الهجرة الدولية والتنمية في بلدان الإسكوا:

التحديات والفرص

© Tom Wang - Fotolia.com

الاسكوا

الأمم المتحدة - اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا

الاسكوا
الأمم المتحدة - اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا

الهجرة الدولية والتنمية في بلدان الإسكوا:

التحديات والفرص

الأمم المتحدة
نيويورك، 2011

A/ESCWA/SDD/2011/Technical Paper.5
11-0250

ملاحظة: أعدّ هذه الدراسات فريق من المستشارين والآراء الواردة فيها ليست بالضرورة آراء الأمم المتحدة.

تمهيـد

أصبح من المسلَّم به على نطاق واسع أن وضع السياسات والأنشطة لتعظيم منافع الهجرة والتقليل من آثارها السلبية يتطلب دمج مسائل الهجرة الدولية في استراتيجيات التنمية؛ وعلى وجه الخصوص في الاستراتيجيات المبنية على الأدلة، مثل استراتيجية الحدّ من الفقر. فمن شأن ديناميكية الدمج هذه أن تعزز التنمية وتزيد من فعاليتها، ويمكن تصميم سياسات للهجرة والتنمية مع الأخذ في الاعتبار العلاقة المتبادلة بينهما.

يهم موضوع الهجرة أكثر من بلد، ولكلّ بلد أولويات وأهداف مختلفة. ولذا يتحتم على البلدان المرسلة والمستقبلة التعاون في جمع الإحصاءات التفصيلية عن الحراك البشري، وكذلك في وضع تدابير فعّالة لتنظيم الهجرة وتوحيد تنفيذ هذه التدابير. وتشير التجارب إلى أن من مصلحة كل من البلدان المرسلة والمستقبلة، والمهاجرين أنفسهم، أن يكون هناك تشاور ونقاش بشأن الأهداف والمصالح المشتركة بين الأقاليم وبين بلدان الإقليم ذاته، كما في حالة بلدان مجلس التعاون الخليجي وبلدان جنوب شرق آسيا. والتحاور بين الأقاليم وسيلة بنّاءة لتمكين الدول من وضع تدابير منسّقة لإدارة الهجرة. وقد مكّنت عمليات التشاور الإقليمي في جميع أنحاء العالم خلق فهم أفضل لظاهرة الهجرة، وبناء توافق في الآراء، وتمكين القدرات اللازمة لإدارتها، والتشابك والتعلم من الخبرات المتبادلة والتأثير في عملية صنع السياسات.

وعلى صعيد منطقة الإسكوا، تملك الهجرة الدولية إمكانية ضخمة للمساهمة في عملية التنمية. فبلدان مجلس التعاون الخليجي بعض أهم البلدان المستقبلة للعمالة الوافدة في العالم، سواء من حيث الأعداد المطلقة أو من حيث نسبة هذه العمالة إلى مجموع السكان. ويشكل العمال الوافدون جزءاً أساسياً من قوة العمل في هذه البلدان ويساهمون في نموها الاقتصادي. وهم يساهمون أيضاً في تحويل كميات كبيرة من الأموال إلى اقتصادات بلدانهم الأصلية. وتفيد التقارير أن أعداداً متزايدة من هؤلاء هم من ذوي المهارات الرفيعة ويمكنهم تطوير المهارات في أوطانهم. وبالنظر إلى الفرص المتاحة في مختلف بلدان مجلس التعاون الخليجي وقربها الجغرافي من بلدان المنطقة غير النفطية والثقافة المشتركة بين الجانبين، فإن أعداداً كبيرة تنتقل من الأخيرة إلى الأولى للعمل وتحقيق حياة أفضل. وبالإضافة إلى ذلك، هناك هجرة موازية من البلدان غير النفطية إلى أوروبا وأمريكا الشمالية.

ولتدفقات الهجرة تأثير هام على التنمية. ويقدر البنك الدولي أن كلاً من لبنان ومصر يتلقيان حوالي 7 مليارات دولار من التحويلات في عام 2009، ما جعلهما في قمة البلدان العشرين المتلقية للتحويلات في العالم. أما التحويلات إلى كل من الأردن ولبنان، فتشكل 20 في المائة و25 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي على الترتيب.[1] غير أن كثيراً من المهاجرين هم من ذوي المهارات العالية. فعلى سبيل المثال، ما يقرب من 50 في المائة من المهاجرين المصريين إلى بلدان منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي يحملون شهادات تعليم عالٍ.[2]

هكذا توفر الهجرة فرصاً للتنمية وتشكل مخاطر عليها في آن، إذ يواصل المهاجرون تطوير مهاراتهم وتطوير شبكات الاتصال بين بلدان المقصد وبلدانهم الأصلية، لكنهم قد يحرمون الأخيرة من مهاراتهم. وفي الوقت الحاضر، يصعب تحديد تأثير الهجرة على التنمية في المنطقة، إذ أن البيانات غير موثوق بها، ولا تساعد واضعي السياسات على إجراء تحليل سليم، أو توقعات ذات معنى تؤدي إلى سياسات مناسبة.[3] فهناك حاجة إلى بذل جهد موحد لجمع البيانات المحسّنة ونشرها وتحليلها. وعلاوة على ذلك، تشارك البلدان الأعضاء في الإسكوا في عدد من عمليات التشاور الإقليمي الجارية، لكنها تفتقر إلى حوارات بينية تتيح الوصول إلى نهج إقليمي للتعاون في إدارة الهجرة والتنمية. ففي الوقت الراهن، سياسات الهجرة أحادية الجانب وهي تنفذ دون النظر في تأثيرها على مسارات التنمية في كل من البلد المرسل والمستقبل.

ولتسليط الضوء على أهمية ترابط المسارات بين الهجرة والتنمية، عملت الأمم المتحدة على تخصيص موارد مالية لتمويل مشروع "تعزيز القدرات الوطنية للتعامل مع الهجرة الدولية: تعظيم فوائد التنمية وتخفيف الآثار السلبية". ويقضي المشروع أن تقوم كل لجنة

من اللجان الإقليمية للأمم المتحدة بإعداد دراسة تركز على عنصرين اثنين من عناصر الهجرة الدولية المترابطة: (أ) الترتيبات المؤسسية القائمة للهجرة والمهاجرين، والسياسات الوطنية المتعلقة بهما وبصلات المهاجرين مع أوطانهم؛ (ب) قضايا السياسات الرئيسية بشأن الهجرة الدولية، مثل نوع الجنس والفئة العمرية؛ وديناميات وآثار التحويلات المالية على كل من البلدان المستقبلة والمرسلة؛ وهجرة العمالة المؤقتة، بما في ذلك الهجرة الدائرية وهجرة ذوي المهارات العالية؛ ودور الجماعات العابرة للدول في تعزيز التنمية؛ والتزام البلدان بالصكوك الدولية المتعلقة بحقوق الإنسان؛ وآليات التعاون والتنسيق. في هذا السياق، أعدت اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا (الإسكوا) هذه الدراسة، التي اعتمدت في صيغتها النهائية خمس بحوث نوعية تشكل بمجملها تقريراً إقليمياً بعنوان: «الهجرة الدولية والتنمية في بلدان الإسكوا: التحديات والفرص". والبحوث الخمسة هي:

(أ) سياسات البلدان الأعضاء في الإسكوا في مجال الهجرة الدولية؛
(ب) القضايا الأساسية للهجرة الدولية والتنمية في منطقة المشرق العربي وبلدان مجلس التعاون الخليجي: هجرة الأيدي العاملة؛
(ج) التحويلات المالية للمهاجرين وأثرها على التنمية في بلدان المشرق العربي الأربعة: الأردن، ولبنان، والجمهورية العربية السورية، ومصر؛
(د) قضايا أساسية حول الهجرة الدولية والتنمية: الجماعات العابرة للدول والتنمية؛
(هـ) هجرة الأدمغة والكفاءات في المشرق العربي.

وبهدف تسليط الضوء على الأهمية التي تحتلها العلاقة بين الهجرة والتنمية وعلى أهمية الحوار الإقليمي بين البلدان المرسلة والبلدان المستقبلة وأهمية معالجة قضايا نقص البيانات وتوحيد المفاهيم، أضيف فصل بعنوان الهجرة الدولية والتنمية: تمهيد وإضاءات.

المحتويات

تمهيد.....ج

الفصل

أولاً–الهجرةالدوليةوالتنمية:تمهيدوإضاءات.....1

ألف– قضايا محورية وأساسية في مسألة الهجرة 4
باء– استنتاجات.....5

ثانياً– سياسات البلدان الأعضاء في الإسكوا في مجال الهجرة الدولية.....7

ألف– سياسات الهجرة وأثرها على التنمية: مسح مرجعي 9
باء– سياسات الهجرة في البلدان الأعضاء في الإسكوا.....12
جيم– الممارسات الجيدة في مجال الهجرة والفجوات في النظم الحاكمة للهجرة في البلدان الأعضاء في الإسكوا 27
دال– خلاصة.....28

ثالثاً–القضايا الأساسية للهجرة الدولية والتنمية في منطقة المشرق العربي وبلدان مجلس التعاون الخليجي (هجرة الأيدي العاملة).....31

ألف– نوعية البيانات والإحصاءات الخاصة بالهجرة الدولية 35
باء– اتجاهات الهجرة وديناميكاتها.....35
جيم– خلاصة 43

رابعاً– التحويلات المالية للمهاجرين وأثرها على التنمية في بلدان المشرق العربي الأربعة:
الأردن والجمهورية العربية السورية ولبنان ومصر.....45

ألف– التحويلات في بلدان المشرق العربي.....48
باء– أهمية التحويلات على مستوى الاقتصاد الكلي (الماكرو).....53
جيم– الآثار الاقتصادية والاجتماعية للتحويلات.....54
دال– التجارب الحسنة.....57
هاء– خلاصة.....58

خامساً– الجماعات العابرة للدول والتنمية.....59

ألف– السياسات الوطنية بشأن الجماعات العابرة للدول.....62
باء– المجموعات العابرة للدول والتنمية الاقتصادية: لبنان نموذجاً.....62
جيم– المجموعات العابرة للدول والتنمية الاجتماعية: لبنان نموذجاً.....65
دال– نقل المعرفة إلى الوطن الأم عبر المهاجرين.....66
هاء– أفضل الممارسات في المنطقة.....67
واو– خلاصة.....67

سادساً– هجرة الأدمغة والكفاءات في المشرق العربي.....69

ألف–حجم هجرة الأدمغة والكفاءات السورية.....72
باء– أسباب هجرة الكفاءاتً.....72
جيم–الآثار الإيجابية لهجرة الكفاءاتً.....74
دال–الآثار السلبية لهجرة الكفاءات.....75
هاء– إمكانيات استقطاب عودة الأدمغة والكفاءات المهاجرة.....76
واو–خلاصة.....77

سابعاً–الاستنتاجات.....79

ثامناً–التوصيات.....81

الحواشي.....83

الملحقات.....89

المراجع.....93

قائمة الجداول

1– المهاجرون في كندا (فوق 15 سنة) وفقاً للدولة المرسلة والمستوى الدراسي، 2001.....10
2– رؤية حكومات الدول العربية لمستوى الهجرة الوافدة عام 2005.....17
3– تدفق العمالة الوافدة لبلدان مجلس التعاون الخليجي خلال الفترة، 1960–2005.....20
4– نسبة الوافدين إلى إجمالي عدد السكان وإلى إجمالي قوة العمل في بلدان مجلس التعاون الخليجي.....25
5– توزيع المهاجرين من بلدان المشرق العربي وبلدان مجلس التعاون الخليجي إلى بلدان منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي حسب بلد الميلاد، 2000.....36
6– توزيع المهاجرين من عمر 15 سنة فأكثر إلى بلدان منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي حسب فئة العمر وبلد الميلاد، 2000.....36
7– توزيع المهاجرين من عمر 15 سنة فأكثر من بلدان المشرق العربي وبلدان مجلس التعاون الخليجي إلى بلدان منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي حسب الحالة التعليمية، 2000 و2009.....36
8– توزيع المهاجرين من عمر 15 سنة فأكثر من بلدان المشرق العربي وبلدان مجلس التعاون الخليجي في منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي حسب مدة الإقامة وبلد الميلاد، 2000.....37
9– توزيع الوافدين المقيمين في بلدان المشرق العربي وبلدان مجلس التعاون الخليجي حسب بلد الإقامة ونسبة الإناث ومعدل الهجرة، 2005.....39
10– توزيع المهاجرين في أقاليم العالم الرئيسية، بلدان المشرق العربي، وبلدان مجلس التعاون الخليجي، وبلدان منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي حسب النوع الاجتماعي 1990–2005.....39
11– توزيع المهاجرين 15 سنة فأكثر من بلدان المشرق العربي وبلدان مجلس التعاون الخليجي في بلدان منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي حسب النوع الاجتماعي، 2000.....40
12– توظيف المهاجرين (15–64 سنة) من بلدان المشرق العربي وبلدان مجلس التعاون الخليجي في بلدان منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي حسب مستوى التعليم وبلد الميلاد في عامي 2000 و2009.....41
13– إجمالي قوة العمل وقوة العمل الوافدة في بلدان مجلس التعاون الخليجي حسب النوع الاجتماعي.....42
14– التحويلات السنوية عبر القنوات الرسمية في الأردن والجمهورية العربية السورية ولبنان ومصر، 1990–2009.....48
15– التحويلات الخارجة من الأردن والجمهورية العربية السورية ولبنان ومصر عام 2008.....49

16- التحويلات الواردة والخارجة لكل من الأردن والجمهورية العربية السورية ولبنان ومصر، 2008.....49
17- توزيع التحويلات الواردة إلى الأردن والجمهورية العربية السورية ولبنان ومصر من مناطق العالم.....50
18- التوزيع الجغرافي للتحويلات المصرية حسب بلد الإقامة 2000-2009.....50
19- تحويلات المغتربين المصريين من الخليج، 1999-2009.....50
20- التحويلات للفرد الواحد، لبنان، 2005.....51
21- مزايا ونقائص قنوات التحويل المختلفة.....52
22- فروع البنوك ومراكز تحويل الأموال، 2004.....52
23- مقارنة تكاليف التحويل.....52
24- نسبة التحويلات الرسمية إلى الناتج المحلي الإجمالي.....53
25- نسبة التحويلات الرسمية إلى صادرات السلع والخدمات.....53
26- نسبة التحويلات الرسمية إلى الواردات السلعية.....54
27- نسبة التحويلات الرسمية إلى العائدات السياحية.....54
28- نسبة التحويلات الرسمية إلى احتياطيات العملات الأجنبية.....54
29- نسبة التحويلات الرسمية إلى الاستثمار الخارجي المباشر.....55
30- نسبة التحويلات الرسمية إلى المساعدة الإنمائية الرسمية.....55
31- نصيب الفرد من التحويلات الرسمية 1985-2008.....56
32- نسبة التحويلات الرسمية إلى الاستهلاك النهائي للأسر.....56
33- المشروعات التي أنجزتها جمعية الهجرة والتنمية في المغرب.....58
34- تحويلات المغتربين اللبنانيين.....63
35- الصادرات اللبنانية والدخل القومي.....64

قائمة الأشكال

1- ألف- الدول العشرون الأولى من حيث القيمة المطلقة للتحويلات المتلقاة، 2007.....11
1- باء- الدول العشرون الأولى من حيث نسبة التحويلات المتلقاة للناتج المحلي الإجمالي، 2006.....11
2- الهجرة الوافدة والخارجة وصافي الهجرة في الأردن، 1990-2004.....19
3- تحويلات المغتربين الأردنيين خلال الفترة، 1961-2004.....19
4- المهاجرون من بلدان المشرق العربي وبلدان مجلس التعاون الخليجي إلى بلدان منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، 1998-2007.....37
5- تقدير أعداد المهاجرين في بلدان المشرق العربي وبلدان مجلس التعاون الخليجي حسب بلد الإقامة، 1990-2010.....38
6- نسبة النساء العاملات الوافدات إلى إجمالي العمال الوافدين في بلدان مجلس التعاون الخليجي والعالم، 2005.....40
7- نسبة العاملين الأجانب في قوة العمل في بلدان مجلس التعاون الخليجي، 1985-2000.....41
8- تطور التحويلات في الأردن والجمهورية العربية السورية ولبنان ومصر بين عامي 1990 و2009.....59
9- البلدان الأكثر تلقياً للتحويلات، 2007.....49
10- مقارنة التحويلات الرسمية للفرد الواحد، 2005.....51
11- التحويلات للفرد الواحد، الأردن، بين عامي 2005 و2007.....51
12- التحويلات للفرد الواحد، الجمهورية العربية السورية، بين عامي 2005 و2008.....51
13- مقارنة التحويلات الرسمية وغير الرسمية، 2008.....52

قائمة الأطر

1- نظام الكفيل.....22
2- نبذة عن بعض الاتفاقيات التي عقدتها بلدان الإسكوا في مجال الهجرة وانتقال العمالة.....27

أولاً

الهجرة الدولية والتنمية: تمهيد وإضاءات

© Tom Wang - Fotolia.com

الهجرة الدولية والتنمية: تمهيد وإضاءات(*)

(*) أعدّ هذا البحث السيد منذر الشرع.

مقدمة

يحتلّ موضوع الهجرة الدولية وعلاقتها بالتنمية في كل من البلدان المرسلة والبلدان المستقبلة مكانةً بارزةً في المحافل الدولية، فقد أصبح عرفاً اجتماع الحكومات في المنتدى العالمي حول الهجرة والتنمية الذي يعقد سنوياً وتتم خلاله مناقشة كيفية إدارة الهجرة بحيث تعود بالفائدة على جميع الأطراف الفاعلة المعنية (أي البلدان المرسلة والبلدان المستقبلة والمهاجرين أنفسهم). وكان موضوع "إدماج الهجرة الدولية في استراتيجيات التنمية لصالح الجميع" المحور الرئيسي للمنتدى العالمي حول الهجرة والتنمية الذي عقد عام 2009. ومن النتائج الرئيسية لمناقشات المنتدى الاعتراف بأن آثار الهجرة على التنمية معقدة ومتعددة القطاعات والاتجاهات، وتؤثر بطرق مختلفة على المستويين الجزئي والكلي للتنمية. فعلى سبيل المثال، يمكن أن تؤدي هجرة الأفراد ذوي المهارات العالية إلى تحقيق مستويات عالية من التحويلات المالية التي تساعد على الحدّ من الفقر في بلد ما، لكن هذه التحويلات، إن لم تُحْسَن إدارتها، يمكن أن تكون لها تأثيرات سلبية على الإنصاف داخل المجتمعات وفيما بينها.

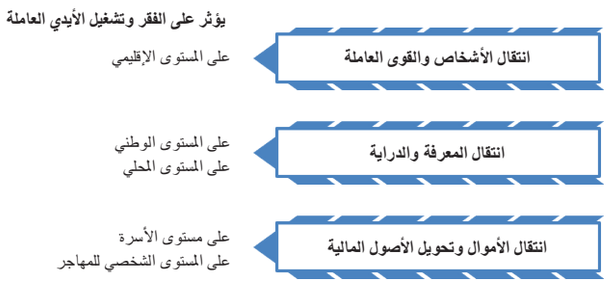
1. إدماج الهجرة والتنمية

إن العلاقة بين الهجرة والتنمية مترابطة بشكل قوي في منطقة الإسكوا، وأصبح الحديث عن ضرورة إدماج الهجرة الدولية في الجهود التنموية للدول المعنية بهذه الظاهرة يستقبل بترحيب واهتمام من الدول المرسلة والدول المستقبلة على حد سواء. وتجدر الإشارة في هذا السياق إلى ثلاثة أنواع من الانتقالات تنطوي عليها الهجرة الدولية، هي[1]:

(أ) انتقال العاملين المهاجرين أنفسهم، بما ينطوي عليه ذلك من تغيير في حجم السكان، وحجم قوة العمل. ويمكن لانتقال العمالة أن يخفض معدل البطالة في الدول المرسلة، وأن يسد عجزاً في قوة العمل في الدول المستقبلة. ولكن يمكن أن يتسبب في تفتيت شمل العائلات في الوطن الأم من ناحية، وأن يشكل ضغطاً على الخدمات الأساسية والبنية التحتية في الدول المستقبلة نتيجة للزيادة السكانية التي تترتب عليها من ناحية أخرى؛

(ب) انتقال الخبرات والمعارف، فحيثما تحرك الأفراد تتحرك معهم الأفكار والمعارف المكتسبة، كما أنهم يكتسبون مهارات وأفكاراً جديدة من الخارج. لذا تنطوي حركة المهاجرين على حركة ضمنية لـ "رأس المال المعرفي" وبخاصة عند عودة المهاجرين إلى أوطانهم. ولكن قد تؤدي إلى حرمان البلدان المرسلة من خبرات ومهارات مهمة، ما يؤثر سلباً على قدراتها التنافسية، ويمكن تخفيف هذا الأثر السلبي بإبقاء الروابط مع الوطن الأم للاستفادة من تلك الخبرات والتقانات المكتسبة؛

(ج) انتقال الأموال، فتحويلات العاملين في الخارج تلعب دوراً مهماً في حياة بقية أفراد عائلاتهم، كما تؤدي دوراً استثمارياً أحياناً. ولكن من ناحية أخرى، يمكن أن تفاقم هذه التحويلات معدلات التضخم وتزيد من الفوارق بين الجهات التي تستفيد منها وتلك التي لا تستفيد منها[2]. ويمثل الشكل التالي عمليات الانتقال الثلاث التي أشير إليها وآثارها المحتملة.



2. البيانات والإحصاءات

أصبح من الواضح أن تحقيق نتائج إيجابية من الهجرة ليس تلقائياً، بل يتطلب نشاطاً وعملاً دؤوباً يمكن إنجازه من خلال وضع سياسات حكومية، كلية وقطاعية، واستناداً إلى بيانات إحصائية دقيقة وتفصيلية. ومن المسلَّم به الآن أن وضع السياسات وتنفيذها لتعظيم مساهمات الهجرة في التنمية والتقليل من آثارها السلبية يقتضي بالضرورة دمج مسألة الهجرة الدولية في الاستراتيجيات التنموية، وعلى وجه الخصوص، في الاستراتيجيات المبنية على الأدلة، مثل استراتيجية الحدّ من الفقر التي تتمحور حول توفير العمل اللائق وتعزيز الاستثمار في التنمية. فمن خلال إدماج دينامية الهجرة في هذه الأطر، يمكن تعزيز التنمية وزيادة فعاليتها.

وللبيانات الإحصائية أهمية كبرى في دعم جهود إدماج الهجرة في عملية التنمية، إذ أن توفر بيانات دقيقة وقابلة للمقارنة يشكل دعماً أساسياً لصياغة سياسات واقعية مبنية على القرائن. فعندما تكون الدول قادرة على الإجابة عن أسئلة مثل: من الذين ينتقلون؟ ومن أي بلد ؟ وأين يتجهون؟ وهل يعتزمون العودة أم لا؟ وما هي المهارات التي يمتلكونها؟ يصبح التقدير أو القياس الدقيق للتحديات التي تخلقها الهجرة والفرص التي تتيحها للتنمية ممكناً. ويمكن الحصول على هذه البيانات من خلال التعدادات والمسوح المتخصصة، كمسح التكاليف المعيشية للأسر أو مسوح القوى العاملة؛ كما من خلال الدراسات الاستقصائية للهجرة على وجه التحديد، أو من خلال المسوح الطولية لجمع البيانات[3]. ومن

الواضح أن توفر البيانات في مراحل تسبق إعداد السياسات المتكاملة يعمل على تسريع عملية التكامل المنشودة.

يجعل النقص الحالي في البيانات التعامل مع أسئلة أساسية في عملية التخطيط للتنمية أمراً صعباً وغير فعال. فالإجابة على تساؤلات تخصّ الطلب على الأيدي العاملة الماهرة، المهاجرة والوافدة، يتطلب توافر بيانات إحصائية عن حجم العرض من الأيدي العاملة، موزعة حسب المهنة أو مستوى المهارة. ومن المهم أيضاً توفر بيانات إحصائية عن معدل عودة المهاجرين، وعن حجم تدفقات الهجرة مقارنةً بتدفق الاستثمارات الخارجية. ويشكل غياب هذا النوع من البيانات عقبة أمام إجراء تحليل متكامل للاقتصاد العالمي، ويمنع من التعرف على آثار الهجرة على عملية التنمية، ومن الاعتراف بها كعامل من العوامل المرتبطة بالتنمية.

3. ضرورة التحاور والتشاور

لوضع تدابير فعالة تنظم انتقال الأشخاص وتوفر البيانات التفصيلية عن حراكهم، ولتعميم تنفيذ هذه التدابير، يتحتّم التعاون بين البلدان المرسلة والمستقبلة، فالعملية تنطوي على حراك بشري بين أكثر من بلد، ولكلّ أولويات وأهداف مختلفة. وقد أثبتت التجارب أن من مصلحة الجميع (البلدان المرسلة والمستقبلة والمهاجرين أنفسهم) التحاور ومناقشة الأهداف والمصالح المشتركة على المستوى الإقليمي وأيضاً بين الأقاليم. فالتحاور وسيلة بنّاءة لتمكين الدول من وضع تدابير منسّقة لإدارة الهجرة. وتوفر المنتديات غير الرسمية وغير الملزمة عمليات تشاور إقليمي تتشارك فيها الجهات المعنية المختلفة بقيادة الدول، وقد أثبتت من خلال المناقشات المفتوحة والحرة حول قضايا مثيرة للجدل نجاحاً في بناء الثقة بين بلدان ذات ملامح مختلفة فيما يتعلق بالهجرة. كما أدت عمليات التشاور الإقليمي في جميع أنحاء العالم إلى فهم أفضل لظاهرة الهجرة، كما ساهمت في بناء توافق في الآراء، وتمكين القدرات اللازمة لإدارة الهجرة في بلدان مختلفة، وفي تسهيل التشابك وتبادل الخبرات بين البلدان، وكذلك في التأثير في عملية صنع السياسات[4].

ومن أبرز المنابر التشاورية في المنطقة، وربما أحدثها، اللقاء الوزاري حول "الاستخدام الخارجي والعمالة التعاقدية للدول المرسلة والدول المستقبلة للعمالة في آسيا"، الذي عقد في أبو ظبي خلال يومي 21 و22 كانون الثاني/يناير 2008، وشارك فيه، بالإضافة إلى بلدان مجلس التعاون الخليجي جميعاً، كل من أفغانستان وبنغلاديش والصين والهند وإندونيسيا وماليزيا ونيبال وباكستان والفلبين وسنغافورة وسري لانكا وتايلند وفيت نام واليمن. وأُطلق على هذا اللقاء الوزاري اسم "حوار أبو ظبي". وقد أكد هذا اللقاء أن أفضل النتائج الاقتصادية والاجتماعية لحركة العمالة يتحقق من خلال: توفير العيش الكريم وظروف العمل الجيدة لجميع العمال؛ وحمايتهم من خلال سياسات وإجراءات تتسم بالشفافية، ومن ضمنها تلك المتعلقة بالاستقطاب والتوظيف، وذلك وفقاً للقوانين والإجراءات الوطنية في الدول المرسلة والمستقبلة؛ وتسهيل تحويل المدخرات؛ وبلورة إطار مشترك للتعاون يهدف إلى الاستفادة القصوى من مردود العمالة المتعاقدة المؤقتة. وبناءً عليه، قررت الدول المرسلة والمستقبلة طرح مبادرة تعاونية جديدة لمعالجة قضايا العمالة التعاقدية المؤقتة من خلال التشارك في: (1) تعزيز المعرفة بأسواق العمل؛ و(2) بناء القدرات للتوفيق بين العرض والطلب على العمل؛ و(3) التعاون في مجال حماية العمال المتعاقدين المؤقتين من أية ممارسات غير مشروعة؛ و(4) تطوير إطار مرجعي للتعاون الدولي فيما يتعلق بالعمالة الوافدة المؤقتة. وحدد «حوار أبو ظبي" العام 2010 موعداً لعقد اللقاء التشاوري الوزاري التالي[5].

ألف- قضايا محورية وأساسية في مسألة الهجرة

يستند هذا التقرير إلى مداولات ورشة عمل حول "الهجرة الدولية والتنمية في المنطقة العربية: إدماج الهجرة الدولية في استراتيجيات التنمية" التي عقدت في بيروت، في الفترة من 19-22 تموز/يوليو 2010، في إطار مشروع "تعزيز القدرات الوطنية للتعامل مع الهجرة الدولية: تعظيم فوائد التنمية وتخفيف الآثار السلبية" الذي يمتد لعامين، وذلك بالتعاون بين اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا (الإسكوا)/قسم السكان والتنمية الاجتماعية والمنظمة الدولية للهجرة.

1. السياسات

يتناول الفصل الثاني من هذا التقرير سياسات الهجرة في البلدان الأعضاء في الإسكوا المرسلة والمستقبلة للهجرة، مبيناً الملامح المختلفة للسياسات المتبعة على المستويين الوطني والإقليمي، مع التركيز على الممارسات الجيدة وأهم الفجوات الموجودة في هذه السياسات. ويستعرض بشكل سريع سياسات الهجرة وأثرها على التنمية بشكل عام، مع توضيح للقنوات المختلفة التي تؤثر الهجرة من خلالها على التنمية، سواء من خلال التحويلات أم من خلال انتقال الكفاءات البشرية، وأثر ذلك على أسواق العمل والفقر، مع التركيز على هذه القنوات في بلدان الإسكوا. كما يستعرض في ظل البيانات المتاحة سياسات بلدان الإسكوا المتعلقة بالهجرة والممارسات الجيدة وكذلك الفجوات الأساسية في هذه السياسات التي تبرز بشكل واضح في ضعف الأطر المؤسسية الحاكمة للهجرة في بلدان الإسكوا، وضعف التشريعات الخاصة بحماية حقوق المهاجرين، وضعف التزام بلدان الإسكوا بالمواثيق والمعاهدات الدولية.

