الأمم المتحدة

الجمعية العامة

Distr.
GENERAL

A/34/593
7 November 1979
ARABIC
ORIGINAL: ENGLISH

الدورة الرابعة والثلاثون
البند ٥٦ (د) من جدول الأعمال

مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية

النقل العكسي للتكنولوجيا

تقرير الأمين العام

المحتويات

	الفقرات	الصفحة
أولا ـ المقدمة	١ ـ ٣	٣
ثانيا ـ السمات الرئيسية والاتجاهات الأخيرة واسقاطات المستقبل	٤ ـ ١١	٤
ألف ـ بعض الاعتبارات الاحصائية	٤	٤
باء ـ حجم تدفقات المهارة من البلدان النامية الى البلدان المتقدمة النمو	٥ ـ ٦	٥
جيم ـ الخصائص الرئيسية لتدفقات المهاجرين المهرة	٧ ـ ١١	٧
ثالثا ـ دراسة استقصائية لأسباب الهجرة	١٢ ـ ١٩	١٤
ألف ـ أشكال عدم المساواة في الدخل على الصعيد الدولي	١٣	١٤
باء ـ الفرص المهنية وظروف العمل	١٤ ـ ١٥	١٥
جيم ـ الظروف الاجتماعية	١٦	١٥
دال ـ أثر انحرافات سوق العمل الدولي والسياسات الرئيسية في البلدان المتقدمة النمو والبلدان النامية	١٧ ـ ١٩	١٦

../..

Digitized by UN Library Geneva

المحتويات (تابع)

	الفقرات	الصفحة
رابعا - حول حساب قيمة العاملين المهاجرين بوصفهم رأسمال بشري	٢٠ - ٣٠	١٧
ألف - بعض القضايا المنهجية	٢١ - ٢٣	١٧
باء - التقديرات الأولية للقيمة الرأسمالية المحسوبة لتدفقات العاملين المهرة	٢٤ - ٢٦	١٨
جيم - حول تغيير الاطار الدولي لحساب تدفق الموارد	٢٧ - ٣٠	٢٠
خامسا - بحث بعض قضايا السياسة العامة من أجل اتخاذ تدابير على الصعيد الوطني	٣١ - ٤٢	٢٥
ألف - تدابير تتخذها البلدان النامية	٣١ - ٣٩	٢٥
باء - تدابير تتخذها البلدان المتقدمة النمو	٤٠ - ٤٢	٢٧
سادسا - استعراض قضايا السياسة الدولية الأساسية	٤٣ - ٦٦	٢٨
ألف - اسهامات الدول المتقدمة النمو المضيفة	٤٦ - ٥٥	٢٩
باء - اسهامات من بعض المهاجرين	٥٦ - ٦٤	٣٢
جيم - امكانية التوسع في مرفق التمويل التعويضي لصندوق النقد الدولي	٦٥ - ٦٦	٣٥
سابعا - التبادل التعاوني للمهارات فيما بين البلدان النامية: مناهج في الاعتماد الجماعي على الذات	٦٧ - ٩٧	٣٥
ألف - المميزات البارزة لتدفق المهارات فيما بين البلدان النامية	٦٨ - ٧٢	٣٦
باء - الأساس المفاهيمي للتعاون	٧٣ - ٨١	٣٨
جيم - المكاسب الممكنة عن التعاون	٨٢ - ٨٤	٤١
دال - بعض مسائل السياسة	٨٥ - ٩٧	٤١

Digitized by UN Library Geneva

أولا - المقدمة

١ - اتخذت الجمعية العامة، في القرار ٣٢/١٩٢ المؤرخ في ١٩ كانون الأول/ديسمبر ١٩٧٧ والمعنون "النقل العكسي للتكنولوجيا"، عددا من التوصيات والطلبات فيما يتعلق بتدفق العاملين المدربين من البلدان النامية الى البلدان المتقدمة النمو. وفي الفقرة ٥ من القرار المذكور رجت الجمعية من الأمين العام أن يضطلع باجراء دراسة متعمقة لمشكلة استنزاف الأدمغة وذلك بالتعاون مع مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية (الاونكتاد) ومنظمة العمل الدولية، واضعا في اعتباره ما قدمه فريق الخبراء الحكوميين المعني بالنقل العكسي للتكنولوجيا من التوصيات، وكان الأمين العام للاونكتاد قد دعا الفريق المذكور الى الانعقاد في شباط/فبراير - آذار/مارس ١٩٧٨. وفي الفقرة ٦ من نفس القرار رجت الجمعية العامة من الأمين العام أيضا أن يقدم نتائج الدراسة الى المجلس الاقتصادي والاجتماعي في دورته العادية الثانية لعام ١٩٧٨، وبواسطته الى الجمعية العامة في دورتها الثالثة والثلاثين، آخذا في الحسبان الأعمال ذات الصلة التي يجري الاضطلاع بها حاليا في أجزاء اخرى من منظومة الأمم المتحدة.

٢ - وفي دورة الجمعية العامة الثالثة والثلاثين، أحاطت الجمعية علما، في الفقرتين ١، ٢ من القرار ٣٣/١٥١، وبتقرير الأمين العام (E/1978/92) الذي حاول فيه أن يجمع في صورة موجزة العناصر الرئيسية لعدد من الدراسات بشأن موضوع تدفق العاملين المدربين من البلدان النامية الى البلدان المتقدمة النمو. وفي الفقرة ٣ من نفس القرار رجت الجمعية العامة من الأمين العام أن يقدم الى الجمعية العامة في دورتها الرابعة والثلاثين الدراسة المتعمقة لمشكلة "استنزاف الأدمغة" المطلوبة في الفقرة ٥ من القرار ٣٢/١٩٢، شاملة الجوانب الدولية والاقليمية والأقاليمية والوطنية للمشكلة.

٣ - وهذه الدراسة التي أعدتها أمانة مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية تغطي عددا من المواضيع التي أشارت اليها الجمعية العامة في قراريها ٣٢/١٩٢ و ٣٣/١٥١ (١). ويقوم التقرير في جزء منه على أساس العمل الذي قامت به مختلف مؤسسات منظومة الأمم المتحدة، بما في ذلك ادارة الشؤون الدولية الاقتصادية والاجتماعية ومنظمة الأمم المتحدة للتنمية الصناعية (اليونيدو) وبرنامج الأمم المتحدة للتنمية، ومنظمة العمل الدولية، ومنظمة الصحة العالمية، ومعهد الأمم المتحدة للتدريب والبحث. كما يعتمد التقرير على أربع دراسات لحالات افرادية أجريت في باكستان وسري لانكا والفلبين والهند وكذلك على مناقشات فريق الخبراء الحكوميين المعني بالنقل العكسي للتكنولوجيا الذي دعاه الاونكتاد الى الانعقاد في شباط/فبراير - آذار/مارس ١٩٧٨. هذا والعمل الذي تم هو عمل نظري، وقد أخذت في الاعتبار، لدى اعداد هذا التقرير، الهيئات غير التابعة للأمم المتحدة.

---

(١) وقد أوجزت تفصيلات الدراسات الاخرى في هذا المجال في تقرير الأمين العام المقدم الى المجلس الاقتصادي والاجتماعي في دورته العادية الثانية لعام ١٩٧٨ والى الجمعية العامة في دورتها الثالثة والثلاثين (E/1978/92) وكذلك في تقرير الأمين العام للاونكتاد الى الجمعية العامة في دورتها الرابعة والثلاثين (A/34/425، التذييل الثاني).

Digitized by UN Library Geneva

ثانيا - السمات الرئيسية والاتجاهات الأخيرة واسقاطات المستقبل

ألف - بعض الاعتبارات الاحصائية

٤ - لا يزال عدم توفّر الاحصاءات الشاملة والموحّدة حول الهجرة يمثل المشكلة عند تقدير أبعاد تدفقات المهارات. وقد سبق أن أثيرت عدة نقاط حول هذه المسألة في دراسة سابقة أجراها الاونكتاد (TD/B/C.6/7، الفقرة ٢٥):

(أ) لم يوحّد بعد في بلدان المهجر المتقدمة النمو التعاريف والفئات المستخدمة في تصنيف المهاجرين، وهذا ما يجعل مقارنة التدفق بين البلدان المختلفة صعبة الى حد ما (٢).

(ب) وتتعلق البيانات في جميع الحالات تقريبا حتى لو وجدت بطريقة منهجية، بالتدفقات القائمة وليس بالتدفقات الصافية. وان الطابع الموقوت لهذه التدفقات يعني أن الطريقة المثالية تقتضي استخراج الهجرة التي تسير في الاتجاهين "الى - و - من"، أو الهجرة العكسية، من الأرقام الاجمالية. ولكن بسبب عدم كفاية المعلومات، كان القياس صعبا جدا إلّا بطريقة تقريبية. واذا عمّمنا على أساس عدد محدود جدا من الدراسات، فان الهجرة في الاتجاهين "الى - و - من" قد تصل الى نسبة ٢٥ في المائة من التدفقات الاجمالية.

(ج) وقد تقوم أيضا بعض التناقضات نتيجة للممارسة العامة التي تتمثل في تسجيل المعلومات المتعلقة بالهجرة على أساس "آخر إقامة دائمة" باعتبار أنها تغاير "الجنسية" (٣). ويتم

---

(٢) ان أنسب تعريف لأولئك المهاجرين المهرة من البلدان النامية الى البلدان المتقدمة النمو، الذين يشكلون النقل العكسي للتكنولوجيا، مستمد من التصنيف الذى اعتمدته دائرة الهجرة والتجنس بالولايات المتحدة، وهو التصنيف الذى يشتمل على "العمال المهنيين والعمال التقنيين والعمال الأقارب". ومن بين التعابير الاخرى القابلة للاستعمال، بعضها مكان بعض، اليد العاملة الرفيعة المستوى أو العالية التدريب أو الماهرة. وتصنيف دائرة الهجرة والتجنس يماثل، على العموم، التصنيف المستخدم في البلدان المتقدمة النمو الاخرى، رغم أنه قد تكون هناك بعض الصعوبات من حيث امكانية المقارنة الاحصائية.

(٣) ان المعلومات الخاصة بالولايات المتحدة (وهي موزعة حسب المهن) يمكن الحصول عليها بصفة رئيسية حسب آخر محل للاقامة الدائمة (وان كان يمكن أيضا الحصول على المجاميع حسب الجنسية). أما المعلومات الكندية فهي مصنّفة فقط حسب آخر محل للاقامة الدائمة. ويمكن الحصول على معلومات المملكة المتحدة على أساس آخر محل للاقامة الدائمة، بصورة أساسية.

Digitized by UN Library Geneva

تغيير مسار كثير من المهنيين في البلاد النامية عن طريق أكثر من بلد واحد متقدم النمو . ففي حالة المهاجرين الباكستانيين قدّر أن ٨٠ و ٥٦ من العلماء والمهندسين الآتين الى الولايات المتحدة في عامي ١٩٦٦ و ١٩٧٣ على التوالي كانوا ، على ما يبدو، مقيمين خارج البلدان التي ولدوا فيها ؛ وفيما يتعلق بالهند كانت هذه النسبة ١٠ في المائة في ١٩٦٦ و ٢٤ في المائة في ١٩٧٣ ؛ أما فيما يختص بالفلبين ، فقد كانت النسبة ٩ في المائة في ١٩٦٦ و ٤ في المائة في ١٩٧٣ (٤) .

(د) ان مشكلة عدم كفاية البيانات قد تنجم أيضا من الممارسة التي تتمثل في أنه يستبعد من احصاءات " العمال المهنيين والعمال التقنيين والعمال الأقارب " جميع القادمين من فئة " المعالين " الذين قد يكون بعضهم من ذوى المؤهلات العالية بحيث يزيد عدد الأيدى العاملة الماهرة في البلدان المضيفة .

باء - حجم تدفقات المهارة من البلدان النامية الى البلدان المتقدمة النمو

٥ - أظهرت التقديرات التي قامت بها أمانة الاونكتاد من قبل أنه خلال الفترة من أوائل الستينات الى عام ١٩٧٢ ، بلغ عدد المهرة الذين هاجروا من البلدان النامية (الذين يتكونون من المهندسين والعلماء والأطباء والجراحين والعمال التقنيين والعمال الأقارب) الى بلدان المهجر الكبرى المتقدمة النمو - الولايات المتحدة وكندا والمملكة المتحدة - ما يقرب من ٢٣٠ ٠٠٠ شخص (TD/B/C.6/7 ، الجدول ١) . ويمكن أن يضاف اليهم الآن تدفق ما يقرب من ٢٩ ٠٠٠ شخص هاجروا الى الولايات المتحدة خلال الفترة ١٩٧٣ - ١٩٧٥ ومن ٢٥ ٠٠٠ شخص هاجروا الى كندا خلال الفترة ١٩٧٣ - ١٩٧٦ بحيث يصبح المجموع ٢٨٥ ٠٠٠ شخص تقريبا (انظر الجدول ١) . الا أنه لم يتسن مع ذلك الحصول على الأرقام الحديثة بالنسبة للمملكة المتحدة ، ولكن حتى لو افترضنا اتجاه عدد المهاجرين الى الانخفاض (ليصبح مثلا ٥ ٠٠٠ شخص في السنة في المتوسط) ، فلربما يصبح عدد المهاجرين خلال السنوات الأربع ١٩٧٣ - ١٩٧٦ في مجموعه ٢٠ ٠٠٠ شخص . وباضافة هذا الرقم الى المجموع الوارد في الجدول ١ ، نصل الى مجموع كلي بالنسبة للبلاد المتقدمة النمو الثلاثة الكبرى هو ٣٠٠ ٠٠٠ مهاجر (من الستينات الى ١٩٧٥/١٩٧٦) .

---

(٤) "وهبطت هجرة العلماء والمهندسين هبوطا حادا في السنة المالية ١٩٧٣ ؛ ولا يزال عدد الأطباء القادمين الى البلاد قريبا من الحد الأعلى المسجل سنة ١٩٧٢" مؤسسة العلوم الوطنية ، أضواء على دراسات الموارد العلمية - المؤسسة الوطنية للعلوم ٧٤ - ٣٠٢ (٢٩ اذار/مارس ١٩٧٤) الجدول ٣ ، صفحة ٣ .

Digitized by UN Library Geneva

الجدول ١

اتجاهات الهجرة الماهرة من البلدان النامية الى كندا والمملكة المتحدة والولايات المتحدة، ١٩٦١ - ١٩٧٦

السنة	الهجرة الماهرة من البلدان النامية (أ)				حصة البلدان النامية من مجموع الهجرة الماهرة		
	الولايات المتحدة (١)	كندا (٢)	المملكة المتحدة (٣)	المجموع (٤)	الولايات المتحدة (٥)	كندا (٦)	المملكة المتحدة (٧)
					(النسبة المئوية)		
١٩٦١ - ١٩٦٥	١٤ ٥١٤	(ب) (٦ ١٤٧)	(ج) (٢٠ ٤١١)	(٤١ر٠٧٢)	٣٧	٢٠	٢٦
١٩٦٦	٧ ٦٣٥	٥ ٩٣٠	١٠ ٨١٢	٢٤ ٣٧٧	٤٩	٢٣	٢٦
١٩٦٧	٨ ٢٣٩	٨ ٦١٤	٨ ١٥٦	٢٥ ٠٠٩	٥٢	٢٥	٢١
١٩٦٨	٨ ٠٥٢	٧ ٤٨٩	٩ ٤١٨	٢٤ ٩٥٩	٥٠	٢٤	٢٣
١٩٦٩	٨ ٤١٩	٨ ٢٨٦	٩ ٩٣٢	٢٦ ٦٣٧	٦٤	٢٨	٢٢
١٩٧٠	١١ ٤١٢	٦ ٨٦٧	٨ ٦٣٥	٢٦ ٩١٤	٦٩	٢٧	١٩
١٩٧١	١٦ ٠٩٨	٦ ١٩٥	٧ ٨٤٣	٣٠ ١٣٦	٨٥	٣١	١٨
١٩٧٢	١٥ ٨٢٢	٧ ٠٧٠	٨ ٨٣٣	٣١ ٧٢٥	٨٦	٣٦	١٩
١٩٧٣	١٠ ٦٠٢	٦ ١٨٠	٠٠٠	(د) (١٦ ٧٨٢)	٧٧	٢٥	١٥
١٩٧٤	٨ ٧٢٥	٧ ٦٣١	٠٠٠	(د) (١٦ ٣٥٦)	٨٠	٢٧	١٥
١٩٧٥	٩ ٢٩٨	٦ ٣٦٢	٠٠٠	(د) (١٥ ٦٦٠)	٧٢	٢٥	١٤
١٩٧٦	٠٠٠	٤ ٨٤٢	٠٠٠	(هـ) (٤ ٨٤٢)	٠٠٠	٢٤	٠٠
المجموع الكلي	١١٨ ٨١٦	(٨١ ٦١٣)	(٨٤ ٠٤٠)	(٢٨٤ ٤٦٩)	٦١	٢٦	٢٢

المصادر: أمانة الاونكتاد (TD/B/C.6/7 (Part 2)) - الجدول ١، صفحة ٦؛ معلومات غير منشورة للولايات المتحدة - مؤسسة العلوم الوطنية - كندا - ادارة السيد العاملة والهجرة، احصاءات الهجرة.

