً: تطوير الأطر القانونية لحماية حقوق العمالة الأجنبية في المنطقة العربية.



شكل (1): مشكلات العمالة المهاجرة في العالم العربي

أولاً: هجرة الأيدي العاملة كمحرك للتكامل الاقتصادي والاجتماعي العربي:

غالباً ما يوصف حراك الأيدي العاملة داخل المنطقة العربية بأنه العامل الاقتصادي الأكثر نشاطاً في المنطقة، والمعبّر البارز لحركة التكامل الاقتصادي العربي. وقد عُقدت في ستينيات القرن الماضي عدد من الاتفاقيات لتعزيز الوحدة الاقتصادية العربية نصت بعض موادها علي حرية الأفراد في الحراك للعيش والعمل في المنطقة العربية. ورغم ذلك انخفضت نسبة العمالة العربية داخل البلدان العربية بشكل تدريجي. فعلي سبيل المثال، انخفضت نسبة العمالة العربية في دول مجلس التعاون الخليجي من 72% في بداية السبعينات إلي 56% في عام 1985، ثم إلي 31% في عام 1996، وحالياً تقل النسبة علي الأرجح عن 23%. ويرجع السبب الرئيسي في ذلك إلي تفضيل العمالة غير العربية نظراً لانخفاض أجورها. ورغم هذا الانخفاض ما زالت تحويلات العاملين بالخارج تلعب دوراً مهماً في الاقتصاديات العربية، فقد بلغ إجمالي التحويلات في عام 2007، وفقاً لبيانات البنك الدولي، حوالي 28 مليار دولار أمريكي، وهي بهذا الحجم أقل بقليل من الاستثمارات الأجنبية المباشرة في كل من مصر والأردن ولبنان وسوريا.

ورغم ضخامة هذه التحويلات، إلا أنها لا تساهم بشكل كبير في تحقيق التنمية في الدول العربية، أو تحقيق التكامل الأمثل بين هذه الدول وذلك للأسباب التالية:

- أن الحكومات الوطنية لم تنجح في إنشاء أطر مؤسسية منظمة لتعبئة التحويلات بفاعلية بغرض الاستثمار والادخار، وهو الأمر الذي نجحت فيه دول مثل كوريا الجنوبية والفلبين وتايلاند. ولذلك يبقى أثر هذه التحويلات علي المستوى الشخصي والأسري بشكل أساسي.
- غياب الآلية المناسبة علي المستوى الإقليمي لتوظيف التحويلات في استراتيجيات التنمية في المنطقة لتحقيق التكامل الاقتصادي والاجتماعي بين الدول العربية، رغم أن التحويلات تعد وسيلة مهمة جداً لتحقيق هذا التكامل ويتجاوز حجمها العائدات من التجارة الخارجية سواء بشكل مطلق أو نسبي.