2. حجم الهجرة وتدفقاتها

يبين الفصل الثالث من التقرير تزايد حجم هجرة العمل خلال الآونة الأخيرة، ويتوقع استمرارها في التزايد مستقبلاً، في ظل نظام العولمة الذي أفرز أنماطاً جديدة للهجرة، وحدد مساراتها ونوعية المهارات المهاجرة المطلوبة للعمل في مناطق مختلفة من العالم. ونتيجة للانخفاض المستمر في معدلات الخصوبة، تتميز التركيبة الديمغرافية الحالية والمستقبلية في الدول المتقدمة بتناقص سكاني مستمر وتوزيع عمري يتجه نحو الهرم. بينما تتميز الدول النامية بتوزيع عمري فتيّ ووفرة في الأيدي العاملة القادرة على الإنتاج. وهذا الخلل يفسر تعاظم حجم الهجرة من البلدان النامية، ومن بينها البلدان العربية، إلى البلدان الصناعية المتقدمة. وفي حين أن بلدان المشرق العربي بلدان مرسلة للعمالة، فإن بلدان مجلس

التعاون الخليجي بلدان مستقبلة لها. وهكذا يبدو من الضروري بذل كافة الجهود الممكنة لتحقيق: مواءمة احتياجات أسواق العمل في بلدان المنطقة، وتشجيع الهجرة البينية للعمالة العربية ما أمكن، والبحث في أفضل الطرق لتحقيق الفائدة المنشودة من هجرة الأيدي العاملة بأبعادها المختلفة في جهود التنمية لبلدان المنطقة. وتعظيم الفوائد من الهجرة ومن التنمية يتطلب من البلدان المعنية تبنّي سياسات فاعلة تُعنى بشؤون الهجرة والمهاجرين وحقوقهم، واحتياجات سوق العمل، وتعتمد آليات محددة للتواصل مع الكفاءات المهاجرة لتعزيز الاستفادة منها في جهود التنمية في بلدانها.

3. التحويلات

يتناول الفصل الرابع من التقرير التحويلات المالية للمهاجرين وأثرها على التنمية. ويركز هذا الفصل على بلدان المشرق العربي (الأردن والجمهورية العربية السورية ولبنان ومصر) باعتبارها من أهم البلدان المرسلة للمهاجرين. وقد أصبحت الجالية المشرقية الوافدة الهامة تمثل مكوناً أساسياً في العلاقات مع البلدان المستقبلة؛ خاصة بعد أن تحولت الهجرة، بالنسبة للكثيرين، من هجرة مؤقتة إلى دائمة. ولكن رغم هذا التحول، ظلّت هذه الجاليات على ارتباط وطيد مع بلدانها على المستويات الاقتصادية والاجتماعية والثقافية. ويحظى البُعد الاقتصادي، نظراً لتأثيره على التنمية، بمكانة خاصة في هذه العلاقات. ويحتاج تحليله إلى التركيز على: (1) التحويلات المالية (الواردة والمُرسلة)؛ و(2) التحويلات غير الرسمية؛ و(3) كلفة التحويل؛ و(4) الآثار الاقتصادية لهذه التحويلات. ومن الواضح أن الهجرة من بلدان المشرق العربي تطرح عدة تحديات. وبما أن التحويلات المالية تشكل أحد الموارد الرئيسة للعملة الصعبة بالنسبة لهذه البلدان، فإن المحافظة عليها مسألة حيوية لدعم جهود التنمية فيها. ولا يقتصر الأمر على التحويلات فحسب، بل ينطبق كذلك على الاستثمارات، ما يقتضي مراجعة إدراك جميع المؤسسات للدور الحالي والمحتمل للمهاجرين، الذين ينبغي النظر إليهم باعتبارهم شركاء فاعلين في الجهود التنموية الوطنية.

4. الجماعات العابرة للدول

يبحث الفصل الخامس من هذا التقرير في دور الجماعات المهاجرة التي تحافظ على روابط مع أوطانها، إن من خلال عودتها، أو من خلال إرسال تحويلات إلى الأهل، أو من خلال التوظيف المالي، فتشكل ما اصطلح على تسميته: "الجماعات العابرة للدول". وتهدف الدراسة إلى إلقاء الضوء على دور هذه الجماعات في التنمية الاجتماعية في أوطانها، من خلال دعم وإنشاء مؤسسات للتعليم والتربية والثقافة والتدريب المهني، كما من خلال المساهمة في دعم القطاع الصحي بأشكال متنوعة، وشبكات البنى التحتية في الأرياف، ومؤسسات الرعاية الاجتماعية، وكذلك دعم تطوير المعالم والمواقع الأثرية والتراثية والمشاريع البيئية. ولهذه الجماعات دور في نقل المعرفة عبر برامج "نقل المعرفة عن طريق الرعايا المغتربين" (TOKTEN). كما تقوم مؤسسات جامعية ومصرفية وتجارية بمحاولات لاسترجاع كفاءات مغتربة للعمل في مجالات عدة، مثل التعليم العالي والطب والهندسة والمال، للاستفادة من الخبرات والمهارات التي اكتسبتها هذه الفئات في دول المهجر. وتتباين ممارسات البلدان المرسلة، كالأردن وتونس والجمهورية العربية السورية والسودان ولبنان ومصر والمغرب واليمن، في أهدافها وإنجازاتها. وفي هذا المجال، تميّزت الممارسات اللبنانية بتنوعها وقدمها وكثافة مشاركة المجتمع الأهلي فيها. ومن هنا، يركز هذا الجزء من التقرير على التجربة اللبنانية الغنية.

5. نزيف الأدمغة أم كسبها؟

تتشكل تركيبة القوى العاملة المهاجرة من نسبة هامة من الكفاءات العالية، ما أثار في عدد من المناسبات مسألة "نزيف الأدمغة" وما يترتب عليه من مخاطر وسلبيات على اقتصادات البلدان المرسلة. ومن هنا، يتناول الفصل السادس من هذا التقرير موضوع هجرة الأدمغة والكفاءات. ونظراً لعدم توفّر مصادر موثوقة للبيانات والتحليل، يعتمد البحث في هذا الموضوع بشكل جزئي على ما توفر من مصادر، بالإضافة إلى مقابلات أجريت مع عدد من الخبراء بموضوع الهجرة عموماً وهجرة الكفاءات على وجه الخصوص. ويتضح أن أهم العوامل المؤدية إلى هجرة الكفاءات تندرج تحت عناوين اقتصادية واجتماعية وسياسية. وتجني البلدان المرسلة بعض الفوائد مثل تخفيف حجم البطالة بين خريجي الجامعات، والتحويلات إلى الأسر، ونقل الخبرات والعلوم المكتسبة من خلال المشاركة في المجالات الإنتاجية والبحثية والإدارية في البلدان المتقدمة في حالة العودة أو الزيارات العملية والعلمية. ولكن هناك بعض الآثار السلبية، وأبرزها أن البلدان المرسلة تستثمر في تكوين رأس المال البشري، سواء على المستوى الفردي أم المجتمعي، بالإنفاق بشكل مباشر أو غير مباشر على الأفراد من ذوي الكفاءات الذين يهاجرون بعد ذلك. كما يؤثر "نزيف الأدمغة" سلباً على مستوى الإنتاج والبحث العلمي بسبب إخلاء الكفاءات العالية لمواقعها الإنتاجية والبحثية لصالح من هم أقل كفاءة.

باء- استنتاجات

فيما يخص المنطقة العربية، وبالذات بلدان المشرق وبلدان مجلس التعاون الخليجي في منطقة الإسكوا، تبرز إمكانية حقيقية وكبيرة لأن تساهم الهجرة الدولية في التنمية، إذ تشكل بلدان مجلس التعاون الخليجي بعضاً من أهم البلدان المستقبلة للعمالة الوافدة في العالم، سواء من حيث الأعداد المطلقة أم من حيث نسبة العمالة الوافدة إلى مجموع السكان. فقد ارتفع عدد العمال الوافدين إلى بلدان مجلس التعاون الخليجي من 200 000 وافد عام 1960 إلى 15.1 مليون وافد عام 2010، وبهذا تكون نسبتهم إلى متاجري العالم قد ارتفعت خلال الفترة نفسها من 0.3 في المائة إلى 8 في المائة، وكنسبة من السكان أصبحوا يشكلون 38.6 في المائة عام 2010 بعد أن كانت نسبتهم أقل من 5 في المائة عام 1960[6]. وتتراوح نسبة العرب من إجمالي العمالة الوافدة في بلدان المجلس ما بين 15 في المائة و20 في المائة.

تشكل العمالة الوافدة جزءاً أساسياً من قوة العمل في بلدان مجلس التعاون الخليجي وتساهم في نموها الاقتصادي، غير أنها، تساهم في تحويل كميات كبيرة من الأموال إلى بلدانها الأصلية. فقد بلغت هذه

التحويلات ما يزيد على 34 مليار دولار أمريكي عام 2008، أي ما يساوي 12 في المائة من مجموع التحويلات المسجلة في تلك السنة في العالم كله. وتشكل التحويلات مصدراً مهماً من مصادر الدخل لبلدان المشرق المرسلة للعمالة، وبالذات بالنسبة لكل من لبنان والأردن التي وصلت إلى 25 في المائة و20 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي لعام 2008 لكل منهما على التوالي[7]. ويقدر البنك الدولي أن التحويلات المالية إلى كل من مصر ولبنان عام 2009 تضعهما في قائمة أعلى عشرين بلداً متلقية للتحويلات على مستوى العالم. وبالنظر إلى توزيع الفرص المتاحة في بلدان المنطقة المختلفة، وقربها الجغرافي والتراث الثقافي المشترك، فإن كثيراً من العمالة الوافدة إلى بلدان مجلس التعاون الخليجي تتدفق إليها من بلدان المنطقة غير النفطية، للعمل ولتحقيق حياة أفضل. كذلك فإن نسباً متزايدة من العمالة المتعاقدة الوافدة إلى بلدان مجلس التعاون الخليجي هي من ذوي المهارات العالية وتحتل مناصب تتناسب مع تلك المهارات، وتحقق مداخيل وامتيازات مرتبطة بها لا تستطيع تحقيقها في بلدانها الأصلية.

إن هذه الملامح تشكل فرصاً للتنمية ومخاطر عليها في الآن ذاته. فالعمالة المهاجرة تواصل تطوير مهاراتها وتطوير شبكات الاتصال بين البلدان المستقبلة وبلدانها الأصلية، غير أن هجرتها تحرم بلدانها الأصلية من مهاراتها، إلى درجة تدفع البعض إلى وصف العملية بأنها "نزيف أدمغة". غير أن مسألة "نزيف الأدمغة" تبقى غير محسومة. ففي الوقت الحاضر، من الصعب تحديد تأثير الهجرة على التنمية في المنطقة، إذ أن البيانات المتعلقة بالهجرة في المنطقة قديمة ومبعثرة وغير موثوقة، ولا تساعد واضعي السياسات على إجراء تحليل سليم أو توقعات ذات معنى تساعد على وضع سياسات مناسبة. لذا، هناك حاجة واضحة إلى بذل جهد موحد على مستوى المنطقة لجمع البيانات المحسنة ونشرها وتحليلها. وعلاوة على ذلك، في حين تشارك البلدان الأعضاء في الإسكوا في عدد من عمليات التشاور الإقليمي، إلا أنها بحاجة إلى المزيد من الحوارات البينية لتطوير نهج إقليمي للتعاون في إدارة الهجرة والتنمية، وذلك لتعظيم الفوائد المتوقعة لهجرة القوى العاملة لجميع الأطراف المعنية.

ثانياً

سياسات البلدان الأعضاء في الإسكوا في مجال الهجرة الدولية

© Charlesknox - Fotolia.com

سياسات البلدان الأعضاء في الإسكوا في مجال الهجرة الدولية *

(*) أعد هذا البحث السيد أحمد غنيم والسيدة حنان نظير.

مقدمة

أصبحت الهجرة الدولية موضع اهتمام على كافة المستويات من الحكومات والمؤسسات الدولية والأكاديميين. فعلى سبيل المثال، كانت المحور الأساسي لتقرير التنمية البشرية 2009 "التغلب على الحواجز: قابلية التنقل البشري والتنمية" (United Nations, 2009a). وقد أصدرت الأمم المتحدة قراراً في عام 2009 يتضمن الأخذ في الاعتبار كافة العوامل المؤثرة على العلاقة بين الهجرة والتنمية. وهو ما يؤكد تزايد اهتمام المجتمع الدولي بقضايا الهجرة وعلاقتها بالتنمية (United Nations, 2009b). وقد أشار تقرير اللجنة العالمية للهجرة الدولية (Global Commission, 2005) إخفاق دول العالم، المرسلة والمستقبلة للهجرة على حد سواء، في التعامل مع أمور الهجرة بشكل يجعلها قاطرة للتنمية في العالم.

وتعد المنطقة العربية من أكثر مناطق العالم استقبالاً للهجرة، فقد استضافت ما يزيد على 20 مليوناً عام 2005، أي ما يوازي 10 في المائة من جميع المهاجرين. كما أن هجرة العمالة في المنطقة العربية تتركز بكثافة في بلدان مجلس التعاون الخليجي، فهناك ستة مهاجرين من بين كل عشرة (ESCWA, 2006). بالإضافة إلى ذلك، فإن بعض بلدان الإسكوا بلدان مستقبلة ومرسلة، كما هو الحال في الأردن ولبنان اللذان يرسلان مهاجرين من أصحاب المهارات ويستقبلان مهاجرين أقل مهارة.

وفيما يلي، ستُناقش سياسات الهجرة وأثرها على التنمية على المستويين النظري والتطبيقي، خاصة فيما يتعلق بالبلدان الأعضاء في الإسكوا. وستُستعرض سياسات الهجرة، بالإشارة إلى كل من السياسات الناجحة والفجوات.

ألف- سياسات الهجرة وأثرها على التنمية: مسح مرجعي

العلاقة بين الهجرة والتنمية علاقة متشابكة ذات أبعاد عديدة[1]. وتؤثر الهجرة على التنمية من خلال قنوات مختلفة، من بينها التحويلات التي لها تأثير على كل من البلدان المرسلة والبلدان المستقبلة، وانتقال الكفاءات، وتأثير المهاجرين العائدين على اقتصادات بلدانهم، واستثمارات المهاجرين في بلدانهم الأصلية، وهجرة الكفاءات (Jobbins, 2008). ولكل من هذه القنوات تأثيرات متباينة، إيجابية وسلبية، على التنمية، تحددها بشكل كبير نوعية سياسات الهجرة المتبعة. فعلى سبيل المثال، تستطيع تحويلات المهاجرين التغلب على نقص العملة الأجنبية وعلى عجز ميزان المدفوعات، ولكن في غياب سياسات إدارة فعالة قد تؤدي إلى خلق تضخم ومضاربات على العملة الأجنبية وتزايد الاعتماد على الواردات.

وفي حقيقة الأمر، لم تستطع النظرية الاقتصادية أو الأدلة التطبيقية تحديد اتجاه واحد لتأثير الهجرة على التنمية. لكن من الواضح أن الهجرة والتنمية في منطقة الإسكوا قد ارتبطتا بشكل قوي، سواء كان ذلك في البلدان المرسلة أو المستقبلة. ويتقرر تحديد كل من درجة الارتباط وشكله، إيجابياً كان أم سلبياً، بسياسات الهجرة المتبعة.

1. السياسات المتعلقة بالحد من ظاهرة نزيف الأدمغة

غالباً ما ينظر إلى ظاهرة نزيف الأدمغة على أنها أهم القنوات التي توثر الهجرة من خلالها على التنمية. غير أن الأدلة التطبيقية على وجود ظاهرة نزيف الأدمغة نتيجة للهجرة في منطقة الإسكوا لم تؤدِّ بعد إلى نتائج قاطعة. وأحد أسباب ذلك هو نقص المعلومات والبيانات عن خصائص المهاجرين، إذ لا تشير الأدلة المتاحة إلى أن الدول جميعها ترسل عمالة ماهرة فقط. فمثلاً، مصر هي إحدى الدول التي ترسل عمالة ماهرة، لكنها ترسل أيضاً عمالة أقل مهارة (Ghoneim, 2009). وهناك أدلة على وجود أنماط مختلفة للهجرة. فعلى سبيل المثال، يرسل كل من الأردن ولبنان عمالة ماهرة، بينما يشير تحليل للعمال الوافدين في المملكة العربية السعودية ان حوالي 40 في المائة من العمال الوافدين فيها ليست لديهم شهادة أولى (فهم إما أميون أو بالكاد يقرأون ويكتبون). كما أن أغلبية العمال الوافدين في البحرين الذين تمتد فترة إقامتهم أكثر من سنتين هم من ذوي المهارات المنخفضة (Ditto, 2006). ولكن من المهم التأكيد على أن هذه الأنماط ليست مبنية على أساس معلومات توضح جنسية العمال الوافدين، بحيث يمكن التمييز بين العمالة العربية وغير العربية (الآسيوية) (Wahba, 2005; Fergany, 2001).

لكن هناك أدلة على أن هناك نزيف للأدمغة بالفعل من منطقة الإسكوا إلى الغرب، وهذا ما يوضحه الجدول 1 (Wahba, 2005; Baldwin-Edwards, 2005؛ جامعة الدول العربية، 2008). فالأردن ولبنان ومصر لديها نسبة مرتفعة من القوى العاملة الماهرة المهاجرة إلى الغرب. ومع طول فترة بقاء بعضهم في الغرب تنجم ظاهرة نزيف الأدمغة إلى حدٍّ ما (Wahba, 2005). ووفقاً لأحدث بيانات مصر، في الفترة من عام 2000 إلى 2007، لم تتجاوز نسبة المهاجرين المصريين إلى كندا ممن لا يحملون شهادات 4 في المائة، بالمقارنة مع 41 في المائة ممن يحملون شهادات متوسطة أو أقل و55 في المائة ممن يحملون شهادات جامعية وعليا[2].

غير أن هناك دراسات أخرى تدعم وجهة النظر التي تذهب إلى أنه ليس هناك نزيف للأدمغة. وحقيقة الأمر أنه حتى لو كان هناك نزيف للأدمغة فإنه لا يعزى إلى اختلاف مستويات الأجور بين البلدان المرسلة والمستقبلة فحسب، وإنما أيضاً إلى الاختلاف في

النظام المؤسسي الحاكم لبيئة الأعمال وسوق العمل، والذي قد يؤدي تدهوره في البلدان المرسلة إلى إعاقة الحراك الوظيفي والتقدم المهني لذوي الكفاءات، أي أن جزءاً كبيراً من القدرة على الحد من نزيف الأدمغة يتوقف أساساً على قدرة الدول المرسلة على اتباع سياسات تستهدف ذلك. ويمكن تصنيف مثل هذه السياسات بنوعين. يتضمن الأول خلق البيئة المناسبة للحد من هجرة الكفاءات، لا من خلال منعها، بل من خلال بيئة تشجع الكفاءات على البقاء في البلاد. وهذا النوع من السياسات يرتبط بدرجة التنمية الاقتصادية. غير أن هناك بعض السياسات التي يمكن اتّباعها في الأجل القصير مثل زيادة الرواتب والأجور لفئات معينة مثل العلماء وأساتذة الجامعات وغيرهم من ذوي المهارات المتخصصة. أما النوع الثاني من السياسات، الذي قام العديد من دول العالم باتّباعه، فهو اجتذاب الخبرات المهاجرة للرجوع إلى بلدها الأم، ولو لفترات قصيرة منتظمة، لتساهم في تنمية بلادها، وذلك من خلال برامج معينة. مثال ذلك الرابطة الأمريكية للأطباء من أصل هندي، وهي برنامج عمل تطوعي يدعم عودة المهاجرين إلى المناطق الفقيرة في الهند لفترات محدودة لتقديم الخدمات الطبية (Skeldon, 2005). في المقابل، ركّزت تايوان على دعوة المهاجرين للعودة للاستفادة من الخبرات التي اكتسبوها في الخارج سواء في مجال الاستثمار البشري أو المادي، وذلك من خلال برامج زيارات الأعمال وبعرض أجور مرتفعة (Newland and Patrick, 2004). وفي بعض الأحيان قد تكون العوامل السياسية هي السبب الرئيسي وراء الهجرة، كما في حالة لبنان في أواخر السبعينات والثمانينات والجزائر في التسعينات من القرن الماضي (جامعة الدول العربية، 2008؛ وFargues, 2006).

الجدول 1

المهاجرون في كندا (فوق 15 سنة) وفقاً للدولة المرسلة والمستوى الدراسي(*)، 2001

البلد	مستوى دراسي منخفض (النسبة المئوية)	مستوى دراسي متوسط (النسبة المئوية)	مستوى دراسي مرتفع (النسبة المئوية)	الإجمالي (عدد)
الأردن	4.0	29.9	66.1	4 260
الجمهورية العربية السورية	15.0	27.5	57.4	14 710
لبنان	14.4	31.0	54.6	65 045
مصر	3.5	17.4	79.2	34 185

المصدر: Wahba (2005) بناءً على CARIM in، Population Census of 2001، Statistics Canada.

(*)المستوى الدراسي المنخفض يعني من يستطيع القراءة والكتابة لكنه لم يكمل التعليم الابتدائي؛ والمستوى الدراسي المتوسط يعني من أكمل التعليم الابتدائي أو أعلى، لكنه لم يحصل على شهادة جامعية؛ والمستوى الدراسي المرتفع يعني من حصل على شهادة جامعية وأعلى.

أما كسب العقول فيحدث عندما تفيد هجرة ذوي المهارات العالية الدولة المرسلة من خلال نقل التكنولوجيا والاستثمارات وتنشيط التبادل التجاري. فخبرة المهاجرين في الاستثمار والتجارة، مترافقة مع روابطهم القوية مع سكان بلادهم، تساعد على تنشيط التجارة. كما أن كسب العقول يمكن أن يحدث في حالة تحفيز سكان الدولة المرسلة على رفع مستوى تعليمهم أملاً في الهجرة. وهناك أدلة على حدوث ذلك بالفعل في دول خارج منطقة الإسكوا كالفلبين، ولكن ليس في دول أخرى مثل المكسيك (Lucas, 2008). ويعتمد كسب العقول أساساً على السياسات الوطنية القادرة على خلق روابط مع المهاجرين. فعلى سبيل المثال، هناك في غانا أمثلة ناجحة لروابط بين المهاجرين وذويهم استخدمت لتصدير السلع الزراعية إلى أوروبا، مستفيدة من معرفة المهاجرين بكل من احتياجات السوق الأوروبي والإمكانات الزراعية في بلدهم الأم. وبالإضافة إلى ذلك، استُخدم جزء من عوائد هذه المشاريع في الاستثمار في غانا ذاتها، مما ساعد على حث البنوك على تمويل مشاريع محلية وجذب دعم الحكومة (Pandya, 2007).

وفي منطقة الإسكوا تعاني مصر من انخفاض عائد الاستثمار في التعليم، سواء الأساسي أو الثانوي، بل إن عائد الاستثمار في التعليم الأساسي أقل مما هو في التعليم الثانوي، وذلك أمر غير طبيعي (Nassar, 2005). ويعني هذا أن نزيف الأدمغة، إن وجد، قد يكون في بعض الحالات في منطقة الإسكوا لأسباب داخلية تنبغي مواجهتها. وبالإضافة إلى ذلك، يرتبط نزيف الأدمغة إلى حدّ كبير بطول فترة الهجرة. ومن ثَم، إذا كانت هجرة العمالة إلى بلدان الخليج مؤقتة، كما هو حال كثير من المهاجرين المصريين والأردنيين والسوريين واللبنانيين، فإن هذا يقلل من وطأة نزيف الأدمغة، خاصة وأن الهجرة إلى بلدان الخليج لا تقتصر على ذوي المهارات العالية.

هكذا، لا تزال مسألة تأثير نزيف الأدمغة على الدول المرسلة مثار جدل (Panagariya, 2006). لكن هناك أدلة تشير إلى أن آثارها السلبية قد تقل إذا ما اتبعت الدول المرسلة سياسات صحيحة، مثل إصلاح سوق العمل، وصياغة سياسات تعمل على الاستفادة من المهاجرين والمهاجرين العائدين (Docquier and Sekkat, 2007). بالإضافة إلى ذلك، كما أثبتت بعض الدراسات (Zohry, 2006)، يؤكد انتشار البطالة في بعض بلدان الإسكوا المرسلة أو قيام المهاجرين بأعمال لا تتناسب ومستوى مؤهلاتهم، وجود ما يسمى بـ "هدر العقول" (Ozden,2006). خلاصة الأمر، أنه يمكن خفض نزيف الأدمغة بشكل كبير من خلال اتباع سياسات سليمة (اجتذاب المهاجرين المؤهلين للعودة والبقاء في الوطن)، وكذلك تعزيز التنمية بشكل عام.

2. السياسات الخاصة بسوق العمل

تحدث أهم تأثيرات الهجرة على التنمية من خلال التأثير على هيكل سوق العمل، وخاصة البطالة التي قد تنشأ في الدول المستقبلة. وحقيقة الأمر، وكما هو الحال في نزيف الأدمغة، لا توجد أدلة نظرية وتطبيقية تؤكد أن هناك تأثيراً سلبياً للهجرة على هيكل سوق العمل وخاصة البطالة. وفي بلدان الإسكوا ينظر دائماً إلى الهجرة على أن لها تأثيراً سلبياً على البطالة في الدول المستقبلة، خاصة بلدان الخليج بعد حرب الخليج الثانية عام 1991/1990، وكذلك في الدول المرسلة التي تحوّلت في السنوات الأخيرة إلى دول ترانزيت للهجرة (Fargues, 2009). كما أن تغيّر الأوضاع السياسية والاجتماعية في السنوات العشرين الأخيرة دفع بكثير من بلدان الإسكوا المرسلة للهجرة إلى استقبال أعداد من اللاجئين، كما هو الحال في الأردن والجمهورية العربية السورية ولبنان ومصر، وهو ما ارتبط بمشكلة البطالة (Baldwin-Edwards, 2005). وبالإضافة الى ذلك، فإن عودة المهاجرين بعد حرب الخليج الثانية كان لها أثر سلبي على البطالة في الدول المرسلة، مثل الأردن

الذي ارتفع معدل البطالة فيه إلى 25 في المائة بعد حرب الخليج الثانية (Baldwin-Edwards, 2005). ومن ثم، بدأت بلدان عديدة على مستوى العالم باتباع سياسات انتقائية في اختيار نوعية المهاجرين إليها، كما سنبين لاحقاً.

من ناحية أخرى، نجد أن الهجرة قد تؤثر على الدول المرسلة من خلال تقليل حجم القوى العاملة، ما يؤدي إلى رفع الأجور. ولكن في حالة بعض بلدان الإسكوا، مثل مصر، فإن فائض العمالة الموجودة لم يؤدِ إلى حدوث مثل هذا الأثر.

ويتعلق دور سياسات الهجرة بتنظيم سوق العمل للمهاجرين في الدول المستقبلة من خلال وضع حد أقصى للعمالة الأجنبية بشكل عام أو في قطاعات معينة، وهو ما اتبعه عدد من بلدان الإسكوا، مثل الجمهورية العربية السورية ومصر، أو منع الأجانب من العمل في وظائف معينة. وغالباً ما تتداخل هذه السياسات مع السياسات المنظمة لسوق العمل. وبالرغم من أن العائد الاقتصادي لهذه السياسات يكون في كثير من الأحيان سلبياً من خلال خسارة فرصة توفير عمالة أرخص، إلا أن العوامل الاجتماعية والسياسية، بل وأحياناً الاقتصادية (المتمثلة بمكافحة البطالة)، كثيراً ما تدفع الحكومات إلى اتباع مثل هذه السياسات.

3. السياسات الخاصة بجذب التحويلات

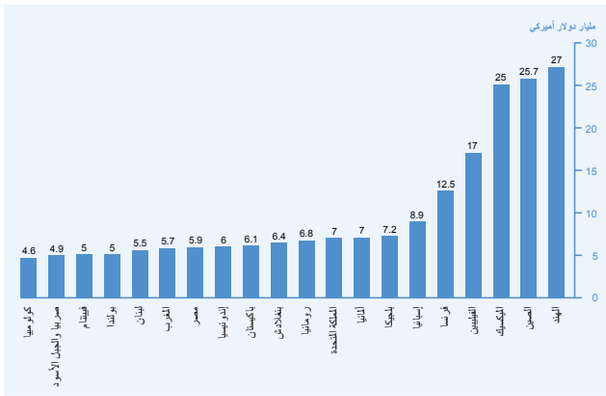
يندرج لبنان ومصر، ضمن قائمة أكثر 20 دولة مستقبلة للتحويلات كقيمة مطلقة، في حين أن الأردن يندرج ضمن قائمة أكثر 20 دولة مستقبلة للتحويلات كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي الشكل 1. من ناحية أخرى، في عام 2006، كان كل من عُمان والكويت ولبنان والمملكة العربية السعودية ضمن أكثر 20 دولة مرسلة للتحويلات.

وقد لعبت التحويلات دوراً هاماً في اقتصادات بلدان الإسكوا المرسلة للهجرة، فقد فاقت قيمتها في بعض السنوات قيمة الاستثمار الأجنبي المباشر ومحصلات الصادرات في بلدان مثل لبنان ومصر، إذ بلغت في لبنان 23 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي في عام 2006. وكما ذُكر في بعض التقارير، بلغت تدفقات التحويلات إلى البلدان العربية 14 مليار دولار سنوياً، ما يمثل أربعة أضعاف ما تحصل عليه هذه البلدان من مساعدات إنمائية خارجية (جامعة الدول العربية، 2006). وقد اعتمد الأردن، على تحويلات المهاجرين لتحقيق النمو الاقتصادي المستهدف في سبعينات وثمانينات القرن الماضي (Fergany, 2001; Baldwin-Edwards, 2005). وللتحويلات أهمية خاصة من الناحية الاقتصادية كونها تمثل مصدراً للأموال أقل تقلباً مع الدورات الاقتصادية مقارنة بالاستثمارات الخارجية والمعونات. بالإضافة إلى ذلك، للتحويلات أثر إيجابي على تخفيض الفقر. غير أن هذا الأثر يتوقف على عدد من العوامل الأخرى، منها أن الفقراء جداً ليس لديهم غالباً القدرة على الهجرة (ESCWA, 2006). ولكن قد يختلف هذا الأمر في منطقة الإسكوا بسبب قربها الجغرافي للدول المستقبلة في الخليج وأوروبا، فضلاً عن كثرة عدد المهاجرين، وهو ما يقلل تكلفة الهجرة نسبياً فيتيحها للفقراء.

وكثيراً ما يذكر أن التحويلات توجه إلى الاستهلاك وإلى استثمارات غير منتجة (خاصة العقارات) (Adams, 2006)، وهو ما يقلل من آثارها الإيجابية على التنمية. وحقيقة الأمر أن هذا الأثر يتوقف أساساً على السياسات المتبعة لجذب التحويلات، ومدى توفر البيئة الجاذبة للاستثمار، ودرجة تطور الأنظمة المالية والثقافة والتقاليد السائدة. ويمكن من خلال اتباع سياسات ملائمة وخلق نظام مؤسسي مناسب، وهو ما يفتقر إليه كثير من بلدان الإسكوا، توجيه هذه التحويلات إلى استثمارات منتجة. وحتى في حالة توجه نسبة كبيرة من التحويلات إلى الاستهلاك، كما هو الحال في مصر، فإنها بلا شك تساعد في تخفيف حدة الفقر، خاصة في ظل عدم وجود شبكة ضمان اجتماعي قوية في العديد من البلدان الأعضاء في الإسكوا. وعلاوة على ذلك لا يقتصر دور التحويلات على إنفاقها الأولي، حتى وإن كان إنفاقاً استهلاكياً، فهو يؤدي إلى خلق فرص عمالة واستثمار للمشاريع الصغيرة والمتوسطة، ما يساعد على تقليص حدة الفقر.