(أ) يستخدم في المملكة المتحدة مفهوم الهجرة الماهرة أوسع منه في الولايات المتحدة. فالأرقام الخاصة بالولايات المتحدة لا تشمل إلا فئات "المهنيين" (أي المهندسين والعلماء في العلوم الطبيعية والاجتماعية والأطباء) في حين أن الأرقام الخاصة بكندا والمملكة المتحدة تشمل "العمال المهنيين والعمال التقنيين والعمال الأقارب".

(ب) المجاميع للسنوات ١٩٦٣ - ١٩٦٥ فقط.

(ج) المجاميع للسنتين ١٩٦٤ - ١٩٦٥ فقط.

(د) المجاميع بالنسبة للولايات المتحدة وكندا فقط.

(هـ) المجاميع بالنسبة لكندا فقط.

Digitized by UN Library Geneva

٦ - ان التقديرات لا تأخذ في الاعتبار الهجرة الماهرة الى البلدان المتقدمة النمو الاخرى، وخاصة البلدان القارية في اوروبا الغربية التي تعتبر من أهم البلدان التي تستقبل مهارات البلدان النامية. الا أنه يمكن مع ذلك اجراء بعض التقديرات العامة بالنسبة لهذه المنطقة، على أساس الأرقام الواردة في دراسة لمنظمة العمل الدولية، والتي تدل على أن ٩ر٢ مليون شخص من مهاجري البلدان النامية كانوا يعملون في اوروبا الغربية في أوائل السبعينات(٥)، بين مهاجرين مهرة وغير مهرة. ويمكن أن نفترض تماما أن التقسيمات التفصيلية بين مهاجرين مهرة، ومهاجرين غير مهرة كانت تشبه التقسيمات فيما يتعلق بفرنسا حيث كانت نسبة الملاكات والتقنيين "من المستوى العالي" تمثل ٤ر١ في المائة من مجموع تدفق العمال المهاجرين الدائمين من ذوى المؤهلات المهنية في ١٩٦٩، و ٦ر١ في المائة في ١٩٧٠، و ٢ في المائة في ١٩٧١، و ٤ر٢ في المائة في ١٩٧٢، و ١ر٢ في المائة في ١٩٧٣، و ٨ر٤ في المائة في ١٩٧٤، و ٨ر١٣ في المائة في ١٩٧٥(٦). ومن حيث المتوسط السنوى، فان حصتهم تصبح ٤ في المائة خلال الفترة ١٩٦٩ - ١٩٧٥. فاذا طبقنا هذه النسبة على رقم ٩ر٢ مليون لأصبح مجموع التقديرات لعدد المهاجرين المهرة من البلدان النامية الى بلدان اوروبا الغربية ٠٠٠ ١١٥. وباضافة هذا الرقم الى مجموع المهاجرين فيما يتعلق بكندا والولايات المتحدة والمملكة المتحدة وهو ٠٠٠ ٣٠٠ شخص، لأصبح المجموع الاجمالي التقريبي لتدفق المهارات من البلدان النامية الى البلدان متقدمة النمو ٠٠٠ ٤٠٠ شخص (أو ربما أكثر من ذلك اذا أدخلنا في الحساب بلدانا أخرى مثل استراليا. وذلك في أوائل أو منتصف السبعينات.

جيم - الخصائص الرئيسية لتدفقات المهاجرين المهرة

٧ - وبالاضافة الى التدفقات العامة الضخمة، حدث في الوقت نفسه تغير تدريجي في تركيبها: فأولا - حدث التغير من العاملين غير المهرة الى العاملين المهرة (٧). وثانيا، زادت حصة مهاجري البلدان النامية من مجموع العمال المهرة المهاجرين الى البلدان المتقدمة النمو.

---

(٥) انظر و. ر. يوهننغ، "الهجرة من البلدان النامية الى البلدان ذات الدخل المرتفع"، في المؤتمر العالمي ذى الأطراف الثلاثة بشأن العمالة وتوزيع الدخل والتقدم الاجتماعي والتقسيم الدولي للعمل، ورقات أساسية (منظمة العمل الدولية)، جنيف، ١٩٧٦): المجلد الثاني: الاستراتيجيات الدولية للتنمية. وهذا الرقم لا يشمل المهاجرين من بلدان اوروبا الجنوبية باستثناء يوغوسلافيا.

(٦) قائم على أساس تقديرات مستمدة من آنيسي لوبور "الهجرة والتنمية الاقتصادية والاجتماعية، (باريس: الوثائق الفرنسية، ١٩٧٧)، الصفحتان ٢٢٩ و ٢٣٠.

(٧) ففي المملكة المتحدة مثلا، زادت حصة المهاجرين المهرة من مجموع التدفقات من ٤٧ في المائة في سنة ١٩٦٦ الى ٦٣ في المائة في ١٩٧٦. وفي كندا انخفضت هذه الحصة من

(يتبع)

Digitized by UN Library Geneva

٨ - وربما يكون هذا الاتجاه (انظر الجدول ١ ، الأعمدة ٥ الى ٧) قد ظهر بطريقة مدهشة للغاية في الولايات المتحدة حيث كانت الدول النامية تبعث اليها ٣٧ في المائة فقط من مجموع المهاجرين المهرة في ١٩٦١ - ١٩٦٥ . وأصبحت الآن ترسل اليها من ٧٠ الى ٨٠ في المائة من هذا المجموع . أما كندا والمملكة المتحدة فهما تستقبلان الآن في المتوسط ٢٦ و ٢٢ في المائة ، على التوالي ، من مجموع تدفقات المهارات .

١ - التوزيع المهني

٩ - ان الفحص التفصيلي للتوزيع المهني للمهاجرين المهرة (انظر الجدول ٢ أدناه) ، يبرز تناقضا أشد بين الطبيعة الدقيقة لتدفقات المهارات من المناطق النامية . فمثلا الأطباء والجراحون كانوا يشكلون أهم فئة من مهاجري البلدان النامية الى الولايات المتحدة وكندا والمملكة المتحدة، اذ كانوا يشكلون ٦٠ في المائة من مجموع المهاجرين من هذه الفئة الى هذه البلدان الثلاثة (٧٢ في المائة في الولايات المتحدة و ٣٧ في المائة في كندا و ٤٩ في المائة في المملكة المتحدة) . أما المهندسون والعلماء فقد كانوا يشكلون الفئة الثانية في الأهمية . فكانوا يمثلون ٤٣ في المائة من مجموع المهاجرين من هذه الفئة الى البلدان المتقدمة النمو (٥٨ في المائة في الولايات المتحدة و ٣٢ في المائة في كندا و ١٧ في المائة في المملكة المتحدة) .

١٠ - ويبين الجدول ٣ أدناه الصورة فيما يتعلق بالبلدان النامية . ان الأطباء والمهندسين والعلماء القادمين من البلدان النامية الي البلدان المتقدمة النمو انما يأتون اليها في أكثر الفترات انتاجا في حياتهم المهنية . فمثلا ، في حالة الهجرة الى الولايات المتحدة كانت أعمار ٥٠ في المائة تقريبا من جميع الأطباء القادمين الى البلد منذ الستينات أقل من ٤٠ سنة . وفي عام ١٩٧٠ كان عمر النصف تقريبا (٤٩ في المائة) من العلماء والمهندسين المهاجرين الى الولايات المتحدة دون الثلاثين ؛ وكانت أعمار ٤٦ في المائة أخرى تتراوح بين ٣٠ و ٤٤ سنة(٨) .

(تابع الحاشية رقم ٧)

٧٥ في المائة في ١٩٦٣ الى ٣٣ في المائة في ١٩٧٦ . أما الحصة في الولايات المتحدة فقد ظلت ثابتة الى حد ما بين ٨ و ١٢ في المائة . وقد يرجع الانخفاض الكبير لهذا الرقم عنه في البلدين الآخرين الى كون فئة "العمال المهنيين والعمال التقنيين والعمال الأقارب" التي اعتمدتها سلطات الولايات المتحدة هي فئة محدودة . هذا وقد انخفضت حصة العاملين المهرة (الملاكات والتقنيون من المستوى الرفيع المستوى زائدا المستخدمون والعاملون المؤهلون من مجموع الهجرة في فرنسا من ٣١ في المائة في ١٩٦٩ الى ٣٨ في المائة في ١٩٧٥ (انظر مؤلف لي بور السابق ذكره) الصفحتان ٢٢٩ و ٢٣٠ .

(٨) انظر شعبة الشؤون الخارجية، دائرة البحوث بالكونغرس ، مكتبة الكونغرس ، "استنزاف الأدمغة : دراسة القضية الدائمة المتمثلة في التحرك العلمي الدولي" ، دراسة أعدت للجنة الفرعية للشؤون الخارجية ، مجلس نواب الولايات المتحدة (واشنطن ، مطبعة حكومة الولايات المتحدة ، صفحة ١٤١ .

Digitized by UN Library Geneva

الجدول ٢

نصيب البلدان النامية من مجموع هجرة المهارات الى الولايات المتحدة الامريكية وكندا والمملكة المتحدة ، مجموع السنوات ١٩٦١ الى ١٩٧٦

المهنة والبلد المستقل	المهاجرون المهرة (أ) سنن		
	البلدان النامية (١)	جميع البلدان (٢)	(١) كنسبة مئوية من (٢) (٣)
			النسبة المئوية
الولايات المتحدة (ب)	**١١٨ ٨١٦**	**١٩٠ ٨١٣**	**٦٢**
الأطباء والجراحون	٤٠ ٨٧٦	٥٦ ٤٤٧	٧٢
المهندسون والعلماء	٧٧ ٢٧٩	١٣٣ ٤٧٨	٥٨
كافة الفئات الاخرى (ج)	٦٦١	٨٨٨	٧٤
كندا (د)	**٨١ ٦١٣**	**٢٩٧ ٢١١**	**٢٧**
الأطباء والجراحون وأطباء الأسنان	٤ ٨٥٠	١٣ ٠٢٣	٣٧
المهندسون والعلماء	١٣ ٦٠١	٤٢ ٧١١	٣٢
كافة الفئات الاخرى	٦٣ ١٦٢	٢٤١ ٤٧٧	٢٦
المملكة المتحدة (هـ)	**٨٤ ٠٤٠**	**٣٨٠ ٧٥١**	**٢٢**
الأطباء والجراحون وأطباء الأسنان	١٥ ٦٥٥	٣٢ ٠٦٥	٤٩
المهندسون والعلماء	٩ ٢٢٥	٥٤ ٧٠٥	١٧
كافة الفئات الاخرى	٥٩ ١٦٠	٢٩٣ ٩٨١	٢٠
المجموع	**٢٨٤ ٤٦٩**	**٨٦٨ ٧٧٥**	**٣٣**
الأطباء والجراحون وأطباء الأسنان	٦١ ٣٨١	١٠١ ٥٣٥	٦٠
المهندسون والعلماء	١٠٠ ١٠٥	٢٣٠ ٨٩٤	٤٣
كافة الفئات الاخرى	١٢٢ ٩٨٣	٥٣٦ ٣٤٦	٢٣

المصدر : TD/B/C.6/7 ، الجدول ٣ ؛ صفحة ١٣ ، الولايات المتحدة : بيانات غير منشورة مقدمة من مؤسسة العلم الوطنية ، كندا : ادارة القوى العاملة والهجرة ، " احصاءات الهجرة " .

(يتبع)

Digitized by UN Library Geneva

(حواشي الجدول ٢)

(أ) يستخدم في كندا والمملكة المتحدة مفهوم المهاجرين المهرة أوسع منه في الولايات المتحدة (انظر الحاشية (أ) للجدول (أعلاه) .

(ب) للسنوات ١٩٦١ - ١٩٧٢ .

(ج) أخصائيين في الحاسبات الالكترونية .

(د) للسنوات ١٩٦٣ - ١٩٧٢ .

(هـ) للسنوات ١٩٦٤ - ١٩٧٢ .

Digitized by UN Library Geneva

الجدول ٣

تدفقات المهارات بالقياس الى الرصيد المحلي من القوى العاملة الماهرة: عينة من التقديرات لعدد مختار من البلدان النامية والبلدان المتقدمة النمو

البلد	المهاجرون المهرة كنسبة مئوية من الرصيد المحلي أو الناتج السنوي		
	الأطباء والجراحون (١)	المهندسون والعلماء (٢)	آخرون (٣)
	النسبة المئوية		
ألف - البلدان النامية المصدّرة للمهاجرين			
الفلبين (أ) (١٩٧٥ - ١٩٧٦)	٢١	١١	١٠
باكستان (ب) (السبعينات)	٥٠ - ٧٠	..	..
الجمهورية العربية السورية (ج) (١٩٧١)	٤٠	..	..
ايران (ج) (١٩٧١)	٣٠	..	..
الهند (ب) (١٩٦٦ - ١٩٦٧)	٣٠	٢٥	..
سري لانكا (د) (١٩٧١ - ١٩٧٤)	٢٠	١٩	٣٦
باء - بلدان المهجر المتقدمة النمو			
الولايات المتحدة (هـ) (١٩٧١ - ١٩٧٢)	٥١	٢٦ (و)	١١ (ز)
المملكة المتحدة (هـ) (١٩٦٦)	٤٠ (ح)	٥٠	..

المصدر: الأرقام عن الجمهورية العربية السورية وايران من منظمة الصحة العالمية (EB 57/21/Add.1، صفحة ٣ من النص الانكليزي)؛ والأرقام عن الفلبين من الاونكتاد (TD/B/C.6/AC.4/5، الجدول ١، صفحة ٣)؛ والأرقام عن باكستان من الاونكتاد (TD/B/C.6/AC.4/3، الفقرة ٥٩، صفحة ٢٦)؛ والأرقام عن سري لانكا من الاونكتاد (TD/B/C.6/AC.4/4، الجدول ٣، صفحة ٥)؛ والأرقام عن الهند من الاونكتاد (TD/B/C.6/AC.4/6، الفقرة ٨، صفحة ٣)؛ والأرقام عن الولايات المتحدة والمملكة المتحدة من الاونكتاد (TD/B/C.6/7، الجدول ٤، صفحة ١٥).

Digitized by UN Library Geneva

(حواشي الجدول ٣)

(أ) متوسط التدفق السنوى للمهاجرين المهرة كنسبة مئوية من متوسط الزيادة السنوية في المخزون المحلي . والأرقام الخاصة بـ " آخرون " متعلقة بالسنوات ١٩٦٨ - ١٩٧٠ .

(ب) التدفق الى الخارج كنسبة مئوية من الناتج السنوى .

(ج) التدفق الى الخارج كنسبة مئويةمن الرصيد في ذلك العام .

(د) التدفق الى الخارج في السنوات ١٩٧١ - ١٩٧٤ كنسبة مئوية من الرصيد في عام ١٩٧١ .

(هـ) التدفق الى الداخل من المهاجرين الماهرين القادمين من البلدان النامية كنسبة مئوية من الزيادات السنوية في الرصيد المحلي من اليد العاملة في تلك المهارات .

(و) المهندسون فقط .

(ز) العلماء فقط .

(ح) للفترة ١٩٦٢ - ١٩٦٦ .

٢ - الخصائص الاقليمية

١١ - كانت آسيا - وخاصة باكستان والفلبين والهند - المنبع الرئيسي ، (انظر الجدول ٤ أدناه) الذى أرسل ما يقرب من ٥٥ في المائة من مجموع تدفقات المهارات الى البلدان الثلاثة المتقدمة النمو. أما الأنصبة الاخرى فهي موزعة على المناطق الاخرى . ويبدو أن الأرقام المطلقة ونصيب كل منطقة من هذه المناطق الاخرى ، أقل بكثير من عدد المهاجرين القادمين من آسيا . ومن ناحية اخرى قد تمثل خسارة حقنة من العاملين المهرة بالنسبة لبعض البلدان نسبة كبيرة الى حد ما من مجموع مخزونها من المهارات أو قد تتركز في بعض فئات المهارات الأساسية .