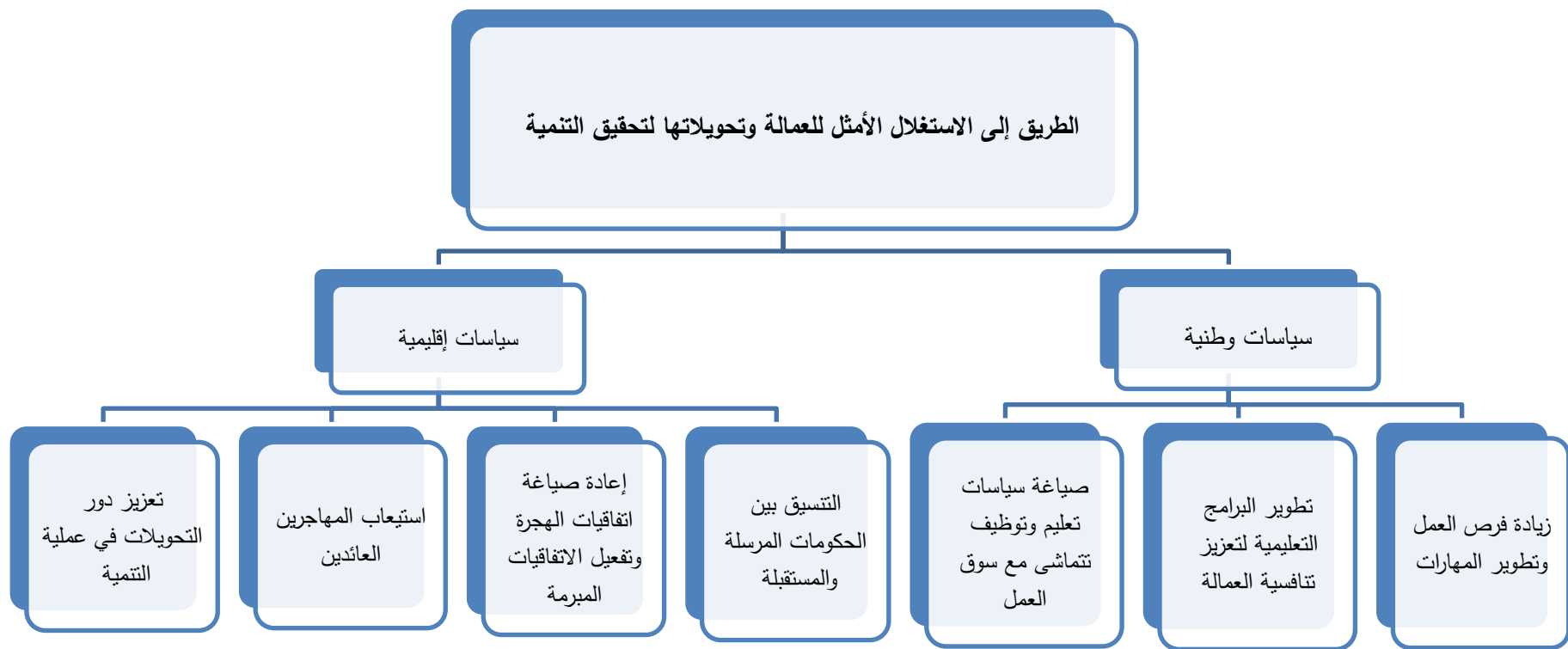
وعليه يقترح مجموعة من الإجراءات لتعظيم الاستفادة من التحويلات في تحقيق التنمية علي المستوى الوطني، والتكامل الاقتصادي والاجتماعي علي المستوى الإقليمي.

فعلي المستوى الوطني، تحتاج الحكومات العربية إلى إصلاح سوق العمل وسياسات الهجرة لديها وذلك من خلال:

- وضع حزمة من السياسات تهدف إلى تحقيق زيادة فرص العمل لمواكبة زيادة المشاركين في سوق العمل، وتطوير مهارات العمالة لمواكبة متطلبات أسواق العمل الإقليمية والوطنية.
- تطوير البرامج التعليمية لتعزيز القوة العاملة التنافسية والمتنوعة والمتخصصة، بما يشمل إعادة تقييم التدريب الفني والمهني.
- صياغة سياسات التعليم والتوظيف وفقاً للاحتياجات الحالية والمستقبلية لأسواق العمل العربية والوطنية.

أما علي المستوى الإقليمي، تحتاج الحكومات العربية إلى عدد من الإجراءات:

- زيادة التنسيق بين الحكومات المرسله والمستقبله للعمالة بما يؤدي إلي معالجة النقص في المعلومات حول فرص العمل والقصور في استغلال المزايا الاقتصادية الناتجة عن حراك العمالة.
- إعادة صياغة الاتفاقيات الثنائية والإقليمية حول الهجرة، بشكل يعزز المزايا الثنائية للهجرة داخل المنطقة.
- تفعيل الاتفاقيات المبرمة حول حراك الأيدي العاملة الإقليمية للعاملين المهرة والعاملين ذوي المهارات المتواضعة، وفقاً للاتفاق العام المتعلق بتجارة الخدمات المعروف باسم Gats.
- إتباع سياسات فاعلة لاستيعاب المهاجرين العائدين، والتعلم من الأمثلة السابقة من الهجرة العائدة في أوائل التسعينيات، حيث يجب أن تشمل المساعدات الموجهة إلي المهاجرين العائدين علي الدعم اللوجستي والمالي الملائم ومساعدتهم علي إقامة مشروعات صغيرة ومتوسطة اعتماداً علي رؤوس أموالهم المحولة.
- تعزيز دور التحويلات في عملية التنمية، وذلك من خلال إتاحة المعلومات الخاصة ببدايل الاستثمار الفعالة القابلة للاستمرار، وتعزيز دور المؤسسات المالية الجاذبة للتحويلات، وتحسين المناخ العام للاستثمار، وتأمين تدفق التحويلات، وإلغاء الضرائب علي التحويلات، وزيادة الشفافية، وتوفير الحوافز لتوجيه التحويلات إلي مشروعات التنمية.



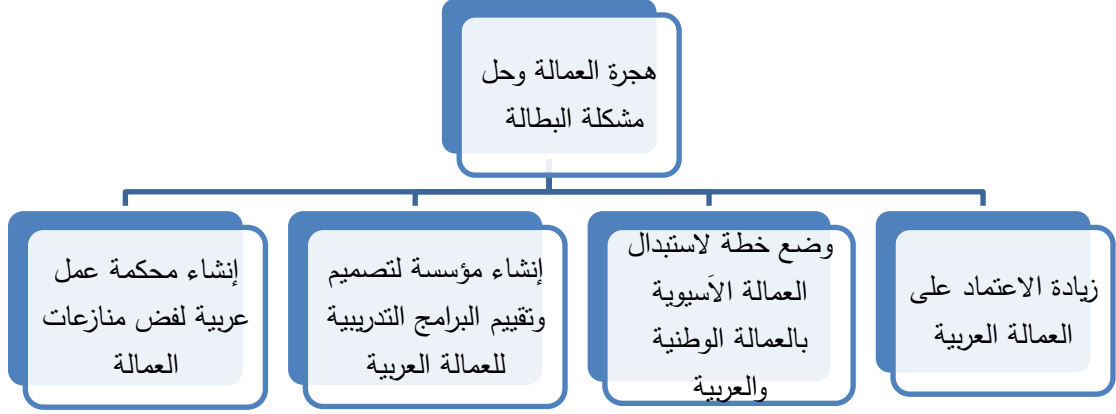
شكل (2): الطريق إلى الاستغلال الأمثل للعمالة وتحويلاتها لتحقيق التنمية

ثانياً: هجرة العمالة العربية كمدخل للحد من مشكلة البطالة

تتميز المنطقة العربية بالظواهر الاقتصادية المتناقضة المتعلقة بالهجرة والبطالة. فمن ناحية وصل متوسط البطالة إلي معدل 15% (أعلي بثلاث مرات من المتوسط المقبول اقتصادياً)، ومن ناحية أخرى تستضيف دول مجلس التعاون الخليجي أكبر تجمع في العالم للقوى العاملة المهاجرة. وعلي الرغم من وجود مجموعة من أوجه الشبه المشتركة، مثل اللغة والثقافة والتاريخ والتقارب الجغرافي والدين، تتناقص النسبة المئوية للعمالة العربية في دول مجلس التعاون الخليجي بمرور الوقت. فقد انخفضت نسبة العمالة العربية في دول مجلس التعاون الخليجي من حوالي 70% في القرن الماضي إلي حوالي 25% -30% في الآونة الأخيرة. وقد ارتبط الانخفاض في نسبة العمالة العربية في دول مجلس التعاون الخليجي بالاستعانة بالعمالة الآسيوية، باعتبارها أقل تكلفة من ناحية التوظيف وأسهل بالنسبة لتسريحهم، والظن أنهم أكثر كفاءة. وقد بلغت نسبة العمالة الآسيوية في دول مجلس التعاون الخليجي حوالي 70%. والواقع أن هذا الأمر يستلزم وضع سياسات جديدة للتعامل مع هذا الخلل منها علي سبيل المثال:

- 1- وضع خطة تمتد علي المدى القصير بين ثلاث إلي خمس سنوات، تستهدف استبدال جزء من اليد العاملة الآسيوية المهاجرة بمواطنين عاطلين عن العمل من دول مجلس التعاون الخليجي والدول العربية الأخرى التي تعاني من نسبة بطالة تفوق الحد المسموح به اقتصادياً.
- 2- إنشاء مؤسسة تكون مسؤولة عن تصميم وتخطيط ومتابعة وتقييم البرامج التدريبية العربية. وينبغي أن تلتزم هذه البرامج بالمعايير الدولية. وسوف تعمل تلك المؤسسة علي تحسين قدرة ومهارة قوة العمل العربية المطلوبة بشكل أساسي لدول مجلس التعاون الخليجي.
- 3- إنشاء محكمة العمل العربية، والتي ينبغي أن تتألف من قضاة من كل الدول العربية المرسلة والمستقبل للعمالة، وستكون مسؤولة هذه المحكمة إصدار الأحكام السريعة والنهائية، فيما يتعلق بالمنازعات والخلافات التي قد تنشأ بين أصحاب العمل والعاملين.

شكل (3): هجرة العمالة كمدخل لحل مشكلة البطالة في العالم العربي



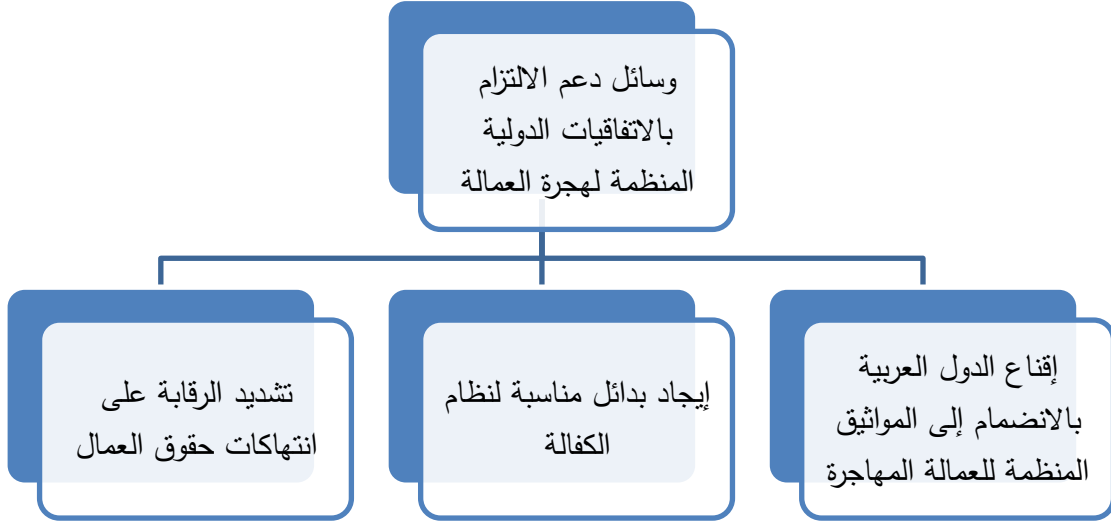
ثالثاً: الأطر القانونية لحماية حقوق العمالة الأجنبية في المنطقة العربية

كثيراً ما طالب المجتمع الدولي والمنظمات الحقوقية بحماية حقوق المهاجرين العاملين بعقود مؤقتة في المنطقة العربية، وتعديل الدول العربية لأطرها القانونية الوطنية لحماية حقوق المهاجرين، بحيث تتماشى مع المعاهدات الإقليمية والدولية. وقد رفضت كثير من الدول العربية المستقبلية للعمالة التصديق على الاتفاقيات الخاصة بالمهاجرين. فعلي سبيل المثال، لم تصدق على اتفاقية الهجرة من أجل العمل إلا دولة عربية واحدة هي الجزائر، وهي من الدول غير المستقبلية للعمالة، وبالمثل، لم توقع أي دولة عربية على اتفاقية منظمة العمل الدولية رقم 143 بشأن العمال المهاجرين. كما تعرض نظام الكفالة في دول مجلس التعاون الخليجي(والذي يقتضي أن يكون لكل عامل مهاجر كفيل يحمل جنسية الدولة المستقبلية) إلى انتقاد حاد من عديد من منظمات المجتمع المدني والمنظمات الدولية المعنية بحقوق الإنسان.