الشكل 1 ألف

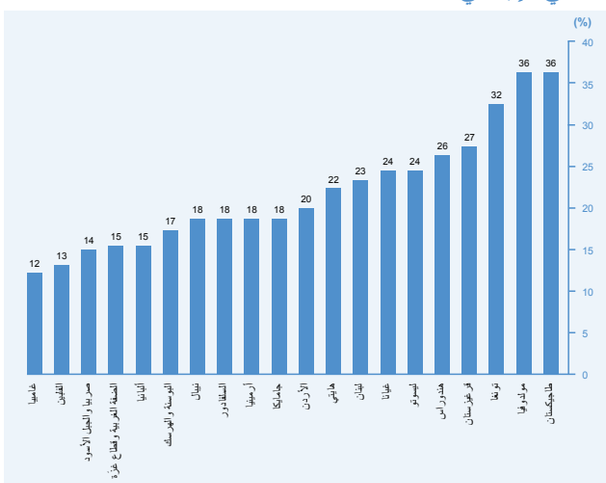
الدول العشرون الأولى من حيث القيمة المطلقة للتحويلات المتلقاة، 2007 (مقدرة)



المصدر: Migration and Remittances Fact Book 2008، Top 10 (March 2008)، Development Prospects Group، The World Bank، webpage: http://siteresources.worldbank.org/INTPROSPECTS/Resources/334934-1199807908806/Top10.pdf.

الشكل 1 باء

الدول العشرون الأولى من حيث نسبة التحويلات المتلقاة للناتج المحلي الإجمالي، 2006



المصدر: Migration and Remittances Fact Book 2008، Top 10 (March 2008)، Development Prospects Group، The World Bank، webpage: http://siteresources.worldbank.org/INTPROSPECTS/Resources/334934-1199807908806/Top10.pdf.

وقد اتبع العديد من دول العالم سياسات تهدف إلى جذب التحويلات وتوجيهها نحو أغراض منتجة. وهناك دول، مثل إريتريا، فرضت ضرائب على التحويلات، لكن هذه السياسة أثبتت فشلها. وركزت دول أخرى على تعظيم التحويلات من خلال وجود المهاجرين في الخارج فترة مؤقتة. فقد طورت الفلبين بطاقات ائتمان خاصة لتخفيض تكلفة تحويلات المهاجرين إلى أقل من 3 دولار لكل تحويل. كما سعت الحكومة الفلبينية إلى جذب موارد المهاجرين إلى مشاريع تنمية، خاصة المشاريع التي تخفض الفقر، من خلال توفير معلومات للمهاجرين عن المشاريع التنموية. وفي المكسيك، عام 2001، أسس الرئيس فوكس إدارة تابعة للمكتب الرئاسي للمكسيكيين في الخارج، هدفها الأساسي تقوية الروابط بين المهاجرين وبلدهم الأم. وللتغلب على فقدان الثقة لدى المهاجرين في مشاريع التنمية التي أنشئت بأموالهم، أتاحت برامج حشد التحويلات للمهاجرين الانخراط في تنفيذ وإدارة ومتابعة مثل هذه المشاريع (Newland and Patrick, 2004).

4. السياسات الخاصة بالمهاجرين العائدين

يلعب المهاجرون العائدون دوراً هاماً في التنمية الاقتصادية، سواء من خلال استثماراتهم أو من خلال نقلهم للخبرة التي اكتسبوها في الخارج (Wahba, 2005; McCormick and Wahba, 2002).

وتستفيد البلدان العربية المرسلة من مهاجريها العائدين من خلال دورهم في تقليل البطالة، وتوفير الاستثمارات والمهارات الجديدة، كما توضح دراسات عن بعض بلدان الإسكوا، مثل دراسة وهبة (Wahba, 2005) عن مصر، التي أشارت أن للمهاجرين العائدين أثر إيجابي على التنمية. فالمهارات التي اكتسبت في الخارج ساعدت على خلق فرص عمل جديدة لهم، ومكنتهم من إدارة أعمالهم بطريقة حسنة ومن استخدام رؤوس أموالهم بشكل منتج. لكن وهبة ومكورمك (McCormick and Wahba 2002) وجدا أن المهاجرين العائدين ينزعون إلى الاستقرار في الحضر بدل الريف، ما قد يقلل من الآثار الإيجابية لعودتهم.

ولتعظيم الأثر الايجابي للمهاجرين العائدين على الاقتصاد والمجتمع، لا بدّ من تبني سياسات مناسبة. فعلى سبيل المثال، ركّزت تايوان، من خلال دعم برامج زيارات الأعمال وعرض أجور مرتفعة، على دعوة المهاجرين للعودة إلى البلاد، آملة الاستفادة من الخبرات التي اكتسبوها في الخارج، سواء في مجال الاستثمار البشري أو المادي، في حين أن كلاً من الصين والهند يحاول تحقيق الغاية نفسها من خلال زيادة الروابط التجارية مع المهاجرين وتعزيز استثماراتهم (Newland and Patrick, 2004). وقد بدأ عدد من بلدان الإسكوا المبادرة بسياسات مماثلة. غير أن تلك السياسات لم تتطور بالشكل المأمول.

5. السياسات الخاصة باستقبال وإدماج المهاجرين في بلد المهجر

تلعب العمالة المهاجرة دوراً في تخفيف حدة ندرة العمالة والاستخدام الأفضل لرأس المال وفي دفع عجلة النمو الاقتصادي. وهذا هو الحال في بلدان مجلس التعاون الخليجي التي لم يكن من الممكن قيامها بمشاريعها التنموية الطموحة والكبيرة الحجم دون الاعتماد على العمالة الوافدة.

وليس هناك، في حالة البلدان الأعضاء في الإسكوا، ما يؤكد المخاوف من الآثار السلبية لضغط العمال الوافدين على الخدمات الاجتماعية والموارد المالية المخصصة للرفاه الاجتماعي التي لا يعوضها ما يدفعونه من ضرائب، بل هناك ما يؤكد أن العائدات من الضرائب التي تُجبى من العمال الوافدين، وخاصة من ذوي المهارات ومستويات التعليم العالية، تفوق بكثير المزايا المالية والاجتماعية التي يحصلون عليها، وإن كان الدليل على ما يقدمه ذوي المهارات المنخفضة غير قوي (Wahba, 2005).

وقد لجأت بعض الدول إلى اتباع مجموعة من السياسات التي تحدد نسبة مساهمة العمال الوافدين في الضرائب أو المزايا التي يحصلون عليها من الخدمات العامة الحكومية، اعتماداً على عدد من العوامل، منها ما إذا كانوا يعملون بشكل رسمي أم لا، ومستوى دخلهم، وإذا ما كانوا يحتاجون إلى خدمات الحكومة، وما إذا كانت هذه الخدمات متاحة لهم (Lucas, 2008).

كما بدأ العديد من البلدان الأعضاء في الإسكوا في اتباع سياسات تحدد حقوق العمالة المهاجرة، أو على الأقل فئات منها. وفي بعض الأحيان تلعب الدول المرسلة للعمالة دوراً هاماً من خلال عقد اتفاقيات مع الدول المستقبلة وتعزز دور القنصليات في الدفاع عن حقوق مواطنيها.

وربما تعتبر الفلبين من الدول الرائدة في هذا المجال. وكذلك يقوم بعض بلدان الإسكوا، ببرامج توعية للمهاجرين المحتملين لمدّهم بالمعلومات اللازمة عن ظروف الحياة وحقوقهم في البلاد المستقبلة. وتساهم مثل هذه السياسات في تخفيض تكاليف الهجرة.

يبين هذا العرض المختصر لبعض السياسات المتعلقة بالهجرة وعلاقة الهجرة بالتنمية أن كثيراً من الأمور لم تحسم بعد سواء على المستوى النظري أو التطبيقي، وخاصة في البلدان الأعضاء في الإسكوا، وإن تغلب أثر الهجرة الإيجابي على التنمية على الأثر السلبي، فإن ذلك يعود في كثير من الأحيان إلى السياسات التي تطبّقها البلدان المرسلة والمستقبلة.

باء- سياسات الهجرة في البلدان الأعضاء في الإسكوا

قام العديد من بلدان الإسكوا خلال السنوات العشر الماضية بتعديل قوانينه ولوائحة التنظيمية القائمة، ووضع أطر تنظيمية جديدة ناظمة للهجرة، وطرق محدثة لاجتذاب التحويلات. وحقيقة الأمر أنه في ظل ارتفاع درجة عدم التيقن بسبب الأحداث السياسية العديدة، التي أثّرت بدورها بشكل كبير على توجه سياساتها تجاه الهجرة، من الصعب تقييم مدى كفاءة هذه السياسات من حيث قدرتها على ضبط معدلات الهجرة، واجتذاب قدر أكبر من التحويلات وتوجيهها إلى مجالات الانتاج. غير أنه، سيتم استعراض السياسات في بلدان معينة كل على حدة، بناءً على اللوائح والقوانين والدراسات المتاحة.

1. مصر

بالرغم من العرف السائد بأن مصر دولة مرسلة للهجرة، إلا أن بعض الدراسات (Baldwin-Edwards, 2005) تشير

إلى أنها أصبحت مستوردة للهجرة بشكل صاف، ذلك أن أعداد اللاجئين والمهاجرين الوافدين غير الشرعيين، والتي تجاوزت الـ 5 ملايين، تفوق العدد الإجمالي للمهاجرين الخارجين، المقدرين بـ 3 ملايين. ومن الضروري التعرّض للسياسات المتعلقة بالهجرة الوافدة أو الهجرة الخارجة.

(أ) سياسات الهجرة الخارجة

طبّقت الحكومة المصرية سياسات مقيّدة للهجرة خلال فترة الخمسينات إلى منتصف ستينات القرن الماضي. إلا أن هذا الاتجاه بدأ في التغيّر التدريجي بعد إنشاء لجنة القوى العاملة عام 1964، التي أصبحت تعطي تصاريح هجرة لعدد محدد، ثم بدأت بعدها بتسهيل عملية الهجرة، وفي عام 1967 تحوّلت السياسات الخاصة بالهجرة إلى تأييد واضح لها. وجدير بالذكر أن الهجرة في عهد الرئيس الراحل جمال عبد الناصر كانت تتعلق بجوانب سياسية أكثر منها اقتصادية (Roman, 2006).

(ب) الإطار المؤسسي

أُنشئت إدارة للهجرة في وزارة الخارجية عام 1969 بهدف التنسيق بين أجهزة الحكومة المختلفة فيما يتعلق بشؤون الهجرة، وإجراء الدراسات اللازمة، والتوصية بسياسات سليمة للهجرة (Information and Decision Support Center, 2007).

وفي بداية السبعينات، بدأت الحكومة في وضع الإطار المؤسسي للهجرة، إذ نصت المادة 52 من دستور عام 1971 على حق المصريين في الهجرة والعودة إلى الوطن. ومنح قانون رقم 73 لعام 1971 موظفي الحكومة حق الهجرة والعودة إلى وظائفهم وفقاً لشروط محددة. ومع انتهاج سياسة الانفتاح عام 1974، أزيلت بشكل كامل كل عوائق الهجرة (Roman, 2006). ولعبت العوامل الاقتصادية دوراً رئيسياً في تشجيع الهجرة، خاصة لمعالجة مشكلة البطالة، والاستفادة من تحويلات المهاجرين لعلاج الخلل في ميزان المدفوعات وتمويل مشاريع القطاع الخاص وتوفير العمالة اللازمة لدول الخليج خلال طفرة البترول (IOM, 2003). وهكذا بدأت الهيئات الحكومية في تنظيم عملية هجرة العمالة إلى الدول العربية وسمحت الحكومة للقطاع الخاص بفتح مكاتب تسفير للعمالة (Al-Sawi, 2005).

واستمر الاهتمام بالهجرة الخارجة على نحو حثيث، فأنشئت عدة أجهزة، حكومية وغير حكومية، هدفها تقوية العلاقة بين المصريين المهاجرين ووطنهم. وصدر قرار جمهوري (قرار رقم 574 لعام 1981) بإنشاء وزارة الدولة لشؤون الهجرة، وهدفها الأساسي هو رعاية المهاجرين المصريين وتقديم الخدمات اللازمة لهم (IOM, 2003).

ويعكس إنشاء وزارة خاصة بالهجرة اهتمام الحكومة المتزايد بشؤون المهاجرين وأهمية الهجرة للاقتصاد المصري. ويمثل القانون رقم 111 لعام 1983 (الهجرة ورعاية المصريين في الخارج) القانون الأساسي الناظم لأمور الهجرة، فهو يضمن حقوق المهاجرين، ويوضح اختصاصات الوزارة وينص على الحق بالاحتفاظ بجنسية مزدوجة. وعلى الرغم من أن القانون فرّق بين الهجرة المؤقتة (أقل من سنة) والهجرة الدائمة، لم يكن لهذا التمييز أي معنى حقيقي في التطبيق العملي. كما أعفى القانون التحويلات من الضرائب والرسوم عند إيداعها في بنوك مصرية (Roman, 2006 ; IOM, 2003).

وفي عام 1996، اندمجت وزارة شؤون الهجرة مع وزارة القوى العاملة لتصبح وزارة القوى العاملة والهجرة الوزارة المسؤولة عن رعاية المصريين في الخارج وتقوية روابطهم ببلدهم الأم. ونص القانون رقم 111 لعام 1983 على إنشاء لجنة عليا للهجرة، إلا أن إنشائها لم يتم فعلاً حتى عام 1997 بقرار من رئيس الجمهورية، وأنيط بها تحسين التعاون بين الوزارات المختلفة. ويترأس هذه اللجنة وزير القوى العاملة والهجرة، وتضم ممثلين عن 13 وزارة، مثل وزارة الداخلية ووزارة الدفاع. ومن مهام هذه اللجنة إنشاء مراكز تدريب للمهاجرين المحتملين وتوعيتهم بأمور الهجرة؛ بالإضافة إلى الحفاظ على صلتهم بوطنهم، من خلال مدّهم بمواد إعلامية وثقافية، وتدريس أولادهم اللغة العربية، وتوفير الخدمات الدينية لهم بإرسال الأئمة والقساوسة المصريين، غير أن هذه المهام ليست كلها مفعّلة في الواقع (Ghoneim, 2009).

ومن الناحية المؤسسية، قطاع الهجرة في وزارة القوى العاملة والهجرة هو المسؤول عن إنشاء مراكز التدريب للمهاجرين، وكذلك وضع السياسات والحلول لتلبية مطالب المهاجرين إلى الخارج. وقد انتقدت بعض الدراسات (Roman, 2006) تقصير قطاع الهجرة في تحمل مسؤولياته الكاملة.

(ج) سياسات رعاية المهاجرين ودمجهم في المجتمعات المضيفة

في إطار التعاون الدولي، قامت الحكومة المصرية، ممثلة بوزارة القوى العاملة والهجرة، والمنظمة الدولية للهجرة، والحكومة الإيطالية بإنشاء نظام متكامل للهجرة في عام 2001. ويهدف هذا المشروع إلى تسهيل الهجرة الشرعية، وزيادة اندماج المهاجرين في المجتمع الإيطالي، وزيادة روابطهم مع وطنهم الأصلي، وتعظيم الاستفادة من خبراتهم ومدخراتهم، بما يفيد التنمية الاقتصادية والاجتماعية في مصر. وقد ساعد هذا المشروع على إنشاء قاعدة بيانات عن مجتمعات المهاجرين المصريين في إيطاليا، وهو ما يسّر للحكومة اتخاذ السياسات الصحيحة تجاههم، كما ساعد هذه المجتمعات على متابعة التطورات الاقتصادية والاجتماعية في مصر (Roman, 2006). وقد تزامن هذا المشروع مع مشروع آخر لرفع قدرات العاملين في مجال تكنولوجيا المعلومات والمهارات الإدارية في قسم الهجرة في وزارة القوى العاملة والهجرة. ويمثل هذان المشروعان نموذجين جيدين للتعاون الدولي لعلاج المشاكل المتعلقة بالهجرة وتعظيم الاستفادة منها لكل من الدولتين، المرسلة والمستقبلة.

والموقع الإلكتروني لهذا القسم، الذي يتضمن معلومات عن المهاجرين المصريين في الخارج وأوضاعهم، مصدر معلومات هام للمهاجرين المحتملين. كما يتضمن الموقع إعلانات عن فرص استثمارية في مصر وعن فرص العمل المتاحة للمهاجرين المحتملين.

ويقوم قسم الهجرة بتدريب المهاجرين المحتملين، والإعلان عن فرص العمل المتاحة في الخارج، ونشر الوعي بظروف الهجرة والإقامة في الخارج. كما يقوم بتعزيز الروابط بين المهاجرين

ووطنهم الأم، مثلاً من خلال تدريس المناهج المدرسية المصرية لأبناء الجالية المصرية في بعض البلدان (Fargues, 2006).

وقد عقدت الحكومة المصرية عدداً من الاتفاقيات بشأن انتقال العمالة والهجرة مع عدد من البلدان العربية التي تستقبل العمالة المصرية، مثل ليبيا وقطر والأردن، وأيضاً مع بعض البلدان التي تُصدّر عمالة لمصر، مثل السودان. وغالباً ما تقوم هذه الاتفاقيات بتنظيم دخول وتحرّك العمالة والوظائف التي يمكن شغلها، لكنها لا تعالج بصرامة ظروف المهاجرين المعيشية وحقوقهم.

بالإضافة إلى ذلك، لدى مصر اتفاقيتان مع إيطاليا واليونان. والاتفاقية مع اليونان، التي وقعت عام 1981 وعدلت مؤخراً، تنظم زيارات الصيادين المصريين إلى اليونان (Collyer, 2004). أما الاتفاقية مع إيطاليا فهي في الواقع اتفاقيتان وقعتا في عامي 2005 و2007. تحدد الاتفاقية الأولى كل عام حصة معينة للعمالة المصرية المهاجرة إلى إيطاليا لتلبية متطلبات السوق الإيطالي كما تحددها الحكومة الإيطالية. وتنص الاتفاقية الثنائية الثانية على إعادة توطين المهاجرين المصريين غير الشرعيين (Readmission). وقد بدأ بالفعل تنفيذ الاتفاقيتين منذ عام 2007، وإن كان الجانب المصري يواجه صعوبات في ملء وظائف الحصة المحددة لعدم توافق المهن المطلوبة مع المهارات المتوفّرة لدى الجانب المصري (Ghoneim, 2009). وتجري مصر مفاوضات مع كل من فرنسا وقبرص بهدف التوقيع على اتفاقيات مماثلة للاتفاقياتً مع إيطاليا واليونان.

(د) سياسات جذب التحويلات

لا تفرض الحكومة المصرية أية قيود أو رسوم أو ضرائب على التحويلات المالية، ولا تضع قيوداً على تحويل العملة، إلا أن البنوك المصرية لا تقدم أية منتجات بنكية مصممة لاجتذاب التحويلات، ولكن لدى بعض البنوك العامة، مثل بنك مصر والبنك الأهلي المصري، فروع في الخارج لتسهيل التحويلات المالية. وقد أوضحت دراسة (Ghoneim, 2009) أن عزوف البنوك عن إقامة منتجات بنكية مخصصة للمهاجرين ينبع من فشل محاولاتها السابقة في جذب التحويلات، خاصة في ضوء انخفاض كلفة التحويل بشكل عام. لكن البريد المصري بدأ باتخاذ تدابير واستحداث منتجات تهدف إلى تيسير استلام التحويلات في مصر.

(ه) سياسات الهجرة الوافدة

ليس لدى الحكومة المصرية سياسة معلنة عن هذه الهجرة سوى سياسات تتعلق بتنظيم سوق العمل، مثل تحديد 10 في المائة من المجموع الكلي لتوظيف العمال الأجانب، وفقاً للائحة التنفيذية لقانون العمل المصري (قانون رقم 12 لعام 2003). أما بالنسبة للاجئين، فقد أعلنت الحكومة المصرية أنها تفوّض مكتب التمثيل للمفوّض الأعلى لشؤون اللاجئين للتعامل مع حالات اللجوء.

هكذا، يتبين أن لدى مصر الإطار المؤسسي للتعامل مع الهجرة الخارجة برغم بعض القصور فيما يتعلق بالتعاون بين الوزارات، والحد من الهجرة غير الشرعية وفعالية مراكز التدريب. أما فيما يتعلق بالتعامل مع الهجرة الوافدة فتفتقر مصر إلى الإطار المؤسسي والسياسات المعلنة صراحة للتعامل معها بفعالية. فعلى الرغم من أن الحكومة المصرية لم تعلن عن سياسات تقييدية تتعلق بالهجرة الوافدة، إلا أن قانون العمل والممارسات على أرض الواقع فيما يتعلق بأوضاع اللاجئين وتصاريح العمل للأجانب تشير إلى وجود سياسة انتقائية غير معلنة.

2. الجمهورية العربية السورية

الهجرة في الجمهورية العربية السورية أقل أهمية إذا ما قورنت ببقية البلدان الأعضاء في الإسكوا. بالإضافة الى ذلك، فإن نقص البيانات والمعلومات يقلل من القدرة على تحليل سياستها تجاه الهجرة.

وبصفة عامة، تصنّف الجمهورية العربية السورية على أنها دولة مرسلة للمهاجرين، ولها تاريخ طويل في الهجرة إلى الغرب ودول الخليج العربي، خاصة بعد عام 1960. وقد تركزت الهجرة السورية في المهارات الرفيعة. وكان الأردن ولبنان من البلدان الرئيسية المستقبلة للمهاجرين السوريين (Baldwin-Edwards, 2005).

(أ) سياسات المواطنة وتنظيم سوق العمل

الجمهورية العربية السورية من الدول القليلة التي ليس لديها سياسات مقيّدة فيما يتعلق بالتجنس، إذ يحق للأجنبي الحصول على الجنسية السورية عند زواجه من إمرأة سورية (ESCWA, 2006). والقوانين الأخرى المنظّمة للحصول على الجنسية مرنة إلى حد ما (قانون رقم 276 لعام 1969) وتسمح بالجنسية المزدوجة. غير أن الحكومة السورية بدأت في اتباع بعض السياسات المقيّدة. فقرار وزير الشؤون الاجتماعية والعمل رقم 2040، يحدد توظيف العمالة الأجنبية بما لا يزيد عن 10 في المائة من إجمالي العمالة في أية منشأة، ويحدد أجورها بما لا يزيد عن 30 في المائة من إجمالي الأجور. بالإضافة إلى ذلك، هناك مهن محددة غير مصرّح للأجانب بشغلها. إلا أن الجمهورية العربية السورية تسمح بمعاملة اللاجئين الفلسطينيين كما يعامل العمال السوريين. وهي في هذا الأمر أكثر تحرّراً إذا ما قورنت بالأردن ولبنان، وإن كانت أكثر تقييداً في منح الجنسية مقارنة بالأردن. وغالب الظن أن السياسات الحمائية جاءت رد فعل على تدفق اللاجئين العراقيين في أعقاب حرب الخليج الثانية، ولا زالت الجمهورية العربية السورية أكثر تحرّراً مقارنة ببقية البلدان الأعضاء في الإسكوا.

(ب) سياسات الهجرة الخارجة والحد من نزيف الأدمغة وجذب التحويلات

سياسة الحكومة السورية فيما يتعلق بالهجرة الخارجة أكثر حمائية إذا ما قورنت بسياستها تجاه الهجرة الداخلة. فمنذ التسعينات، كانت الحكومة السورية تطلب تصاريح خروج لبعض المهن، ومنعت موظفي الحكومة من العمل في الخارج دون الحصول على إذن مسبق، وأوقعت عقوبات على من يخالف هذه التعليمات. إلا أن هذه السياسة كانت تطبق بطريقة انتقائية؛ فقد سمحت الحكومة للعلماء بالعمل في دول الخليج فقط فترات محددة، ولم تضع أية قيود على هجرة ذوي المهارات المتدنية. وفي بعض الأحيان طلبت

الحكومة السورية من حكومة المملكة العربية السعودية عدم السماح للسوريين بالعمل في بعض المهن في المملكة في محاولة تقليل الهجرة السورية، وقامت بضمان الوظائف لبعض المهن، مثلاً للمهندسين لفترة 5 سنوات. وهذه التدابير محاولة لتجنب نزيف الأدمغة. بالإضافة إلى ذلك، تم تعديل سعر الصرف للعملة السورية لاجتذاب قدر أكبر من التحويلات بشكلٍ قانوني. وإن لم تكن تلك المحاولات موفقة بالقدر الذي كان متوقعاً (Winckler, 1997).

(ج) سياسات رعاية المهاجرين ودمجهم في المجتمعات المضيفة

في الآونة الأخيرة، بدأت الجمهورية العربية السورية توطيد الروابط بين المهاجرين السوريين ووطنهم الأم. فقد أنشأت وزارة للمغتربين عام 2002. وفي عام 2004، قامت الحكومة بإنشاء المجلس الاستشاري للمغتربين، الذي يضم خمسة عشر مهاجراً من أصل سوري لهم مكانة مرموقة. ويجتمع المجلس مرة كل ستة أشهر ويعمل على تقوية روابط المهاجرين السوريين بوطنهم الأم وتعزيز مساهمتهم في التنمية. ومنذ نشأته اجتمع المجلس بشكل دوري، وحظي بتأييد سياسي على أعلى مستوى، إذ اجتمع به رئيس الجمهورية.

هكذا، تشير المعلومات القليلة المتاحة إلى أن درجة الاهتمام بموضوع الهجرة في الجمهورية العربية السورية كانت أقل بكثير مما في البلدان الأعضاء الأخرى في الإسكوا. وقد بدأت الحكومة السورية في إنشاء الإطار المؤسسي للتعامل مع الهجرة الخارجة بشكل إيجابي، خاصة إذا ما قورن ذلك بالسياسات التقييدية التي كانت تتبع في الماضي وتلك الأخرى التي ما زالت تتبع.

3. لبنان

يمثل لبنان حالة خاصة فيما يتعلق بكل من الهجرة الوافدة والهجرة الخارجة. فنتيجة تعاقب الأحداث السياسية، والحرب الأهلية، هاجر العديد من اللبنانيين إلى الغرب، وإن كانت البيانات عن الأعداد يشوبها الكثير من عدم اليقين. وبعد الإعلان عن برنامج إعادة الإعمار، رجع عدد كبير من المهاجرين. وبرغم سوء الأحوال الاقتصادية في تسعينات القرن الماضي وصغر حجم السكان اللبنانيين، إلا أن عدد الأجانب في لبنان كبير نسبياً. وفي الحالتين، تمثل الهجرة شأناً هاماً ويتبع البلد سياسات تحررية تجاهها.

(أ) سياسات الهجرة الخارجة ورعاية المهاجرين ودمجهم في المجتمع المضيف

لعبت الحرب الأهلية دوراً كبيراً في تشكيل سياسة لبنان التحررية تجاه الهجرة الخارجة؛ فليست هناك أية قيود على الهجرة، كما يسمح بازدواج الجنسية. وفي عام 1994، أنشئت وزارة للمغتربين، لكنها اندمجت مع وزارة الخارجية عام 2000 لتصبح وزارة الخارجية والمغتربين. وقد تكون الأسباب وراء هذا التغيّر المؤسسي سياسية أو مالية (Brand, 2007). وهناك دراسات ترى أن سياسة الحكومة اللبنانية تجاه الهجرة الخارجة ليست طويلة الأمد، وقد يعزى ذلك إلى عدم اتساق السياسة بشكل عام في ظل الظروف السياسية التي مرّت بها البلاد. وكانت الجامعة اللبنانية الثقافية في العالم، التي أنشئت في ستينات القرن الماضي، الإطار المؤسسي الوحيد لمعالجة شؤون المهاجرين ومصالحهم، لكن المعلومات المتاحة غير كافية لتقييم عملها.

(ب) سياسات الهجرة الوافدة وتنظيم سوق العمل وحقوق المهاجرين

بالرغم من تحرر السياسات المتعلقة بالهجرة الوافدة إلى لبنان، هناك قيود عديدة على اللاجئين الفلسطينيين، خاصة إذا ما قورنت كيفية معاملتهم في لبنان بمعاملتهم في الأردن والجمهورية العربية السورية. فهناك كثير من الوظائف التي لا يسمح لهم العمل فيها، وهناك قيود عديدة على تملّكهم للأراضي والعقارات، وكذلك على حقوقهم الإنسانية، في حين توفر التأمين الصحي والتعليم الإلزامي في المدارس هيئة الأمم المتحدة لإغاثة وتشغيل اللاجئين الفلسطينيين في الشرق الأدنى (الأونروا)، بناء على تخويل من الحكومة اللبنانية (Baldwin-Edwards, 2005).

وإذا ما استبعدنا وضع اللاجئين الفلسطينيين، الذي بدأ في الإنفراج بعد إصدار اللائحة رقم 1/147 في عام 2005، التي سمحت للاجئين الفلسطينيين بالعمل في بعض الوظائف التي كان من غير المسموح لهم العمل فيها، نجد أن سياسة لبنان تجاه الهجرة الوافدة تحررية. فليست هناك قيود على عمل المهاجرين في لبنان، باستثناء المتطلبات التقليدية كالعقود الموثّقة (وفقاً للائحة رقم 17561 لعام 1964 وتعديلاتها في عامي 1984 و2009، وقانون العمل رقم 10 لعام 1962). وهناك خليط من الوظائف التي تتطلب مهارات رفيعة وتلك التي تتطلب مهارات متدنية غير مسموح بها لغير اللبنانيين، وإن كانت هناك استثناءات وفقاً للائحة رقم 10/79.

ومن التطورات الإيجابية اللائحة 1/70 لعام 2003، التي تضع القواعد لمكاتب العمل التي تستقدم عمال المنازل الأجانب وتضمن حقوق هؤلاء العاملين كما ترد في قانون العمل اللبناني.

وعليه، نجد أن لبنان يفتقر الى الإطار المؤسسي اللازم لتنظيم الهجرة الوافدة والخارجة. غير إن سياسته التحررية لم تؤثر سلباً على سوق العمل فيه.