Digitized by UN Library Geneva

الجـــدول ٤

التوزيع الاقليمي لهجرة المهارات: المجاميع من ١٩٦١ الى ١٩٧٦

منطقة المنشأ أو آخر محل للاقامة الدائمة	عدد المهاجرين المهرة من البلدان النامية الى: الولايات المتحدة الامريكية (أ) (١)	كندا (ب) (٢)	المملكة المتحدة (ج) (٣)	المجموع (٤)	الأنصبة الاقليمية من المجموع (٥)
					النسبة المئوية
آسيا	٨٨ ٣٧١	٤٧ ٤٩٣	(٢٣ ٦٨٥)	(١٥٦ ٥٤٩)	٥٥ر٠
الهند	٢٨ ٩١٥	١١ ٣٥٠	٢٣ ٦٨٥ (د)	(٧٠ ٤٧٨)	(٢٥ر٨)
باكستان	٢ ٩٢٤	٣ ٦٠٤			
الفلبين	١٩ ٤٣١	١٢ ٤٩٨	...	٣١ ٩٢٩	١١ر٢
بلاد أخرى	٢٦ ٩٢٤	١٦ ٢٦١	...	٤٣ ١٨٥	١٥ر٢
الشرقان الأدنى والأوسط	١٠ ١٧٧	٤ ٧٤٠	...	١٤ ٩١٧	٥ر٢
افريقيا	٦ ١٩٣	٣ ٣٠٤	(١٠ ١٧٦)	(١٩ ٦٧٣)	٦ر٩
امريكا اللاتينية	١٩ ٧٠٩	٢ ١٦٦	(٢ ٧٢٣)	(٢٤ ٥٩٨)	٨ر٦
امريكا الوسطى	١٠ ٦٢٩	—	...	(١٠ ٦٢٩)	١ر٧
امريكا الجنوبية	٩ ٠٨٠	—	...	(٩ ٠٨٠)	٣ر٢
الهند الغربية	...	١٨ ٠٤٠	(٦ ٠٦٦)	(٢٤ ١٠٦)	٨ر٥
جميع البلدان الأخرى	(١ ٣٠٢)	١٠ ٦١٠	(٢٠ ٠٩٥)	(٣٢ ٠٠٧)	١١ر٣
البلدان النامية					
المجموع	(١١٨ ٨١٦)	٨١ ٦١٣	(٨٤ ٠٤٠)	(٢٨٤ ٤٦٩)	١٠٠ر٠

المصدر: الاونكتاد (TD/B/C.6/7، الجدول ٢، الصفحة ٢)؛ ومعلومات غير منشورة عن الولايات المتحدة قدمتها مؤسسة العلوم الوطنية، وكندا، ادارة اليد العاملة والهجرة؛ احصاءات الهجرة.

ملحوظة: المجاميع الاقليمية الواردة في الأعمدة ١، ٣، ٤، ٥ لا تضاف الى مجموع البلدان النامية لأنه لم يتوفر تحليل مفصل على أساس إقليمي لجميع المناطق.

(أ) ١٩٦١ - ١٩٧٥.

(ب) ١٩٦٣ - ١٩٧٦.

(ج) ١٩٦٤ - ١٩٧٢.

(د) يشمل أيضا الأرقام الخاصة بسرى لانكا.

Digitized by UN Library Geneva

ثالثا - دراسة استقصائية لأسباب الهجرة

١٢ - ان ما يسمى بعاملي "الدفع" و "الجذب" اللذين يؤثران على قرار الفرد بالهجرة - وبالتالي أسباب الهجرة "الارادية" يمكن تفصيلها بوضوح في سياق ثلاث فئات عامة من الأسباب : (أ) أشكال عدم المساواة في الدخول على الصعيد الدولي (أي الفروق المتصلة بتيار الدخول بكامله ، المخفضة مقاديرها حتى اليوم بطريقة أو بأخرى) ؛ و (ب) الفرص المهنية وظروف العمل (أي مرافق البحث ، والمكتبات ، وغير ذلك من الهياكل الأساسية) ؛ و (ج) الظروف الاجتماعية. ويمكن اضافة عامل رابع يؤثر في الحجم الفعلي لتدفقات الهجرة : وهو يتعلق بسيادة بعض الانحرافات أو العوامل المعاكسة التي تؤثر على المستوى الأعلى في البلدان النامية والبلدان المتقدمة النمو على السواء .

ألف - أشكال عدم المساواة في الدخل على الصعيد الدولي

١٣ - وخلافا للدراسات الخاصة بالهجرة الداخلية ، فان الدراسات الخاصة بالهجرة الدولية (أي "استنزاف الأدمغة") والتي تتناول بأي عمق مشكلة الباعث ، كانت قليلة جدا . وكما هي الحال بالنسبة للنواحي الاخرى لهجرة المهارات ، هناك ندرة في المعلومات الاحصائية أو أية معلومات مفيدة اخرى حول قرار المهاجرة . ومن بين الدراسات التي استقصاها كروفمان وبهافواتي حول الهجرة "الدولية" ، فان الدراسات الآتية تبدو جديرة بالاهتمام . فقد وجد هاتش وراد (٩) في دراستهما عن البريطانيين الذين يحملون شهادات جامعية ويسافرون الى ما وراء البحار ، ان كثيرا من المجيبين الذين ظلوا في الخارج قد موا أسبابا تتصل إما بالدخل أو - في حالات أقل - بالمجالات المفتوحة والامكانيات . وقد وصل ما يبرز (١٠) في الدراسة التي أعدها عن عدم عودة الطلبة الذين يدرسون في الولايات المتحدة ، الى هذه النتيجة وهي أن معدل عدم العودة متصل اتصالا ايجابيا مع دخل الفرد في الموطن الأصلي واتصالا سلبيا بنظرية "حكم النخبة السياسي" . ان الدراسة الحديثة قام بها بساخاروس (١١) وجدت أن الأجور النسبية هي أقوى المتغيرات التفسيرية ..... كما وجدت أن المسافة عامل لا أهمية له ... في حين أن الدخل الفردي النسبي له نصف القوة التفسيرية للأجور النسبية". وقد أثبتت أيضا النتائج التي وصل اليها بساخاروبولوس أن بعض الدراسات السابقة حول الهجرة الدولية التي أوضحت "أن الدخل لا أهمية" له كانت تستند ،على

---

(٩) أ. راد و س . هاتش ، "الدراسة الجامعية وما بعدها" (١٩٦٨) .

(١٠) ر.ج . مايرز ، "التعليم والهجرة" ، (نيويورك : دافيد ماك كاى) .

(١١) جورج بساخاروبولوس "تقدير بعض العناصر الأساسية في استنزاف الأدمغة - نماذج ضريبية" ، صحيفة اقتصاديات التنمية ، المجلد الثاني عدد ٣ ، أيلول/سبتمبر ١٩٧٥ .

Digitized by UN Library Geneva

نحو نمطي ، والى الاستخدام الخاطئ لمفهوم الدخل ، أى مفهوم الأرقام النسبية لدخل الفرد وليس مفهوم الدخل الأكثر مناسبة كما تمثله مقاييس القيمة المخفضة الحالية للدخل النسبي للمهاجرين في بلد المصدر والبلد المهاجر اليه . فحسب بساخاروبولوس ، فان تيار الدخول بكامله ، المخفضة قيمتها حتى الآن هي التي تحدد قرارات الهجرة وليس أرقام الدخل الفردى في أى فترة من الزمن . وبالاضافة الى ذلك وجد أن متوسط أرقام الدخل الفردى لا تعتبر هي الأخرى دليلا كثير الفائدة لدخول المهاجرين المهرة ، لأن هذه الدخول تتفاوت تفاوتا كبيرا بين البلدان والفئات المهنية وحتى مؤقتا .

باء - الفرص المهنية وظروف العمل

١٤ - كان عدم توفر الهياكل الأساسية ، كالمعدات والأدوات والمكتبات وما اليها ، في الوطن الأصلي ، من بين أسباب رغبة مهنيي البلدان النامية في مواصلة اهتماماتهم البحثية في مؤسسات البلدان المتقدمة النمو . ويمكن اضافة القرب من التطورات الجديدة في المجالات المهنية كعامل جذاب آخر. وقد يكون هناك سبب آخر هو التناقض الشديد بين المبالغ الضخمة للدعم الذى تقدمه الحكومات للبحوث والتنمية في البلدان المتقدمة النمو بالمقارنة بعدم وجود أية رعاية للبحوث والتنمية في البلدان النامية .

١٥ - غير أن مدى أهمية كل من هذه العوامل المختلفة ليس واضحا . وقد وجد مثلا فليزر في التحليل الذى قام به لحساب معهد الأمم المتحدة للتدريب والبحث ، أن الاحتياجات المهنية لا ترتبط الا ارتباطا ضعيفا بقرار الهجرة (١٢) .

جيم - الظروف الاجتماعية

١٦ - ان أثر الظروف الاجتماعية يمكن أن يشمل أى شيء ابتداء من استقرار البيئة السياسية والاجتماعية الى وفرة سلع استهلاكية معينة . واحدى النتائج الرئيسية التي توصل اليها معهد الأمم المتحدة للتدريب والبحث هي أن المهنيين الذين ينتمون الى جماعات الأقليات في بعض المجتمعات التي اتخذت مؤخرا سياسات متحيزة للأغلبيات في مجال استخدام اللغة ، والعمالة ، والتعليم وما اليها ، يميلون الى الخوف على مستقبلهم فيها جرون ، وكذلك فان الروابط اللغوية والثقافية القائمة بين بعض البلدان النامية والبلدان المتبوعة السابقة قد تساعد أيضا على الهجرة بين المهنيين الذين يدرسون في الخارج .

---

(١٢) وليم أ . فليزر بالاشتراك مع ج . خريستوفر هاربرز ، " هجرة وعودة المهنيين " ، وهي دراسة تقوم على معلومات مجمعة لحساب معهد الأمم المتحدة للتدريب والبحث ، جامعة كولومبيا، مكتب البحوث الاجتماعية التطبيقية ، أيلول / سبتمبر ١٩٧٣ .

Digitized by UN Library Geneva

دال ـ أثر انحرافات سوق العمل الدولي والسياسات الرئيسية في البلدان المتقدمة النمو والبلدان النامية

١٧ ـ هناك سبب شائع الذكر في المؤلفات يعلّل هجرة المهارات بطبيعة انتشار التعليم في البلدان النامية، وخاصة باتجاهه نحو فرط انتاج المهنيين من المستوى العالي مع حالات نقص في انتاج المهارات من المستوى المتوسط. وسبب آخر يتصل بالظاهرة المعروفة جيدا وهي " استنزاف الأدمغة الداخلي " أو ميل العاملين الماهرين في البلدان النامية الى التجمع في المناطق الحضرية. فحسب هذا الرأي ان عدم توفر " الانتشار الداخلي " للعاملين الماهرين في البلدان النامية يميل الى تقوية الضغوط المؤدية الى " استنزاف الأدمغة الخارجي ".

١٨ ـ ومع ذلك تشكك حماده وبهافواتي مؤخرا في هذين التفسيرين لأسباب " استنزاف الأدمغة (١٣) فقد أوضح هذان المؤلفان أنه بينما كانت الانحرافات في اقتصاديات البلدان النامية وراء الاندفاع الأصلي الذي حمل الناس على الهجرة الى الخارج، الا أن هذه الأسباب لا تقدم في حد ذاتها تعليلا كافيا لاستمرار هذه الظاهرة. وان سبب هذه الظاهرة ينبغي أن يرد الى الآثار " السزيدة للانحراف " المترتبة على التكامل الدولي لسوق المهارات. فالانحرافات الأصلية التي تسبب " استنزاف الأدمغة " قد تكون في الحقيقة الواقعة قد تفاقمت نتيجة لامكانية الهجرة الى الخارج الى البلدان ذات الدخل المرتفع.

١٩ ـ وعلى مستوى البلدان المتقدمة النمو، فان العامل الذي يبدو أن له أثرا مهما على كل من حجم تدفقات المهارات من البلدان النامية و، ما هو أهم، على تكوينها، هو التطبيق الانتقائي لقيود الحصص من جانب سلطات الهجرة فيها. وقد ذكر في دراسة سابقة أثر يلحق ضررا خاصا بمعيار الانتقائية هذا وهو أن أقل الطلبة مقدرة من بين طلبة البلدان النامية الذين يدرسون في الخارج، هم الأقل احتمالا في أن يهاجروا. وقد ذكر حماده وبهافواتي أيضا أن " استنزاف الأدمغة " يساعد على التعرف، وبالتالي على فرز الأكثر كفاءة عن الأقل كفاءة (١٤). وقالا علاوة على ذلك أنه " اذا كانت سوق العمل المحلية لا تستطيع التمييز بنفس الفعالية التي تستطيعها السوق الدولية للمهنيين، فعندئذ يميل الاقتصاد الى الخسارة، خاصة وان المهاجرين يختارون من الفئة الأكثر كفاءة " (١٥). وعلى الغرار نفسه فان البرامج التعليمية الأجنبية للطلبة الآتين من البلدان النامية، بدلا من أن تزيد من مخزون الأيدي العاملة الماهرة في البلدان النامية، قد مالت الى تشجيع أفضل الطلبة على البقاء في البلدان المتقدمة النمو.

---

(١٣) انظر ك. حماده و ج. بهافواتي " الانحرافات الداخلية والمعلومات الناقصة واستنزاف الأدمغة "، مجلد اقتصاديات التنمية، المجلد الثاني، العدد ٣، أيلول/سبتمبر ١٩٧٥.

(١٤) انظر حماده وبهافواتي، المرجع السابق الذكر، صفحة ٢٦٦.

(١٥) المرجع نفسه.

Digitized by UN Library Geneva

رابعا : حول حساب قيمة العاملين المهاجرين بوصفهم رأسمال بشرى

٢٠ - ان فكرة اعطاء أرقام تعكس القيمة الرأسمالية للقوة العاملة الماهرة (كما ينطوى على ذلك مفهوم " الرأسمال البشرى ") ليست فكرة جديدة ولا هي مقصورة على المجال النظرى . اذ في الواقع أنه غالبا ما تقوم السلطات الوطنية في كل من البلدان المتقدمة النمو والبلدان النامية باستخدام هذا المفهوم لتخصيص موارد لقطاعي التعليم والقوة العاملة وكذلك لتحديد قيم لخدمات العمال في القطاعين المنزلي والمعيشي بقصد ادخالها في الحسابات الوطنية . وحتى في الحساب الدولي لتدفقات الموارد هناك بعض البنود التي تحسب قيمتها ، وذلك مثل حسابات المنح المعادلة لقروض المعونة أو القيمة المعطاة للدراية التي تستوردها الشركات عبر الوطنية كجزء من استثمارها الرأسمالي في البلدان النامية . ويمكن كذلك استخدام اجراءات مماثلة لتقييم وجوه النقل الدولي للمهارات .

ألف - بعض القضايا المنهجية

٢١ - وضعت حتى الآن تقنيات معيارية الى حد معقول لحساب أرقام القيمة الرأسمالية للمهاجرين المهرة . وبصفة أساسية ، هناك منهجان يمكن استخدامهما : '١' أولهما نهج " التكلفة التاريخية" (HC) الذى تضاف بموجبه كل من التكاليف التعليمية المباشرة وغير المباشرة المجسّدة في المهاجر الماهر الى قيمتها الحالية ؛ '٢' ثانيا نهج " القيمة الحالية المخصومة" (PDV) الذى تبذل بموجبه محاولة لتقدير القيمة الحالية للانتاج الحدّى للمهاجر على مدى حياته العملية المتوقعة في بلد الهجرة . ويمكن حساب قيمة المنهجين المذكورين معا وفقا لمجموعات بديلة من الأسعار ذات الصلة : تلك السائدة في البلدان المتقدمة النمو وتلك الموجودة في البلدان النامية . ولذلك فان هذا الاجراء يؤدى الى وجود أربعة مفاهيم مختلفة للتقييم تحتاج الى التمييز بينها :

'١' التكلفة التاريخية (ط) (HCi) : التكاليف التاريخية المقيّمة " بأسعار البلد المتقدم النمو " والتي تمثل توفيرات في تكاليف التعليم في البلدان المتقدمة النمو نتيجة لهجرة اليد العاملة الماهرة ؛

'٢' التكلفة التاريخية (هـ) (HCe) : التكاليف التاريخية المقيّمة " بأسعار البلد النامي " والتي تمثل تكاليف التعاليم التي تفقدها البلدان النامية نتيجة هجرة اليد العاملة الماهرة منها ؛

'٣' القيمة الحالية المخصومة (ط) (PDVi) : القيمة الحالية المخصومة لليد العاملة الماهرة في البلدان المتقدمة النمو والمحسوبة على أساس " أسعار البلد المتقدم النمو"؛

'٤' القيمة الحالية المخصومة (هـ) (PDVe) : القيمة الحالية المخصومة الضائعة لليد العاملة الماهرة في البلدان النامية ، والمحسوبة على أساس " أسعار البلدان النامية".