والواقع أن الانتهاكات التي تتعرض لها العمالة العربية داخل دول مجلس التعاون تستلزم وضع أطر قانونية لحماية حقوق هؤلاء العمال، وذلك من خلال:

1- محاولة إقناع دول مجلس التعاون الخليجي بالتوقيع والتصديق على اتفاقيات حقوق العمال المهاجرين، ومنها الاتفاقية الدولية لحماية حقوق العمال المهاجرين وأسرهم، واتفاقيتي منظمة

- العمل الدولية رقم 97 و143 بشأن العمال المهاجرين، إضافة إلى اتفاقيتي تنقل الأيدي العاملة رقمي 2 لعام 1976 و 4 لعام 1975.
- 2- محاولة إقناع دول مجلس التعاون الخليجي بتعديل قوانين العمل لديها بما ينسجم مع حقوق الإنسان وحقوق العمالة المهاجرة للعمل.
- 3- إيجاد بدائل مناسبة لنظام الكفالة لتخفيف القيود علي تدفق هجرة العمالة من العالم العربي وإليه، والحد من اعتماد المهاجرين علي الكفيل، وتمثل تجارب هيئة تنظيم سوق العمل "LMRA" في البحرين ممارسات جيدة ينبغي تطويرها لزيادة قدرة العمال الأجانب العاملين بعقود في الوصول إلى سوق العمل، في ظل الاحترام الكامل لكرامتهم وحقوقهم.
- 4- تشديد الرقابة علي انتهاكات حقوق العمال والحد منها، اعتماداً علي قوانين نظم العمل نافذه وغير تمييزية بالنسبة للمهاجرين والعمال الأجانب العاملين بعقود.



شكل (4): وسائل دعم التزام الحكومات العربية بالاتفاقيات الدولية المنظمة لهجرة العمالة

رابعاً: نحو استراتيجية جديدة لتنظيم هجرة العمالة داخل البلاد العربية

الواقع أن دراسة المحاور الثلاثة لحركة العمالة العربية بين الدول العربية يستلزم وضع استراتيجية جديدة لمعالجة أوجه الخلل المختلفة في حراك تلك العمالة، بالشكل الذي يؤدي إلى حل مشكلة البطالة، وتعزيز التكامل الاقتصادي العربي، والمساعدة علي تسريع مشاريع التنمية وبناء اقتصاديات الدول سواء

المصدرة للعمالة أو المستوردة لها، والمساهمة في الحد من الهجرة غير الشرعية. وتتلخص تلك الاستراتيجية الجديدة في تسع محاور أساسية:

- 1- تصميم إطار لحماية حقوق المهاجرين والعمال الأجانب عن طريق دراسة الممارسات التي تم تطويرها علي المستوى الإقليمي، مثل العقود الموحدة وهيئات سوق العمل، وتمكين منظمات المجتمع المدني من الاستجابة بشكل فعال للتحديات التي تمثلها الهجرة من وإلى البلدان العربية
- 2- تعديل التشريعات الوطنية بحيث تتماشى مع الاتفاقيات الدولية، ومنها اتفاقيات حقوق الإنسان الدولية الرئيسية، والميثاق العربي لحقوق الإنسان، وذلك لضمان حماية حقوق الإنسان للمهاجرين والعمال الأجانب، الذين يعملون وفقاً لعقود واحترام هذه الحقوق.
- 3- تعديل نظام الكفالة بناءً علي تجربة هيئة تنظيم سوق العمل في البحرين، بشكل يهدف إلي نقل مسؤولية الكفالة من صاحب العمل إلي الهيئات العامة أو شبة العامة
- 4- التعاون بين دول المقصد ودول المنشأ لإزالة كافة القيود علي القنوات الشرعية التي تسمح للأفراد ذوي المهارات المتواضعة أن يجدوا عملاً في الخارج وتبسيط هذه القنوات.
- 5- المبادرة ببذل الجهود لإدماج حراك الأفراد في السياسات التي تتبعها كل دولة، بما يتفق مع توصيات تقرير المنتدى العالمي للهجرة والتنمية، وتقرير التنمية البشرية لعام 2009، ولجعل الحراك جزءاً لا يتجزأ من استراتيجيات التنمية الوطنية.
- 6- تعزيز آثار التنمية الناشئة عن الهجرة، من خلال تيسير نقل الحوالات، وتعزيز الحوافز المخصصة للاستثمارات التي يقوم بها المغتربون العرب في المنطقة، وتشجيع دوران رؤوس الأموال الاجتماعية والبشرية والمادية، من خلال خطط هجرة دورية ومؤقتة، والمساعدة في عودة المهاجرين، وتقديم يد العون لهم من أجل الاندماج مرة أخرى في المجتمع في ضوء آثار الأزمة المالية العالمية.
- 7- تحسين جودة التعليم المهني والمتخصص الرسمي وغير الرسمي حتي تصبح قوة العمل العربية جذابة لأصحاب العمل من العرب.
- 8- التشجيع علي الحوار الإقليمي والتعاون بين دول المنشأ وبلاد المقصد العربية كوسيلة مستدامة للتعاون. ويجب أن يضع هذا الحوار الهجرة في سياق سياسات تجارية وخارجية أشمل، وربطها بمناقشات حول التجارة وتدفق رؤوس الأموال، بهدف خلق بيئة مناسبة من التعاون الإقليمي والتنمية والتكامل الاقتصادي والاجتماعي، في إطار كل من منظمة العمل العربية وجامعة الدول العربية.

9- وضع آليات ثنائية ومتعددة الأطراف لحراك العمال العرب لخدمة احتياجات أسواق العمل المرسله والمستقبله، والتي تحترم حقوق المتقّلين وكرامتهم وعائلتهم، بإتباع تجربة الاتفاق الثنائي بين مصر والأردن، والاسترشاد بآليات التعاون والتشاور المطبقة فيما يقرب من 12 مجموعة إقليمية في العالم.

اعتمدت هذه التوصيات على فصول الكتاب الذي أصدره شركاء التنمية عن تنقل العمالة بين البلدان في العالم العربي، والذي كان نتيجة مشروع بحثي، ومؤلفو فصول هذا الكتاب هم التالية أسماؤهم:

- 1- بدر الدين عبد الرحيم إبراهيم، حراك العمالة الوطنية بين دول مجلس التعاون الخليجي العربي في إطار الأزمة المالية العالمية وإنشاء الاتحاد النقدي الخليجي؛
- 2- بول تابار، ربما راسي، قضية لبنان كبلد منشأ ومقصد لحراك العمالة العربية؛
- 3- خالد السيد حسان، الهجرة الداخلية بين الدول العربية بوصفها أداة لاحتواء البطالة العربية؛
- 4- شهيد الحق، روبرتو بيتاي، الشباب العربي وحراك العمالة؛
- 5- كمال أبوشديد، عثمان بلبيسي، كوزيت مايكي، الإطار القانوني وإطار السياسة لحماية حقوق ال عمال الأجانب في المنطقة العربية؛
- 6- هبة نصار، حراك الأيدي العاملة داخل المنطقة العربية.

ترقبوا صدور الأعداد التالية من دليل السياسي الذكي
:(Policy Brief)

- 1- الإدارة المحلية في مصر: الواقع وآفاق المستقبل
- 2- التغييرات المناخية وأثارها علي مصر.
- 3- الأرض والسكن في مصر
- 4- أولويات الإنفاق العام في مصر والبلاد العربية