4. الأردن

(أ) سياسات الهجرة خلال فترة الستينات والسبعينات من القرن الماضي

(1) السياسات المتعلقة بأمور اللاجئين[3] أو الهجرة الإجبارية

استقبل الأردن منذ نشأته عام 1921 موجات متكررة من الهجرة، ويرجع ذلك بشكل أساسي إلى الحروب الإقليمية، وعدم الاستقرار السياسي في محيطه، وسياسات الباب المفتوح تجاه الهجرة من الدول العربية وفقاً لمبدأ القومية العربية. فقد كان الأردن الملجأ الأول والأساسي للاجئين الفلسطينيين بعد حربي 1948 و1967. كما استقبل موجات أخرى من الهجرة: عودة الفلسطينيين من الكويت بعد حرب الخليج الأولى عام 1991 وأيضاً عام 2000، وهروب اللبنانيين من الحرب الأهلية من عام 1975 إلى عام

1991، والعراقيين بعد عام 1991 (De Bel-Air, 2007). وبعد عام 1948، منح معظم الفلسطينيين الموجودين في الأردن الجنسية الأردنية وفقاً لقانون الجنسية رقم 6 لعام 1954، وبالتالي أصبحوا جزءاً لا يتجزأ من الأردن. وبناءً عليه، ارتفع عدد السكان في 1949/1948 من 500 ألف نسمة إلى 1.5 مليون نسمة؛ كان ثلثهم من اللاجئين. وبعد حرب عام 1967، استقبل الأردن حوالي 400 ألف لاجئ فلسطيني إضافي. وقد بلغ عدد اللاجئين الفلسطينيين في الأردن عام 2003 حوالي 1.7 مليون نسمة من إجمالي السكان الذي يبلغ عدده 5.5 مليون نسمة (Olwan, 2006).

(2) سياسات الهجرة الخارجة

مع الزيادة في عدد السكان، الذي تضاعف حوالي ثلاث مرات في الفترة حتى عام 1967، وانخفاض الأراضي الزراعية المتوفرة مع فقدان الضفة الغربية عام 1967، واجه الأردن ارتفاعاً في معدل البطالة الذي وصل إلى 12 في المائة (Olwan, 2006). وقد حاول مواجهة هذه الأزمة عن طريق تشجيع الهجرة إلى الخارج، وخاصة إلى دول الخليج، تحت راية الوحدة العربية أو القومية العربية، معتبراً الهجرة مساهمة من الأردن في تحقيق الوحدة والتكامل العربي (Olwan, 2006).

وفي الخمسينات والستينات من القرن الماضي، هاجر كثير من الأردنيين من أصل فلسطيني إلى دول الخليج، ومعظمهم من العمالة الماهرة في مجالات التعليم والصحة وغيرها من الخدمات العامة. وقد أدى ارتفاع أسعار النفط عام 1973 إلى موجة ثانية من الهجرة إلى دول الخليج، وشجعت المنافسة مع المهاجرين من جنوب شرق آسيا هجرة الأردنيين والعمالة العربية الماهرة. ولم يعتبر الأردن هذا النوع من الهجرة نزيف أدمغة؛ بل على العكس عمد إلى تدعيمها، متبنياً في السبعينات "التعليم للتصدير" كهدف وطني للتنمية. وهكذا، من منتصف السبعينات وحتى منتصف الثمانينات، هاجر حوالي 42 في المائة من إجمالي القوى العاملة، ما أدى إلى انخفاض معدل البطالة إلى 2 في المائة عام 1986. وفي عام 1987، بلغ عدد الأردنيين الذكور العاملين في الخارج 350 ألف مهاجر، أكثر من 50 في المائة منهم في المملكة العربية السعودية، وأكثر من 30 في المائة منهم من خريجي الجامعات.

وتشجيع الأردن لهجرة العمالة إلى الخارج مدفوع بالمنافع المتحققة منها. فبالإضافة إلى خفض معدلات البطالة المحلية، تشمل هذه المنافع دعم ميزانية الدولة من خلال مصدرين، هما أولا المساعدات الخارجية من دول الخليج لمساهمته في إيواء اللاجئين، وثانياً تحويلات العاملين في الخارج. وبالفعل أصبحت التحويلات مصدراً من المصادر الأساسية للدخل القومي. فخلال الفترة من 1974 إلى 1991، احتل الأردن المرتبة الرابعة على مستوى دول العالم من حيث درجة الاعتماد على التحويلات (Olwan, 2006). فقد كانت نسبة التحويلات إلى الناتج المحلي الإجمالي 32.25 في المائة، ثم بدأت في التراجع حتى عام 1980 حيث بلغت 24 في المائة، ثم ارتفعت مرة أخرى عام 1981 لتصل إلى 29.28 في المائة إثر الارتفاع الثاني في سعر النفط، ومرة أخرى عام 1984 لتصل إلى 31.67 في المائة، إلا أنها تراجعت بشدة مع ظهور الركود في الدول الخليجية إثر انخفاض أسعار النفط فوصلت إلى 19.7 في المائة عام 1988 (Nassar, 2006). وهذا يشير إلى أن البلد يعتمد بشكل كبير على المساعدات من دول الخليج المنتجة للنفط، وكذلك على تحويلات الأردنيين العاملين في هذه الدول. ويعتبر اقتصاد الأردن اقتصاداً ريعياً، وكثيراً ما يوصف بأنه البلد الوحيد غير النفطي الذي يملك اقتصاداً نفطياً. ففي عام 1980، شكلت المساعدات المالية التي حصل عليها الأردن من دول الخليج، بالإضافة إلى تحويلات العاملين في هذه الدول، حوالي 50 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي (De Bel-Air, 2007).

(3) سياسات الهجرة الوافدة

أدت التحويلات والحجم الكبير للهجرة إلى الخارج خلال فترة الستينات والسبعينات من القرن الماضي إلى تحوّل هيكلي في الاقتصاد المحلي وفي سوق العمل. فقد استثمر معظم التحويلات في أنشطة استهلاكية، وبشكل أساسي في العقارات والسلع المستوردة، بالإضافة إلى بعض الاستثمارات المنتجة المحدودة، خاصة في الزراعة في وادي الأردن. وقد أدى ذلك إلى زيادة الطلب على العمالة غير الماهرة في قطاع الزراعة والبناء والتشييد. غير أن اتجاه التركيب العمري للسكان في الأردن نحو فئة صغار السن والمساهمة الهامشية للمرأة في قوة العمل لم يمكنا سوق العمل الأردني من توفير العرض الكافي لتلبية الزيادة في الطلب. بناءً عليه، شجعت الحكومة منذ أواخر السبعينات استيراد العمالة غير الماهرة، وبشكل أساسي من الدول العربية. وبالفعل، سمح الأردن بالهجرة الوافدة غير المشروطة من الدول العربية المجاورة. فحتى عام 1984 لم يخضع المواطنون السوريون والمصريون وغيرهم من مواطني الدول العربية لشرط الحصول على تصريح إقامة، كما غضت السلطات النظر عن المهاجرين غير الشرعيين من العرب، في حين أنها أخضعت المهاجرين من البلدان غير العربية إلى إجراءات دخول وإقامة أكثر حمائية، وقد انعكس ذلك في أن نسبة العمالة العربية إلى إجمالي العمالة الأجنبية خلال تلك الفترة كانت مرتفعة.

وقد نتج عن هذه السياسات تجزئة سوق العمل الأردني إلى جزئين. الأول تهيمن عليه العمالة الوطنية ويتميز بارتفاع مستويات الأجور وباستقرار الوظائف في كل من القطاع العام والخاص، إلا أنه يعتمد بشكل أساسي على التحويلات. والآخر، يتضمن قطاعات الإنشاءات والزراعة وبعض الخدمات الأخرى مثل الأعمال المنزلية، وتهيمن عليه العمالة الأجنبية ويتميز بانخفاض نسبي في مستوى الأجور، وبمعدل استبدال للعمالة مرتفع، ويفتقر إلى وجود أية آليات لحماية حقوق العمال. وبالتالي شكلت الهجرة إلى الأردن بديلاً للعمالة المحلية الماهرة المهاجرة إلى دول الخليج، ولكنها حلت مكان العمالة المحلية غير الماهرة، التي حققت نقلة وظيفية، تاركة القطاعات كثيفة العمالة غير الماهرة والمناطق الريفية إلى المدن وبشكل خاص العاصمة عمان (Chatelard, 2004).

(ب) سياسات تنظيم الهجرة منذ منتصف الثمانينات

غير أن الأردن بدأ منذ منتصف الثمانينات في التخلي عن سياسات الباب المفتوح تجاه الهجرة الوافدة واللاجئين، في محاولة

لتوطين الوظائف وإحلال العمالة الوطنية محل الأجنبية. ويرجع ذلك بشكل أساسي إلى انهيار النظام الريعي وما ترتب عليه من ارتفاع في معدلات البطالة؛ وكذلك أيضاً إلى عزوف العمالة الوطنية عن شغل وظائف اعتبرتها متدنية المستوى اجتماعياً، ومنها الأعمال المنزلية والإنشاءات. وقد أدى تراجع أسعار النفط العربي في منتصف الثمانينات إلى انخفاض المساعدات الخارجية الممنوحة من دول الخليج، كما أدى إلى تحوّل في سياسات هجرة العمالة في دول الخليج اتجاه تقليص العمالة الأجنبية وتوطين الوظائف، وترتب على ذلك عودة عدد كبير من العمالة العربية بشكل عام، والأردنية بشكل خاص، إلى أوطانها. وقد تزايدت عودة العمالة بشكل كبير عند نشوب حرب الخليج في بداية التسعينات، فغادر حوالي 300 ألف أردني الكويت، ما أدى إلى زيادة عدد سكان الأردن بحوالي 10 في المائة (Nassar, 2006)، وانخفاض التحويلات إلى 10 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي عام 1993، وارتفاع معدلات البطالة بشكل كبير لتصل إلى 25 في المائة عام 1991 (Chatelard, 2004).

ومع تفاقم المشكلات التي واجهها الاقتصاد الأردني خلال تلك الفترة، والمتمثلة بارتفاع معدلات البطالة والتضخم والاقتراض، لجأت الحكومة منذ عام 1989، بالتعاون مع صندوق النقد الدولي والبنك الدولي، إلى تبني برامج الإصلاح الاقتصادي الذي يشمل التحرير التجاري والمالي والخصخصة وتشجيع الاستثمار الأجنبي.

وقد تزامن ذلك مع تزايد عدم الاستقرار في المنطقة: الانتفاضة الفلسطينية في عام 2000، والتوتر المتصاعد في العلاقات الفلسطينية–الاسرائيلية، وعدم الاستقرار في لبنان والجمهورية العربية السورية وحرب الخليج الثانية في العراق. وأدت المخاوف من أن تمتد هذه الصراعات الإقليمية إلى داخل الأردن إلى تغيير السياسات المتّبعة تجاه اللاجئين.

ويتضح أن الأردن تعرّض لعدة تحديات أدت الى إعادة النظر في السياسات المتّبعة تجاه الهجرة الوافدة واللاجئين. فمن جهة حاولت الحكومة حل مشكلات البطالة، وتوزيع الموارد والحفاظ على الاستقرار الأمني في سياق إقليمي غير مستقر، وهو ما تطلّب السيطرة على الهجرة وتخفيض العمالة الأجنبية. ومن جهة أخرى تعرّضت للضغط من الولايات المتحدة الأمريكية والمؤسسات الدولية لفتح أسواقها للعمالة الأجنبية لسببين؛ كان أولهما تنفيذ برامج الانفتاح والتحرير الاقتصادي لجذب الاستثمار الأجنبي، الذي يقتضي زيادة الانفتاح للهجرة وانتقال العمالة، وكان الثاني السماح بدخول العراقيين إلى البلد، على الرغم من أن مشكلة اللاجئين الفلسطينيين كانت لا تزال تهيمن على الأجندة السياسية للأردن.

وستتناول الأقسام التالية التغيرات الأساسية في سياسات الهجرة الوافدة والخارجة واللاجئين في الأردن منذ منتصف الثمانينات.

(1) سياسات الهجرة الوافدة

نتيجة معدلات البطالة المرتفعة التي عانى منها الأردن منذ منتصف الثمانينات، بدأت الحكومة تبني إجراءات متعددة في محاولة للحد من دخول وإقامة العمالة الأجنبية، بهدف توفير فرص عمل أكثر للمواطنين. وقد ظهر هذا جلياً في مسح قامت به الأمم المتحدة عام 2005 حول آراء الدول فيما يخص الهجرة الوافدة، فقد كان الأردن ضمن الدول التي أعربت عن رغبتها في تخفيض عدد العمالة الأجنبية، كما يظهر في الجدول 2 (ESCWA, 2006).

الجدول 2

رؤية حكومات الدول العربية لمستوى الهجرة الوافدة عام 2005

تقسيم الدول وفقاً لرؤيتها حول مستوى الهجرة الوافدة			
نسبة الوافدين إلى إجمالي عدد السكان	تخفيض النسبة	الحفاظ على نفس النسبة	عدم تدخل
أكبر من 15 في المائة	لبنان عمان الأردن الكويت قطر المملكة العربية السعودية الإمارات العربية المتحدة	البحرين ليبيا	-
من 5 في المائة إلى 15 في المائة	-	الجمهورية العربية السورية	-
أقل من 5 في المائة	مصر المغرب اليمن	الجزائر	تونس

المصدر: ESCWA (2006).

(أ) سياسات تنظيم سوق العمل وإقامة الهجرة الوافدة

يشكل قانون رقم 24 لعام 1973 وتعديلاته الإطار التشريعي لتنظيم إقامة وشؤون الأجانب في الأردن. ووفقاً لهذا القانون، يتطلب دخول أي أجنبي إلى البلاد وجود جواز سفر ساري الصلاحية أو وثائق سفر وتأشيرة دخول سارية الصلاحية يتم منحها مقابل رسوم معينة. وتنص المادة 18 منه على ضرورة حصول أي أجنبي يرغب في الإقامة في الأردن على تصريح إقامة مقابل رسوم معينة، ويكون عليه مغادرة البلاد بمجرد انتهاء مدة هذا التصريح أو أن يقوم بتجديده.

وحُددت مدة تصريح الإقامة بعام واحد قابل للتجديد، إلا أن المادة 22 من القانون أجازت منح تصريح إقامة لمدة خمس سنوات للنساء المتزوجات من أردنيين وكذلك للأجانب المقيمين في الأردن لأكثر من عشر سنوات. ولا يتعين على الأطفال دون سن 16 الحصول على تصريح إقامة (المادة 25). وقد حددت المادة رقم 23 رسوم الحصول أو تجديد تصريح الإقامة بـ 15 دينار. وكما سبق وأشرنا، حتى عام 1984، قصدت سياسات الباب المفتوح للهجرة العربية الوافدة التي تبناها الأردن أن لا يطبق هذا القانون أو قانون العمل، الذي ينص على ضرورة حصول العمالة الوافدة على تصريح عمل، على العرب، وبشكل خاص على المصريين، الذين سُمح لهم بالإقامة والعمل في الأردن دون تصريح.

غير أن هذا الاتجاه بدأ في التحول منذ منتصف الثمانينات، حين بدأ الأردن تبني سياسات أكثر تشدداً تجاه الهجرة العربية الوافدة. وفي عام 1984، طبق قانون رقم 24 لعام 1974 على العرب والمصريين، ملزماً إياهم بالحصول على تصريح عمل وإقامة، كما بدأت السلطات في التدقيق في تطبيق القانون على المقيمين بصورة غير شرعية الذين كان يتغاضى عنهم من قبل (De Bel–Air,

2007). كما رفع القانون رقم 14 لعام 2006 رسوم تصريح الإقامة إلى 30 دينار سنوياً، و10 دنانير لإصدار بطاقة إقامة في حال فقدها.

كما صدر قانون العمل رقم 8 لعام 1996 ليحل محل قانون رقم 28 لعام 1986. وتنظم المادة 12 من القانون الأخير عمل الأجانب في الأردن، ويقصد منها تشجيع توظيف الوطنيين ورفع تكلفة توظيف الأجانب. فوفقاً لها، يتعين على العمال الأجانب الراغبين في العمل في الأردن الحصول على تصريح عمل لمدة أقصاها عام واحد، ولكن قابلة للتجديد، من وزير العمل أو من يفوضه، قبل توظيفهم. ويمنح تصريح العمل فقط إن لم تتوفر الخبرة والكفاءة المطلوبة لدى العمال الأردنيين، وتعطى الأولوية للعرب. ويعطي القانون وزارة العمل الحق في ترحيل ومنع دخول أي عامل أجنبي البلاد مجدداً إلا بعد مرور ثلاث سنوات إن لم يلتزم بهذا القانون. كما ينص القانون على جباية رسم من صاحب العمل عن كل تصريح عمل يصدر أو يجدد يُخصص لصندوق دعم التعليم والتدريب المهني والتقني.

وشملت الإجراءات الأخرى التي اتخذت لرفع تكلفة توظيف الأجانب رفع رسوم تصريح العمل. فقد حدد قانون العمل المعدّل رقم 28 لعام 1986 هذه الرسوم بـ 10 دنانير للعمال الزراعيين العرب، و30 دينار للعمال العرب الآخرين، وبين 50 دينار و150 دينار للعمال الأجانب الآخرين. وقد رفعت هذه الرسوم تدريجياً، حتى وصلت في منتصف عام 2006 إلى 200 دولار للعرب و450 دولار للعمال الأجانب، ثم زيدت مرة أخرى إلى 500–700 دولار و900–1 300 دولار للمجموعتين على التوالي. إلا أن الزيادات الفعلية كانت أدنى. فمثلاً في منتصف عام 2007، بلغت رسوم تصريح العمل للمصريين 285 دولار (De Bel-Air, 2007).

كما حظر توظيف غير الأردنيين في كل المهن تقريباً باستثناء قطاعات البناء والتشييد والزراعة والأعمال المنزلية والنظافة[4]. وفي عام 1999، لربط تدفقات العمالة الوافدة مع متطلبات سوق العمل، وتحقيق مزيد من السيطرة على مثل هذه التدفقات، وللدواعي الأمنية، وضع نظام جديد لمنح عقود العمل يتطلب حصول العمال على عقود عمل من خلال الممثلين الاقتصاديين للأردن والسفارات في الخارج قبل مغادرتهم.

ويقدر كل من وزارة العمل والداخلية أعداد وأماكن العمالة الوافدة الشرعية وغير الشرعية، وتضمنان جمع رسوم وتصاريح العمل وتحاولان تصحيح أوضاع العمالة غير الشرعية. فمثلاً، وقعت اتفاقية بين مصر والأردن في تموز/يوليو عام 2007 تمكّن السفارة المصرية في عمان من مساعدة المهاجرين المصريين غير الشرعيين على تصحيح أوضاعهم (De Bel-Air, 2007)، كما عقد حوالي 18 اتفاقية ثنائية بين الأردن والدول المرسلة للعمالة لتحديد شروط التوظيف ومستويات الحد الأدنى للأجر، من بين أمور أخرى.

(ب) سياسات دمج المهاجرين في المجتمع الأردني

قام الأردن بتطبيق بعض الإجراءات التي تهدف إلى تشجيع دمج المهاجرين، وخاصة العمالة الوافدة من الدول العربية، في المجتمع، ومنها:

أ- يسمح قانون الجنسية رقم 6 لعام 1954 بمنح الجنسية الأردنية للعرب الذين عاشوا في الأردن مدة 15 عاماً أو أكثر، شرط تخليهم عن جنسيتهم الأصلية (مادة 4). بالإضافة إلى ذلك، تسمح المادة 12 بمنح شهادة مواطنة للأجانب بشروط معينة، منها العيش في الأردن مدة 4 سنوات أو أكثر. كما تسمح بالتغاضي عن هذا الشرط، بموافقة الملك، للعرب أو إذا كان منح شهادة المواطنة تحقيقاً للمصلحة العامة؛

ب- ينطبق القانون رقم 30 لعام 1978 المعني بالضمان الاجتماعي على جميع العاملين في الأردن بغض النظر عن الجنسية؛

ج- يسمح القانون رقم 24 لعام 2002 للأجانب بتملّك أو إيجار العقارات بعد الحصول على موافقة الجهات المختصة، ولكن ضمن شرط المعاملة بالمثل من الدولة موطن الأجانب المعنيين، مع استثناء العرب من شرط المعاملة بالمثل.

ولكن من ناحية أخرى، هناك بعض الإجراءات التي تقيد دمج هؤلاء الوافدين، منها عدم السماح لهم بالبقاء في البلاد بعد انتهاء مدة الإقامة، ومنعهم من الالتحاق بالنقابات والتنظيمات المشابهة وفقاً للمادة 108 من قانون العمل رقم 8 لعام 1996. وبالإضافة إلى ذلك، وفقاً لتعليمات وشروط وإجراءات توظيف واستقدام العمال غير الأردنيين الصادرة في 2006/6 بموجب أحكام المادة 4 من النظام رقم 36 لعام 1997، يُسمح للعمال الأجانب، بعد انتهاء مدة عقد عملهم، بالانتقال من صاحب عمل إلى آخر في القطاع نفسه أو في قطاع آخر دون موافقة صاحب العمل، باستثناء قطاع الزراعة، الذي يسمح للعمال فيه بالانتقال فقط ضمنه. وحين يكون عقد العمل ساري المفعول، يُسمح بانتقال العامل إلى صاحب عمل آخر في قطاع الزراعة والإنشاءات، بشرط موافقة صاحب العمل. أما في القطاعات الأخرى، فلا يُسمح بانتقال العامل إلى صاحب عمل آخر إلا بعد مضي ستة أشهر من العمل. وبموافقة صاحب العمل والوزارة المختصة، يلغى تصريح العمل الأصلي ويصدر تصريح عمل جديد برسوم جديدة.

(ج) سياسات حماية حقوق المهاجرين

الأردن مثال يُحتذى به، فقد اعتمد عدة إجراءات لحماية حقوق العمال المهاجرين، منها:

أ- منذ أيلول/سبتمبر 2005، تضمنت تعليمات وشروط وإجراءات توظيف واستقدام العمال غير الأردنيين شرطاً يلزم صاحب العمل بدفع كفالة بنكية عن كل عامل لضمان حقوق العامل وقيمة تذكرة السفر لإعادته إلى بلده الأصلي، ويتم التصرف بها بقرار من الوزير أو من يفوضه في حال إخلال صاحب العمل أو العامل بأي من الالتزامات الواردة في التعليمات أو قانون العمل؛

ب- تنظم اللائحة رقم 3 لعام 2003 المكاتب التي تستقدم عمال المنازل من غير الأردنيين. وتمكّن وزارة العمل من مراقبة هذه المكاتب للتأكد من التزامها بالقواعد المنصوص عليها، وفرض إجراءات رادعة في حالات انتهاك الحقوق؛

ج- في حزيران/يونيو 2003، بدأت وزارة العمل، بالتعاون مع صندوق تنمية المرأة التابع للأمم المتحدة، بتطبيق عقد عمل خاص لعمال المنازل من غير الأردنيين، يهدف إلى حماية هذه النوع من العمالة. وبهذا، أصبح الأردن الدولة الأولى

في الشرق الأوسط وشمال أفريقيا التي تحاول حل المشاكل الناجمة عن أن قانون العمل لا يغطي عمال المنازل[5] (ILO, 2004;Baldwin-Edward, 2005).

(د) سياسات الهجرة الخارجة ورعاية المهاجرين ودمجهم في مجتمعات الدول المضيفة

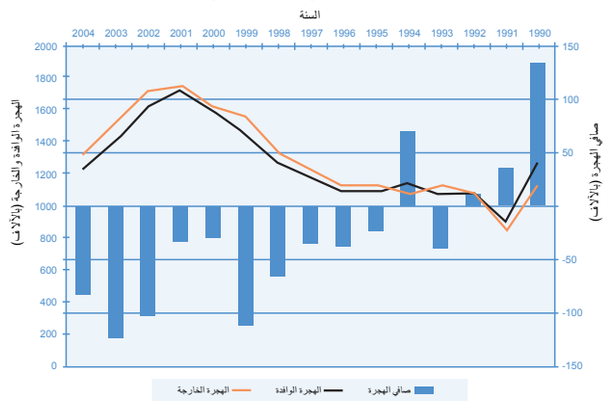
سياسات الأردن تجاه الهجرة الخارجة معاكسة تماماً لسياساته نحو الهجرة الوافدة. فمنذ الستينات[6]، تبنى الأردن سياسات الباب المفتوح فيما يتعلق بالهجرة الخارجة. ووفقاً لتقرير الأمم المتحدة لعام 2005 الذي سبقت الإشارة إليه، الأردن أحد الدول الإحدى عشرة على مستوى العالم التي أعربت عن رغبتها في زيادة الهجرة الخارجة؛ ويعود ذلك بشكل أساسي لحل مشاكل البطالة، وتمكين المواطنين من تحقيق مستوى معيشة أفضل، خاصة في ظل الانخفاض النسبي لمستويات الدخول في البلد منذ أواخر الثمانينات، وللحصول على التحويلات التي تشكل مصدراً أساسياً للدخل القومي. وأثناء الفترة منذ منتصف الثمانينات إلى منتصف التسعينات، عاد كثير من الأردنيين إلى البلد، ما سبّب تضاؤل التحويلات. غير أنه، في أعقاب توقيع معاهدة السلام بين الأردن وإسرائيل في منتصف التسعينات، ارتد هذا الاتجاه؛ ومنذ ذلك الوقت، تنامت أعداد المهاجرين في الخارج، وبالتالي التحويلات، حتى وصل عدد هؤلاء إلى حوالي 800 ألف عام 2007، كما هو موضّح في الشكلين 2 و3.

وقد كان معظم الهجرة إلى دول أمريكا الشمالية وأستراليا، إلا أنه بعد أحداث 11 أيلول/سبتمبر عام 2001، اتجهت الهجرة إلى دول الخليج مرة أخرى، وخاصة إلى المملكة العربية السعودية والإمارات العربية المتحدة (De Bel-Air, 2007). وخلال الفترة من عام 1962 وحتى عام 1973، لم تتطرق السياسات إلى شؤون المهاجرين إلى الخارج بل اقتصر الأمر على التأكيد على أهمية تحويلات العاملين في الخارج كمصدر أساسي للدخل في إطار خطط التنمية الاقتصادية.

وكانت خطة التنمية 1973-1975 أول محاولة لتناول شؤون المهاجرين إلى الخارج بشيء من التفصيل، مركزة على أهمية

الشكل 2

الهجرة الوافدة والخارجة وصافي الهجرة في الأردن، 1990-2004



المصدر: De Bel-Air، 2007.

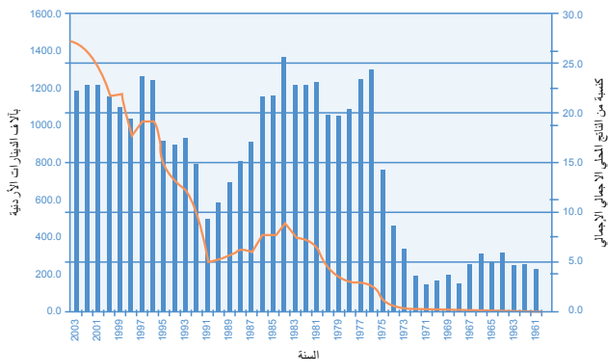
دور الحكومة في رعاية شؤون المهاجرين. واقترحت أن يتم عقد اتفاقيات ثنائية بين الأردن والدول المستقبلة لضمان استفادة المغتربين من قوانين العمل في الدول المستقبلة، وأن تتولى سفارات الأردن رعاية شؤون المغتربين الأردنيين. وعلاوة على ذلك، تبنّت الخطة مبدأ التعليم والاستثمار البشري لغرض تصدير العمالة.

ولم يتبن الأردن سياسات محددة فيما يتعلق بالمهاجرين إلى الخارج إلا منذ منتصف الثمانينات، فقد نظمت وزارة العمل خلال الفترة من عام 1985 وحتى عام 1989 مؤتمرات سنوية للمغتربين الأردنيين. وكان الغرض الأساسي منها منح المغتربين الأردنيين في الخارج فرصة مناقشة المشاكل التي يواجهونها حتى تتمكن الحكومة من الاستجابة لها، وكذلك أيضاً لتشجيع المغتربين على الاستثمار في الأردن. ويرى البعض أن هذا الهدف الأخير كان الهدف الأساسي (De Bel-Air, 2007; Brand, 2007).

وبعد فترة انقطاع، عقد مؤتمر آخر عام 2001، حضره الملك عبد الله، إلا أن هذا المؤتمر بخلاف المؤتمرات السابقة، شمل المغتربين من رجال الأعمال فقط. وفي السياق نفسه، أنشأت السفارات الأردنية في الخارج مكاتب تمثيل تجاري تقوم بمهمة ربط الطلب والعرض للعمالة الأردنية، وخاصة في دول الخليج. كما أن وزارة العمل الأردنية تقدم معلومات عن مكاتب توظيف الأردنيين في الخارج (De Bel-Air, 2007).

الشكل 3

تحويلات المغتربين الأردنيين خلال الفترة، 1961-2004



المصدر: De Bel-Air، 2007.

وعلى الرغم من أهدافها السياسية والاقتصادية، تثير سياسات الباب المفتوح التي يعتمدها الأردن تجاه هجرة العمالة الأردنية الماهرة إلى الخارج بعض المخاوف فيما يتعلق بنزيف الأدمغة. فبرامج الاصلاح الاقتصادي تهدف إلى جعل الأردن مركزاً إقليمياً للتكنولوجيا، ما يتطلب تطوير وتنمية قطاع تكنولوجيا المعلومات، الذي يعتمد بدوره على العمالة الماهرة. وهكذا، فإن هجرة العمالة الماهرة إلى الخارج، وما يترتب عليها من نزيف أدمغة، قد تعيق تحقيق هذه الأهداف التنموية (De Bel-Air, 2007).

5. العمالة الوافدة إلى بلدان مجلس التعاون الخليجي

تختلف ظاهرة الهجرة إلى منطقة الخليج كثيراً عن الهجرات المعاصرة الأخرى على نطاق العالم. فخلال بضعة عقود شهدت

منطقة الخليج تغيرات جذرية في تركيبة السكان وقوة العمل. فصارت القوة العاملة الوافدة أغلبية مهيمنة في كافة البلدان، وفي بعضها، أصبح العمال الوافدون يشكلون غالبية السكان. وبدأت الهجرة الحديثة المرتبطة بالنفط إلى البحرين والكويت في حقبة الأربعينات، ثم امتدت إلى باقي دول المنطقة. وكانت عُمان آخر دولة خليجية تنضم إلى ركب الدول الرئيسية المستقبلة. ومع امتلاك هذه البلدان لفائض رأسمالي، بينما كانت تعاني نقصاً حاداً في العمالة على كافة مستويات المهارات، كان فتح أبواب سوق العمل على نطاق واسع السبيل الوحيد لتتمكن من تحقيق النمو الاقتصادي (Shamsi, 2006; Shah, 2008).

وبدأ استقدام العمالة الأجنبية في منتصف السبعينات في أعقاب ارتفاع أسعار النفط، ليلبي حاجة قطاع الأعمال والدولة. وفي الوقت الذي كانت فيه القوى العاملة المواطنة، التي كان قطاع الدولة الحديثة آنذاك القناة الأساسية لتشغيلها، غير مهيأة تماماً، فإن مشاريع البنية التحتية والتوسّع الكبير في أنشطة الخدمات والتجارة والمقاولات وغيرها ولدّت طلباً على العمالة (Ditto, 2006).