Digitized by UN Library Geneva

٢٢ - وسيقاس بالتكلفة التاريخية (ط) والقيمة الحالية المخصومة (ط) أثر هجرة اليد العاملة الماهرة في البلدان المتقدمة النمو، بينما سيقاس بالتكلفة التاريخية (هـ)، والقيمة الحالية المخصومة (هـ) ذلك الأثر في البلدان النامية. واذا ما افترض أن (أ) حجم الهجرة صغير وحدّي؛ وأن (ب) التدريب التعليمي نموذجي (على أساس أن المردودات الحدّية مساوية للتكاليف الحدّية)، يمكن منطقيا القول انه عند المستوى الحدّي يكون: $PDV_i = HC_i$ و $PDV_e = HC_e$. وفي هذه الحالة المحدّدة، فان مقاييس القيمة الحالية والتكلفة التاريخية لن تكون بديلة فحسب بل ستوفر الأسس المعادلة لحساب القيم. الا أن أيّا من هذه الافتراضات لا يبدو أنه واقعي بصورة خاصة لأن هذه التقديرات الأربعة المختلفة يمكن أن ينتظر منها عموما أن تسفر عن أربع قيم مختلفة عن بعضها البعض للمهاجرين المهرة. وعلاوة على ذلك، وعلى ضوء الايرادات والتكاليف الأعلى في البلدان المتقدمة النمو فانه ينبغي التوقع بأن تزيد القيم التي وضعت على أساس أسعار البلد المتقدمة النمو (أي HC_i، و PDV_i) عادة عن تلك القيم التي وضعت على أساس أسعار البلدان النامية (أي HC_e، و PDV_e).

٢٣ - واذا كانت الغاية من هذه العملية هي اعطاء صورة متوازنة لتدفقات الموارد الانتاجية بين البلدان المتقدمة النمو والبلدان النامية فانه من المناسب اختيار اجراء تقييم "يتكافأ نظريا" مع الممارسة التي تقبل لها الآن أيضا لجنة المساعدة الانمائية التابعة لمنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، والتي تتمثل في تحويل تدفقات الموارد الى أرقام تعادل المنح. وتوضع تقديرات لجنة المساعدة الانمائية لتدفقات الموارد عادة على أساس القيم التي تقدرها البلدان المتقدمة النمو. ولذلك فان من المعقول تطبيق اجراء مماثل على هجرة اليد العاملة الماهرة وحساب أرقام القيمة الرأسمالية على أساس اما مفهوم التكلفة التاريخية (ط)، أو القيمة الحالية المخصومة (ط).

باء - التقديرات الأولية للقيمة الرأسمالية المحسوبة لتدفقات العاملين المهرة

٢٤ - يبدو أن مقياس التكلفة التاريخية (HCi) مناسبا في حالة تحليل الآثار طويلة الأجل، حيث تصبح تكلفة الاستعاضة عن المهاجرين أو استبدالهم عن طريق التدريب ذات صلة بالأمر. غير أنه لحساب قيم المهاجرين المهرة على المدى القصير، حيث تكون امكانيات مثل هذا الاستبدال محدودة، فان مفهوم القيمة الحالية المخصومة (ط) قد يبدو أكثر صلة وبالتالي فانه سيستخدم في هذا الجزء كله. وبصفة أساسية، فان اجراء التقييم هذا ينطوي على معاملة الخبرات كأصل من الأصول يدرّ عائدا معينا؛ ولذلك فان مثل هذا الأصل في السوق الدولية ستكون له قيمة الأصل التي يستحقها. ومن ناحية المبدأ، يمكن تقدير هذا المردود من ثلاث زوايا: (أ) الانتاج الحدّي الخاص للمهاجر؛ أو (ب) دخله الحقيقي (يفترض في هذا عموما أنه يشير الى انتاجه الحدّي الخاص)؛ أو (ج) انتاجه الحدّي الاجتماعي، وليس الخاص، في بلد الهجرة.

Digitized by UN Library Geneva

٢٥ - ولأسباب عملية ، تم هنا الأخذ بالمنهج الثاني ، ألا وهو الدخل الحقيقي ، وعلاوة على ذلك ، فان من المرجح أن يسفر هذا النهج عن أكثر التقديرات تحفظا بالمقارنة الى النهجين الآخرين (١٦) ولذلك فانه من أجل حساب القيمة الحالية لمهاجر ماهر فقد خصم ، حتى الوقت الحاضر ، مجموع دخله المتوقع خلال حياته كلها في بلد الهجرة المتقدم النمو ، وصحح حسب الضرورة مراعاة لتغيرات الانتاجية والتضخم ، و ذلك باستخدام معدل خصم اجتماعي مقداره ١٠ في المائة (وهو معدّل " وسط " يقع بين معدّل " منخفض " مقداره ٨ في المائة ومعدّل " مرتفع " مقداره ١٢ في المائة(١٧)) . وقد قمنا باجراء هذه الحسابات على أساس مهاجر واحد لأربع مجموعات رئيسية من المهارات (المهندسين ، والعلماء الاجتماعيين والطبيعيين والأطباء والجراحين ، وفئة " آخرون ") ولثلاث بلدان هجرة متقدمة النمو : الولايات المتحدة ، وكندا ، والمملكة المتحدة .

٢٦ - ترد نتائج الفترة ١٩٦١ - ١٩٧٢ في شكل موجز في الجدول ٥ . والصورة العامة التي تبرز هي صورة نقل كبيرة للموارد من البلدان النامية الى البلدان المتقدمة النمو الثلاثة .

---

(١٦) في الحالات التي يكون فيها استئجار احتكارى للمهاجرين من جانب أرباب العمل ، يكون اتجاه الاجور المدفوعة للمهاجر أدنى عادة من انتاجه الحدى الخاص وانتاجه الحدى الاجتماعي .

(١٧) يرد وصف مفصّل لكيفية التقدير المستخدمة هنا في الفصل الثاني من وثيقة الاونكتاد (TD/B/C.6/7) ، وفي التذييل التقني للفصل الثاني ؛ وبصورة خاصة في الفقرة ٤٢ (أ) ، والفقرة ٦٤ ، المعادلة (١) ، وقد استخدمت المعادلة التالية لحساب القيمة الحالية المخصومة (ط) PDV_i

$$PDV_i = (1 + x)\, \varepsilon \sum_{t=m}^{n} E\beta\, t\, (1 + k)^{\alpha - \beta - m + t} / (1 + i)^{t - m}$$

حيث :

PDV_i = القيمة الحالية المخصومة للدخل المتوقع لكل مهاجر ، في فئة المهارة ذات الصلة ، في البلد المتقدم النمو ؛

$E_{\beta t}$ = دخل شخص في فئة المهارة ذات الصلة بسن ، الملاحظ في بيانات مقطع عرضي في البلد المتقدم النمو ؛

t = العمر الحالي للمهاجر ؛

m = العمر عند الهجرة (مستويات الدخل على مدى العمر للمهاجرين مبينة في فترات متباينة من أعمارهم ، t) ؛

n = العمر عند التقاعد ؛

α = السنة المرجعية (سنة الهجرة) ؛

β = سنة الأساس لبيانات الدخل للبلد المتقدم النمو ؛

i = المعدل الاجتماعي للخصم ؛

(يتبع)

Digitized by UN Library Geneva

جيم - حول تغيير الاطار الدولي لحساب تدفق الموارد

٢٧ - يمكن أن تقدّر بصورة أسهل دلالة التقديرات المقدمة في الجزء الأخير اذا قورنت ببعض المقادير الاخرى ذات الصلة . وعلى سبيل المثال ، وخلال الفترة قيد النظر ، بلغ المجموع الصافي المتراكم لتدفق المساعدة الانمائية الرسمية من البلدان المتقدمة النمو الثلاثة الى البلدان النامية ٤٦ بليون دولار من دولارات الولايات المتحدة (١٩٦١-١٩٧٢) ، أو حوالي ٣٫٨ بليون دولار في السنة. وتمكن الملاحظة بأن هذا المبلغ لا يزيد كثيرا عن القيمة الرأسمالية المقابلة لتدفق المهارات من البلدان النامية الى البلدان المتقدمة النمو الثلاثة . وهي ظاهرة يمكن أن توصف وصفا مناسبا بأنها تمثل " القوة الموازية للمساعدات الخارجية ... "(١٨)

٢٨ - كما أنه يمكن عقد مقارنة مماثلة في اطار التحويلات الاجمالية للموارد ، والتي تتألف من التدفقات الرأسمالية الرسمية (المساعدة الانمائية الرسمية وغيرها) والخاصة . وبالنظر الى أن هذه المقارنة تعطي صورة أشمل لتدفقات الموارد بين البلدان المتقدمة النمو والبلدان النامية فقد بيّنت الأرقام ذات الصلة بتفاصيل أكبر ، على أساس سنوى (انظر الجدول ٦) .

(تابع الحاشية رقم ١٧)

k = معدل النمو الانتاجي في السنة في عمر معين بسبب التعليم في وقت لاحق ، والتراكم ، والتقدم التقني ؛

x = النسبة المئوية للتغير في مستوى الأسعار بين سنة الأساس للبيانات والسنة المرجعية .

(١٨) انظر مكتبة كونغرس الولايات المتحدة ، شعبة الشؤون الخارجية ، خدمة أبحاث الكونغرس ، (UNSGPO ، ١٩٧٤) ، Brain Drain: A Stredy of the Persistent Issue of International Scientific Mobility ، ص ٢٤٩ .

Digitized by UN Library Geneva

الجدول ٥

مقاييس حساب القيمة الرأسمالية لتدفقات اليد العاملة الماهرة من البلدان النامية الى الولايات المتحدة الامريكية وكندا والمملكة المتحدة ،
١٩٦١ - ١٩٧٢

بلد الهجرة والفئة المهنية	عدد المهاجرين المهرة (١)	القيمة الرأسمالية المعزوة الى هجرة اليد العاملة الماهرة بواقع المهاجر (أ) (٢)	مجموع القيمة الرأسمالية المعزوة الى هجرة اليد العاملة الماهرة (١) × (٢) (٣)
		(بآلاف دولارات الولايات المتحدة)	(بملايين دولارات الولايات المتحدة)
الولايات المتحدة (١٩٦١-			
١٩٧٢	**٩٠ ١٩١**	**٣١٣**	**٢٨ ٢١٣**
مهندسون	٤٣ ٦٢٦	٢٢٧	٩ ٨٨٩
علماء (ب)	١٩ ٤٦٤	١٩٨	٣ ٨٥٠
أطباء (ج)	٢٧ ١٠٠	٥٣٥ (د)	١٤ ٤٩٤
كندا (١٩٦٣-١٩٧٢)	**٥٦ ٥٩٨**	**١٦٩**	**٩ ٥٥٦**
مهندسون	٦ ٣٧٧	٢١٣	١ ٣٥٨
علماء (هـ)	٣ ٣٩٤	٢١٤	٧٢٨
أطباء	٤ ٠٤٩	٣٨٥	١ ٥٦٠
فئات اخرى (و)	٤٢ ٧٧٨	١٣٨	٥ ٩١٠
المملكة المتحدة (١٩٦٤-			
١٩٧٢)	**٨٤ ٠٤٠**	**٥٥**	**٤ ٦٠٣**
مهندسون	٦ ٧٣٥	٦٣	٤٢٥
علماء	٢ ٤٩٠	٦٤	١٦٠
أطباء	١٥ ٨٥٥	٦٨	١ ٠٧٣
فئات أخرى (ز)	٥٩ ١٦٠	٥٠	٢ ٩٤٥
المجموع الكلي	**٢٣٠ ٨٢٩**	**١٨٤**	**٤٢ ٣٩٢**
المتوسط السنوي	**١٩ ٢٣٦**	**١٨٤**	**٣ ٥٣٣**

(يتبع)

Digitized by UN Library Geneva

(حواشي الجدول ٥ تابع)

المصدر: اونكتاد ، (TD/B/C.6/7) ، المرجع المذكور. الأرقام الواردة في العمود ١ تم الحصول عليها من الجداول ألف - ٥ و ألف - ٩ و ألف - ١٢ من المصدر ذاته . أما الأرقام الواردة في العمود ٢ فقد تم الحصول عليها من صفوف (YP) في الجداول ٩ و ١٠ و ١١ من المرجع ذاته .

(أ) متوسط قيم مرجّحة بتدفقات الهجرة في كل فئة، كل عام .

(ب) بما في ذلك علماء الاجتماع والطبيعة .

(ج) بما في ذلك الأطباء والجراحون .

(د) متوسطات للأطباء والجراحين وأطباء الأسنان .

(هـ) بما في ذلك علماء الطبيعة والأحياء والمهنيون الزراعيون .

(و) بما في ذلك الأساتذة والمديرون والمعلمون والممرضون والممرضات والفنيون الطبيون ، والفنيون الاداريون وغيرهم .

(ز) بما في ذلك جميع الفئات المحددة في واو فيما أعلاه فيما عدا الأساتذة والمديرين .

ملاحظة : لربما تكون هذه المجاميع غير دقيقة نظرا لأنها تتكون من أرقام تقريبية .

Digitized by UN Library Geneva

الجدول ٦

مقارنة بين صافي تدفق الموارد الرسمية والخاصة من الولايات المتحدة وكندا والمملكة المتحدة الى البلدان النامية وبين القيمة الرأسمالية المعزوّة الى تدفقات اليد العاملة الماهرة من البلدان النامية الى الثلاثة المتقدمة النمو

(بملايين دولارات الولايات المتحدة)

السنة	مجموع صافي تدفق الموارد الرسمية والخاصة (١)	القيمة الرأسمالية المعزوّة لهجرة اليد العاملة الماهرة (٢)	صافي الوصيد (١) مخصوما منه (٢) (٣)	العمود ٢ كنسبة مئوية من العمود ١ (٤)
	(بملايين دولارات الولايات المتحدة)			
١٩٦١ - ٦٥	٢٦ ٣٧٣	٥ ٠٤٨	٢١ ٣٢٥	١٩
١٩٦٥	٦ ٠٩٨	٣ ١٤٤	٢ ٩٥٤	٥٢
١٩٦٧	٦ ٨٤٥	٣ ٦٧٢	٣ ١٧٣	٥٤
١٩٦٨	٧ ١٦٢	٣ ٨٢١	٣ ٣٤١	٥٣
١٩٦٩	٦ ٣٢٥	٤ ٣٣٣	١ ٩٩٢	٦٩
١٩٧٠	٨ ٠٦٩	٥ ٢٥٢	٢ ٨١٧	٦٥
١٩٧١	٩ ٢٤٤	٨ ٠٢٨	١ ٢١٦	٨٧
١٩٧٢	١٠ ٠٩١	٩ ٠٩٤	٩٩٧	٩٠
المجموع الكلي	٨٠ ٢٠٧	٤٢ ٣٩٢	٣٧ ٨١٥	٥٣
المتوسط السنوي	٦ ٦٨٤	٣ ٥٣٣	٣ ١٥١	٥٣

المصدر: اونكتاد، (TD/B/C.6/7)، المرجع المذكور. مبنية على الأرقام الواردة في الجدول ٨. هذه الأرقام لا تشمل التعديل بإضافة ٢٠ في المائة لـ " العوامل الخارجية " الذي أدخل في الجدول الأصلي.

../..

Digitized by UN Library Geneva

وتبين مقارنة المجموعتين ان تطور نقل الموارد الكامن في تدفقات اليد العاملة الماهرة من الرصيد الدولي لتدفقات الموارد أن المساهمة المقدمة من البلدان المتقدمة النمو الى البلدان النامية تميل في المتوسط الى أن تكون أكبر من حجمها الحقيقي بحوالي ٥٠ في المائة.

٢٩ - وتؤكد هذه الأرقام على أهمية اجراء دراسة متعمقة لفعالية اطار الحسابات الدولية الراهن لتحديد ما اذا كان ينبغي تعديل هذا الاطار لاعطاء صورة أكثر واقعية لنقل الموارد الشامل، مع التوسع المناسب في مفهوم "الموارد" ليضم القيمة الرأسمالية المعزوّة لهجرة اليد العاملة الماهرة. وقد يكون ثمة مدخل ممكن، حسب اقتراح الاستاذ بهاغواتي في الدراسة التي أعدها للاونكتاد، للتمييز بين ثلاثة عناصر متباينة في الحسابات الدولية هي: التدفقات الرسمية، والتدفقات الأسمية الخاصة، وتدفقات رؤوس الأموال المعزوّة ضمنا لتدفقات اليد العاملة الماهرة (والممثلة للقيمة الرأسمالية المساوية لهذه التدفقات) (TD/B/C.6/AC.4/2، الفقرة ٢٦). وميزة مثل هذا البيان الحسابي الشامل "لتدفقات الموارد" تكمن في أنه يصوّر في منظور أفضل الحالة الشاملة لتدفق الموارد، ويساعد بوجه خاص على اعطاء صورة أكثر واقعية لصافي قيمة الموارد المنقولة على الصعيد الدولي. وفيما يتعلق بأرقام القيمة الرأسمالية المعزوّة لتدفقات اليد العاملة الماهرة تمهيدا لتضمينها في الحسابات الدولية لتدفق الموارد "يمكن انجاز هذه المهمة عن طريق الاتفاق حول مجموعة من الممارسات المتعارف عليها والاجراءات والمفاهيم"، قد لا تكون "... أكثر صعوبة من تلك التي يتعامل على أساسها عادة الاحصائيون والاقتصاديون للتوصل مثلا الى أسس موحّدة في حسابات الدخل الوطني". (TD/B/C.6/AC.4/2، الفقرة ٤ (أ)).

٣٠ - وقد لاحظ فريق الخبراء المعني بالنقل العكسي للتكنولوجيا التابع للاونكتاد أنه "بالنظر الى عدم كفاية البيانات الاحصائية والاختلافات في الآراء ينبغي توجيه ما ستضطلع به منظومة الأمم المتحدة على مستوى الخبراء من عمل في مجال حساب التدفق الدولي للموارد، بطريقة منسّقة، نحو توضيح الجوانب المنهجية للمفاهيم والاجراءات الواجب استحداثها كيما تطبق عمليا". (E/1978/92، الفقرة ٢٦). وقد أيدت اللجنة في دورتها الثانية توصية الفريق بأن "تنظر لجنة نقل التكنولوجيا في دورتها الثانية في اتخاذ ترتيبات مناسبة، بما في ذلك ضرورة عقد اجتماع لفريق من الخبراء، على ضوء المقررات التنسيقية لمنظومة الأمم المتحدة، لدراسة امكانية قياس تدفقات الموارد البشرية. وطلبت اللجنة الى مجلس التجارة والتنمية التابع للاونكتاد "أن ينظر في اتخاذ ترتيبات مناسبة، بما في ذلك ضرورة الدعوة الى عقد اجتماع لفريق من الخبراء كيما يدرس امكانية قياس تدفقات الموارد البشرية وأن يقدم استنتاجاته الى لجنة نقل التكنولوجيا".

../..

Digitized by UN Library Geneva

خامسا - بحث بعض قضايا السياسة العامة من أجل اتخاذ تدابير على الصعيد الوطني

ألف - تدابير تتخذها البلدان النامية

١ - سياسات الحوافز

٣١ - ان الهدف الرئيسي لسياسات الحوافز هو توفير مجموعة من الحوافز المادية وغيرها التي تقلل من جاذبية الهجرة من البلد . ويبرر دعاة هذه السياسات عموما اللجوء الى الحوافز المادية بضرورة رفع مستويات مرتبات الفنيين ذوى المستوى الرفيع في البلدان النامية . والصعوبة الأساسية التي ينطوى عليها هذا النوع من الاقتراح تكمن في الفوارق الهائلة في المرتبات بين البلدان النامية والبلدان المتقدمة النمو واستحالة تضييق الفجوة تضييقا كافيا بحيث يكون لذلك أى تأثير ملموس على تدفقات الهجرة . والى جانب ذلك ، فان من شأن أية محاولة تستهدف رفع مرتبات الفنيين أكثر فأكثر لتضاهي المستويات الدولية " أن تؤدى غالبا الى تشويه هياكل الاجور (الداخلية) واساءة توزيع الموارد ، وخلق عدم التوازن بجميع أنواعه " في اقتصاد بلد نام . ومن شأن تطورات كهذه أيضا أن تكون لها " آثار تؤدى الى الشعور بعدم المساواة والى تقليل الرفاه (TD/B/C.6/AC.4/2 ، الفقرة ٧٢) ، وهي ما ليس بوسع البلدان النامية أن تتجاهلها .

٣٢ - ومن الجائز أن يكون من الأسهل الى حد ما الأخذ بالحوافز المتعلقة بنوعية ظروف العمل حيث قد يكون لها أثر مفيد . وقد حاولت الحكومة الهندية وضع خطط لتشجيع عودة الفنيين الهنود من الخارج . ففي عام ١٩٥٧ ، أنشئ سجل وطني للعلماء والتقنيين " من أجل جمع معلومات عن الهنود المؤهلين في البلدان الأجنبية ؛ ثم وزّع السجل على مختلف وكالات التوظيف في القطاعين العام والخاص لتسهيل استخدامهم . وتبع ذلك في عام ١٩٥٨ تطبيق خطة أطلق عليها اسم " مجموعة العلماء " ، غايتها ضمان الانتفاع الفعال باليد العاملة ذات التأهيل العالي ، وخاصة أولئك العائدين من الخارج (TD/B/C.6/AC.4/6 ، الفقرة ٣٢) ، ولأن الخطة توفّر للمشتركين فيها عمالة مؤقتة في ميدان تخصصهم (باشراف الحكومة) ، أثناء بحثهم عن عمل ، فانه يمكن الافتراض بأنها استهدفت تخفيف الشكوك والمصاعب الاقتصادية التي لولا ذلك لواجهها الشخص العائد " . فقد ساعدت الخطة منذ انشاء المجموعة في عودة [زهاء] ٥٠٠ عالم الى وطنهم (الفقرة ٣٥) . غير أن بعض البلدان الاخرى التي حاولت تنفيذ خطط " اعادة المواهب " قد أصاب نجاحا أقل من ذلك [سيرى لانكا على سبيل المثال] (TD/B/C.6/AC.4/47)

٢ - السياسات التقييدية

٣٣ - يمكن النظر الى أنظمة البلدان النامية المتعلقة بالهجرة على أنها سياسات ناتجة عن القيود المفروضة على الهجرة (مثل تحديد عدد ، الداخلين وشروط اختيارهم ، وما الى ذلك) التي تفرضها البلدان المتقدمة النمو .

Digitized by UN Library Geneva

٣٤ - ويمكن أن تأخذ القيود التي تضعها البلدان النامية (والتي طبقتها بعض البلدان في بعض الأحوال) أشكالا مختلفة : شروط قضاء حد أدنى من فترات الخدمة في الوطن للفنيين من خريجي الجامعات الجدد (مثل خريجي كليات الطب في العديد من البلدان) ، وتحديد عدد جوازات السفر الممنوحة ؛ وتضييق امكانات الهجرة بطرق أخرى (على سبيل المثال ، منع الجمعية الطبية الامريكية من عقد امتحان المجلس التعليمي لخريجي كليات الطب الأجنبية في الهند)". وشملت محاولات أخرى "الربط بتعهد - اما من ناحية قضاء فترة الخدمة اللازمة في الوطن بعد الدراسة في الخارج أو تحميل غير العائدين خسارة مالية . وفي بعض البلدان ، استخدم نظام تخصيص العملات الأجنبية كإجراء تقييدي وذلك بعدم منح مخصصات من العملة الأجنبية للدراسة في الخارج في تلك الميادين التي توجد تسهيلات لدراستها في الوطن .

٣٥ - الا أنه غالبا ما يصعب تطبيق هذه الأنواع من القيود لأنها يمكن أن تؤدى الى بعض وجوه الاجحاف حيث "يمكن تخطّيها بصورة غير عادلة من جانب الأقوياء أو من ذوى الحيل ، وأن تعافها بصفة عامة نفوس الفنيين أنفسهم الذين يقصد بها إبقاؤهم في البلد ، مع احتمال أن تكون لها آثار سلبية على كفاءتهم والتزامهم تجاه مجتمعاتهم" (TD/B/C.6/AC.4/2 ، الفقرة ٧٠) ولذلك لم تطبق هذه القيود الا في حالات قليلة فقط ، مع الغائها أحيانا (كما حصل مؤخرا في سرى لانكا) وذلك استجابة للاحتجاجات الشديدة التي تصدر عن المجموعات الفنية .

٣٦ - تمكن الاشارة هنا أيضا الى الحجة القائلة أن هجرة اليد العاملة الماهرة قد تكون نتيجة مباشرة للافراط في التوسع التعليمي والبطالة المترتبة على ذلك . واذا أمكن تقليص حجم التسهيلات التعليمية في البلد الذى يعاني من هجرة أبنائه فمن المحتمل أن يؤدى ذلك ، اذا بقيت كل الامور الاخرى على ما هي عليه ، الى تقليل الهجرة الى البلدان المتقدمة النمو التي توجد فيها اجور أعلى وذلك ، من ناحية ، عن طريق تقليل الاعداد التي يتم تخريجها ، ومن ناحية اخرى ، عن طريق زيادة المردودات الداخلية للتعليم .

٣٧ - ولا شك أنه من غير المحتمل كثيرا أن سياسة الحد من التسهيلات التعليمية للفنيين ، حتى لو اعتبرت أمرا مرغوبا فيه ، يمكن أن تنفذ سياسيا ، وخاصة عندما تكون عملية الدمج الدولي للفنيين ذوى المستوى الرفيع قد جعلت العوائد المترتبة على هذا الانجاز التعليمي أكثر جاذبية بشكل ملحوظ . وعلاوة على ذلك ، فان "الفائض" الذى قد يبدو في القوة العاملة الماهرة في بعض البلدان النامية غالبا ما يعكس التنفيذ غير المتوازن للسياسات الرامية الى تحقيق مجموعتين من الأهداف المجموعة التي تتعلق بتدريب العاملين المؤهلين وتلك التي تتعلق بالنمو الاقتصادى .

٣٨ - لهذه الأسباب كلها ، وجد العديد من البلدان النامية أنه من الصعب (أو من أقل ما يرغب فيه) تطبيق أية تدابير تقييدية تكون بمثابة قيد مباشر على التدفقات الى الخارج ؛ وبدلا من ذلك ، تم التشديد على وضع سياسة متكاملة تضم عدة عوامل وتعتمد الى درجة كبيرة على التدابير التي هي من نوع الحوافز في غالبية الحالات ، بالاضافة الى حرية الحركة نسبيا داخل البلد وخارجه .

Digitized by UN Library Geneva

٣ - سياسات فك الصلات

٣٩ - ان عنصر السياسة الثالثة التي كانت هناك دعوة الى تطبيقها بدرجات مختلفة هو مفهوم " تطبيع " نظام التدريب الفني ، الذى قد يكون له هدف ذو شقين - تشجيع قدرة اليد العاملة الفنية والتقنية في بلد ما على الاعتماد على الذات عن طريق استيعاب مستويات من المعرفة على درجة أكبر من التقدم والرقي من ناحية ، وتطويع المناهج الدراسية لتتماشى بصورة أفضل مع متطلبات التنمية للبلد المعني . ويمكن لهذا النوع من السياسة أن يشكل جزءا من مجموعة عناصر السياسة العامة الرامية الى تقليل اعتماد البلدان النامية على البلدان المتقدمة النمو . غير أن الانفصال الكلي عن النظام الدولي قد يكون اختيارا متطرفا الى درجة شديدة سيصعب على غالبية البلدان النامية في جميع الأحوال تنفيذه . اذ أن هذه البلدان ستحتاج دائما الى اليد العاملة الماهرة ذات المستوى الرفيع ، وبغض النظر عن المكان الذى يتلقى فيه الخريجون تدريبهم فان نظام التدريب سينتج لا محالة خريجين لديهم المقدرة على النفاذ الى السوق الدولية اذا رغبوا في ذلك . الا أنه يبدو أن هناك مجالا كبيرا لدراسة قطاعات محددة يمكن أن توسع ضمنها عملية تطبيع نظام التدريب الفني وتحقيق توازن مناسب بين تخريج الفنيين ذوى المستوى العالي وأولئك الذين هم في مستوى متوسط .

باء - تدابير تتخذها البلدان المتقدمة النمو

٤٠ - بصورة تقليدية ، ان أكثر التدابير التي تلجأ اليها عادة البلدان المتقدمة النمو شيوعا هو الحد من دخول الفنيين القادمين اليها من البلدان النامية واختيار فئات معينة من هؤلاء عن طريق تطبيق نظام تحديد حجم الهجرة وانتقاء المهاجرين . ولكن نظرا الى أنه أصبحت لتدفقات الهجرة آثار اقتصادية واجتماعية هامة سواء على البلدان النامية أو البلدان المتقدمة النمو ، فقد يشك المرء في سلامة استمرار العمل بنهج " انفرادى " صرف في تحديد حجم الهجرة ، ولا سيما وأن هذا النهج يثير أسئلة حول حقوق الأفراد في حرية الحركة وعواقب التغيير الانفرادى لحجم الهجرة بالنسبة لاقتصادات البلدان النامية . وعليه فان التوصية بتطبيق نظام ينطوى على اتفاقات ثنائية أو متعددة الأطراف بحيث توضع في الحسبان المصالح المتبادلة لكل من البلدان المرسلة والمضيفة مما تبدو أنها بحاجة الى دراسة جادة (انظر E/C.8/21 ، الفقرة ٧٠) .

٤١ - وقد قدمت عدة اقتراحات اخرى مفيدة يمكن أن تتخذ البلدان النامية بشأنها اجراءات صائبة . وتشمل هذه الاقتراحات ما يلي :

(أ) إعادة توجيه برامج المعونة أو المساعدة التقنية وذلك من أجل تعزيز المؤسسات التعليمية في البلدان النامية وتشجيع استيعاب اليد العاملة المدرّبة داخل هذه البلدان ؛

(ب) اتخاذ تدبير بشأن انشاء ودعم الصناديق التي تشجع الاضطلاع بأنشطة البحث والتدريب في مؤسسات البلدان النامية والتشجيع كذلك على الافادة افادة أكبر من الفنيين والمستشارين من أبناء البلدان النامية في البرامج والمشروعات التي تموّل من مصادر موجودة في البلدان المتقدمة النمو ؛

Digitized by UN Library Geneva

(ج) اتخاذ عدد من التدابير الاخرى التي تمكّن المهاجرين من أبناء البلدان النامية من المشاركة مشاركة أكبر في الجهود الانمائية التي تبذلها بلدانهم ؛ ويمكن أن تشمل هذه التدابير، ضمن ما تشمله، إزالة العقبات أمام التحويلات المالية وتحويل الدخل الى بلدانهم الأصلية ؛ ودراسة امكانات السماح للمهاجرين من أبناء البلدان النامية بتقديم تبرعات، غير خاضعة للضريبة، للمنظمات المجازة في البلدان النامية، أو امكانات القيام، على أساس تطوعي أيضا، بتخصيص نسبة مئوية معينة من مستحقات ضريبة الدخل عليهم في البلدان المتقدمة النمو لأغراض التنمية ؛

(د) يمكن للبلدان المتقدمة النمو أيضا أن تنظر في أمر تقديم المساعدة في جمع ونشر المعلومات الاحصائية والضريبية حول المهاجرين المهرة، ضمن ما تسمح به الاعتبارات الوطنية، على أساس ثنائي، واستكشاف الطرق التي يمكن بواسطتها توفير هذه المعلومات بصورة منظمة، وذلك على نحو ما جاء في النتائج والتوصيات التي اتفق عليها فريق الخبراء الحكوميين التابع للاونكتاد.

٤٢ - بالاضافة الى ذلك، يرد في التوصيات التي قدمتها مجموعة السبعة والسبعين الى فريق الخبراء الحكوميين التابع للاونكتاد (TD/B/C.6/AC.4/10-TD/3/C.6/28)، المرفق الأول، ص ٢ - ٣) عدد من الاقتراحات المحددة لكي تقوم البلدان المتقدمة النمو باتخاذ تدابير بشأنها.

سادسا - استعراض قضايا السياسة الدولية الأساسية

٤٣ - وكان من بين الاقتراحات التي استأثرت بقدر كبير من الاهتمام في المحافل الدولية التي أبرزت دور التعاون الدولي، الاقتراح الذى يتعلق بفكرة التعويض. ولهذا رجا قرار الجمعية العامة ٣٢/١٩٢ من الأمين العام للأمم المتحدة بصفة خاصة أن يأخذ في الحسبان، عند اجراء الدراسة المتعمقة لمشكلة "استنزاف الأدمغة" الاقتراح الذى قدمه صاحب السمو الملكي الامير حسن بن طلال ولي عهد الاردن بشأن انشاء مرفق دولي للتعويض في مجال اليد العاملة، بغية تعويض البلدان المصدرة لليد العاملة عن خسارتها للعاملين ذوى التدريب العالي.

٤٤ - وكان تحليل المشاكل التي تطرحها فكرة التعويض الدولي، ولا سيما أشكاله المختلفة الممكنة قد أجرى بطريقة اولية ضمن دراسات اضطلعت بها أمانة الاونكتاد (١٩) ومنظمة العمل الدولية (٢٠).

---

(١٩) انظر الاونكتاد (TD/B/C.6/AC.4/2 و TD/B/C.6/AC.4/7)، "الجوانب القانونية والادارية للتعويض والضريبة والتدابير السياسية المرتبطة بذلك". مزيج أمثل من تدابير السياسة".

(٢٠) انظر ورقة العمل التي أصدرتها منظمة العمل الدولية (WEP 2-26/WP 18 E) و. ر. بوهننغ بعنوان "تعويض بلدان المنشأ عن هجرة ابنائها".

Digitized by UN Library Geneva

٤٥ - وبحثت في الاونكتاد عدة احتمالات بديلة تكفل اقتسام المكاسب بصورة أكثر انصافا ، أو الحصول على معادل ما للموارد المنقولة ، عن طريق تدفق رأس المال البشرى . ويمكن التمييز بين ثلاثة أنواع رئيسية من الاقتراحات :

(أ) اقتراحات تطلب اسهامات من البلدان المتقدمة النمو المضيفة ؛

(ب) اقتراحات تنطوى على فرض ضريبة اضافية متواضعة على دخول المهاجرين المهرة من البلدان النامية (وتشمل عادة شرائح الدخل العليا) في البلدان المتقدمة النمو وتقترن بمضاعفة الاعفاء الضريبي ، بحيث توجه الحصيلة من هذه العائدات نحو الانفاق على التنمية ؛

(ج) اقتراحات بشأن توسيع مرفق التمويل التعويضي لصندوق النقد الدولي لمراعاة التقلبات في التحاويل الآتية من المهاجرين .