ويبين الجدول 3 التطور التاريخي لهجرة العمالة في بلدان مجلس التعاون الخليجي على مدى العقدين إلى العقود الثلاثة الماضية، ويظهر بوضوح غلبة نسبة المغتربين إلى عدد السكان. ففي الإمارات العربية المتحدة ارتفعت نسبة الوافدين إلى إجمالي عدد السكان من 2.4 في المائة عام 1960 إلى 58.9 في المائة عام 1975 وإلى 71.4 في المائة عام 2005. وفي قطر، ارتفعت النسبة من 32 في المائة عام 1960 إلى 78.3 في المائة عام 2005. ومن الواضح أن الإمارات العربية المتحدة وقطر حالتان استثنائيتان في هذا المجال. وفي المقابل، عُمان هي الأقل تأثراً، فقد بلغت نسبة العمال الوافدين 5.6 في المائة من مجموع السكان عام 1960، ثم ارتفعت إلى 26.3 في المائة عام 1995، ثم انخفضت إلى 24.4 في المائة عام 2005.

(أ) السياسات المنظمة للعمالة الوافدة في دول الخليج

(1) فترة السبعينات

كانت سياسات هجرة العمالة والتوظيف في فترة السبعينات ليبرالية. فلم يحدّ كل من الكويت والإمارات العربية المتحدة من دخول العمالة الوافدة، معطيتان أولوية للوفاء باحتياجات العمل، بدلاً من التركيز على القضايا السياسية والأمنية واعتبارات التحكّم في نمو المقيمين من العمال الوافدين. وفي عام 1975، يسّرت حكومات المملكة العربية السعودية وبلدان الخليج الأخرى دخول العمالة الوافدة من الغرب والبلدان الأخرى الصديقة. فلم يعد أصحاب العمل في حاجة إلى التقدم بطلب تأشيرة دخول للأفراد، بل أصبح بمقدورهم الحصول على تأشيرات جماعية لتلبية احتياجاتهم من العمالة. وعلاوة على ذلك، أعفي العمال من ضريبة الدخل، كما شُجعت الشركات الأجنبية على استيراد ما تحتاج من عمالة (Shamsi, 2006).

(2) فترة الثمانينات وما بعد

في نهاية السبعينات وأوائل الثمانينات، مرت سياسات الهجرة بتغيّر ملحوظ نتيجة التأثيرات السلبية لغلبة المغتربين على عدد السكان: اختلال في البنية السكانية وسوق العمل؛ وتأثيرات سلبية على القيم الثقافية والاجتماعية؛ واختلال التوازن بين عرض القوى العاملة والطلب عليها؛ وعدم توفر عمالة ملائمة لاقتصادات المعلومات والاتصالات الجديدة. وقد برزت أهمية المشكلة الأخيرة مع زيادة سيطرة الشركات الكبرى المتعددة الجنسية التي أوجدت أنماطاً جديدة من الهجرة. وقد أوجد تدفق العمالة الوافدة ذات المهارات التقنية العالية منافسة قوية في سوق العمل وألقى الضوء على مشكلة عدم ملاءمة مخرجات نظام التعليم لاحتياجات سوق العمل (Ditto, 2006; Shamsi, 2006).

وأهم تحد يواجه سوق العمل في بلدان مجلس التعاون الخليجي هو البطالة بين المواطنين، التي ارتفعت من 7.6 في المائة عام 1999 إلى 12.5 في المائة (في البحرين 15 في المائة) عام 2003 (Shah, 2008).

والبطالة مشكلة خطيرة بشكل خاص نظراً إلى حجم قوة العمل الوطنية المتواضع في بلدان مجلس التعاون الخليجي، وهي دون شك من أهم العوامل التي تؤدي إلى تبنّي سياسات من شأنها تقليص حجم العمالة الوافدة. وتشمل العوامل الأخرى التأثيرات السلبية المباشرة وغير المباشرة لتحويلات العمالة الوافدة على حجم الاستثمار وميزان المدفوعات (Ditto, 2006; Shamsi, 2006).

وقد انعكس الاتجاه نحو تخفيض أعداد المغتربين في المسح الذي أجرته الأمم المتحدة لآراء الدول حول النسبة المرغوب بها للمهاجرين من وإلى البلد (Shah, 2008; United Nations, 2006). فوفقاً للمسح، اعتبرت بلدان مجلس التعاون الخليجي جميعاً، باستثناء البحرين مستوى الهجرة مرتفعاً أكثر من اللازم وأفصحت عن رغبتها في تخفيضه، بينما اعتبر البحرين مستوى الهجرة ملائماً وأشارت إلى رغبتها في الحفاظ عليه.

الجدول 3

تدفق العمالة الوافدة لبلدان مجلس التعاون الخليجي خلال الفترة، 1960–2005 (النسبة المئوية)

الدولة	1960	1965	1970	1975	1980	1985	1990	1995	2000	2005
الإمارات العربية المتحدة	2.4	18.0	29.3	58.9	70.8	71.5	71.2	70.5	70.4	71.4
المملكة العربية السعودية	1.6	3.3	6.2	12.8	20.0	26.4	29.6	24.7	23.9	25.9
قطر	32.0	48.7	61.4	69.6	72.2	78.2	79.1	77.2	76.0	78.3
الكويت	32.6	51.1	62.3	65.7	69.6	71.1	72.4	58.7	62.2	62.1
البحرين	17.1	20.1	17.3	22.1	29.8	33.1	35.1	37.5	37.8	40.7
عمان	5.6	5.8	5.4	8.2	15.2	21.4	24.5	26.3	24.8	24.4

المصدر: Shamsi (2006).

وعليه، بدأت بلدان مجلس التعاون الخليجي منذ منتصف الثمانينات فرض ضوابط شديدة على دخول العمالة الأجنبية، ساعية إلى تقليص أعدادها (Shah, 2008). وأصبح توطين الوظائف وإحلال العمل، في القطاعين العام والخاص عل حد سواء، بمثابة سياسات وطنية. وتبذل دول الخليج الست جهوداً لتحجيم أعداد العمالة الأجنبية متبنّية عدة برامج وسياسات تختلف ما بين دولة وأخرى وفقاً لاعتبارات سياسية واقتصادية واجتماعية خاصة بكل منها.

ويعني التوطين الإحلال التدريجي للعمالة الوافدة ضمن خطط وطنية قصيرة ومتوسطة وطويلة الأجل، تسعى أيضاً إلى إعداد العمالة الوطنية إعداداً كافياً. وقد وضعت بلدان مجلس التعاون الخليجي عدداً من مثل هذه السياسات والخطط كمجموعة إقليمية، وكذلك كل بلد على حدة (Shamsi, 2006). وفيما يلي أمثلة على أهم الجهود التي بذلتها هذه البلدان كمجموعة (Ditto, 2006; Shamsi, 2006):

- اجتماعات الطاولة المستديرة في البحرين لوزراء العمل. في 7 أيار/مايو عام 1998 استضاف البحرين اجتماع طاولة مستديرة لوزراء العمل والشؤون الاجتماعية في بلدان مجلس التعاون الخليجي مع منظمة العمل الدولية، وأكد الاجتماع على ضرورة تطوير الأنظمة والمؤسسات في هذه البلدان للحدّ من العمالة الأجنبية؛
- اجتماع وزراء الصناعة في الكويت. أقر وزراء الصناعة في اجتماعهم في الكويت في تشرين الأول/أكتوبر عام 1998، استراتيجية صناعية موحّدة لبلدان مجلس التعاون الخليجي، تضمّنت من بين أمور أخرى، زيادة نسبة العمالة الوطنية والفنية والمهنية في قطاع الصناعة إلى 75 في المائة كحد أدنى بحلول عام 2020؛
- جهود المكتب التنفيذي لمجلس وزراء العمل والشؤون الاجتماعية في بلدان مجلس التعاون الخليجي. أكد المكتب اعتزامه إجراء دراسة مقارنة لقوانين وأنظمة التأمينات الاجتماعية في بلدان المجلس. وستبحث الدراسة التباين في نصوص أنظمة التأمين الاجتماعي على اعتبارها أحد أهم المعوقات التي تحول دون انسياب العمالة الوطنية بين بلدان المجلس، فضلاً عن سعي الدراسة إلى تحديد قاسم مشترك لتوحيد هذه الأنظمة وتقريبها. وأشار المكتب إلى أنه يعتزم إعداد دراسة حول أنشطة مكاتب استقدام العمالة الأجنبية ومسح لماهية التركيبة العمالية في البلدان الأعضاء.

في واقع الأمر، لم تكن هناك سياسات هجرة معلنة في بلدان المجلس منذ أن بدأ تزايد تدفق العمال الأجانب في منتصف السبعينات، بل انعكست هذه السياسات في مجموعة من النظم والقوانين لضبط استقدام العمالة الوافدة، تعرضت إلى تعديلات وتغييرات في ضوء المستجدات الإقليمية والعالمية الاقتصادية والسياسية. غير أن تطور هذه الأنظمة والقوانين لم تحكمه رؤية شاملة ولم يستند إلى دراسة وتخطيط، ما تسبب ببعض القصور في معالجة قضايا هجرة العمل وقوة العمل، ولكن بالرغم من ذلك واكبت هذه النظم التغيرات في أنماط تدفق العمالة الوافدة، وأوجدت نوعاً من التوازن في استخدام قوة العمل الوافدة والاستفادة من القوى العاملة الوطنية. وتمكن الإشارة إلى أهم مظاهر هذه الأنظمة والقوانين (Shamsi, 2006):

أولاً: تفرض أقطار الخليج سيطرة شديدة على حركة العاملة الوافدة عن طريق وزارة الداخلية (تأشيرات الدخول وإجراءات الإقامة والترحيل) ووزارتي العمل والشؤون الاجتماعية (تصريح العمل). والواقع الراهن للعمالة الآسيوية، على سبيل المثال، ليس سوى محصلة لهذه السيطرة الشديدة.

ثانياً: ما زالت نسبة العمالة العربية منخفضة بين العمالة الوافدة، بالرغم مما يصادف أحياناً من نصوص في قانون العمل القطري وقرار الإمارات العربية المتحدة تخصيص توظيف نسبة 30 في المائة للعمالة العربية.

ثالثاً: رغبة أقطار الخليج في إحلال القوى العاملة الوطنية محل القوى العاملة الوافدة رغبة أكيدة، لكن عوامل عديدة تحول دون تحقيقها، منها: نقص الموارد البشرية، وقلة مخرجات التعليم والتدريب، والاستعلاء على الأعمال اليدوية، وسهولة تحقيق دخل معقول لمجرد أن يكون الفرد مواطناً.

رابعاً: السمة المشتركة دون استثناء بين أقطار الخليج هي غياب نظام معلومات دقيق عن سوق العمل يُمكّنها من جمع ومعالجة وتبادل المعلومات لضبط حركة العمالة ودرء المخاطر المترتبة على تدفق العمالة الأجنبية.

ويمكن في هذا السياق تقسيم سياسات الهجرة الراهنة لدول الخليج إلى ثلاث مجموعات أساسية:

- سياسات تنظيم عمل وإقامة الأجانب؛
- سياسات التوطين وتقليص العمالة الوافدة (الشرعية وغير الشرعية)؛
- جهود وإجراءات حماية حقوق العمالة الوافدة.

(ب) سياسات تنظيم عمل وإقامة الأجانب

الهدف الرئيسي من الهجرة إلى دول الخليج هو العمل، وعليه فإن معظم سياسات تنظيم هجرة العمل في هذه الدول يُركز على تنظيم وإدارة الدخول والإقامة بغرض العمل أو الزيارة[7]. فالعمالة الأجنبية في دول الخليج عمالة مؤقتة تبعاً لمدة عقد العمل ولا يسمح بالإقامة الدائمة أو الحصول على الجنسية. وتركز السياسات على إدارة وتنظيم دخول وتدفق هذه العمالة المؤقتة والتابعين لها، وكذلك مدة الإقامة.

وتتشابه سياسات تنظيم وإقامة العمالة الوافدة في دول الخليج. فلا يجوز للأجانب دخول البلاد إلا إذا استوفوا الشروط التالية:

- أن يكون لديهم جواز سفر ساري المفعول صادر عن بلد أو سلطة تعترف به أو بها وزارة الداخلية؛
- أن يكون استقدام الأجنبي من خلال كفيل من المواطنين أو من المقيمين؛
- الحصول على تأشيرة دخول للبلاد. وقد تكون تأشيرة زيارة[8] تحوّل بعد ذلك إلى تأشيرة عمل، أو تكون منذ البداية تأشيرة عمل، يتم الحصول عليها بناءً على طلب من الكفيل (صاحب العمل)، تحدد نوع العمل. وتجدر الإشارة إلى اشتراط ألا تكون هناك عمالة محلية يمكنها القيام بالعمل الذي يستقدم العامل الأجنبي للقيام به (قانون العمل القطري لعام 2004، نظام العمل السعودي الصادر بالمرسوم الملكي رقم (م/51) لعام

2006، قرار رقم 8 لعام 1994 حول شروط الحصول على تصاريح عمل في البحرين، قرار وزاري رقم 640 لعام 1987 بشأن اللائحة التنفيذية لقانون إقامة الأجانب في الكويت)؛

- يتعين على الأجنبي الذي دخل البلاد الحصول على ترخيص إقامة خلال مدة معينة تختلف من بلد إلى آخر[9]، ولمدة يختلف أقصاها أيضاً من دولة إلى أخرى[10]، مع إمكانية تجديدها قبل إنتهائها بفترة معينة غالباً ما تكون شهراً. كما لا يجوز تغيير صاحب العمل إلا بموافقة الكفيل الراهن (صاحب العمل) وبتصريح من الجهة المختصة (القرار وزاري رقم 640 لعام 1987 في الكويت، وقانون رقم 3 لعام 1963 في قطر، ونظام العمل السعودي لعام 2006). كما قد يشترط بعض الدول مثل الإمارات أن يقضي العامل حداً أدنى من الفترة التي يتعين عليه قضاؤها لدى الكفيل الأصلي (Suter, 2005).

بالإضافة إلى ذلك، هناك شروط لالتحاق الأسر بالعائل. وكثيراً ما تُربط هذه بحد أدنى من الأجر. فمثلاً يشترط الكويت ألا يقل مرتب العائل عن 250 دينار كويتي (Shah, 2008)، وفي الإمارات العربية المتحدة ألا يقل عن 3 000 درهم إماراتي، إضافة إلى مصاريف الإقامة أو 4 000 درهم بدونها (Suter, 2005). وفي كثير من الأحيان يكون المرتب أقل من الحد الأدنى المشترط وبالتالي يستبعد جلب الأسرة. كما يتعين على العائلين أن يدفعوا مقابل إقامة أسرهم رسوماً سنوية تختلف قيمتها من دولة إلى أخرى.

وقد تبنت بلدان مجلس التعاون الخليجي سياسات محددة لمنع الوافدين من الإقامة الدائمة. وتشمل ما يلي:

- تحديد مدة عقود العمل في كثير من الأحيان بعامين، قابلة للتجديد. وفي معظم الأحيان يتكرر تجديد هذه العقود، ما يجعل إقامة العامل دائمة تقريباً. كما أن نسبة كبيرة من المغتربين ولدت في دولة الاغتراب. فمثلاً، في عام 2007، بلغت نسبة المغتربين المولودين في الكويت 16.3 في المائة من إجمالي المغتربين (Shah, 2009)؛
- غالباً ما يحظر منح الجنسية أو حتى الإقامة الدائمة، حتى للذين ولدوا في البلد. ويسمح للأطفال المولودين في هذه الدول بالإقامة في الدولة تحت رعاية الأب أو الأم ككفيلين. وبمجرد بلوغ الذكر 21 عاماً، لا يصح له البقاء في الدولة إلا إذا حصل لنفسه على تصريح عمل أو تعليم. أما بالنسبة للإناث فيبقين تحت

الإطار 1

نظام الكفيل

يتكون نظام الكفيل من طرفين: الكفيل، الذي يجب أن يكون مواطناً، والعامل الوافد (المكفول). ويكون الأول مسؤولاً عن الثاني مادياً وقانونياً ومعنوياً. ولا يحق لغير المواطن العمل أو الإقامة في البلد دون كفيل. وتتم معظم تعاملات المكفول مع الجهات الحكومية من خلال الكفيل، الذي يتحمل كافة التبعات المادية والقانونية. وفي المقابل، يتيح النظام للكفيل حق مصادرة جواز سفر المكفول ومنعه من السفر إلا بإذنه. أما المكفول فيتقاضى أجراً مقابل إنجاز العمل المطلوب منه ويمكنه أن يتقدم إلى الجهات المعنية في حالة تعرضه لمخالفات أو انتهاك لقوانين العمل (Ditto, 2006; Shamsi, 2006).

وتنطبق هذه الأحكام على العمالة الوافدة كلها، سواء في القطاع العام أو الخاص. وفي القطاع العام تكون المؤسسة الحكومية الكفيل، في حين يكون الكفيل في القطاع الخاص صاحب العمل، سواء كان شركة أو فردا. هذا وقد وجه نقد إلى هذا النظام لما يترتب عليه من مخاطر، تشمل (Ditto, 2006):

1. يحظى صاحب العمل بامتيازات تعطيه حق احتكار سوق العمل المحلي وتقييد حركة العمالة الأجنبية. ويعني ذلك أن حقوق حماية العمالة الأجنبية ضعيفة بالمقارنة مع حقوق العمالة الوطنية. وفي الحقيقة ينتهك النظام حقوق العامل الوافد، ويعطي الكفيل حق التحكم في حياة العامل الأجنبي ومصيره. وتجدر الإشارة إلى أن هذا النظام يخالف صراحة القوانين والمواثيق الدولية التي تحظر فرض قيود على حرية الأشخاص في التنقل والسفر، كما جاء في نص المادة 13 من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان (Shamsi, 2006). وتشير العديد من الدراسات إلى أن الكثير من العمال الوافدين شكوا من تعرّضهم لانتهاكات وتجاوزات لقوانين العمل ارتكبها أصحاب الأعمال بحقهم (Suter, 2005).
2. ساهم النظام في ممارسة تأجير رخص الأعمال، وبالتالي بروز سوق العمل الخفي. كما ساهم في تضخم الأنشطة التجارية التي تقوم بها المؤسسات الصغيرة، دون أن يحدث تطوراً فعلياً في مجال الابتكار بين المواطنين.
3. شجع النظام التوظيف غير القانوني.
4. أضعف النظام حوافز تطوير بنية إدارية وتنظيم للعمل في القطاع الخاص، وبالتالي أضعف قدرته على اجتذاب العمالة الوطنية للعمل فيه.
5. أدى النظام إلى تفضيل إنشاء المشاريع ذات العمالة الكثيفة والرخيصة التي تحقق هامش ربح مرتفع، خصوصاً في قطاع المقاولات الإنشائية.
6. شوه النظام القيم في المجتمع، وخصوصاً مفهوم المواطنة المرتكزة على الحقوق وليس على الامتيازات.

من ناحية أخرى، يرى البعض أن هذا النظام يوفر الرعاية للعامل ويساعد على ضبط العمالة الوافدة، التي تمثل نسبة كبيرة من السكان، ويضيف أن إلغائه سيؤدي إلى تدفق ملايين العمال من الدول الآسيوية والعربية، فتنتج عن ذلك مشاكل اقتصادية واجتماعية، منها مستويات رواتب منخفضة عموماً، تدفع بالمكفولين سابقاً إلى قبول أجر أقل ووظائف متدنية. وبالفعل، الكثير من المشاكل التي يتعرض لها العاملون الأجانب في دول الخليج موجود أيضاً في بلدانهم الأصلية، وكثيراً ما تستغلهم مكاتب السفر في تلك الدول (Shamsi، 2006).

وعلقت دراسات عديدة آمالاً كبيرة على إلغاء نظام الكفيل في الكويت، واستبداله بأنظمة بديلة، تشمل نظام تبادل التصاريح، وتأسيس شركة مساهمة لتوفير العمالة المطلوبة لأصحاب العمل، وتشكيل لجنة عمالية لكل جالية في الكويت، ترتبط بالاتحاد العام لنقابات العمال. وفي قطر يجري البحث في مراجعة قوانين العمل الخاصة بالأجانب، بما فيها نظامي الكفالة والرعاية الصحية للوافدين. وتدرس الحكومة السعودية بدائل مختلفة، منها الاكتفاء بمشروعات ورؤوس أموال المستثمرين كضمانات. وتجدر الإشارة هنا إلى أن بإمكان حكومات بلدان مجلس التعاون الخليجي القيام مقام الكفيل بدلاً من الأشخاص وأصحاب الأعمال، وضمان العمال الوافدين من الناحيتين الأمنية والمهنية، وتصنيف متطلبات سوق العمل من العمالة. ويمكن فرض رسوم سنوية على تجديد تصاريح إقامة العاملين الوافدين لتغطية التكاليف الإدارية (Shah, 2007; Shamsi, 2006).

رعاية الأب أوالأم ككفيلين حتى يتزوجن (Shah, 2009)؛
- منع الوافدين من امتلاك ملكية قابلة للنقل في كل من قطر والكويت وغيرهما من بلدان الخليج[11] (Suter, 2005; Shamsi, 2006)؛
- لا يسمح بعمل الوافدين إلا بكفالة كفيل من المواطنين[12] (Shamsi, 2006)؛
- تُنهى الإقامة في حالة استقالة الوافد، أو الاستغناء عنه أو عدم تجديد عقد العمل قبل انتهاء الإقامة. وتشترط بعض الدول فترة بقاء خارج البلد قبل أن يسمح للوافد بالحصول على تصريح عمل جديد (Shamsi, 2006)؛
- لا يسمح للعمالة الوافدة بالاستفادة من أية برامج تدريبية (Suter, 2005)؛
- لا يسمح للعمالة الوافدة بالانضمام لأية نقابة أوأية تنظيمات مشابهة (Suter, 2005)؛
- تمنع استفادة العمالة الوافدة من أية حقوق تتعلق بالرعاية الصحية المجانية؛
- يمكن ترحيل الأجنبي في أي وقت بقرار من الجهة المختصة لأسباب معينة تتعلق بالأمن أو الصحة أوغيرها من الأسباب، كما تنص المادة 21 من قانون رقم 3 لعام 1963 الذي ينظم دخول وإقامة الأجانب في قطر.

(ج) سياسات التوطين وتقليص العمالة الوافدة (الشرعية وغير الشرعية)

تتبع سياسات استقدام العمالة في بلدان الخليج اتجاهين متكاملين:
الأول: توطين وتعزيز قوة العمل الوطنية.
الثاني: تخفيض حجم قوة العمل الأجنبية.
وقد خططت بلدان الخليج لإحلال العمالة الوطنية محل الوافدة تدريجياً. ويمكن تقسيم الإجراءات أو السياسات التي اتخذت في هذا الصدد إلى ثلاث مجموعات، كما يلي:
- رفع تكلفة المعيشة للعمالة الوافدة؛
- توطين الوظائف من خلال إجراءات إدارية؛
- الإجراءات الهادفة إلى الحد من الهجرة غير الشرعية.

(1) رفع تكلفة المعيشة للعمالة الوافدة

لجأ العديد من البلدان إلى إجراءات ترفع تكلفة المعيشة للمغتربين لديها وفي الوقت ذاته توفر إيرادات للدولة، وذلك بهدف تخفيض قوة جذب دول الخليج للعمالة الأجنبية. ومن أمثلة هذه الإجراءات (Shah, 2008):

رسوم الرعاية الصحية: وفقاً للقانون رقم (1) لعام 1999 الخاص بالتأمين الصحي على الأجانب المقيمين في الكويت، يتعين على العمال الأجانب، كأحد شروط منحهم الإقامة، الحصول على تأمين صحي لأنفسهم ولأفراد عائلاتهم؛ وفي معظم الأحيان يكون ذلك على نفقة العامل الأجنبي وليس على نفقة صاحب العمل. وفرضت المملكة العربية السعودية نظاماً مماثلاً عام 2001. وفي الإمارات العربية المتحدة تم العمل بنظام مماثل منذ عام 2006، وفرضت رسوم جديدة للعمليات الجراحية، تتراوح بين 400 و500 درهم تبعاً لنوع الجراحة، وهو مبلغ مرتفع مقارنة بمتوسط مستويات الأجور للأجانب. كما تم تحديد مبلغ دينار كويتي واحد (3.4 دولار) كرسم كشف في العيادات وديناريين اثنين (6.8 دولار) كرسم كشف في المستشفيات، وهذا المبلغ مرتفع، مقارنة بالمعاشات، التي تتراوح بين 100 و150 دولار. ومع إصدار هذا القانون عام 1999، قام العديد من المغتربين في الكويت بإعادة عائلاتهم إلى موطنهم نظراً لعدم قدرتهم على تحمل تكاليف التأمين الصحي الإجباري (Shah, 2008)؛

رفع تكلفة توثيق المؤهل الأكاديمي في الإمارات العربية المتحدة عام 2005 من 100 درهم (27 دولار) إلى 510 درهم (139 دولار)؛

وفي المملكة العربية السعودية يتم تحصيل مبلغ 100 ريال سعودي (26.6 دولار) من كل عامل أجنبي سنوياً لتمويل برنامج تدريبي للعمالة الوطنية، وتنظر الإمارات العربية المتحدة في تطبيق نظام مماثل (Shah, 2008).

(2) توطين الوظائف من خلال إجراءات إدارية

تطبق بلدان الخليج إجراءات إدارية تهدف إلى إحلال العمالة الوطنية محل الأجنبية، ومن أمثلة ذلك ما يلي:

أعلنت المملكة العربية السعودية عام 2003 عن خطة يتم تنفيذها في غضون 10 سنوات تحدد نسبة المغتربين بـ20 في المائة من إجمالي عدد السكان كحد أقصى بحلول عام 2013، وكذلك تخفيض عدد المغتربين الى النصف (Shah, 2008; Shamsi, 2006)؛

الحصص: تحدد بعض أقطار الخليج أعداد تصاريح العمل الممنوحة لأصحاب العمل أو لعمال المنازل على المستوى الوطني، مثل المملكة العربية السعودية، أو على مستوى المشروع، مثل عُمان. ويحدد البعض نسبة العمالة الأجنبية إلى إجمالي العمالة في القطاع العام أو الخاص، مثل قانون السعودة لعام 1996 الذي يتطلع إلى ألاّ تقل العمالة المواطنة عن نسبة 75 في المائة من كافة العمالة، وألا تقل أجور العمال السعوديين عن 50 في المائة من إجمالي الأجور، وأن يخصص 50 في المائة من نفقات التدريب للتدريب المهني للسعوديين. كما حدد الكويت بعد الغزو العراقي توظيف الأجانب بـ 35 في المائة من مجموع الوظائف في القطاع العام (Shah, 2008 and 2007)، كما حدد حصة العمالة المحلية التي توظف في القطاع الخاص، وفرضت غرامات وعقوبات على الشركات التي لا تلتزم بهذه النسبة، مثل حرمانها من الدخول في مناقصات العقود الحكومية (ILO, 2004).

وفي الإمارات العربية المتحدة تم تحديد حد أدنى لنسبة العمالة الوطنية في قطاع البنوك، مع فرض غرامات على البنوك غير الملتزمة. إلا أن أكثر من نصف البنوك لم يتقيّد بهذه الحصة، مفضلاً دفع الغرامة بدلاً من ذلك، وهو ما يدل على وجود العديد من الصعوبات التي يواجهها القطاع الخاص في تعيين عمالة وطنية (Shah, 2008).

وفي عُمان، تم تخصيص نسبة معينة من العمالة المحلية لبعض القطاعات؛ مثل نسبة 60 في المائة لقطاع النقل والتخزين، و45 في المائة للخدمات المالية والتأمين، و15 في المائة لقطاع المقاولات (Yousef, 2005).

كما قام بعض الدول بتحديد نسبة العمالة الأجنبية التي يجب إحلالها بعمالة محلية. ففي الكويت، رفعت النسبة عام 2006 من 7 في المائة إلى 15 في المائة (Shah 2008). وحددت المملكة العربية السعودية عدد العمالة الوافدة الواجب إحلالها عام 2003 بـ 9800 عامل في البنوك والمؤسسات المالية (ESCWA, 2006).

وبالإضافة إلى وضع قيود أو حصص على عدد العمالة الوافدة، قام بعض البلدان بإعطاء قدر أكبر من الاهتمام لمستويات مهارة العمالة الوافدة. فقررت الإمارات العربية المتحدة التخلص مرحلياً من 240 ألف عامل في القطاع الخاص ممن لا يملكون المؤهلات التعليمية المناسبة. كما قررت المملكة العربية السعودية اختبار الفنيين من العمالة الوافدة للتأكد من أن لديهم المهارات المطلوبة للقيام بالوظائف التي يطمحون إليها (Shamsi, 2006).

الوظائف المحظورة على العمال الوافدين: يعلن معظم أقطار الخليج عن قوائم بالمهن والمهارات التي تحفظ حصرياً للمواطنين. فأعلنت المملكة العربية السعودية عن حوالي 25 مهنة يتوجب أن تقتصر على المواطنين السعوديين، ومن بينها سائقي سيارات الأجرة، والعاملين في محلات الصاغة، والموظفين في مكاتب الحج والعمرة، وموظفي المبيعات في صالات عرض السيارات، وموظفي العلاقات العامة...الخ (Shah, 2008; Yousef, 2005). وقد أدى هذا القرار إلى إغلاق عدد من محال الصاغة في جدة، التي كان يملك 60 في المائة منها مغتربون (Shah, 2008).

وفي عام 2006، حدد الكويت 16 مهنة تُحفظ للكويتيين، تشمل وظائف برمجة وتشغيل الحاسبات والسكرتارية والصرافين وسائقي السيارات (Shah, 2008; 2007). وبالمثل اقتصرت أعمال العلاقات العامة في دبي على المواطنين، وكذلك العمل كسائقين أو صرافين في عمان، حيث اقتصر بيع العباءات النسائية في بعض المناطق على النساء المواطنات (Shah, 2008).

رفع تكلفة توظيف الأجانب وتحفيز توظيف العمال المحليين: تلجأ بلدان الخليج إلى بعض الإجراءات التي من شأنها رفع تكلفة توظيف الأجانب، بهدف تقييد الطلب على العمالة الأجنبية. ومن الأمثلة على ذلك فرض رسوم على العمالة الأجنبية وإلزامها شراء تأمين صحي لها ولأسرها، كما هو الحال في الكويت وفقاً لقانون العمل لعام 2000 وأيضاً في عمان (Yousef, 2005). ومن الأمثلة الأخرى، الرسوم على تصاريح العمل التي تفرضها معظم بلدان الخليج على العمالة الوافدة الجديدة أو على التجديد السنوي للإقامة. ومن ناحية أخرى، تمارس الحكومات ضغوطاً على القطاع الخاص وتقدم له حوافز لتوطين الوظائف. ومن الأمثلة على ذلك إعطاء إعانات لإحلال العمالة المحلية محل الوافدة في القطاع الخاص، وكذلك تقليل فجوة الأجور بين القطاعين العام والخاص (جامعة الدول العربية 2006؛ Girgis, 2002).