الف - اسهامات الدول المتقدمة النمو المضيفة

٤٦ - يمكن أن يقوم الأساس المنطقي لاسهام البلدان المتقدمة النمو المضيفة في اقتسام أفضل للأعباء والمكاسب المرتبطة بهجرة المهارات على ثلاثة اعتبارات رئيسية :

(أ) اذا واجهت البلدان النامية خسائر أو اضطرابات في اقتصاداتها يكون هناك مبرر قوى للتعويض عن هذه الخسائر ،

(ب) اذا لم تتعرض البلدان النامية لأى اضطراب ملموس ، وكانت ميزتها النسبية تتمثل في انتاج المهارات وتبادلها ، يمكنها أن تحسن عائداتها بشكل مشروع من مثل هذه الهجرة عن طريق اقتسام المكاسب العائدة على البلدان المتقدمة النمو ، وعلى الأقل بالقدر الذى يمكّنها من تغطية نفقاتها الاستثمارية في التعليم (وقد تكون هذه النفقات كبيرة فيما يتعلق بمهارات معينة ، مثل الأطباء) ،

(ج) وطالما توجد أسباب قوية يستنتج منها أن البلدان المتقدمة النمو تستفيد من تدفق المهاجرين المهرة ، يحق للبلدان النامية التي ينتمي اليها هؤلاء المهاجرون المهرة اقتسام هذه المكاسب .

١ - تقرير ضريبة مباشرة على البلدان المتقدمة النمو المضيفة

٤٧ - وقد استرعى أحد الحلول الممكنة مزيدا من الاهتمام في المناقشات الأخيرة ، ويتعلق بتقرير ضريبة اضافية على البلدان المتقدمة النمو المضيفة ، مع توجيه عائداتها لأغراض انمائية ، إما عن طريق صندوق خاص أو مباشرة ، عن طريق ترتيبات ثنائية ، لكل من البلدان النامية التي تواجه مشكلة استنزاف الأدمغة . ويمكن ربط مثل هذه الضريبة بمجموع عدد العاملين المهرة ممن هاجروا الى البلدان

Digitized by UN Library Geneva

المتقدمة النمو، أو بقيمة دخلهم أو بمبلغ الضرائب التي دفعوها للبلد المتقدم النمو، أو بالندرة النسبية في مجال مهاراتهم في البلدان النامية التي هاجروا منها ، أو بدرجة التعليم التي حصلوا عليها على نفقة البلد النامي ، أو بأى مجموعة اخرى من العوامل التي تعكس بشكل عام تكاليف ومشاكل بلدان نامية بذاتها كما تعكس درجة الاثراء في البلدان المتقدمة النمو .

٢ - ترتيبات اقتسام الضريبة

٤٨ - بيد أن أية ضريبة مبنية على صيغة مخصصة من شأنها أن تثير فيما يتعلق بتوزيع المكاسب صعوبة أكبر نوعا ما مما يثيره اقتسام ايرادات مالية اضافية تعود على البلد المضيف نتيجة للهجرة . وهكذا تستطيع البلدان المتقدمة النمو فرادى الموافقة مثلا ، عن طريق معاهدات ضريبية ثنائية أو متعددة الأطراف ، على اقتسام الايرادات الضريبية التي تجبيها من رعايا البلدان النامية وذلك بصيغة أو بأخرى . وهناك سابقة قانونية لعملية اقتسام الضريبة هذه فيما بين البلدان المتقدمة النمو. وعلى سبيل المثال ، كانت حصيلة الضرائب التي تجبى من العمال الفرنسيين في مقاطعة جنيف تقتسم مع المناطق الفرنسية التي جاء منها العمال الفرنسيين الى جنيف(٢١) .

٤٩ - ومن حيث احتمالات الحصول على عائد من ترتيبات اقتسام الضريبة ، يرى السيد بها غواتي أنه اذا كان ثلث الضرائب التي تجمعها البلدان المتقدمة النمو من المهاجرين المهرة الوافدين من البلدان النامية ، أو أكثر من الثلث بقليل يقتسم مع البلدان النامية ، فالمبلغ المعني قد يصل سنويا الى حوالي ٥٠٠ مليون دولار من دولارات الولايات المتحدة ، وسيكون من مزايا هذه المعادلة أيضا أنها لن تثير مشاكل تتعلق بالتمييز في المعاملة الضريبية .

٣ - تدابير اخرى يتخذها البلد المتقدم النمو

٥٠ - وقدم أخيرا اقتراحان متصلان بالموضوع يتسمان بطابع اختيارى ، وقد يجدر النظر فيهما باعتبارهما مكملين للأفكار المطروحة في الفقرتين ١ و ٢ أعلاه (TD/B/C.6/AC.4/7 ، الفصل الأول) .

٥١ - الاقتراح الأول هو أنه يمكن التوسع في تطبيق ما تمارسه الولايات المتحدة من اعفاء ضريبي للمساهمات التي تقدم لهيئات خيرية معتمدة ، وتعديل هذه الممارسات بحيث تشمل أيضا البلدان الاخرى المتقدمة النمو، ويتسنى بذلك وبشكل كريم وميسّر ، قبول عدد كبير من الهيئات الخيرية في البلدان النامية للتمتع بهذه المزايا .

---

(٢١) المرجع المذكور ، صفحة ٢٠ .

Digitized by UN Library Geneva

٥٢ - والاقتراح الثاني هو أنه يمكن السماح للمهاجرين من البلدان النامية الى البلدان المتقدمة النمو بتخصيص نسبة مئوية (تصل الى ١٠ في المائة مثلا) من ضرائبهم توهب لوكالة معينة للانفاق الانمائي ، أو بتخصيص اشتراكاتهم للانفاق على بعض المشاريع ، أو في بعض البلدان أو الاثنين معا .

٥٣ - وتوجد أيضا سوابق لتخصيص الاشتراكات داخل منظومة الأمم المتحدة في العمليات التي تنفذها اليونيسيف (TD/B/C.6/AC.4/7 ، الفقرة ٤) .

٥٤ - ويمكن توجيه ما يتجمع من ايرادات بهذه الوسائل المختلفة نحو أغراض انمائية بإقامة مؤسسات تنشأ خصيصا لهذا الغرض ، مثل صناديق دولية للموارد البشرية ، على النحو الذى اقترحته دراسة من اعداد أمانة الاونكتاد (TD/B/C.6/AC.4/7) ، أو عن طريق مرفق دولي ، كما ورد في اقتراح الأردن . وفضلا عن هذا ، يجوز انشاء واحد أو أكثر من هذه الصناديق (أو المرافق) وفقا للممارسة الدولية كمنظمات لها صلاحيات محددة لتلقي الأموال وانفاقها . كذلك يجوز انشاؤها في اطار أى منظمة اقليمية بعينها .

٥٥ - وعلى حين ينبغي للصناديق الدولية للموارد البشرية أن تكون قادرة على تخصيص مواردها لأغراض انمائية عامة ، فان كثيرا من المتبرعين المحتملين قد يفضلون برامج معدّة خصيصا لمثل هذه الصناديق . وقد تشتمل هذه البرامج عموما على ما يلي :

(أ) تمويل برامج محددة للبحوث والتدريب في البلدان أو الأقاليم النامية ، بحيث تقتصر أهدافها على إعداد العاملين القادرين على ادارة التنمية التكنولوجية الموجهة لخدمة البلدان النامية ؛

(ب) توفير دعم عام للبحوث المتعلقة بتنمية تكنولوجيات البلدان النامية ؛

(ج) توفير دعم عام للمؤسسات التعليمية في البلدان النامية ؛

(د) الاضطلاع ببحوث عن ظروف العمالة ومكافآت المهاجرين ورفاهية أسرهم .

Digitized by UN Library Geneva

باء - اسهامات من بعض المهاجرين

٥٦ - وثمة اقتراح من نوع آخر تقدم به أولا الاستاذ بهاغواتي ثم جرى تحليله بالتفصيل من الناحيتين القانونية والادارية، وهو يتعلق بفرض ضريبة اضافية معتدلة على المهاجرين المهرة من البلدان النامية (ولا سيما على فئات الدخل المرتفع) على أن تنفق هذه الضريبة على الأغراض الانمائية في البلدان النامية .

٥٧ - وقد نظر في هذا الاقتراح أيضا فريق الخبراء الحكوميين المعني بالنقل العكسي للتكنولوجيا والتابع للاونكتاد ، وعلى ضوء الملاحظات التي أبديت حول هذا الاقتراح قام بهاغواتي بتنقيح الأفكار المطروحة في ورقته الأخيرة(٢٢)

١ - الصيغة المنطقية والممكنة

٥٨ - ان فرض ضريبة اضافية معتدلة على المهاجرين المهرة من البلدان النامية لصالح بلدان المنشأ النامية يمكن أن يرتبط بما يلي :

(أ) إما باستخدام جزء من المكاسب التي يحصل عليها العمال المهاجرون لتعويض الخسائر التي يمكن أن توقعها هذه الهجرة ببلدان المنشأ ، أو باعادة توزيع جزء من الموارد المرتبطة بهذه الهجرة على أولئك المواطنين الذين ظلوا مقيمين في البلد ، دون المساس بالحوافز الاقتصادية؛

(ب) أو بأساس منطقي لتعميم النظام الضريبي ، مهما كان حجم هذا التعميم صغيرا ، على من يعملون في الخارج وليس في الوطن .

٥٩ - ان فرض ضريبة على جزء من المكاسب التي يحصلها ذوى المهارات العالية من المهاجرين يمكن اعتباره تطبيقا خارج حدود الوطن لمبدأ الضريبة التصاعدية القائم على الانصاف . وهذا يتمشى والممارسات الضريبية القائمة : اذ أنه يعتبر مقبولا في العرف الدولي أن تقوم البلدان بفرض ولا يتها الضريبية على رعاياها في الخارج . وهذا فعلا ما هو معمول بموجب النظام " الضريبي الشامل" ، الذى تفرض بمقتضاه الضريبة على الرعايا في الخارج على عكس النظام " الضريبي النوعي " الذى تفرض بمقتضاه الضريبة على أساس الاقامة وليس الجنسية . فهنالك بلدان مثل الولايات المتحدة والمكسيك والفلبين تتبع لفائدتها النظام الضريبي الشامل . والى حد ما تعتبر " النظم الضريبية هجينة بمعنى

---

(٢٢) انظر ياغديش ن . بهاغواتي : " استنزاف الأدمغة : التعويض والضرائب " ، (مستنسخ) ورقة مقدمة الى المؤتمر المعني " بالتغيير الاقتصادى والسكاني : قضايا مطروحة في الثمانينات " الاتحاد الدولي للدراسات العلمية الخاصة بالسكان ، هلسنكي ٢٨ آب/اغسطس الى ١ أيلول/سبتمبر ١٩٧٨ .

Digitized by UN Library Geneva

أنها تستخدم مزيجا من المفهومين الشامل والنوعي . بيد أنه ،كما أوضح بوب و اولدمان " ربما كان استخدام النظام الشامل أكثر شيوعا في البلدان المتقدمة النمو ،في حين يزيد استخدام النظام النوعي في البلدان النامية" (TD/B/C.6/AC.4/7 ، الفقرة ٥٦) ومن ثم يمكن القول بأن البلدان النامية التي لم تفلح لعدة أسباب في اتباع هذا النظام حتى الآن ، قد أهدرت حقها في تحصيل دخل مشروع بتطبيق هذا النظام .

٦٠ - ومن الجدير بالذكر أن فرض ضريبة اضافية على الرعايا في الخارج (بصورة عامة) لا يستوجب اللجوء الى الازدواج الضريبي . فالولايات المتحدة ، مثلا ، تسمح بموجب الباب ١١٩ من نظامها الضريبي ، بدفع ضرائب أجنبية بوصفها مخصصات للضريبة تخصم من الضرائب المدفوعة في الولايات المتحد وتأخذ بهذا النهج معظم البلدان المتقدمة النمو الأخرى . ويمكن فرض هذه الضريبة بموجب القانون الدولي القائم (بما في ذلك الاتفاقيات المتعلقة بحقوق الانسان) ؛ كما يمكن ،من حيث المبدأ ، جبايتها دون طلب أى تعاون من الدول المتقدمة النمو وهي تتفق ، كما هو واضح ،مع المبادئ الأخلاقية التي تحكم النظم الضريبية الوطنية .

٢ - نطاق التعاون الدولي

٦١ - ان المزية الاضافية لهذا الخيار تكمن كما لاحظ الاستاذ بهاغواتي ، في أنه " يمكن ممارسته بطريقة انفرادية دون أدنى حاجة لتدابير متعددة الأطراف أو حتى لابرام معاهدة ثنائية (٢٣) " بيد أنه قد يكون من الأفضل اذا استطاعت البلدان المتقدمة النمو أن توافق في اطار اتفاقيات ضريبية ثنائية أو متعددة الأطراف على تقديم الحد الأدنى من المعلومات المتعلقة بالضرائب المفروضة على مواطني البلدان النامية المقيمين في البلدان المتقدمة النمو .

٦٢ - وهنالك عدد من السوابق التي قدمت فيها البلدان المتقدمة النمو هذا التعاون تنفيذا لالتزام رسمي تضمنته احدى الاتفاقيات الضريبية . وغالبا ما تتضمن الاتفاقيات الضريبية نصوصا صريحة بشأن تعهد كل بلد بتقديم المساعدة الى البلد الآخر في جباية الضرائب ،ولكن هذه المساعدة عادة ما تكون مقصورة على الحالات التي يحاول فيها دافعو الضرائب بطريقة ملتوية الحصول على بعض فوائد

---

(٢٣) المرجع نفسه ، صفحة ٥ .

Digitized by UN Library Geneva

الاتفاقيات(٢٤) ، بيد أنه توجد اتفاقية أخيرة للولايات المتحدة تنص على تقديم المساعدة في ظروف أكثر تعميما (٢٥) .

٣ - تقييم بعض مصادر الايرادات

٦٣ - ان الأبعاد الكاملة للايرادات التي يمكن جمعها لتوزيع هذه الايرادات فيما بين البلدان النامية المختلفة يتوقف ، بالطبع ، على الهيكل الضريبي الذى سيتحدد في نهاية الأمر. بيد أن تجربة الفلبين ، مع نطاقها المحدود ونسبتها الضريبية المنخفضة للغاية (تتراوح بين ١ الى ٣ في المائة) ومجموع الايرادات التي تم تحصيلها خلال فترة السنوات الأربع ١٩٧٣ - ١٩٧٦ (TD/B/C.6/AC.4/5) والتي تبلغ حوالي ٢٣ مليون بيزو فلبيني (أى ما يعادل بالتقريب ٣,٩٥ مليون دولار من دولارات الولايات المتحدة) تبعث على التفكير بأن مصدر الايرادات هذا يعتبر هاما .

٦٤ - وقد أعدّ الاستاذ بهاغواتي أيضا بعض التقديرات المؤقتة للايرادات المحتمل جنيها من هذه التدابير الضريبية للبلدان النامية كمجموعة . فقد ثبت له أن البلدان النامية كمجموعة تستطيع أن تجني ايرادات ضريبية تقارب ٥٠٠ مليون دولار من دولارات الولايات المتحدة سنويا ، وذلك باستخدام معدل ضريبة اضافية افتراضي نسبته ١٠ في المائة على صافي الايرادات الضريبية للمهاجرين من البلدان النامية في البلدان المتقدمة النمو(الذين ينتمون الى الفئة ف ت م) وحساب هذه الايرادات على فترة ١٠ سنوات (TD/B/C.6/AC.4/2) .

---

(٢٤) مثلا " تسعى كل دولة من الدول المتعاقدة الى تحصيل الضرائب التي تفرضها الدولة المتعاقدة الاخرى على نحو يكفل عدم تمتع الأشخاص الذين لا تحق لهم هذه الفوائد بأى استثناء أو نسبة ضريبية منخفضة ممنوحين بموجب هذه الاتفاقية من قبل الدولة المتعاقدة الأخرى (المادة ٢٧ من الاتفاقية الضريبية بين الولايات المتحدة واليابان انظر اوليفر اولدمان وريتشارد بومب " استنزاف الأدمغة : تحليل ضريبي لاقتراح بهاغواتي " ، مجلة " التنمية العالمية " ، المجلد ٣، العدد ١٠ ، تشرين الأول/اكتوبر ١٩٧٦ ، ص ٧٥٩) .

(٢٥) " تتعهد الدول المتعاقدة بتقديم المساعدة والدعم لبعضها البعض في جباية الضرائب التي تتصف بها هذه الاتفاقية . . . وذلك في الحالات التي تكون فيها الضرائب مستحقة بصورة قاطعة وفقا لقوانين الدولة مقدمة الطلب " . المادة ٢٧ من الاتفاقية الضريبية بين الولايات المتحدة وفرنسا (اولدمان وبومب ، المرجع سالف الذكر) .

Digitized by UN Library Geneva

جيم - امكانية التوسع في مرفق التمويل التعويضي
لصندوق النقد الدولي

٦٥ - هنالك اقتراح ثالث يختلف نوعا ما عن الاقتراحين الأولين في أن الهدف منه هو الاقتصار على معالجة " مشاكل التكيف " المرتبطة بتقلبات التحويلات الآتية من المهاجرين . فقد أصبحت هذه التحويلات تشكل بندا هاما في موازين المدفوعات العديد من البلدان النامية ؛ ومن شأن الانخفاضات الحادة في التحويل التي تواجهها البلدان المصدرة لليد العاملة خلال فترات الانتكاس الاقتصادي في البلدان الموردة لليد العاملة أن تثير مشاكل خطيرة تتعلق بالتكيف . فعلى سبيل المثال ، انخفضت التحويلات الى تركيا بما يزيد على ٤٠٠ مليون دولار من دولارات الولايات المتحدة ما بين عامي ١٩٧٤ و ١٩٧٦ ، ويبدو أنه كلما اشتدت تبعية البلد أو زاد فقره أصبح من المرجح أن تكون مشاكل التكيف أكثر حدّة .

٦٦ - وتكمن احدى طرق معالجة مشاكل التكيف هذه في توسيع مرفق التمويل التعويضي لصندوق النقد الدولي بحيث يشمل التقلبات في الايرادات الآتية من التحويلات بالاضافة الى التقلبات في عائدات السلع المصدرة . وقد طرح فعلا اقتراح من هذا القبيل في اعلان مانيلا الصادر عن مجموعة السبعة والسبعين (٢٦) ؛ وهنالك ما يبرر اجراء المزيد من الدراسة لطرق تنفيذ هذا الاقتراح .

سابعا - التبادل التعاوني للمهارات فيما بين البلدان النامية: مناهج في الاعتماد الجماعي على الذات

٦٧ - ركّزت الفصول الخمسة السابقة على الظاهرة المألوفة بدرجة كبيرة وهي تدفق المهارات من البلدان النامية الى البلدان المتقدمة النمو ، محلّلة سماتها الرئيسية ، وأسبابها وتأثيراتها الاقتصادية ، والآثار المترتبة على السياسات في هذا الميدان . وفي هذا الفصل ، سيكون التركيز على تدفق المهارات فيما بين البلدان النامية نفسها ، حيث تطرح هذه البلدان قضايا جديدة وتتيح امكانيات أكبر للتعاون المشترك فيما بين البلدان النامية . وقد أقّر ذلك بإسهاب قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة ٣٩/١٩٢ بشأن النقل العكسي للتكنولوجيا ، وهو في المقام الأول ، يحث البلدان النامية على أن تنظر فورا في طرق تعزيز الاعتماد الجماعي على الذات فيما بينها ، بغية استخدام مواردها

---

(٢٦) انظر وثائق مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية ، الدورة الرابعة ، المجلد الأول ، تقرير ومرفقات ، (منشورات الأمم المتحدة ، رقم المبيع ١٥ . E.76.II.D.10) ، المرفق الخامس ، الفرع ٤ ، الفقرة ١٤ (ب) رابعا) .

Digitized by UN Library Geneva

البشرية وتنميتها على أساس المنفعة المتبادلة في الاطار الأوسع للتعاون في ميادين التجارة ، والتكنولوجيا ورأس المال ؛ وثانيا ، يحث " البلدان المتقدمة النمو على تأييد التدابير الرامية الى التشجيع على استيعاب العاملين المدرّبين داخل البلدان النامية ، وعلى دعم الأنشطة التي تضطلع بها المنظمات الدولية بهدف الوصول الى حلول لهذه المشكلة دون المساس بالاتفاقات الدولية القائمة " . وتأكدت كذلك أهمية وضع نهج جماعي ازاء هذا الموضوع في النتائج المتفق عليها التي اعتمدها فريق الخبراء الحكوميين المعني بالنقل العكسي للتكنولوجيا الذى اجتمع في جنيف في الفترة شباط/فبراير - آذار/مارس ١٩٧٨ ، بالاضافة الى دراسة الاونكتاد المعنونة " التعاون فيما بين البلدان النامية في مجال تبادل المهارات " : سياسات من أجل الاعتماد الجماعي على الذات في مجال القوى العاملة الماهرة " (TD/B/C.6/AC.4/8) . وترد أدناه بصورة موجزة بعض القضايا الرئيسية المطروحة في هذه الدراسة .

ألف - المميزات البارزة لتدفق المهارات فيما بين البلدان النامية .

١ - بعض المميزات البارزة

٦٨ - تشير الدراسة الى أن هجرة القوى العاملة الماهرة فيما بين البلدان النامية كانت من قبل غير ذات أهمية نسبيا ، اذ كانت ترتبط أساسا ببرامج المساعدة التقنية التي ترعاها الأمم المتحدة والتي كانت توزع خبراء البلدان النامية في بلدان نامية أخرى ، في حين اكتسبت هذه الهجرة أهمية جديدة ، من الناحية الكمية ومن حيث بعض السمات المميزة الخاصة بها والتي تجعلها مستقلة عن الحالة الأكثر نمطية وهي الخاصة بالهجرة من البلدان النامية الى البلدان المتقدمة النمو . ويمكن الاشارة الى أربع مميزات بارزة على الأقل .

(أ) تتجه التدفقات فيما بين البلدان النامية على الجملة الى أن تكون لفترات محددة مع احتمالات أكبر لعودة المهاجرين الفعلية الى أوطانهم الأصلية مقابل الهجرة الدائمة الى البلدان المتقدمة النمو ؛

(ب) أن تكوين المهارات في الحالتين يبدو كذلك مختلفا جدا ، فالتدفقات الى البلدان المتقدمة النمو تتكون في معظمها من مهنيين من ذوى المهارات العالية بينما تتكون التدفقات الى البلدان النامية من نمط أكثر تشتتا الى حد ما ، يتراوح بين ذوى المهارات العالية وشبه المهرة بل وقوى عاملة غير ماهرة ؛

(ج) وتختلف كذلك أدوار وأوضاع المهنيين الذين يرحلون من بلد نام الى آخر ، بصورة كبيرة ، عن نظائرهم الذين يذهبون الى بلد متقدم النمو حيث يعززون صفوف القوى العاملة ذات المهارة العالية الكثير العدد ؛

Digitized by UN Library Geneva

(د) وعلاوة على ذلك يبدو أن هناك فيما يتعلق بتبادل المهارات فيما بين البلدان النامية عنصرا خاصا لنسبة من التدفق أكبر من نسبة التدفق بين البلدان النامية والبلدان المتقدمة النمو الأمر الذى يتيح امكانيات أفضل لتخطيط هذه التبادلات .

٦٩ - ولكل هذه الأسباب ، اقترح في هذه الدراسة أن تكون السياسات والاستجابات التي تدعو الحاجة اليها فيما يتعلق بهذين التيارين المتميزين من الهجرة ، قائمة على مجموعة الاعتبارات المختلفة (TD/B/C.6/AC.4/8 ، الفقرة ١٥) ، وسوف يكون من شأنها أن تنشأ عنها الى حد ما آثار اجتماعية مختلفة .

٢ - الدليل التجريبي

٧٠ - بذلت فيما يبدو حتى الآن جهود قليلة لجمع البيانات المنهجية بشأن التدفقات المشتركة بين البلدان النامية ، بحسب فئات المهارات وحسب البلد الأصلي وبلد المهجر ؛ ومن الواضح أنه ثمة حاجة الى ملء هذه الثغرة الكبيرة في المعلومات . ويمكن مع ذلك الحصول على فكرة ما عن الاتجاهات الحديثة بالاعتماد على الدراسات الافرادية الأربعة للبلدان المصدرة للمهارات ، وهي الدراسات التي أعدتها أمانة الاونكتاد (TD/B/C.6/AC.4/3-6) . ففي سرى لانكا ، على سبيل المثال ، توصلت الدراسة الى أن ما يزيد على ٣٥ في المائة من الأطباء والمهندسين والمدرسين والمحاسبين المهاجرين في الفترة من ١٩٧١ الى ١٩٧٤ قد هاجروا الى بلدان نامية أخرى (TD/B/C.6/AC.4/4 ، الفقرة ٦) . وفي حالة باكستان ، فمن مجموع المواطنين (المؤهلين وغير المؤهلين) الذين كانوا يعملون بالخارج في نهاية عام ١٩٧٧ ، كان هناك ٤٥ في المائة تقريبا يعملون في بلدان نامية أخرى . وعلاوة على ذلك ، يبدو أن من مجموع التحويلات المالية التي وصلت من الخارج في الفترة ١٩٧٦/١٩٧٧ ، وصل ٦٠ في المائة تقريبا ، من بلدان الأوبيك (منظمة البلدان المصدرة للبترول (TD/B/C.6/AC.4/3) . وفي حالتي الفلبين والهند ، تشير الدراسة الى أنه من المعروف أن عددا كبيرا من المتخصصين يهاجرون نحو الشرق الأوسط ، وان كانت الاحصاءات في هذا المجال غير متوفرة .

٧١ - وردت في دراسة وضعتها منظمة الصحة العالمية (HMD/76/4) بيانات جديدة بشأن هجرة الموظفين في الميدان الطبي . فقد أوضحت هذه الدراسة أنه من مجموع ٣٤١٨ طبيب من البلدان النامية يعملون في بلدان نامية أخرى ، كانت نسبة ٦٤ في المائة من آسيا ، و ٢٧ في المائة من أفريقيا ، و ٩ في المائة من أمريكا اللاتينية . وتبين الدراسة كذلك أن هذا النمط من الهجرة كان في معظمه ، بين مختلف المناطق ، أكثر من كونه أقاليميا . وثمة جانب آخر يثير الاهتمام ورد في هذه الدراسة وهو مدى اعتماد بعض المناطق (أو الأقاليم الفرعية) على بعض فئات المهارات من البلدان النامية" (TD/B/C.6/AC.4/8 ، الفقرة ٣٤) . وفي غرب آسيا ، على سبيل المثال ، بلغت نسبة الأطباء المهاجرين ٦٥ في المائة تقريبا من عدد الأطباء المحليين وكان من بين هؤلاء ٧١ في المائة من رعايا بلدان نامية أخرى . وفي أفريقيا ، يشكل الأطباء الأجانب ٨٥ في المائة من العدد المحلي ، ومن بين هؤلاء ٤٧ في المائة أصلهم من البلدان النامية .

Digitized by UN Library Geneva

٧٢ - ومن الواضح أن هذه الأرقام القليلة تساعد في توضيح أن " الطلب على القوى العاملة الماهرة قد ارتفع بصورة سريعة في البلدان النامية التي تشهد حالة من النمو الاقتصادى المرتفع . ولئن كانت حركة انتقال أشخاص من دول امريكا اللاتينية الى فنزويلا ، وانتقال هنود ومصريين الى المملكة العربية السعودية ، وعراقيين وباكستانيين الى ايران غير جديدة ، فان ثمة اتجاه الآن الى تزايد حركة الانتقال هذه . ففي امريكا اللاتينية ، على سبيل المثال ، تحصل الهجرة بين بلدان المنطقة أبعادا كبيرة ، وتتألف الهجرة من البلدان الفقيرة الى الدول الأكثر نموّا ، الى حد كبير من العاملين المؤهلين (E/CN.5/545 ، الفقرة ٨) .

باء - الأساس المفاهيمي للتعاون

٧٣ - تنطوى هذه الاتجاهات على دوافع تحث على البحث جدّيا عن أشكال جديدة من التعاون فيما بين البلدان النامية المصدرة منها للمهارات والمستوردة لها . ويمكن ملاحظة السبب المنطقي وراء هذا في ظهور فوائض كبيرة ، في السنوات الأخيرة ، في العدد المتوافر محليا من القوى العاملة الماهرة في بعض البلدان النامية ومن الموارد القابلة للاستثمار (ومن ثم الطلب على المهارات) في بلدان أخرى .

١ - التقدم المحرز في ميدان المهارات

٧٤ - يمكن تكوين فكرة عن التوسع الكبير الذى جرى في موارد البلدان النامية من القوى العاملة الماهرة باستعراض أرقام التوسع التعليمي خلال الفترة ١٩٥٠ - ١٩٧٢ ، وهي الأرقام التي جمعتها أمانة الاونكتاد (٢٧) . وتبين هذه الأرقام أن مجموع الأعداد المقيدة في جميع مستويات التعليم (أى المستويات من الأول الى الثالث) بالبلدان النامية على مدى الاثنتي عشرة سنة الماضية ، ازداد تقريبا بمقدار أربعة أضعاف ، من ٧٣ مليون الى ٢٨٤ مليون ؛ أو من نصف مجموع المقيدين بالتعليم في البلدان المتقدمة النمو في عام ١٩٥٠ الى مستوى فاق في عام ١٩٧٢ ما لدى البلدان المتقدمة النمو .

٧٥ - " ومع ذلك ، فان أرقام النمو الشامل هذه (مع كبرها ان جاز التعبير) ، لا تعطي انطباعا وافيا عن الانفجار الحقيقي الذى حدث في سجل المقيدين في المستوى الثالث أو ما فوقه في التعليم . فقد كان عدد الطلاب في المستوى الثالث في جميع البلدان النامية في عام ١٩٥٠ لا يتجاوز ٩٣٠٠٠ ، أى ما يعادل ١٠ في المائة من المجموع العالمي . وبحلول عام ١٩٧٢ ، كان العدد قد ازداد بما يربو على ثمانية أضعاف - فبلغ ٧٦٠٠٠٠٠ وبلغت نسبة ذلك الى المجموع العالمي ٢٥ في المائة . ومن عام ١٩٨٠ ، يقدر أن يرتفع عدد الطلاب المقيدة أسماؤهم في مؤسسات التعليم

---

(٢٧) انظر TD/B/C.6/AC.4/8 ، الفقرتان ١٧ و ١٨ والجدول الأول .

Digitized by UN Library Geneva

العالمي في جميع البلدان النامية الى نحو ١٥ ٠٠٠ ٠٠٠ أو ما يقرب من نسبة ٣٠ في المائة من المجموع العالمي . ويمكن تقدير أهمية هذه الخطوة بصورة أفضل اذا ما ذكر أن هذه الأرقام تعد أعلى بمقدار ثلاثة أضعاف من مجموع المقيدين بهذا المستوى في جميع البلدان المتقدمة النمو ــ البلدان ذات الاقتصاد السوقي والبلدان الاشتراكية ــ في عام ١٩٥٠ ، بل أعلى بمقدار الثلثين من ذلك الرقم في عام ١٩٦٠".

٧٦ ــ ومن الواضح ، أن تدريب القوى العاملة المؤهلة هو بالتأكيد أحد القطاعات التي ضاقت فيه بسرعة الفجوة بين البلدان المتقدمة النمو والبلدان النامية .

٢ ــ ظهور فوائض في الموارد المتاحة للاستثمار وزيادة الطلب على القوى العاملة

٧٧ ــ في نفس الوقت الذى حدث فيه الانفجار التعليمي الذى جعل بعض البلدان النامية مورّدة فعلية أو محتملة للمهارات ، كانت بلدان أخرى داخل العالم النامي ، ولا سيما البلدان المصدّرة للبترول وتلك التي تشهد نموا سريعا في الصادرات ، تشهد ازديادا شديدا في مواردها من العملات الأجنبية منذ أوائل السبعينات . وشرع كثير من هذه البلدان في تنفيذ برامج انمائية طموحة لدرجة أن القيود الرأسمالية السابقة حلّ محلها نقص فعلي في المهارات ويتبين هذا التطور بوضوح من الاسقاطات المتعلقة بالقوى العاملة الماهرة في خططها الانمائية ، بالاضافة الى تقديرات مدى اعتمادها حاليا على المهارات المستوردة . وعلاوة على هذا ، فان ما تواجهه هذه البلدان من حاجة الى تنويع هياكل انتاجها في حدود أفق زمني ضيق (أى قبل أن ينضب مصدر دخلها الرئيسي وهو غالبا ما يكون الوحيد) وما تواجهه من نقص في القوى العاملة اللازمة لتحويل اقتصادها ، فان الفوائد التي تعود على هذه البلدان من الحصول السريع على القوى العاملة الماهرة (وهي رأس مال متجدد باستمرار) من البلدان النامية الأخرى ، سوف تكون فيما يبدو كبيرة .

٣ ــ وجوه التكامل من أجل التعاون

٧٨ ــ أدى التقاء الظاهرتين المترابطتين ــ فائض المهارات في بعض البلدان النامية وفائض الموارد المتاحة للاستثمار (يواكب ذلك الطلب على المهارات) في بلدان أخرى ، الى نشوء وجوه من التكامل بين فئتي البلدان على مستوى الموارد البشرية والموارد المتاحة للاستثمار التي يمكن استغلالها لفائدة الفئتين معا في اطار شكل ما من الترتيب التعاوني .