وبالإضافة إلى ذلك، تعطي الحكومات حوافز للقطاع الخاص لتشغيل المواطنين، كمنح قروض محدودة الفوائد وفرض إجراءات حمائية (جامعة الدول العربية، 2006). وتدعم المملكة العربية السعودية برامج تدريب المواطنين من خلال رسوم تراخيص العمل وتأشيرات الدخول التي تُجمع من الأجانب (Yousef, 2005). وفي عام 2001، بدأ البحرين بدعم برامج تدريب للمواطنين العاملين في القطاع الخاص وربط هذا الدعم بمستوى العمالة المواطنة في المنشأة. وعلاوة على ذلك، ربط الإعفاء الجمركي للمواد الخام والآلات بنسبة العمالة المواطنة الموجودة في المنشأة في إطار توطين الوظائف (Yousef, 2005)، كما اتُبعت سياسات مشابهة في عُمان. وفي الكويت نص قانون العمل لعام 2000 على تقديم منح اجتماعية حكومية للعمال المحليين في القطاع الخاص؛ ومنح إعانات لتدريب المواطنين؛ وربط منح العقود الحكومية بمدى تحقيق المنشآت أهداف التوطين المحددة، بينما تفرض عقوبات على عدم الالتزام (Yousef, 2005).

تقييد منح تصاريح العمل: تقوم بلدان الخليج، بهدف تقليص عدد العمال الأجانب فيها، بتحديد عدد تصاريح العمل التي تصدرها وتقييد نقل تصريح العمل من صاحب عمل إلى آخر. فمثلاً أعلن وزير العمل في البحرين عام 2003 أنه بدءاً من عام 2005 سيتم تقييد تجديد أو منح تصاريح عمل في القطاعات التي يتعين توطين الوظائف فيها، باستثناء العمالة الماهرة غير المتوفرة في السوق المحلي. وحدد القرار الوزاري رقم 19 لعام 2004 مدة تجديد تصاريح العمل المؤقتة بـ 6 شهور فقط (Shah, 2008; Yousef, 2005). وفي عام 2004، علقت المملكة العربية السعودية إصدار تصاريح عمل للشركات الجديدة وللشركات التي توظّف أقل من 10 عمال، وطلب منها توظيف عمالة محلية، إلا أن الشركات وجدت أن ذلك صعب، إما بسبب عدم توفّر العمالة المحلية المؤهلة أو لأن المواطنين يطلبون أجوراً مبالغاً بها (Shah, 2008).

(3) إجراءات الحد من هجرة العمل غير الشرعية

تعتبر الهجرة غير شرعية في بلدان الخليج لأحد الأسباب التالية (Shah, 2008):

يدخل العامل البلد بطريقة غير شرعية، بدون الوثائق المطلوبة أو باستخدام وثائق مزورة، إلا أن هذا النوع من هجرة العمل غير الشرعية نادر في بلدان الخليج؛

لا يغادر العامل الوافد البلاد بعد انقضاء مدة عقد العمل أو فترة الإقامة. وهذا النوع من هجرة العمل غير الشرعية شائع في بلدان الخليج؛

يعمل العامل الوافد لدى صاحب عمل غير الكفيل عندما يبيع الكفيل تصريح العمل الممنوح إلى شخص آخر. وعلى الرغم من عدم توفّر بيانات رسمية، أصبحت تلك مشكلة في بلدان الخليج جميعاً، ما يشكك في كفاءة نظام الكفيل المعمول به.

وقد تبنت بلدان الخليج عدداً من الإجراءات للحد من هجرة العمل غير الشرعية والقضاء عليها، منها:

- القبض على العمال الأجانب غير الشرعيين وترحيلهم: ففي حزيران/يونيو عام 2005، قامت السلطات السعودية بترحيل 700 2 ممن بقوا في البلاد بعد انتهاء عقودهم. وقد ترتب على ذلك إغلاق 45 مصنع ملابس غير قانوني وعدد من المصانع غير القانونية تنتج مشروبات كحولية. كما أن هجرة العمالة غير الشرعية سبب للتشرد في السعودية، إذ يقدر عدد المتشردين فيها بين 600 و800؛ معظمهم من النساء والأطفال والمسنين (Shah, 2008)؛
- منح فترات عفو[13]: منذ منتصف التسعينات منح عدد من بلدان الخليج فترات عفو للعمال غير الشرعيين. فمثلاً، سمحت الإمارات العربية المتحدة عام 2003 ببقاء حوالي 100 ألف مهاجر غير شرعي في البلاد (Khonker, 2008). وبالمثل

منح الكويت فترات عفو أكثر من مرة كان آخرها عام 2007 (Shah, 2007)، ومنحت عمان فترة عفو في كانون الأول/ديسمبر 2005؛

- فرض عقوبات على من يتاجرون بالتأشيرات: فمثلاً تفرض الإمارات العربية المتحدة على من يقوم بتوظيف عامل غير قانوني مبلغ 10 آلاف درهم إماراتي كغرامة و/أو حبس 6 شهور (Suter, 2005)؛
- تنظر بعض بلدان الخليج، مثل الكويت والبحرين، في تنظيم أو إلغاء نظام الكفيل، الذي يعتقد البعض أنه السبب الرئيسي للمتاجرة بالتأشيرات وما يترتب على ذلك من انتشار لهجرة العمل غير الشرعية (Shah, 2007).

إن الافتقار للبيانات الحديثة الشاملة بشأن نتائج سياسات التوطين والإحلال لا يساعد على إجراء تقييم سليم لهذه السياسات. ومع ذلك، تشير أغلب الأدبيات إلى أن معظم هذه السياسات لا يحقق النسب المرجوّة. فكما يظهر الجدول 4، حتى عام 2005، ارتفعت نسبة العمال الوافدين إلى إجمالي السكان في بلدان الخليج وكذلك نسبة العمال الأجانب الى قوة العمل، أو على الأقل استمرت على نفس المستوى، باستثناء الكويت والمملكة العربية السعودية. ففي الكويت انخفضت هذه النسب؛ ويعزو البعض ذلك إلى حرب الخليج وليس إلى سياسات توطين الوظائف. وفي المملكة العربية السعودية، انخفضت نسبة العمال الأجانب إلى إجمالي قوة العمل من 64 في المائة عام 1995 إلى 50 في المائة عام 2000. وبشكل عام انخفضت نسبة العمالة العربية إلى إجمالي العمالة في بلدان مجلس التعاون الخليجي من 72 في المائة عام 1975 إلى 25 في المائة عام 2002 (جامعة الدول العربية، 2006).

وعلى الرغم من اختلاف قوانين وإجراءات توطين الوظائف وتفاوت حدة مشكلة البطالة من بلد خليجي إلى آخر، إلا أنه تمكن ملاحظة بعض الجوانب المشتركة التي تفسر سبب إخفاق هذه السياسات في تحقيق أهدافها (Ditto, 2006; Shamsi, 2006):

- عدم تكامل سياسات التوطين مع استراتيجية التنمية الاقتصادية والاجتماعية في كل بلد؛ ناهيك عن التكامل بين بلدان مجلس التعاون الخليجي. وهو ما يفسر بطء وعدم فاعلية قرارات تيسير انتقال العمالة المواطنة فيما بين بلدان مجلس التعاون الخليجي، على الرغم من استمرار التأكيد على أهمية هذا الانتقال في كل مؤتمرات مجلس التعاون الخليجي.
- تركيز سياسات التوطين على الجوانب الكمّية للعمالة (نسب التوطين – مهن محددة – قطاعات اقتصادية) بدلاً من المؤشرات النوعية التي تتعلق بمستويات الأجور، وظروف العمل، والتدريب، ما أدى إلى تراكم الوظائف الشاغرة لدى أغلب مكاتب تشغيل العمالة الوطنية في بلدان مجلس التعاون الخليجي، إذ يرفض العاطلون عن العمل قبول مستويات الأجور السائدة وظروف العمل المعروضة.
- عدم توافر بيانات دقيقة عن سوق العمل يجعل تقييم سياسات التوطين أمراً صعباً ومثار جدل.
- عزوف أصحاب الأعمال عن الاستعانة بالعمالة الوطنية، لاعتقادهم بأنها بطيئة واتكالية ولا تسعى إلى تحسين قدراتها العلمية والمهنية، مقارنة بالعمالة الوافدة التي تقبل أجوراً منخفضة، وتكون مطيعة وملتزمة وعالية الإنتاج. إضافة إلى ذلك، هناك عزوف العمالة الوطنية عن العمل في القطاع الخاص.
- ضعف التوافق بين مخرجات التعليم واحتياجات مشاريع التنمية والبنية الأساسية، بالإضافة إلى ضعف مشاركة المرأة في النشاط الاقتصادي.

(د) جهود وإجراءات حماية حقوق العمالة الوافدة

في إطار الاتجاه العالمي المتزايد نحو الاهتمام بحماية حقوق الانسان، وهو ما يتأكد من خلال تزايد أعداد الجهات والجمعيات الحكومية والمدنية المعنيّة بهذه الحقوق في شتى المجالات، أصبح الاهتمام بحقوق العمال الوافدين جزءاً لا يتجزأ من سياسات الهجرة في مختلف الدول. فلم تعد سياسات الهجرة تقتصر فقط على تنظيم الأمور المتعلقة بإقامة وعمل الأجانب، بل أصبح هناك تركيز واضح على حماية حقوق المهاجرين.

وتماشياً مع هذا الاتجاه العالمي، خاصة في ظل الانتقادات الشديدة الموجهة لدول الخليج فيما يخص انتهاكات حقوق العمال فيها، تتبنى بلدان مجلس التعاون الخليجي بعض الآليات التي تهدف إلى توفير الحماية للعمالة الوافدة. وتشمل هذه الإجراءات بشكل أساسي تنظيم عمل المكاتب التي تستقدم وتوظف العمالة الأجنبية وفرض قيود على العمالة الوافدة. إلا أنه في كثير من الأحيان، لا يتم الالتزام بالشروط والمتطلبات الموضوعة. وبصفة عامة، يوجّه انتقاد إلى دول الخليج لسوء معاملة العمالة الوافدة، وخاصة النساء العاملات في المنازل، فكثيراً ما يتم الإبلاغ في هذه الدول عن حالات سوء معاملة وتعذيب وتحرش أرباب العمل.

الجدول 4

نسبة الوافدين إلى إجمالي عدد السكان وإلى إجمالي قوة العمل في بلدان مجلس التعاون الخليجي

البلد	تاريخ بداية تطبيق برامج الإحلال وتوطين الوظائف	نسبة الوافدين إلى إجمالي عدد السكان			نسبة الوافدين إلى إجمالي قوة العمل			
		في تاريخ بداية البرنامج	2000	2005	1985	1995	2000	2003
البحرين	1996	37	38	41	58	60	59	59
الكويت	1991	72	62	62	86	83	82	81
عمان	1988	25	25	24	52	64	64	71
قطر	2000	--	76	78	77	82	86	86
المملكة العربية السعودية	1995	25	24	26	63	64	56	50
الإمارات العربية المتحدة	1999	--	70	71	91	90	90	--

المصدر: ESCWA (2006).

وقد حاولت دول الخليج التصدي لهذه المشكلات من خلال اتخاذ عدة إجراءات، منها إقامة ملاجئ للعمالة في المنازل، وكذلك تخصيص خط ساخن للشكاوى. فمنذ عام 2007، قام كل من الكويت والإمارات العربية المتحدة بتأمين هذا النوع من الملاجئ بهدف توفير الأمان والدعم الصحي والقانوني للعمالة الوافدة التي تتعرض لسوء المعاملة أو التعذيب (Shah, 2009).

كما أعلن البحرين في عام 2003 عن خطة قومية لمساعدة العمال الذين تُساء معاملتهم، تضمّنت إقامة ملاجئ مؤقتة وتخصيص خطوط ساخنة للشكاوى، وغير ذلك من الإجراءات التي تمكن العمالة في المنازل من اللجوء إليها في حالات الطوارئ. كما تشمل الخطة نشر تعليمات عن حقوق والتزامات العمالة الوافدة إلى البحرين ليتم توزيعها على سفارات الدول المصدرة للعمالة ومكاتب التوظيف (Baldwin-Edwards, 2005; ILO, 2004).

وفي هذا السياق، وافق مجلس الشورى السعودي عام 2003 على إنشاء هيئة حقوق الانسان في المملكة العربية السعودية والجمعية الوطنية لحقوق الانسان، وهي جهاز رقابة لحقوق الإنسان مستقل. وتتحرى هيئة حقوق الإنسان أي خرق لحقوق الانسان يتعلق بالعمالة الوافدة. وفي عام 2004، تم إنشاء وزارة العمل السعودية وإدارة لحماية العمالة الأجنبية من الاستغلال، كما اعتمدت سياسة تحظر على أرباب العمل الذين تثبت عليهم تهمة إساءة معاملة العاملين لديهم توظيف عمالة أجنبية (Baldwin-Edwards, 2005). بالإضافة إلى ذلك، أعلنت المملكة العربية السعودية في عام 2005، تعديل قانون الجنسية للسماح للمهاجرين بالحصول على الجنسية السعودية إذا ما استوفوا مجموعة من الشروط تتعلق بطول فترة الاقامة ومستوى التعليم وغير ذلك من الاعتبارات (ESCWA, 2006; Shah, 2006).

كما وُجه نقد لدول الخليج بسبب الصعوبات التي يسببها بشكل أساسي نظام الكفيل للعمال الوافدين الذين يرغبون في الانتقال من صاحب عمل الى آخر. وكما سبق الذكر، بدأت الكويت والبحرين بإعادة النظر في هذا النظام (Shah, 2009).

كذلك بُذلت محاولات للتصدي لمشاكل امتناع أصحاب العمل عن دفع مرتبات وأجور العمال الوافدين[14]. فمثلاً، قام الكويت بإصدار القرار الوزاري رقم 110 لعام 1995 الذي يلزم أصحاب العمل بتحويل أجور العمال التي تزيد عن 100 دينار إلى البنوك الكويتية. كما قامت الإمارات العربية المتحدة بسداد أجور العمال المتأخرة من الضمان البنكي للشركات التي تتخلف عن الدفع وبمنعها من استقدام المزيد من العمالة. كما فرضت نظام دفع للأجور يقتضي إيداع الأجر في حساب العامل في البنك مع نهاية كل شهر، وذلك لضمان الانتظام في دفع المرتبات وكذلك تيسير الرقابة على ذلك (Khondker, 2008).

(هـ) تقييم سياسات هجرة العمالة في بلدان مجلس التعاون الخليجي

بصفة عامة، تشمل سياسات هجرة العمالة عدداً لا يستهان به من العناصر، بدءاً من منهجية تحديد الاحتياجات من الأيدي العاملة الوافدة، أو العمالة الفائضة، وصولاً إلى دمج العامل الوافد في بيئته الجديدة، إضافة إلى المعايير والقوانين والأنظمة والمؤسسات.

ولكن يبدو أن هذه السياسات لم تتماسك بشكل متسق في معظم بلدان مجلس التعاون الخليجي؛ وفي أفضل الأحوال، هناك في كل بلد مجموعة من الأهداف المعلنة وبعض التدابير التي تهدف إلى تحقيقها (Shamsi, 2006).

وبمراجعة سياسات هجرة العمالة في دول الخليج يمكن تحديد بعض الملامح العامة. الهدف المشترك هو إحلال العمالة الوطنية محل الوافدة تدريجياً. ولتحقيق هذا الهدف، يجري تشجيع توطين الوظائف، في حين تفرض قيود على دخول العمالة الأجنبية. وتشمل هذه عدم السماح بعودة العمال الأجانب إلا عبر معاملات شديدة التعقيد؛ وعدم السماح ببقاء العمال بعد إنتهاء عقود عملهم؛ وعدم السماح لهم باستقدام عائلاتهم؛ وعدم السماح بتملك العقارات أو الأسهم أو العمل دون كفيل محلي. وقد أدت هذه السياسات المقيّدة إلى ارتفاع نسبة الهجرة غير الشرعية (جامعة الدول العربية، 2006؛ ESCWA, 2006).

وعلى الرغم من السمات المحددة لأسواق العمل في كل بلد من بلدان مجلس التعاون الخليجي، إلا أنها تتشارك في سمات عامة تجعل من الصعب، إن لم يكن من المستحيل، أن يتنافس العمل الوطني بنجاح مع العمالة الأجنبية؛ وهي:

- تجزئة أسواق العمل بين القطاع العام والقطاع الخاص؛
- اعتماد القطاع الخاص على وظائف منخفضة الأجر؛
- القيود على انتقال العمالة الوافدة مقارنة بالمرونة العالية التي تتمتع بها العمالة الوطنية.

وبالرغم من مرور عقود على السياسات التي تهدف إلى ضبط حجم العمالة الوافدة إلى بلدان المنطقة، إلا أنها لم تأخذ بالاعتبار الأسباب الجذرية المؤدية لاستمرار ظاهرة هجرة العمالة وارتباطها الوثيق بالتركيبة الاجتماعية والاقتصادية لهذه البلدان. وقد تزامنت هجرة العمالة مع تزايد عدد الداخلين الجدد إلى سوق العمل من الشباب وارتفاع معدلات البطالة.

وأهم الأسباب التي تفسر الأداء المتواضع لسياسات هجرة العمالة في دول الخليج هي:

- شجّعت عملية توليد الوظائف المتدنية المهارات، إلى جانب النظم والإجراءات لاستقدام العمالة الأجنبية، استمرار وتجديد الطلب على العمالة المتدنية المهارات. فهناك طلب متنام على العمالة غير الماهرة في مناطق مختلفة في العالم. إلا أن خصوصية الوضع في دول الخليج تكمن في ترابط الطلب على هذه العمالة بنظام الكفيل، الأمر الذي أوجد ديناميّة لا ترتبط باحتياجات السوق الفعلية. وأدت هذه الديناميّة، بدورها، إلى تضخم الأنشطة التجارية وفائض في العمالة الأجنبية، من خلال أسواق العمالة الوافدة النظامية وغير النظامية. من ناحية أخرى، القطاع العام عاجز عن توليد وظائف كافية لأعداد المواطنين الداخلين إلى سوق العمل، بينما يعتمد القطاع الخاص على العمالة المنخفضة الأجر التي يتجنبها المواطنون. ويرى البعض أن تلك هي المعضلة التي يواجهها توطين الوظائف: على الرغم من النمو الاقتصادي واستحداث وظائف جديدة، تكمن المشكلة في نوعية هذه الوظائف ومستوى جودتها؛
- أدت المنافسة في تكلفة العمالة وعدم تساوي التكلفة الفعلية في السوق بين الوافدين والمواطنين إلى تجديد وإعادة إنتاج

استخدام العمالة الوافدة الرخيصة التكلفة، ما أدى بمرور الزمن إلى ارتفاع معدلات البطالة لدى العمالة المواطنة؛

- استمرار رفض المواطنين العمل في بعض الوظائف لاعتبارات اجتماعية وثقافية، إذ ينظرون إليها على أنها دون المستوى وأنها مخصصة للعمالة الوافدة؛
- تفضيل العمالة الوطنية العمل في القطاع العام؛
- صعوبة تسريح العمالة الوطنية في القطاع العام، حتى لو كانت غير كفؤة، ما يؤدي إلى انخفاض الإنتاجية وظهور بطالة مقنعة؛
- التعارض الشديد بين هدف الحد من أعداد العمالة الوافدة وهدف تطوير وتشجيع القطاع الخاص الذي يعتمد في ازدهاره بشكل أساسي على هذه العمالة؛
- نقص البيانات الدقيقة حول هجرة العمالة وتداعياتها المختلفة. وتوفر هذه البيانات مهم لرصد هجرة العمالة ودراسة تأثيرها على سوق العمل، وعلى المجالات الأخرى الاقتصادية والاجتماعية والأمنية والثقافية، وكذلك على وضع السياسات الملائمة والتنسيق بين بلدان مجلس التعاون الخليجي المختلفة.

يتطلب حل المشاكل التي تعيق وضع وتطبيق سياسات هجرة العمالة الملائمة في دول الخليج انسجام سياسات العمالة مع السياسات الاقتصادية، وفقاً لرؤية تنموية واضحة، بما يضمن أن يكون القطاع الخاص محرّك النمو الاقتصادي وأن يكون من الأفضل للمواطنين أن يشغلوا وظائف القطاع الخاص. غير أن ذلك يتطلب إصلاحات في ثلاثة مجالات أساسية على الأقل، وهي: سوق العمل، وقطاع التعليم والتدريب، وانسجام السياسات وتكاملها.

جيم- الممارسات الجيدة في مجال الهجرة والفجوات في النظم الحاكمة للهجرة في البلدان الأعضاء في الإسكوا

1. الممارسات الجيدة في مجال الهجرة

- سياسات لمكافحة الهجرة غير الشرعية

إن اتفاقية إعادة التوطين بين مصر وإيطاليا والاتفاقية الموازية بشأن الحصة السنوية للعمالة المصرية الوافدة إلى إيطاليا مفيدتان لكل من الطرفين. فهما توفران حوافز لكل منهما، في حين أنهما تنظمان وتقننان الهجرة، بدلاً من إيقافها، وهو ما يخدم مصلحة الدولة المرسلة للمهاجرين والدولة المستقبلة لهم على حد سواء. ومن الممكن اتباع النهج نفسه بين البلدان العربية التي تخشى تزايد الهجرة غير الشرعية، بينما تحتاج في الوقت نفسه إلى الهجرة لتكملة مشاريعها التنموية.

- سياسات لمكافحة النقل غير القانوني للأشخاص

الإمارات العربية المتحدة من البلدان الأعضاء في الإسكوا القليلة التي قامت باتخاذ خطوات جادة فيما يتعلق بالنقل غير القانوني للأشخاص، وخصوصاً النساء والأطفال. فبدءاً من كانون الثاني/يناير 2003، بدأت حكومة الإمارات في استخدام تحليل الحمض النووي (DNA) لاكتشاف تزوير نقل أطفال على أنهم أفراد من الأسرة. وقد أُعيد أكثر من 250 طفل إلى باكستان وبنغلاديش وقبض على الناقلين (ESCWA, 2006).

- سياسات للحفاظ على حقوق المهاجرين

قام عدد من البلدان الأعضاء في الإسكوا باتخاذ إجراءات للحفاظ على حقوق المهاجرين. فعلى سبيل المثال، قام الأردن بتضمين عمال المنازل الأجانب في قانون العمل وإصدار عقود عمل خاصة لهم. وتنص هذه على احترام حقوقهم الإنسانية وتحديد حقوقهم المالية، ومنها الحد الأدنى للأجور. كما عدّل الأردن قانون مكاتب العمل المختصة باستقدام عمال المنازل الأجانب لتمكين السلطات من فرض رقابة عليها (ESCWA, 2006). واتبع لبنان الأمر ذاته. وأصدر البحرين أول تقرير له لحقوق الإنسان في عام 2003، تضمن إساءة معاملة عمال المنازل الأجانب. وبناءً على هذا التقرير قامت وزارة العمل باتخاذ خطوات جادة تتعلق بتصاريح عمل لعمال المنازل وأنشأت خطاً ساخناً لتلقي شكاواهم (ILO, 2004; Baldwin-Edwards, 2005).

وفي المملكة العربية السعودية أقر مجلس الشورى في عام 2003 إنشاء هيئة حقوق الإنسان السعودية كجسم مستقل، من مهامه الأساسية التحقيق في انتهاكات حقوق العمالة الأجنبية. وفي كانون الأول/ديسمبر 2004 أنشأت وزارة العمل إدارة جديدة

الإطار 2

نبذة عن بعض الاتفاقيات التي عقدتها بلدان الإسكوا في مجال الهجرة وانتقال العمالة

هناك اتفاقيات جماعية متعددة الأطراف وثنائية بين البلدان العربية تهدف إلى تنظيم انتقال العمالة، وينص بعضها على حماية حقوق العمالة المهاجرة. وتسعى اتفاقية مجلس الوحدة الاقتصادية لعام 1965 إلى تحقيق تكامل اقتصادي بين الأقطار العربية، في إطار التنمية الاقتصادية والاجتماعية، والسماح بحرية انتقال وإقامة العمالة. وقد صادّق عليها كل من الأردن والكويت وفلسطين وليبيا ومصر وموريتانيا والعراق والسودان والجمهورية العربية السورية والصومال واليمن. وإلحاقاً بهذه الاتفاقية، أكد إعلان المبادىء بشأن انتقال الأيدي العاملة العربية في عام 1984 على ضرورة إعطاء أولوية للجنسيات العربية وزيادة التعاون الإقليمي (Roman، 2006).

وتشير المعلومات المتوفرة إلى أن البلدان الأعضاء في الإسكوا عقدت العديد من الاتفاقيات الثنائية؛ فقد بلغت الاتفاقيات التي عقدتها مصر أكثر من 12 والأردن 18. وكثيراً ما يكون هدف هذه الاتفاقيات تشجيع التعاون في مجالات انتقال العمالة والتدريب وحفظ حقوق العمالة المهاجرة.

وفي سياق التكامل الإقليمي بين بعض البلدان الأعضاء في الإسكوا، مثل الأردن ولبنان ومصر، والاتحاد الأوروبي، هناك نوعان من التعاون في أمور هجرة العمالة إلى الاتحاد الأوروبي. الأول من خلال اتفاقيات المشاركة بين الاتحاد الأوروبي والبلدان الأعضاء في الإسكوا منفردة، وكذلك من خلال سياسة الجوار الأوروبية وما تتضمنه من خطط عمل ومواد تتعلق بمنع الهجرة غير الشرعية وبالحقوق الاجتماعية للمهاجرين، مع أن هذه لا تتضمن مواد لإدارة الهجرة في المستقبل. والنوع الثاني هو الاتفاقيات الثنائية. أما الاتفاقيتان اللتان عقدتهما مصر مع إيطاليا واليونان فهما أكثر تحديداً وتركزان على المصالح الخاصة للبلدان المعنية، وهو ما تفتقر إليه الاتفاقيات الجماعية.

لحماية العمالة الأجنبية من إساءة المعاملة، واتخذت إجراءات جادة ضد 30 شخصاً سعودياً أساءوا معاملة عمال المنازل الأجانب (Baldwin-Edwards, 2005).

- استخدام وسائل أمنية حديثة لرصد دخول وخروج المهاجرين لبنان من بلدان الإسكوا الرائدة في هذا المجال. فقد أنشأ قاعدة بيانات إلكترونية تحفظ عدد المرات التي يدخل فيها العمال المهاجرون إلى لبنان وتتضمن أسماء وعناوين الجهات التي يعملون لديها، ما يسهل على السلطات رصد وتتبّع المهاجرين في حالة وجود قلاقل أمنية (ILO, 2004).
- سياسات لدمج المهاجرين في المجتمعات المضيفة في الأجل الطويل تقوم المملكة العربية السعودية بإعداد سياسة تسمح بدمج الوافدين من غير العرب، من خلال قانون يضاعف فترة الإقامة المطلوبة، لكنها تسمح للوافدين من جميع الجنسيات بالتقدّم بطلب (Baldwin-Edwards, 2005).
- سياسات لحسن إدارة الهجرة الخارجة والتنمية الاقتصادية في هذا المجال، نذكر الاتفاقية بين مصر وإيطاليا لإرسال حصة سنوية من المهاجرين المصريين إلى إيطاليا وفقاً لاحتياجات السوق الإيطالي، وإقامة مشروع متكامل يتيح رفع الوعي بفرص العمل في إيطاليا وتزويد المهاجرين المحتملين بالتدريب اللازم. كما يساعد المشروع المهاجرين المصريين إلى إيطاليا على إبقاء روابطهم مع مصر وتعريفهم بفرص الاستثمار فيها.

2. الفجوات في اللوائح التنظيمية والسياسات الحاكمة للهجرة في البلدان الأعضاء في الإسكوا

هناك أربع فجوات أساسية في النظم الحاكمة للهجرة في البلدان الأعضاء في الإسكوا:

الفجوة الأولى: غياب أو ضعف الأطر المؤسسية الحاكمة للهجرة. باستثناء مصر، نجد أن أغلبية بلدان الإسكوا إما لا تمتلك إطاراً مؤسسياً متكاملاً لمعالجة الهجرة أو أن لديها إطار ضعيف. وكما سبقت الإشارة هذه الأطر ضعيفة إما لعدم اكتمالها، أو لضعف التنسيق بين أجهزة الحكومة، أو لغياب القوانين والإجراءات والسياسات، أو للافتقار إلى الشفافية وكثرة تغيير السياسات. وحتى في حالة مصر، نجد أن بعض المؤسسات لا تعمل بفاعلية، كالمجلس الأعلى للهجرة.

الفجوة الثانية: ضعف التشريعات المعنية بحقوق المهاجرين. أبدى عدد من البلدان الأعضاء في الإسكوا حديثاً اهتماماً بحقوق المهاجرين. فقد اتخذ كل من الأردن ولبنان والبحرين إجراءات لحماية عمال المنازل الأجانب. ولكن، بشكل عام، التشريعات التي تحمي حقوق المهاجرين ضعيفة بشكل واضح.

الفجوة الثالثة: ضعف سياسات مكافحة الهجرة غير الشرعية. لا توجد اتفاقيات إعادة توطين بين البلدان الأعضاء في الإسكوا، ولا بين البلدان الأعضاء في الإسكوا والبلدان الأخرى، ما عدا الاتفاقية بين مصر وإيطاليا. ولا يجرّم تهريب الأشخاص سوى عدد قليل من البلدان الأعضاء في الإسكوا. وقد صادق بعض هذه البلدان على الاتفاقيات العالمية بهذا الشأن. فقد كان كل من لبنان ومصر وعمان والمملكة العربية السعودية واليمن[15] من بين 89 بلد وقعت على بروتوكول مكافحة تهريب المهاجرين عن طريق البر والبحر والجو. وكل من مصر والأردن والعراق ولبنان وعمان وقطر والمملكة العربية السعودية والإمارات العربية المتحدة[16] من بين 97 بلد وقعت على بروتوكول الأمم المتحدة المعني بمنع وقمع ومعاقبة الاتجار بالأشخاص، وبخاصة النساء والأطفال.

الفجوة الرابعة: ضعف التزام العديد من البلدان الأعضاء في الاسكوا بالمواثيق الدولية والاتفاقيات الحاكمة لحقوق المهاجرين.