٧٩ ــ ومن أجل تقييم طبيعة وجوه التكامل هذه ، توصلت دراسة الاونكتاد الى أنه من المناسب تحليليا تقسيم البلدان النامية الى خمس فئات عريضة (TD/B/C.6/AC.4/8 ، الفقرة ٢١) :

Digitized by UN Library Geneva

أولا - بلدان ذات نواحي تكاملية قوية

ألف - بلدان فقيرة من حيث المهارات ولكنها غنية من حيث الموارد

باء - بلدان غنية من حيث المهارات ولكنها فقيرة من حيث الموارد

جيم - بلدان فقيرة من حيث المهارات وفقيرة من حيث الموارد

ثانيا - بلدان ذات نواحي تكاملية ضعيفة

دال - بلدان تحظى بالتوازن في المهارات والموارد

هاء - بلدان غنية من حيث المهارات ومن حيث الموارد

٨٠ - وقد يكون للفئتين الأخيرتين من البلدان (دال وهاء) أساس محدود نسبيا للتعاون في مجال تبادل المهارات : بيد أنه ، من ناحية اخرى ، كما تشير الدراسة ، "بلغت البلدان المعدودة في الفئات ألف وباء وجيم مرحلة أصبحت فيها امكانيات التعاون كبيرة حقا . ففي اطار هذه الفئات ، يبدو أن امكانيات التعاون في مجال تبادل المهارات بلغت أكبر حد لها بين بلدان الفئة ألف (الفقيرة من حيث المهارات والغنية من حيث الموارد)". ويبدو كذلك أن هناك امكانيات مشجعة للتعاون بين بلدان المجموعة جيم (الفقيرة من حيث المهارات ومن حيث الموارد) وتلك البلدان التي تنتمي للفئتين ألف وباء . وفي الحالة الأخيرة، قد يكون الترتيب الأمثل هو تنظيم نقل المهارات الى بلدان الفئة جيم - الفقيرة من حيث المهارات والموارد معا عن طريق برامج المساعدة التقنية التي تنفذ على أساس ثلاثي من قبل البلدان التي لديها فائض في المهارات بالاشتراك مع البلدان التي تملك موارد الاستثمار .

٨١ - وحتى الآن لم يتم بشكل ايجابي استكشاف هذه الامكانيات في مجال التعاون . وهذا يرجع الى حد كبير ، كما هو مبين في دراسة الاونكتاد ، الى الافتقار الكامل تقريبا الى

"أى تصور واضح ، سواء في المجال النظرى أو المجال التطبيقي ، لدرجة انه يمكن اعتبار تبادل الموارد المتاحة للاستثمار بالمهارات جزءا عاديا من التدفقات التجارية . فقد ظلت المفاهيم بشأن الانتاج والتجارة تقوم بصورة صارمة ولفترة طويلة ، على فكرة السلع بحيث كان لابد من توسيع هذا التصور حتى يشمل فكرة تبادل السلع والمال . وهكذا فان تصور تبادل المهارات بالسلع أو رأس المال قد بدأ حديثا جدا . بيد أنه من الصعب تصور أن أى تقسيم للعمل ، تقسيما فعالا حقيقة ، على الصعيد الدولي أو حتى على الصعيد الوطني ، يمكن الاضطلاع به دون أن توضع في الاعتبار ، لأغراض الانتاج والتجارة على السواء ، الفوائد المقارنة التي ينطوى عليها الأمر فيما يتعلق بانتاج رأس المال البشرى الذى يتمثل في تدريب العاملين المؤهلين (TD/B/C.6/AC.4/8، الفقرة ٢٥) .

Digitized by UN Library Geneva

جيم ـ المكاسب الممكنة عن التعاون

٨٢ ـ يبدو أن أهم مسألة في تقييم المزايا الممكنة للتعاون هي السؤال حول ما اذا كانت المكاسب الناتجة عن هذا التعاون ستوزع بطريقة عادلة بين مختلف البلدان المشتركة . وقد استخدمت معايير مماثلة لمناقشة ازالة العوائق المتبادلة أمام التجارة ومن أجل توسيع نطاق التكامل الاقتصادى فيما بين البلدان النامية . ولا تقل أهمية هذه المعايير حينما يتعلق الأمر بتبادل عوامل الانتاج ـ أى رأس المال والمهارات . ويبدو أن هناك أسسا بديهية كافية (مبنية على فكرة تكامل اقتصادات البلدان النامية) لافتراض أن البلدان النامية المصدرة منها للمهارات والمستوردة لها كلها تستفيد من وجوه التبادل هذا .

٨٣ ـ فبالنسبة للبلدان المصدرة للمهارات ، قد تكون مزايا التعاون هي على المدى القصير انفراج في حالة البطالة أو نقص العمالة ؛ توفير عملات أجنبية في شكل حوالات نقدية من المهاجرين بالخارج أو في شكل تحويلات رأسمالية بمقتضى اتفاق تعاوني ؛ مضاعفة الامكانيات التي يتيحها نظام التعليم الى أقصى حد ؛ وامكانية اقناع المهاجرين المؤهلين بالعودة الى وطنهم ، بما أن الهجرة داخل البلدان النامية تبدو في الجملة ، أنها تتم في اطار عقود محددة المدة . وعلاوة على ذلك ، فان الانتاجية الاجتماعية المحتملة لهؤلاء المهاجرين فيما اذا عادوا الى وطنهم ، ستتحسن بفضل ما اكتسبوه من بعض الخبرة وبفضل تطبيقهم لمهاراتهم في تنفيذ مشاريع في بيئة اجتماعية واقتصادية أكثر ملاءمة لظروف وطنهم الأصلي .

٨٤ ـ وتستفيد البلدان المستوردة للمهارات كذلك من هذا التعاون الذى سيتيح لها امكانية الحصول على القوى العاملة الماهرة بشروط أفضل كثيرا مما هي عليه في البلدان المتقدمة النمو حيث تكون كلفة مثل هؤلاء العاملين ذوى المؤهلات عالية جدا ؛ واستخدام عاملين ذوى خبرة ومستأنسين أكثر بنظامها الاقتصادى ولربما بثقافتها ؛ والاستفادة من مجموعة أكبر من الخيارات في انتقاء المهارات وبلدان مصدرها ؛ وأهم من ذلك ، تأمين توفير عاملين مؤهلين يستعان بهم لأمد طويل .

دال ـ بعض مسائل السياسة

٨٥ ـ لاستغلال هذه المزايا استغلالا كاملا ، حددت دراسة الاونكتاد عددا من التدابير التي يمكن الأخذ بها وهي تدابير تقوم على الفكرة التي ترى أنه من السذاجة نوعا اعتقاد أنه يمكن ، في الاقتصادات التي تضعف فيها الصلات الداخلية المشتركة ، توقع ظهور نظام تلقائي وحتمي للتبادل وتفرضه الضرورة الاقتصادية " . بل ان هذا النظام يجب أن ينبني على عمل مدروس يضطلع به البلد النامي ، على الصعيدين الوطني والجماعي معا . وقد أجملت الدراسة أربعة مجالات عريضة تتطلب اهتماما خاصا .

Digitized by UN Library Geneva

١ - تعيين مجالات محددة للتعاون

٨٦ - تعتبر مناقشة جميع هذه المجالات خارج نطاق هذا البحث . بيد أنه يمكن هنا ادراج بعض المجالات الرئيسية .

٨٧ - يبدو أن الأمر يتطلب ، أولا وقبل كل شيء ، الانتقال سريعا نحو تقسيم جديد للعمل في انتاج المهارات بين البلدان النامية . وهذا سوف يستلزم نهجا مبنيا على التخطيط والتنسيق أكثر من ذى قبل ، ازاء سياسات التعليم والقوى العاملة في البلدان النامية ، بحيث يتسنى تنظيم الاستثمار في التعليم (انتاج المهارات) ونقل المهارات (التبادل في مجال المهارات) على أساس المزايا المقارنة ، على المستوى الاقليمي أو دون الاقليمي .

٨٨ - وسوف تكون الترتيبات اللازمة لنشر المعلومات بصورة أفضل مجالا آخر للتعاون . ويمكن انشاء الآليات المؤسسية المناسبة مثل مصارف البيانات ، أو مجموعات مشتركة من الأيدى العاملة لاتاحة التبادل الدورى للمعلومات ، على أساس ثنائي أو متعدد الأطراف ، بشأن منافذ العمالة والاستثمار داخل العالم النامي .

٨٩ - وتدعو الحاجة كذلك الى اتخاذ تدابير لخلق صلات داخلية ملائمة بين مختلف الوحدات الوطنية المعنية باتخاذ القرارات في قطاعي التعليم والقوى العاملة . وهذه يمكن أن تتبعها جهود تعاونية مشتركة بغية اقامة مؤسسات مشتركة للبلدان النامية في هذين القطاعين .

٩٠ - وعلاوة على ذلك يمكن للبلدان النامية أن تشترك في الاضطلاع بمجموعة واسعة من الأنشطة المتعلقة بالتدريب أثناء العمل والتعليم بعد المدرسة . وثمة الآن عدد من هذه البلدان حيث تقدمت فيها مختلف قطاعات الأنشطة الاقتصادية والتقنية الى درجة أن رعايا بلدان نامية أخرى يستطيعون الحصول ، بتكلفة أقل كثيرا ، على تدريب أثناء العمل أكثر تكيفا مع احتياجاتها .

٩١ - وبالامكان تنظيم شكل من التعاون في مجال تبادل المهارات ، المفيد بصفة خاصة ، عن طريق وضع برامج للتعاون التقني مصممة خصيصا لذلك ، تديرها وتمولها البلدان النامية ذاتها في اطار برنامج عمل بوينس أيرس لتعزيز وتنفيذ التعاون التقني فيما بين البلدان النامية (٢٨) . ويمكن لهذه الترتيبات أيضا أن تدعم وتعزز وكالات الخبرة الاستشارية في الخدمات المهنية وهي الوكالات التي تمتلكها وتسيطر عليها البلدان النامية ، وذلك بتقديم المعاملة التفضيلية في تنفيذ برامج التنمية . وعلاوة على ذلك ، فان اضفاء الطابع الوطني المحلي على هذه الخدمات وعملية جعلها أكثر ملاءمة لاحتياجات البلدان النامية سوف يتيح نطاقا أوسع للتعاون والتبادل فيما بين هذه البلدان .

---

(٢٨) مؤتمر الأمم المتحدة للتعاون التقني فيما بين البلدان النامية (منشورات الأمم المتحدة رقم المبيع : E.78.II.A.11 مع التصويب) الباب الأول ، الفصل الأول .

Digitized by UN Library Geneva

٢ - المعاملة بالمثل والترتيبات التفضيلية في تبادل المهارات

٩٢ - ان تعيين مجالات محددة للتعاون ، يجب تصوره ، مهما كانت الحال في اطار أوسع من التعاون ، كما هو الشأن في حالة انشاء اتحاد جمركي أو في حالة التكامل الاقتصادي ، وهذا التعاون يتألف من الفكرتين التاليتين : (أ) المعاملة بالمثل في مجال التبادل فيما بين البلدان المتعاونة ؛ (ب) والمعاملة التفضيلية للبلدان النامية في هذه المبادلات في مواجهة تلك البلدان المتقدمة النمو .

٩٣ - وهكذا ، اذا ما شاركت البلدان النامية التي تتميز بأن لديها فائضا في المهارات وبأنها فقيرة في الموارد ، في مشروع يشجع على تنقل المهارات على أساس تفضيلي الى بلدان نامية أخرى (غالبا ما تكون غنية من حيث الموارد - فقيرة من حيث المهارات) ، فسوف يغدو معقولا أن يتوقع المرء أن البلدان المستفيدة تود أن يكون ردّها بالمساهمة في التوزيع العادل للمكاسب : إما مباشرة بالنسبة الى تكاليف الاستثمار التي تتكبدها البلدان المصدرة في انتاجها هذه المهارات ، أو عن طريق نقل ملائم للموارد ، في شكل قروض أو منح دولية حكومية ؛ أو بصورة بديلة ، بالاشتراك في المشاريع المشتركة التي تؤخذ فيها بعين الاعتبار نواحي التكامل في موارد تلك البلدان لكي يتم استغلالها بصورة أكمل . وقدمت مقترحات فعلا في هذا الاتجاه في مختلف محافل الأمم المتحدة (٢٩) ، وقامت الاونكتاد بفحصها في مختلف الدراسات التي قدمت الى اجتماع فريقه الدولي الحكومي الذى عقد في مطلع عام ١٩٧٨ (٣٠) .

٣ - المعايير المتفق عليها التي تحكم تشغيل العاملين من البلدان النامية

٩٤ - يمكن للبلدان النامية أيضا أن تقوم بعمل متفق عليه لتنسيق كيفيات وشروط العمالة في البلدان النامية المضيفة . وهذا موضوع قلّ من يعرفه وقد أجريت دراسة مفصّلة في هذا الموضوع وتم فيها وضع اتفاقات نمطية عن العمالة والمرتبات وأمن المهاجرين في المناطق النامية .

---

(٢٩) انظر ، على سبيل المثال ، خطاب صاحب السمو الملكي ، (الأمير حسن بن طلال ولي عهد الأردن ، في الدورة الثالثة والستين لمؤتمر العمل الدولي ، المحضر المؤقت برقم ١٤ ، الصفحتان ١٤/٤ و ١٤/٥) ؛ انظر كذلك الاونكتاد ، (TD/B/C.6/AC.4/10:TD/B/C.6/28) المرجع المذكور ، وبصفة خاصة الفقرتين ٧٠ (ز) و (م) .

(٣٠) انظر الاونكتاد ، (TD/B/C.6/7) ، الفصل الثالث ، الصفحات ٣٨ الى ٥٠ ؛ الاونكتاد (TD/B/C.6/AC.4/2) ، والاونكتاد ، (TD/B/C.6/AC.4/7) .

Digitized by UN Library Geneva

٤ - الأساليب المؤسسية للتعاون

٩٥ - متى جمعت كل هذه التدابير مع غيرها مما لم يذكر هنا وهي كثيرة ، يغدو من الصعب تصور امكانية تحقيق التعاون الفعال دون انشاء آليات مؤسسية مناسبة لمعالجة المهام المقبلة . وقد ظهرت الى الوجود فعلا أثناء العقود الماضية ترتيبات مؤسسية عديدة على الأصعدة الاقليمية ، ودون الاقليمية والقطاعية ، فيما بين البلدان النامية ، وكان من بين ما أضيف اليها في الآونة الأخيرة ، نقل واستحداث مراكز التكنولوجيا . ويبدو من الواضح أنه من الضرورى اتخاذ ترتيبات مؤسسية مماثلة في قطاع المهارات اذا ما كان المراد هو مواصلة التقدم المحرز على طريق تبادل المهارات .

٩٦ - وسوف يتوقف اختيار وتصميم أى شكل خاص ، دون شك ، على مدى المرونة المرغوب فيها ، وعلى طبيعة المسائل المزمع معالجتها ، وادراك الأطراف المعنية للمصالح المشتركة ، وعلى درجة التزامها السياسي ، ومستوى القدرة التي يمكن استغلالها بطريقة مشتركة (٣١) وقد يبدو عدد من الأشكال الممكنة صالحا للتطبيق في حالات مختلفة ، تتراوح ما بين : (أ) التعاون الثنائي بين كل بلدين من البلدان ؛ (ب) التعاون على الصعيد الاقليمي أو دون الاقليمي فيما بين مجموعات أو مجموعات فرعية من البلدان النامية ؛ (ج) التعاون الأقاليمي أو المتعدد الأطراف الذى تشترك فيه تجمعات كبيرة من البلدان النامية .

٩٧ - ويمكن الانتفاع بكل هذه الترتيبات المختلفة سواء على أساس فردى أو جماعي للمساعدة في وضع اطار جديد للتعاون . وهكذا يبدو أن ثمة حاجة الى دراسة صلاحية مختلف الاقتراحات بشأن التعاون في ميدان المهارات على غرار ما اقترحه فريق الاونكتاد من الخبراء الحكوميين المعني بالنقل العكسي للتكنولوجيا (انظر ما توصل اليه الفريق من " نتائج وتوصيات متفق عليها " الفقرة ٣ في المرفق الثاني أدناه ، وعلى غرار ما اقترحت الدراسة التي أجرتها أمانة الاونكتاد بشأن هذا الموضوع (انظر TD/B/C.6/AC.4/8 ، الفرع جيم) .

---

(٣١) فرانسيسكو ر . ساجاستي ، " الاعتماد على الذات على الصعيد التكنولوجي والتعاون فيما بين بلدان العالم الثالث " ؛ (World Development) ، ١٩٧٦ ، المجلد ٤ ، العددان ١٠/١١ ، الصفحات ٩٣٩ الى ٩٤٦ .

Digitized by UN Library Geneva