التصديق على المعاهدات الدولية لحفظ حقوق المهاجرين ضعيف في دول الخليج، باستثناء الكويت والبحرين. وكان البحرين والكويت فقط البلدان الوحيدان من بين البلدان الأعضاء في الإسكوا اللذان صادقا على بروتوكول الأمم المتحدة المعني بمنع وقمع ومعاقبة الاتجار بالأشخاص وبخاصة النساء والأطفال، في حين لم تصادق على اتفاقية الأمم المتحدة الدولية لحماية حقوق العمال المهاجرين وأفراد أسرهم لعام 1990 سوى مصر (Baldwin-Edwards, 2005). وكان كل من مصر واليمن البلدان الوحيدان من بين البلدان الأعضاء في الإسكوا اللذان صادقا على معاهدة الأمم المتحدة لعام 1951 وبروتوكول عام 1967 الخاصين بوضع اللاجئين، في حين أن البلدان الأعضاء التي لديها حصة مرتفعة من اللاجئين، مثل الأردن ولبنان والجمهورية العربية السورية، لم تصادق على هذه المعاهدات (ESCWA, 2006).

دال- خلاصة

حدّد تقرير التنمية البشرية العالمي لعام 2009 عدداً من التوجهات الأساسية التي يتحتم اتباعها على المستوى العالمي، ومنها حفظ الحقوق الأساسية للمهاجرين، وتقليل تكلفة المعاملات المرتبطة بالهجرة، وإدماج انتقال البشر كجزء أساسي من استراتيجيات التنمية، وتحرير وتبسيط القنوات التي تمكّن الأشخاص من العمل في الخارج (United Nations, 2009). غير أن التحدي الأساسي الذي يواجه بلدان العالم عامة والبلدان الأعضاء في الإسكوا خاصة هو كيفية اتباع الطرق المثلى لإدارة الهجرة (وليس السماح أو عدم السماح بالهجرة) لتعظيم المنافع وتقليل الخسائر. وفي ظل التغيّر المستمر في الظروف السياسية والاجتماعية في مجتمعاتها، يتحتم على البلدان الأعضاء في الإسكوا اتخاذ عدد من الإجراءات لتحسين إدارة الهجرة.

من ناحية أخرى، هناك مشكلة أساسية هي الافتقار إلى بيانات عن الهجرة وتوزيعها حسب السن والمهارة والتعليم في البلدان الأعضاء في الإسكوا، المستقبلة والمرسلة على حد سواء (Adams, 2006; Baldwin-Edwards, 2005). ولكي تستطيع هذه البلدان وضع السياسات الصحيحة للاستفادة من الهجرة في التنمية، لا بدّ من توافر بيانات سليمة عن المهاجرين. ولذا، هناك حاجة ماسة إلى أن تقوم البلدان المستقبلة بنشر إحصاءات تفصيلية عن المهاجرين حسب وطنهم الأصلي، وكذلك بيانات مصنفة وفقاً لمعايير محددة تسمح بمتابعة الوجهات على مرّ الزمن. كما ينبغي تحديث البيانات بصفة مستمرة، وهو ما يتطلب اتباع منهجيات إحصائية حديثة، بدلاً من الاعتماد على تعدادات السكان، التي تجري مرة كل عشرة سنوات أو أطول في العديد من البلدان الأعضاء في الإسكوا. ومن الطرق الحديثة سجلات السكان، التي تتبعها بعض الدول الأوروبية، والتي تتيح التسجيل المستمر للسكان وللتغييرات في أمكنة إقامتهم.

وبالإضافة إلى ذلك، من الضروري أن تتضمن البيانات الهجرة غير الشرعية وليس الشرعية فقط (Fargues, 2006). وستتمكّن البلدان الأعضاء في الإسكوا، في ظل توفر البيانات المُحدثة، من رسم السياسات الصحيحة بحيث لا تصبح الهجرة سبباً لنزيف الأدمغة في البلدان المرسلة أو لزيادة الأعباء المالية على ميزانيات البلدان المستقبلة، وإنما عنصراً أساسياً في عملية التنمية في كل منهما على حد سواء.

ومن أهم الخطوات التي ينبغي على البلدان الأعضاء في الإسكوا القيام بها هو زيادة الروابط بين المهاجرين وأوطانهم. وهناك عدد من المؤسسات في البلدان المرسلة يهدف إلى تعزيز مثل هذه الروابط. غير أن هناك حاجة إلى المزيد من الجهود، مثل منح المهاجرين حق التصويت في الانتخابات، وإصدار بطاقات هوية في الخارج، وتحسين الخدمات القنصلية. كما ينبغي تعزيز مصداقية ما تعلنه الحكومات عن المهاجرين والخدمات التي تقدم لهم. وكما أوضح تقرير اللجنة العالمية للهجرة الدولية لعام 2005، قد يتطلب نجاح هذه الجهود الالتزام الدولي بالمعاهدات والمواثيق المعنية بحقوق المهاجرين (Global Commission, 2005).

وتنبغي إعادة النظر في التعاون بين البلدان العربية بصفة عامة والبلدان الأعضاء في الإسكوا بصفة خاصة فيما يتعلق بأمور الهجرة. فبالرغم من وجود بعض الاتفاقيات ذات العلاقة إلا أنها غير منفذة. وجدير بالذكر أن الإعلان العربي لهجرة العمل الدولية الصادر عن جامعة الدول العربية في تموز/يوليو 2006 خطوة على الطريق الصحيح (جامعة الدول العربية، 2006). إلا أنه ما زال بحاجة إلى الدعم بآليات تنفيذ، خاصة فيما يتعلق بحقوق المهاجرين ومعاملتهم، وهو ما يتطلب تضافراً على المستوى الإقليمي من خلال اتفاقيات إقليمية وثنائية وآليات تنفيذ.

ومن الأمور التي يجب التنبه إليها، خاصة في دول الخليج، أنه بالرغم من تشابه اقتصاداتها، إلا أن من الضروري أن تطور كل دولة سياساتها الخاصة بها للهجرة. فقد بينت الأزمة المالية العالمية في عام 2008 أن آثار الهجرة العائدة على دول الخليج كانت مختلفة (Fix et al., 2009)، ففي حين لم تتأثر المملكة العربية السعودية بحدة، تأثرت بقية دول الخليج بشدة. وهكذا، بالرغم من أنه يمكن وضع أطر السياسة بشكل جماعي، إلا أن الظروف المحددة لكل دولة قد تتطلب تفاصيل خاصة بها.

ثالثاً

القضايا الأساسية للهجرة الدولية والتنمية في منطقة المشرق العربي وبلدان مجلس التعاون الخليجي (هجرة الأيدي العاملة)

© Haider Yousuf - Fotolia.com

ثالثاً

القضايا الأساسية للهجرة الدولية والتنمية في منطقة المشرق العربي وبلدان مجلس التعاون الخليجي(*) (هجرة الأيدي العاملة)

(*) أعد هذا البحث السيد مجدي ابراهيم.

مقدمة

الهجرة ظاهرة اجتماعية ذات أبعاد ديمغرافية واقتصادية وسياسية وثيقة الصلة بالتنمية، ولأنها أحد مكونات النمو السكاني، فهي تؤثر على حجم السكان وخصائصهم في البلدان المرسلة والمستقبلة. كما أن لهجرة العمالة أثر بالغ على حجم ونمو وخصائص قوة العمل، وعلى الأنشطة الاقتصادية، ومن ثم على التنمية، في البلدان المرسلة والمستقبلة على حد سواء. وإضافة لذلك، للهجرة آثار اجتماعية وسلوكية على المهاجرين أنفسهم وعلى السكان في البلدان المرسلة والمستقبلة، فضلاً عن آثارها على الاستقرار السياسي والأمني والتوازن العرقي. وفي المجمل، توفر الهجرة فرص تنمية ورخاء حاسمة الأهمية للبلدان المعنية المختلفة.

ومع تزايد التفاوت بين الشعوب والمجتمعات، وبين الفئات السكانية داخل تلك المجتمعات، فيما يتعلق بالأوضاع الديمغرافية والاجتماعية والسياسية السائدة، تتباين أحجام وأنماط واتجاهات الهجرة عبر العصور المتعاقبة وبين المناطق المختلفة. وقد شكلت العولمة في الآونة الأخيرة أنماطاً جديدة للهجرة، وحددت تياراتها ونوعية المهارات المهاجرة للمناطق المستقبلة، مثل الولايات المتحدة الأمريكية وكندا وأستراليا والدول الأوروبية، التي ركّزت على جذب وتوظيف القوة العاملة الماهرة من كافة أنحاء العالم، في حين اعتمدت سياسات وسنت قوانين للحدّ من هجرة العمالة العادية والتقليدية.

وتأتي بلدان المنطقة العربية في مقدمة البلدان المعنية بالهجرة، إذ يمثل سكان الوطن العربي 5 في المائة من سكان العالم، بينما يتجاوز نصيبه من الهجرة نسبة 10 في المائة من مجموع الهجرة في العالم. فالبلدان العربية تستضيف ما يزيد على 9 ملايين مهاجر، بينما يتجاوز عدد المهاجرين إلى أوروبا وأمريكا أربعة ملايين[1]. وتشير تقديرات حديثة إلى أنه في عام 2008 شكلت نسبة المغتربين العرب حوالي 12 في المائة من سكان العالم العربي[2].

وسنسعى هنا إلى التركيز على عدد من قضايا الهجرة الدولية والتنمية الأساسية في بلدان المشرق العربي وبلدان مجلس التعاون الخليجي، وبشكل خاص هجرة الأيدي العاملة. وسنتناول أيضاً خصائص هذه الهجرة، وهجرة النساء، وأثر الهجرة على البنى الديمغرافية، ونزيف الأدمغة، في كل من مصر والأردن ولبنان والجمهورية العربية السورية وبلدان مجلس التعاون الخليجي.

الدافع الأساسي للهجرة في القرن الحادي والعشرين هو البحث عن عمل. لذا أصبحت إدارة تدفقات الهجرة تحتل مكان الصدارة في قائمة الأولويات. وقد ثبت أن التوفيق بين العرض والطلب على الأيدي العاملة على المستوى العالمي هو التحدي الرئيسي. ونظراً لأن غالبية دول العالم قد أصبحت مصدرة ومستوردة للأيدي العاملة في آن واحد، فإن هجرة الأيدي العاملة قد أصبحت نمط عيش، تفرضه الفوارق بين الدول والأقاليم، فيما يتعلق بمعدلات النمو السكاني والدخل وفرص العمل. ولعلّ الخلل الراهن في التركيبة الديمغرافية بين شمال مسن ويد عاملة شابة في الجنوب، لهو أكبر دليل على أن حجم الهجرة من الدول النامية إلى الدول الصناعية المتقدمة سينمو في المستقبل[3].

وبرزت الهجرة الدولية كظاهرة اجتماعية في العالم العربي عبر العقود الماضية. فبلدان المشرق والمغرب العربي مرسلة للعمالة، بينما بلدان مجلس التعاون الخليجي مستقبلة لها، وهناك بلدان مرسلة ومستقبلة على حد سواء. وقد أمست هناك حاجة ملحة إلى استقطاب الباحثين والمخططين وواضعي السياسات لدراسة اتجاهات وأنماط وأبعاد وتداعيات الهجرة، لوضع استراتيجيات مناسبة لتعظيم الاستفادة منها والحد من آثارها السلبية. والأثر السلبي الرئيسي هو «نزيف الأدمغة"، الذي يؤكد المخاطر والتحديات التي تفرضها هجرة الأيدي العاملة على التنمية الوطنية والإقليمية في المنطقة العربية.

مع تزايد حجم الهجرة بين أقاليم ودول العالم وتنامي التنوع في أنماطها وتداعياتها الديمغرافية والاجتماعية والاقتصادية، تزايد الاهتمام بدراسة العلاقة المتبادلة بين الهجرة الدولية والتنمية. فقد ساهمت الهجرة عبر العقود الماضية في النمو الاقتصادي على المستوى العالمي والإقليمي والوطني، وساعدت على بناء عدد من المجتمعات، وخفضت من التفاوتات الاجتماعية والاقتصادية بين الأفراد في بلدان مختلفة، وصقلت مهارات القوى العاملة في البلدان المرسلة والمستقبلة، وعززت الإرث الثقافي والتطور الفكري لشعوب العالم. ونظراً لتعاظم الحجم النسبي للهجرة الدولية في البلدان العربية المختلفة وتنوع أشكالها واتجاهاتها، يمكنها أن تحفز تنمية إقليمية واسعة.

تأكيداً على أهمية الهجرة الدولية في عملية التنمية، باعتبار أن مغادرة الوطن قد تكون أفضل خيار ممكن، إن لم يكن الخيار الوحيد، لتحسين فرص الحياة، تناول تقرير الأمم المتحدة للتنمية البشرية لعام 2009، لأول مرة منذ صدوره في عام 1990، الهجرة تحت عنوان "التغلب على الحواجز: قابلية التنقل البشري والتنمية"[4]، ويعرض التقرير مجموعة شاملة من الإصلاحات التي من شأنها أن توفر فوائد عظيمة للمهاجرين والمجتمعات والبلدان والمنظمات غير الحكومية والقطاع الخاص. ويلقي الضوء على ست وجهات رئيسية للإصلاح يمكن إنتهاجها كلٍ على حدة، ولكن يمكنها إذا استخدمت معاً في نهج متكامل تعظيم آثار الهجرة الإيجابية على التنمية البشرية وهي:

(أ) تحرير القنوات الشرعية القائمة للسماح بهجرة مزيد من العمال إلى الخارج؛

(ب) كفالة الحقوق الأساسية للمهاجرين؛
(ج) تقليل حجم التكاليف المقترنة بعملية الهجرة؛
(د) إيجاد حلول تعود بالنفع على المهاجرين والمجتمعات المضيفة على حد سواء؛
(هـ) تيسير انتقال الأشخاص داخل بلدانهم؛
(و) إدماج الهجرة في استراتيجيات التنمية الوطنية.

وفي حقيقة الأمر، هذه توصيات هامة بشأن الهجرة والتنمية في بلدان المنطقة العربية، سواء بلدان المشرق العربي المرسلة أو بلدان مجلس التعاون الخليجي المستقبلة. وهي تركز بصفة خاصة على الحدّ من الهجرة غير الشرعية إلى أوروبا ودول منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي وعلى ضمان حقوق المهاجرين في ظل بعض النظم التي تطبقها الدول المستقبلة، مثل نظام الكفيل، وأيضاً على الإستفاده من الكفاءات المهاجرة إلى الخارج في مجالات التنمية الوطنية في البلدان العربية.

ويصف التقرير عدم المساواة في توزيع الفرص في العالم، التي تؤدي إلى انتقال الأفراد، بما لذلك من إمكانات هائلة تسهم في الارتقاء بالتنمية البشرية. ويجد أيضاً أن التنمية والهجرة تعززان حرية الأفراد، وتمكنهم من عيش حياة يختارونها هم. ومن هنا فإن فهم جوانب وأبعاد انتقال السكان من الأمور الأساسية لصياغة سياسات هجرة ملائمة.

ويوضح العدد الثالث من تقرير السكان والتنمية الذي أصدرته الإسكوا حول الهجرة الدولية والتنمية في المنطقة العربية[5] أهم نتائج التحول الديمغرافي الذي تمرّ به غالبية البلدان النامية، ومن بينها البلدان العربية. وهو يبين أن نسبة السكان في سن العمل ترتفع تدريجياً، في حين أن مستويات الخصوبة آخذة في الانخفاض، وهذا يحدث في المراحل الأخيرة من التحول الديمغرافي، عندما تبلغ نسبة السكان في سن العمل أعلى مستوى لها وينخفض مستوى الخصوبة إلى مستوى الإحلال، أي بمعدل 2.1 طفل لكل إمرأة. ويطلق على هذه الظاهرة "النافذة الديمغرافية" أو "الهبة الديمغرافية"، التي تتحقق عندما تكون نسبة السكان في سن العمل أعلى ما يمكن وعبء الإعالة أقل ما يمكن.

و"النافذة الديمغرافية" إيجابية إذا ما أحسن استثمارها في خلق فرص استثمار أفضل؛ والاستغلال الأمثل للموارد الطبيعية والبشرية؛ وإيجاد فرص عمل كافية تسمح بتخفيض معدلات البطالة؛ وضمان استخدام أمثل لطاقات الشباب؛ ومكافحة الفقر؛ وتحسين إنتاجية العمل لزيادة القدرة التنافسية؛ وتحسين برامج التأمينات الاجتماعية والصحية وبرامج الرعاية للفئات الخاصة مثل المسنين؛ والاستفادة من تحويلات المهاجرين كروافد للتنمية.

وعلى العكس، إذا ما فوتت فرصة "النافذة الديمغرافية"، تزداد ضغوط الهجرة الدولية الشرعية، ناهيك عن الهجرة غير الشرعية، نتيجة ارتفاع معدلات البطالة مع ارتفاع أعداد السكان في سن العمل والإخفاق في توفير فرص عمل كافية، ما يجبر الشباب على البحث عن فرص عمل في الخارج ويزيد إمكانية قبولهم بظروف عمل غير مناسبة في أسواق العمل في البلدان المستقبلة.

وتستخلص الدراسة أنه يتعين تهيئة قدرات القوى العاملة لتتوافق مع احتياجات الأسواق المحلية والعالمية وتوسيع فرص الاستثمار والنمو الاقتصادي حتى لا تُبدد "الهبة الديمغرافية". وإلا، ستنمو الهجرة وما يصاحبها من ضغوط اجتماعية وسياسية.

وقد أشارت بعض الدراسات عن هجرة الكفاءات بصفة عامة، ومن العالم العربي بصفة خاصة، إلى تزايد وتيرتها في الآونة الأخيرة، وخاصة بين الخريجين الجامعيين، نتيجة سياسات الهجرة الانتقائية التي تنتهجها الدول الصناعية الكبرى، إذ تتجه ألمانيا وبريطانيا والسويد وفرنسا وهولندا نحو تفضيل الأشخاص المتعلمين من ذوي المهارات، وتيّسر توظيفهم وإقامتهم وحتى حصولهم على الجنسية[6]. وقد أشار تقرير اليونسكو لعام 1998[7] إلى أن ثلث الحاصلين على جائزة نوبل في الولايات المتحدة الأمريكية مهاجرون ولدوا في دول نامية، وأن نصف الطلبة الحاصلين على درجة الدكتوراه في فرنسا لا يعودون إلى أوطانهم الأصلية.

وتأكيداً على خطورة هجرة الكفاءات، يطلق عليها بعض الدراسات إسم "نزيف الأدمغة"، موضحاً أن شدّة هذا النزيف تزداد كلما ازدادت درجة تأهيل ومهارة تلك الكفاءات. فقد فقدت البلدان العربية 54 في المائة من أطبائها، و26 في المائة من مهندسيها، و17 في المائة من علمائها بسبب الهجرة إلى بلدان أوروبا والولايات المتحدة الأمريكية وكندا التي تستقطب 75 في المائة من إجمالي الكفاءات العربية المهاجرة[8].

ويرى التقرير الإقليمي لهجرة العمل العربية لعام 2008، الصادر عن إدارة السياسات السكانية والهجرة في جامعة الدول العربية بالعنوان الفرعي: "هجرة الكفاءات، نزيف أم فرص" أن التغيرات السريعة المذهلة في تكنولوجيا المعلومات والاتصالات قد حررت الكفاءات المهاجرة من ضرورة تواجدها المباشر في بلدانها الأصلية كي يصبح بإمكانها المساهمة في تنمية مجتمعاتها. ويشير التقرير إلى الجدل المحتدم بين من يعتبر أن هجرة الأدمغة أهم معوقات التنمية في البلدان النامية، ويرى ضرورة العمل على تحفيز عودتها، وبين من يؤكد على الجوانب الإيجابية لهجرة الكفاءات. وتشمل الفوائد المدّعاة: التحويلات المالية الهائلة التي تساهم في دعم مشاريع التنمية في البلدان الأصلية؛ توجه المهاجرين عند عودتهم نحو استثمار مدّخراتهم في مشاريع أكثر تقدماً؛ إمكانية أن يقوم المهاجرون بفضل ما اكتسبوه من خبرات عالية وبفضل المواقع السياسية التي يحتلونها في الخارج بتيسير التعاون السياسي والعلمي بين بلدانهم الأصلية والبلدان المتبناة وتأسيس فرص للتعاون بين مراكز البحث العلمي الوطنية في بلدانهم الأصلية وبين تلك الموجودة في البلدان المستقبلة المتقدمة صناعياً. وهكذا ظهرت نتيجة هذا الجدل رؤىً وأفكاراً تعتبر، من منظور البلدان النامية، أن هجرة الكفاءات ليست نزيف أدمغة، بل فرصة لتحقيق عوائد تنموية[9].

وإدراكاً لاستمرار تزايد وتيرة هجرة الكفاءات العربية وضرورة إدماج المهاجرين العرب في نسيج الوطن، وإدراكاً للدور الذي يمكن أن تلعبه الكفاءات المهاجرة في خدمة أوطانها والوطن العربي ككل، فقد تواصلت جهود جامعة الدول العربية على مر العقود الماضية، من خلال اتخاذ عدة قرارات سواء على المستوى الوزاري أو على مستوى القمة، لتعزيز التعاون والتواصل مع المغتربين العرب في الخارج، في محاولة لتجميع طاقاتهم لخدمة التنمية الاجتماعية والاقتصادية في أوطانهم الأصلية. ويأتي الإعلان العربي للهجرة الدولية بالعنوان الفرعي: "تفعيل دور الهجرة في التنمية الوطنية والتكامل الإقليمي العربي"، الذي اعتمده ممثلو وخبراء الدول العربية في اجتماعهم في مقر

الأمانة العامة لجامعة الدول العربية في تموز/يوليو 2006، ليؤكد على ضرورة بذل كل الجهود الممكنة لتعزيز الاهتمام بقضايا هجرة العمالة العربية، وحقوق المهاجرين، وطرق التواصل معهم والاستفادة من خبرتهم في التنمية الوطنية العربية. وقد توّجت هذه القرارات والإجراءات بانعقاد اجتماع الوزراء العرب المعنيين بشؤون الهجرة والمغتربين العرب، في مقر الأمانة العامة لجامعة الدول العربية في شباط/فبراير 2008 بدعوة من الأمين العام، لإجراء تقييم عام لأسباب وانعكاسات الهجرة الخارجة وأوضاع المغتربين العرب في الخارج، وكذلك لوضع استراتيجية عربية لمعالجة قضايا الهجرة[10].

وسنقدم فيما يلي البيانات المتاحة عن اتجاهات وأنماط الهجرة الدولية في بلدان المشرق العربي وبلدان مجلس التعاون الخليجي، مع إلقاء الضوء على أهم الخصائص الديمغرافية والاجتماعية والاقتصادية للمهاجرين، وتحديد التحديات والفرص في سياق عملية التنمية وإلقاء الضوء على التجارب المتميزة.

ألف- نوعية البيانات والإحصاءات الخاصة بالهجرة الدولية

تحتاج دراسة الهجرة الدولية إلى بيانات وإحصائيات مقارنة ودورية على درجة عالية من الدقة والاتساق، تتناول أحجام واتجاهات وأنماط هجرة الأفراد عبر البلدان المختلفة، وتغطي أعداد المهاجرين في كل من البلدان المرسلة والمستقبلة حسب الخصائص الديمغرافية والاجتماعية والاقتصادية، بالإضافة إلى غير ذلك من البيانات ذات الصلة بالأسباب والأوقات.

ومن الناحية العملية، تستطيع البلدان المختلفة توفير بيانات مباشرة ودقيقة عن الهجرة الوافدة إليها عند إجراء تعدادات سكانية متعاقبة، عن طريق حصر الوافدين والأجانب المولودين في الخارج والمقيمين في البلد وقت إجراء التعداد، بالإضافة إلى جمع كافة البيانات الخاصة بالخصائص الديمغرافية والاجتماعية والاقتصادية لهؤلاء الأفراد، وأسباب الهجرة وفترة الإقامة في البلد. هذا ويقوم كثير من البلدان بتصنيف بيانات التعداد في أقسام منفصلة تغطي السكان الأجانب المقيمين في البلد وقت التعداد، وهذه تشكل في مجملها مصدراً لبيانات دقيقة عن الهجرة الدولية الوافدة في البلدان المستقبلة.

في المقابل، لا توفر تعدادات السكان في البلدان المرسلة بيانات عن حجم وخصائص المهاجرين المغادرين قبل التعداد. ولكن يمكن من حيث المبدأ الحصول على تلك البيانات من تعدادات البلدان المستقبلة، غير أن هذا الأسلوب غير عملي نظراً لأن البلدان المستقبلة كثيراً ما تجري تعداداتها في أوقات مختلفة، وعلى أسس وأساليب مختلفة، تجعل من الصعب جمع بيانات عن أي بلد مرسل وإجراء مقارنات دولية.

مع ذلك، توفر المرجعيات الديمغرافية الاعتيادية عدداً من الطرق التقنية التي يمكن تطبيقها للحصول على تقديرات غير مباشرة عن صافي الهجرة الدولية بين تعدادات متعاقبة. غير أن، مثل هذه التقديرات لا توفر بيانات تفصيلية عن اتجاهات الهجرة وخصائص المهاجرين من وإلى بلد ما. ومن ثم فإن استخدام تلك الطرق ينحصر في دراسة بعض الجوانب الكمية للهجرة الدولية كأحد مكونات النمو السكاني[11].

وفي هذا السياق، لعبت بعض الهيئات والمنظمات الدولية، ومنها قسم السكان في الأمم المتحدة ومنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي والمنظمة الدولية للهجرة، دوراً بارزاً في الآونة الأخيرة في توفير بيانات على درجة عالية من الدقة عن الهجرة الدولية، متيحة للباحثين والمخططين في دول مختلفة في أنحاء العالم مجموعة من قواعد البيانات ذات الصلة.

وقد اعتمدنا هنا بصفة أساسية على قاعدة بيانات منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، التي تضم دول أستراليا وأوروبا والمكسيك وكندا ونيوزيلندا والولايات المتحدة الأمريكية. وتستقبل هذه الدول المتقدمة الصناعية الكبرى غالبية المهاجرين من شتى أنحاء العالم الذين تبلغ نسبتهم 90 في المائة من مجمل الهجرة العالمية. وتغطي بيانات المنظمة تدفقات الهجرة السنوية إلى البلدان الأعضاء، وكذلك إجمالي المهاجرين أو العمالة المهاجرة لـ 15 سنة فأكثر. والبيانات مصنفة حسب البلد المرسل والخصائص الديمغرافية والاجتماعية والاقتصادية المفصلة وفترة الإقامة، كما تغطي حركة المهاجرين العائدين من البلدان الأعضاء في المنظمة، مصنفة حسب البلد المرسل.

كما اعتمدنا تقديرات قسم السكان في الأمم المتحدة لعدد السكان المهاجرين وتدفقات الهجرة الدولية من وإلى البلدان، ومن بينها بلدان المشرق العربي وبلدان مجلس التعاون الخليجي. وهذه التقديرات في شكل سلاسل زمنية لكل دولة على حدة، تمتد عبر العقدين الماضيين. أما بالنسبة لهجرة العمالة الوافدة إلى بلدان مجلس التعاون الخليجي، فقد اعتمدت بيانات التعدادات عن العمالة الأجنبية المقيمة كأفضل بيانات متوفرة موثوقة.

باء- اتجاهات الهجرة وديناميكاتها

1. الهجرة من بلدان المشرق العربي وبلدان مجلس التعاون الخليجي

تشير التقديرات الحديثة للأمم المتحدة إلى أن المخزون التراكمي للهجرة الدولية بلغ عام 2005 حوالي 191 مليون مهاجر، نصفهم تقريباً من النساء وما يزيد قليلاً عن النصف في الدول النامية. وثلث تلك الهجرة بين الدول النامية والدول المتقدمة، وثلثها بين الدول النامية نفسها، وثلثها بين الدول المتقدمة[12]. وتستحوذ دول أوروبا على حوالي 34 في المائة من إجمالي المهاجرين في أنحاء العالم، بالمقارنة مع 23 في المائة لأمريكا الشمالية و28 في المائة لآسيا، وتتشارك فيما تبقى البلدان الأفريقية وبلدان أمريكا اللاتينية.

وبلدان منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي هي البلدان المستقبلة الرئيسية لهجرة العمالة، وبصفة خاصة العمالة العربية. وتشير بيانات المنظمة إلى أن المجموع التراكمي للمهاجرين من البلدان العربية إلى بلدان المنظمة بلغ في عام 2000 حوالي 5 ملايين مهاجر، 79.1 في المائة منهم هاجر من بلدان المغرب العربي، والباقي (20.9 في المائة) من بلدان المشرق العربي وبلدان مجلس التعاون الخليجي.

وكما يوضح الجدول 5، كانت الهجرة من بلدان مجلس التعاون الخليجي حوالي 12 في المائة من المجموع، وكانت أعلى نسبة، وهي 5.7 في المائة، من المملكة العربية السعودية، ثم تلتها

الكويت بنسبة 4.5 في المائة. كما يبين الجدول أيضاً أن أعلى معدل للهجرة الخارجة كان من لبنان بنسبة 7.5 في المائة من إجمالي السكان، بينما بلغ المعدل من مصر 0.5 في المائة فقط، نظراً لكبر حجم السكان نسبياً.

ويبين الجدول 6 التركيب العمري للمهاجرين (15 سنه فأكثر) المقيمين في بلدان منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي. وهو يوضح أن التوزيع العمري للمهاجرين من بلدان المشرق العربي يختلف بشكل ملحوظ عن نظيره من بلدان مجلس التعاون الخليجي. فالهجرة من مجموعة البلدان الأخيرة إلى بلدان منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي هي بشكل رئيسي من عمر أقل من 35 سنة التي تشكل أكثر من 95 في المائة من إجمالي المهاجرين من الإمارات العربية المتحدة، بالمقارنة مع 87 في المائة من عُمان، و78 في المائة من المملكة العربية السعودية، وحوالي 75 في المائة من كل من قطر والكويت. وعلى العكس من ذلك، فإن نسبة المهاجرين من بلدان المشرق العربي إلى بلدان منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي هي من عمر 35 سنه فأكثر، ويشكل هؤلاء حوالي 78 في المائة من مجموع المهاجرين من مصر، بالمقارنة مع 70 في المائة من الجمهورية العربية السورية، وحوالي 60 في المائة من كل من الأردن ولبنان.

ويرجع ارتفاع نسبة المهاجرين من بلدان مجلس التعاون الخليجي من الفئات العمرية الأصغر سناً 15–24 و25–34 إلى كون الدافع الرئيسي للهجرة من تلك البلدان هو الدراسة، بينما يمثل العمل السبب الرئيسي للهجرة من بلدان المشرق العربي، ما يفسر ارتفاع نسبة المهاجرين من تلك البلدان في الفئات العمرية الأكبر سناً، كما هو الحال بالنسبة لمصر ولبنان بصفة خاصة.

وتبين البيانات في الجدول 7 التي تتعلق بالمستوى التعليمي للمهاجرين من عمر 15 سنة فأكثر من بلدان المشرق العربي وبلدان مجلس التعاون الخليجي إلى بلدان منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي أن نسبة الحاصلين على الدرجة الجامعية عالية، تصل إلى حوالي 50 في المائة في حالة مصر وحوالي 45 في المائة في حالة كل من الكويت وقطر، وذلك يؤكد أن هجرة الكفاءات وذوي الخبرات العلمية هي السمة الغالبة لهجرة العمل الدولية.

الجدول 5

توزيع المهاجرين من بلدان المشرق العربي وبلدان مجلس التعاون الخليجي إلى بلدان منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي حسب بلد الميلاد، 2000 (*)

البلد	عدد المهاجرين	النسبة المئوية	معدل الهجرة في المائة
		بلدان المشرق العربي	
الأردن	72 296	7.0	1.4
الجمهورية العربية السورية	143 940	13.9	0.9
لبنان	353 657	34.2	7.5
مصر	337 405	32.6	0.5
		بلدان مجلس التعاون الخليجي	
الإمارات العربية المتحدة	2 430	0.2	0.8
البحرين	9 785	0.9	1.4
عُمان	4 972	0.5	0.2
قطر	4 850	0.5	0.8
الكويت	46 264	4.5	2.0
المملكة العربية السعودية	59 473	5.7	0.3
المجموع	1 035 072	100	

المصدر: قاعدة بيانات منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي للمولودين من الأجانب والمغتربين. باريس. http://stats.oecd.org/#.

(*) تشمل اسبانيا وأستراليا وإيطاليا والسويد وفرنسا وكندا والمملكة المتحدة والولايات المتحدة الأمريكية.

الجدول 6

توزيع المهاجرين من عمر 15 سنة فأكثر إلى بلدان منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي(*) حسب فئة العمر وبلد الميلاد، 2000 (نسبة مئوية)

البلد	24-15	34-25	44-35	54-45	64-55	+65
			بلدان المشرق العربي			
الأردن	12.6	27.6	31.8	16.4	6.4	5.0
الجمهورية العربية السورية	9.8	20.4	27.5	17.2	12.5	12.5
لبنان	11.0	24.4	27.7	12.2	10.2	9.5
مصر	6.6	15.7	23.1	23.0	14.0	17.6
			بلدان مجلس التعاون الخليجي			
الإمارات العربية المتحدة	80.5	15.1	2.5	1.0	0.4	0.4
البحرين	37.1	23.2	26.4	9.9	1.8	1.6
عُمان	58.8	28.3	8.7	2.6	0.9	0.6
قطر	46.1	28.6	21.6	1.9	0.5	1.5
الكويت	35.5	38.6	22.1	2.7	0.8	0.4
المملكة العربية السعودية	47.2	30.8	15.4	4.6	1.0	0.9

المصدر: قاعدة بيانات منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي للمولودين من الأجانب والمغتربين. باريس. http://stats.oecd.org/#.

(*) تشمل اسبانيا وأستراليا وإيطاليا والسويد وفرنسا وكندا والمملكة المتحدة والولايات المتحدة الأمريكية.

الجدول 7

توزيع المهاجرين من عمر 15 سنة فأكثر من بلدان المشرق العربي وبلدان مجلس التعاون الخليجي إلى بلدان منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي(*) حسب الحالة التعليمية، 2000(أ) و2009(ب) (نسبة مئوية)

البلد	أقل من ثانوي		ثانوي		جامعي+	
	2000	2009	2000	2009	2000	2009
			بلدان المشرق العربي			
الأردن	20.8	20.0	37.6	37.8	41.6	41.0
الجمهورية العربية السورية	33.7	33.0	31.2	30.3	35.1	33.3
لبنان	34.9	33.8	30.9	31.6	34.2	30.9
مصر	19.5	18.8	30.8	30.7	49.7	47.3
			بلدان مجلس التعاون الخليجي			
الإمارات العربية المتحدة	23.6	21.0	51.4	50.2	25.0	24.2
البحرين	17.6	15.8	40.3	40.6	42.1	40.2
عُمان	15.7	13.6	45.9	44.6	38.4	37.5
قطر	17.9	16.1	37.5	37.5	44.6	43.9
الكويت	18.4	16.7	36.8	36.9	44.8	44.2
المملكة العربية السعودية	25.4	22.8	38.6	38.8	36.0	35.8

المصدر: (أ) قاعدة بيانات منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي للمولودين من الأجانب والمغتربين. باريس. http://stats.oecd.org/#.

(ب) برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، «تقرير التنمية البشرية لعام 2009، التغلب على الحواجز: قابلية التنقل البشري والتنمية»، الأمم المتحدة، نيويورك، 2009، ص 4، 8.

(*) تشمل اسبانيا وأستراليا وإيطاليا والسويد وفرنسا وكندا والمملكة المتحدة والولايات المتحدة الأمريكية.

وتمثل مدة إقامة المهاجرين في البلدان المستقبلة مؤشراً هاماً في تحليل البُعد التاريخي لتدفقات الهجرة إلى تلك البلدان التي يمكن ربطها بالتطور الاجتماعي والاقتصادي في المجتمعات محل الدراسة. فربما يعكس ارتفاع عدد المهاجرين في فترة زمنية معينة حراكاً اجتماعياً واقتصادياً. وبالإضافة إلى ذلك، فإن طول بقاء المهاجرين في البلد المستقبل يعكس قدرة المهاجرين على التكيّف والاندماج في نسيج المجتمع المضيف، الأمر الذي يؤدي بدوره إلى استقرار سوق العمل.

ويوضح الجدول 8 توزيع المهاجرين من عمر 15 سنة وأكثر حسب بلد الميلاد ومدة الإقامة في عام 2000. وتقيم غالبية المهاجرين من بلدان المشرق العربي الأربعة فترات طويلة نسبياً، تتجاوز عشر سنوات في كثير من الأحيان. فقد أقام 71 في المائة من المهاجرين اللبنانيين أكثر من عشر سنوات و37 في المائة أكثر من عشرين سنة، بالمقارنة مع 64 في المائة وحوالي 30 في المائة على التوالي للمهاجرين السوريين، و62 في المائة وحوالي 40 في المائة على التوالي للمهاجرين المصريين، و62 في المائة و32 في المائة على التوالي للمهاجرين الأردنيين. ويشير هذا النمط أن غالبية المهاجرين من بلدان المشرق العربي في بلدان منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي تعمل وتقيم بصفة دائمة.

الجدول 8

توزيع المهاجرين من عمر 15 سنة فأكثر من بلدان المشرق العربي وبلدان مجلس التعاون الخليجي في منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي(*) حسب مدة الإقامة وبلد الميلاد، 2000 (نسبة مئوية)

البلد	أقل من سنة	1-2	3-4	5-9	10-19	20+	غير مبين
بلدان المشرق العربي							
الأردن	4.7	7.5	7.3	16.9	29.3	32.3	2.0
الجمهورية العربية السورية	3.2	6.4	5.7	16.6	34.5	29.6	4.0
لبنان	2.7	4.1	3.7	14.4	33.9	37.1	4.1
مصر	3.9	6.5	6.7	13.0	22.2	39.6	8.1
بلدان مجلس التعاون الخليجي							
الإمارات العربية المتحدة	11.9	22.1	14.0	19.7	24.7	2.3	5.2
البحرين	11.9	16.6	11.9	14.9	20.1	19.0	5.6
عُمان	20.0	13.8	13.8	24.3	18.1	4.7	5.3
قطر	9.6	19.0	13.6	22.2	24.1	7.1	4.3
الكويت	7.6	13.6	12.2	25.9	29.2	8.7	2.8
المملكة العربية السعودية	16.1	15.5	11.5	15.8	22.7	11.5	6.9

المصدر: قاعدة بيانات منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي للمولودين من الأجانب والمغتربين. باريس. http://stats.oecd.org/#.

(*) تشمل اسبانيا وأستراليا وإيطاليا والسويد وفرنسا وكندا والمملكة المتحدة والولايات المتحدة الأمريكية.

على العكس، يوضح الجدول أن غالبية الهجرة من بلدان مجلس التعاون الخليجي إلى بلدان منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي المتقدمة صناعياً حديثة نسبياً، لا تصل مدة الإقامة فيها إلى عشر سنوات، وهي بدافع الدراسة. فعلى سبيل المثال، 72 في المائة من المهاجرين من عُمان يبقون في البلد المضيف فترة تقل عن عشر سنوات، بالمقارنة مع 67.7 في المائة و61.7 في المائة و59.3 في المائة و58.8 في المائة و55 في المائة للإمارات العربية المتحدة وقطر والكويت والمملكة العربية السعودية والبحرين على التوالي.

وتفيد بيانات الهجرة للمولودين الأجانب والمقيمين في الدول المستقبلة في التعرف على حجم المخزون التراكمي للمهاجرين في فترة زمنية معينة، مثل تاريخ إجراء التعداد أو المسح، كما يساعد تحليل البيانات عن فترة الإقامة في البلدان المستقبلة على تقييم قدرة المهاجرين على الاندماج في المجتمعات المضيفة. ومع ذلك، يتطلب الوصول إلى رسم صورة كاملة عن ديناميات الهجرة الدولية من منطقتي المشرق العربي وبلدان مجلس التعاون الخليجي تتبع تدفقات الهجرة عبر السنوات الماضية للتعرف على اتجاهاتها وعلى التغيرات التي طرأت عليها.

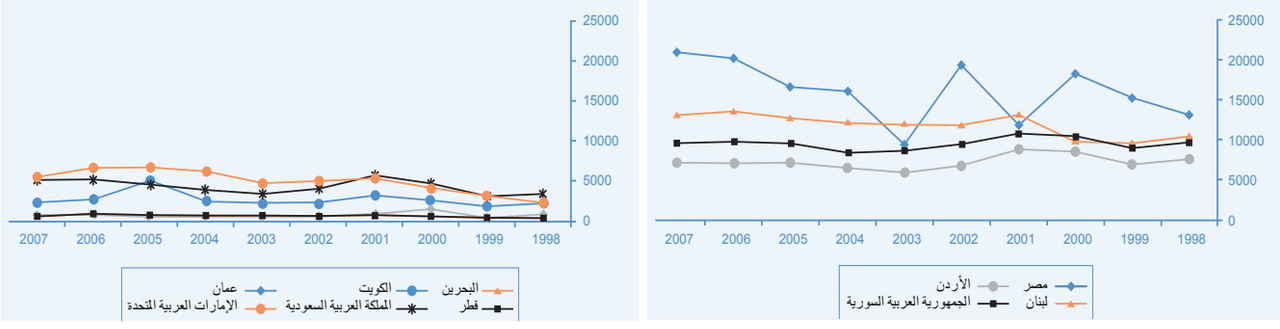
يبين الشكل 4 تدفقات الهجرة السنوية من بلدان المشرق العربي وبلدان مجلس التعاون الخليجي إلى بلدان منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي خلال الفترة 1998 إلى 2007 حيث نلاحظ:

(أ) حدوث انخفاض ملموس في تدفقات الهجرة السنوية من المنطقة خلال الفترة 2002-2003، يمكن أن يعزى إلى الإجراءات الاستثنائية التي اتخذتها الدول المتقدمة والصناعية الكبرى لكبح الهجرة، خاصة من المنطقة العربية، في أعقاب أحداث الحادي عشر من أيلول/سبتمبر 2001؛

(ب) حدوث زيادة كبيرة في حجم الهجرة السنوية من بلدان المشرق العربي مقارنة بنظيرتها من بلدان مجلس التعاون الخليجي. ويعود ذلك أساساً إلى الاختلاف الشديد في حجم السكان. فعلى سبيل المثال، بلغ عدد المهاجرين من مصر في عام 2007 حوالي

الشكل 4

المهاجرون من بلدان المشرق العربي وبلدان مجلس التعاون الخليجي إلى بلدان منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، 1998-2007



المصدر: قاعدة بيانات منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي عن الهجرة الدولية، باريس. http://stats.oecd.org/#.

110 أضعاف عدد المهاجرين من البحرين، وحوالي 30 ضعفاً من كل من عُمان وقطر، وحوالي عشرة أضعاف من الكويت؛

(ج) هناك زيادة مطردة في تدفقات الهجرة من مصر ولبنان اعتباراً من عام 2004، بينما كان عدد المهاجرين من الأردن والجمهورية العربية السورية ثابتاً نسبياً طوال الفترة؛

(د) كانت أعداد المهاجرين من كل من البحرين وعُمان وقطر ثابتة عند مستوى منخفض تفاوت بين 200 و800 مهاجر سنوياً، بينما تجاوز عدد المهاجرين سنوياً من الكويت 2 000، ومن كل من المملكة العربية السعودية والإمارات العربية المتحدة 5 000؛

(هـ) من المرجّح أن تكون غالبية الهجرة من بلدان مجلس التعاون الخليجي، التي تعد هي نفسها من بين أكبر الدول المستقبلة لهجرة الأيدي العاملة في العقود القليلة الماضية، إلى بلدان منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي لغرض التعليم والدراسة.

2. الهجرة الى بلدان المشرق العربي وبلدان مجلس التعاون الخليجي

تشير اتجاهات الهجرة الدولية في الآونة الأخيرة إلى أن دور بلدان المشرق العربي وبلدان مجلس التعاون الخليجي لم يقتصر على تزويد الدول المتقدمة والصناعية الكبرى بالكفاءات الفنية والعلمية والعمالة الماهرة فحسب، بل إنها لعبت أيضاً دوراً مهماً في استقبال هجرة دولية من مختلف أنحاء العالم، وبصفة خاصة العمالة الوافدة إلى بلدان مجلس التعاون الخليجي لسدّ احتياجات سوق العمل في بلدان المجلس الناجمة عن مشاريع التنمية الاجتماعية والاقتصادية الطموحة.

ويوفر قسم السكان في الأمم المتحدة تقديرات لأعداد المهاجرين المقيمين في بلدان المشرق العربي وبلدان مجلس التعاون الخليجي خلال العقدين الأخيرين 1990–2010، كما يعرضها الشكل 5، وهي تؤكد أنه كان هناك تزايد مستمر في حجم هجرة العمالة الوافدة إلى تلك البلدان. فعلى سبيل المثال، زاد عدد العمال الوافدين إلى المملكة العربية السعودية من 4.7 مليون إلى 7.3 مليون، وإلى الإمارات العربية المتحدة من 1.3 مليون إلى 3.3 مليون، وإلى قطر من 370 ألف إلى 1.3 مليون. ولا يختلف هذا النمط كثيراً في باقي بلدان مجلس التعاون الخليجي.

وبالمثل، كان هناك تزايد في الهجرة إلى بلدان المشرق العربي. فقد تضاعف عدد المهاجرين في الأردن من حوالي 1.15 مليون عام 1990 إلى حوالي 3 ملايين عام 2010، بينما زاد في الجمهورية العربية السورية بمقدار ثلاثة أضعاف من 690 ألف إلى 2.2 مليون.

ويعرض الجدول 9 بيانات عن رصيد أعداد المهاجرين المقيمين في بلدان المشرق العربي وبلدان مجلس التعاون الخليجي في عام 2005. ويشير إلى الأهمية النسبية لبلدان مجلس التعاون الخليجي كدول مستقبلة. فقد كان عدد العمال الوافدين المقيمين في المملكة العربية السعودية 6.34 مليون، يشكلون أكثر من 26 في المائة من إجمالي السكان، بالمقارنة مع 2.26 مليون و70 في المائة في الإمارات العربية المتحدة و1.87 مليون و69.2 في المائة في الكويت.

وفي بلدان المشرق العربي، كانت هناك أعداد متفاوتة من العمال الوافدين المقيمين في عام 2005. ففي الأردن كان هناك حوالي 2.35 مليون، بنسبة 42.1 في المائة من إجمالي السكان، بالمقارنة مع 1.33 مليون و6.9 في المائة في الجمهورية العربية السورية.

ويبين الجدول 9 أيضاً أن نسبة الإناث بين الوافدين المقيمين في بلدان مجلس التعاون الخليجي متدنية، تراوحت بين 20.8 في المائة في عُمان و31.9 في المائة في البحرين، ومرتفعة في بلدان المشرق العربي، تراوحت بين 44.2 في المائة في لبنان إلى 50 في المائة في الأردن.

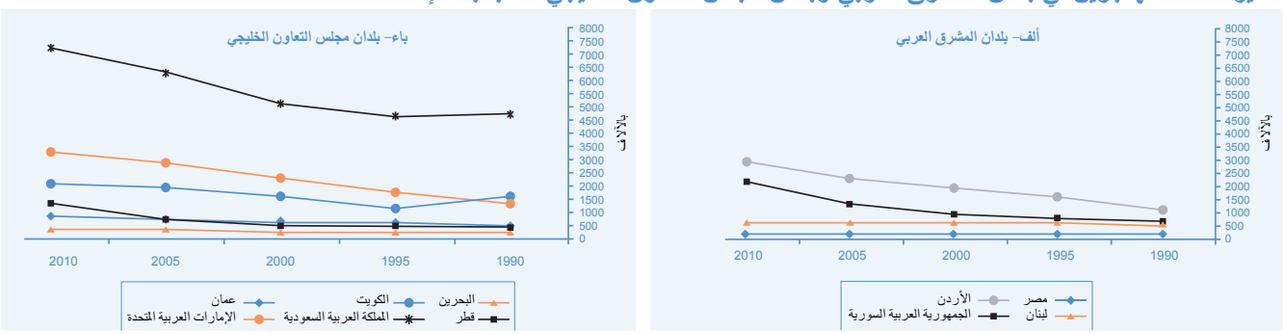
3. هجرة المرأة في بلدان المشرق العربي وبلدان مجلس التعاون الخليجي

النوع الاجتماعي أحد الخصائص الهامة التي يتجلى فيها الطابع الانتقائي للهجرة. فنظراً لأن العوامل الاقتصادية أهم دوافع الهجرة، من المرجح أن يشير التباين في حجمها واتجاهاتها إلى نشاط أكبر للذكور، خاصة في البلدان النامية، ومن بينها البلدان العربية.

يعرض الجدول 10 توزيع العمال الوافدين في بلدان المشرق العربي وبلدان مجلس التعاون الخليجي حسب النوع الاجتماعي، ونسبة الإناث بين المهاجرين في أنحاء العالم ككل وفي مجموعة

الشكل 5

تقدير أعداد المهاجرين في بلدان المشرق العربي وبلدان مجلس التعاون الخليجي حسب بلد الإقامة، 1990–2010



تقديرات منتصف السنة للأعداد التراكمية

المصدر: الأمم المتحدة، إدارة الشؤون الاقتصادية والاجتماعية، شعبة السكان، (2009). الاتجاهات في رصيد الهجرة الدولية: مراجعة العام 2008 (قاعدة بيانات الأمم المتحدة، 2008. POP/DB/MIG/Stock/Rev، UN Database).

الجدول 9

توزيع الوافدين المقيمين في بلدان المشرق العربي وبلدان مجلس التعاون الخليجي حسب بلد الإقامة ونسبة الإناث ومعدل الهجرة(*)، 2005

البلد	عدد الوافدين المقيمين	نسبة الإناث	النسبة المئوية للوافدين المقيمين إلى إجمالي عدد السكان
		بلدان المشرق العربي	
الأردن	2 345 235	49.2	42.1
الجمهورية العربية السورية	1 326 359	48.9	6.9
لبنان	721 191	44.2	17.7
مصر	745 246	46.7	0.3
		بلدان مجلس التعاون الخليجي	
الإمارات العربية المتحدة	2 863 027	27.7	70.0
البحرين	278 166	31.9	38.2
عُمان	666 263	20.8	25.5
قطر	712 861	25.8	80.5
الكويت	1 869 665	25.6	69.2
المملكة العربية السعودية	6 336 666	30.1	26.8

المصدر: المصدر: الأمم المتحدة، إدارة الشؤون الإقتصادية والإجتماعية، شعبة السكان، (2009). الإتجاهات في رصيد الهجرة الدولية: مراجعة العام 2008 (قاعدة بيانات الأمم المتحدة: POP/DB/MIG/Stock/Rev.2008، Database، متاحة على الموقع التالي، http://esa.un.org/migration/index.asp?panel=1).

(*)معدل الهجرة = النسبة المئوية للوافدين المقيمين إلى إجمالي عدد السكان في البلد.

البلدان المتقدمة ومجموعة البلدان النامية لعامي 1990 و2005. ويعرض الشكل 6 نسبة النساء الوافدات إلى إجمالي الوافدين في بلدان مجلس التعاون الخليجي. وتبين البيانات ما يلي:

(أ) بينما بلغت نسبة النساء في الدول المتقدمة لعامي 1990 و2005، حوالي 50 في المائة وأكثر من 52 في المائة على التوالي من إجمالي المهاجرين في العالم، كانت نسبتهن حوالي 46 في المائة فقط في البلدان النامية؛

(ب) اقتربت نسبة النساء لإجمالي السكان الوافدين في بلدان المشرق العربي من المستوى العالمي، إذ كانت نسبتهن 49 في المائة لكل من عامي 1990 و2005، في حين انخفضت انخفاضاً ملحوظاً في بلدان مجلس التعاون الخليجي إلى حوالي 31 في المائة عام 1990 ثم انخفضت مرة ثانية إلى 29 في المائة فقط عام 2005؛

(ج) هناك تباين ملموس في نسبة النساء إلى إجمالي الوافدين بين بلدان مجلس التعاون الخليجي، إذ كانت أدناها في عُمان، بنسبة 21 في المائة خلال عامي 1990 و2005؛ وأعلاها في الكويت في عام 1990، حيث بلغت 39 في المائة، ثم انخفضت مرة ثانية إلى 31 في المائة في عام 2005؛

(د) كانت هناك زيادة مطردة في حجم هجرة العمالة خلال تلك الفترة لكل من الذكور والإناث في جميع المناطق. وكان معدل الزيادة بين الإناث المهاجرات في أنحاء العالم وفي الدول المتقدمة أعلى من معدل الزيادة بين الذكور المهاجرين، ولكن أقل في البلدان النامية. وفي خلال الفترة 1990–2005، كان معدل الزيادة في الهجرة في بلدان المشرق العربي حوالي 65 في المائة للإناث وحوالي 67 في المائة للذكور، مقارنة بـ 42 في المائة و52 في المائة على التوالي في بلدان مجلس التعاون الخليجي؛

(هـ) كان هناك، خلال الفترة، في كل من قطر والمملكة العربية السعودية، ارتفاع في نسبة النساء إلى إجمالي العمال الوافدين مقارنة بالذكور. وفي قطر، زاد عدد الإناث والذكور من العمال الوافدين بنسبة 200 في المائة وبنسبة 66.7 في المائة فقط على التوالي، بالمقارنة مع 35.7 في المائة و33.3 في المائة في المملكة العربية السعودية.

كما في حالة الهجرة الوافدة إلى بلدان المشرق العربي وبلدان مجلس التعاون الخليجي، تتجاوز هجرة الذكور هجرة الإناث من هذه المناطق إلى البلدان المتقدمة والصناعية الكبرى. ويعرض الجدول 11 توزيع المهاجرين (15 سنة فأكثر) من بلدان المشرق العربي وبلدان مجلس التعاون الخليجي في بلدان منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي حسب النوع الاجتماعي عام 2000. فعند 47 في المائة، كانت نسبة النساء أعلاها في البحرين، تلتها مصر بنسبة 42.3 في المائة، وكانت أدناها في عُمان حيث بلغت 32.7 في المائة. أما في باقي بلدان المنطقة، ومن بينها المملكة العربية السعودية وقطر والأردن والإمارات العربية المتحدة، فكانت نسبة النساء أقل من 40 في المائة.

الجدول 10

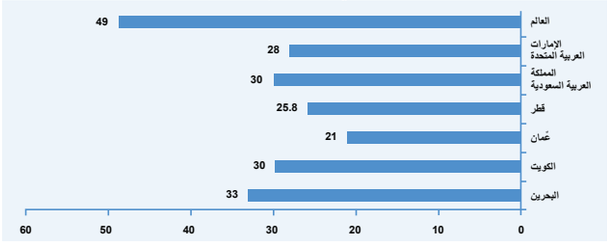
توزيع المهاجرين في أقاليم العالم الرئيسية، بلدان المشرق العربي، وبلدان مجلس التعاون الخليجي، وبلدان منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي حسب النوع الاجتماعي، 1990–2005

	عدد المهاجرين بالملايين				نسبة الزيادة		نسبة الإناث	
	1990		2005		2005-1990		1990	2005
	إناث	ذكور	إناث	ذكور	إناث	ذكور		
العالم	76,385.63	79,132.43	96,074.29	99,171.12	25.8	25.3	49.1	49.2
الدول المتقدمة	42,783.56	39,571.17	60,492.33	56,695.61	41.4	43.3	52.0	51.6
الدول النامية	33,602.07	39,561.27	35,581.96	42,475.51	5.9	7.4	45.9	45.6
بلدان المشرق العربي	1,234.55	1,301.41	2,268.99	2,370.54	83.8	82.2	48.7	48.9
بلدان مجلس التعاون الخليجي	2,711.04	5,914.15	3,674.11	9,052.54	35.5	53.1	31.4	28.9
البحرين	49.35	123.85	88.63	189.53	79.6	53.0	28.5	31.9
الكويت	619.00	966.28	561.16	1,308.50	-9.3	35.4	39.0	30.0
عُمان	88.76	334.81	138.35	527.91	55.9	57.7	21.0	20.8
قطر	95.39	274.43	183.87	528.99	92.8	92.8	25.8	25.8
المملكة العربية السعودية	1,418.82	3,324.18	1,908.72	4,427.95	34.5	33.2	29.9	30.1
الإمارات العربية المتحدة	439.72	890.60	793.37	2,069.66	80.4	132.4	33.1	27.7

الأمم المتحدة، إدارة الشؤون الإقتصادية والإجتماعية، شعبة السكان، (2009). الإتجاهات في رصيد الهجرة الدولية: مراجعة العام 2008 (قاعدة بيانات الأمم المتحدة: POP/DB/MIG/Stock/Rev.2008، Database، متاحة على الموقع التالي، http://esa.un.org/migration/index.asp?panel=1).

الشكل 6

نسبة النساء العاملات الوافدات إلى إجمالي العمال الوافدين في بلدان مجلس التعاون الخليجي والعالم، 2005



المصدر: الأمم المتحدة، إدارة الشؤون الإقتصادية والإجتماعية، شعبة السكان، (2009). الإتجاهات في رصيد الهجرة الدولية: مراجعة العام 2008 (قاعدة بيانات الأمم المتحدة: POP/DB/MIG/Stock/Rev.2008، Database، متاحة على الموقع التالي، http://esa.un.org/migration/index.asp?panel=1).

وتشير وجهات هجرة النساء من وإلى بلدان المشرق العربي وبلدان مجلس التعاون الخليجي بصفة عامة إلى ثبات نسبي، وإلى أن أنماط الهجرة التقليدية التي تؤكد أهمية الاستقرار العائلي ولم شمل الأسرة مستمرة، وأن هناك تزايد في الطلب على هجرة العمل للإناث في المجالات الصحية والتعليمية وغيرها من الخدمات الحكومية والمجتمعية والشخصية، التي تملك النساء ميزات فيها، وتشترط مرافقة الأزواج أو المحارم في بعض تلك البلدان.

الجدول 11

توزيع المهاجرين 15 سنة فأكثر من بلدان المشرق العربي وبلدان مجلس التعاون الخليجي في بلدان منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي(*) حسب النوع الاجتماعي، 2000

البلد	نسبة الذكور	نسبة الإناث	المجموع
	بلدان المشرق العربي		
الأردن	61.3	38.7	100
الجمهورية العربية السورية	54.9	45.1	100
لبنان	55.0	45.0	100
مصر	57.7	42.3	100
	بلدان مجلس التعاون الخليجي		
الإمارات العربية المتحدة	61.8	38.2	100
البحرين	52.8	47.2	100
عُمان	67.3	32.7	100
قطر	60.4	39.6	100
الكويت	58.9	41.1	100
المملكة العربية السعودية	60.2	39.8	100

المصدر: قاعدة بيانات منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي للمولودين من الأجانب والمغتربين. باريس. http://stats.oecd.org/#.

(*) تشمل اسبانيا وأستراليا وإيطاليا والسويد وفرنسا وكندا والمملكة المتحدة والولايات المتحدة الأمريكية.

4. مساهمة المهاجرين في قوة العمل والبطالة بين المهاجرين

(أ) الهجرة للعمل من بلدان المشرق العربي وبلدان مجلس التعاون الخليجي

الدافع الرئيسي للهجرة بصفة عامة وهجرة الكفاءات بصفة خاصة هو الحصول على فرص عمل مناسبة. ويقدم الجدول 12 بيانات منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي عن المهاجرين من بلدان المشرق العربي وبلدان مجلس التعاون الخليجي، التي تشير إلى ما يلي:

- ارتفاع معدلات المساهمة في النشاط الاقتصادي بين المهاجرين من بلدان المشرق العربي بالمقارنة مع أولئك من بلدان مجلس التعاون الخليجي. ففي عام 2000، تراوحت بين حوالي 61 في المائة للمهاجرين من الجمهورية العربية السورية و71.6 في المائة للمهاجرين من مصر، بالمقارنة مع 33.6 في المائة فقط للمهاجرين من عُمان، و40.8 في المائة من الإمارات العربية المتحدة، و47 في المائة من قطر. وكان العمل هو الدافع الرئيسي للهجرة من بلدان المشرق العربي، بينما كانت الدراسة الدافع الرئيسي للهجرة من بلدان مجلس التعاون الخليجي؛
- تراجعت معدلات المساهمة في النشاط الاقتصادي تراجعاً ملموساً في عام 2009، مقارنة بعام 2000، بين المهاجرين من بلدان المشرق العربي، بينما بقيت ثابتة نسبياً بين المهاجرين من بلدان مجلس التعاون الخليجي. ويمكن أن يعزى ذلك إلى انخفاض الطلب من الدول المتقدمة والصناعية الكبرى على العمالة المهاجرة من المنطقة العربية نتيجة أحداث 11 أيلول/سبتمبر 2001؛
- توجد علاقة قوية بين معدلات التوظيف وبين المستوى التعليمي للمهاجرين من جميع بلدان المنطقة بدون استثناء. فعلى سبيل المثال، في عام 2000، كان معدل التوظيف بين المهاجرين من مصر من ذوي المستوى التعليمي المرتفع حوالي 78 في المائة بالمقارنة مع 55 في المائة فقط بين المهاجرين من ذوي التعليم المنخفض. وبالمثل، كانت المعدلات بالنسبة لعُمان 45 في المائة وأقل من 24 في المائة على التوالي؛
- معدلات البطالة بين المهاجرين من بلدان المنطقة في بلدان منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي هي أقل عموماً من معدلات البطالة في البلدان الأصلية. فمعدل البطالة بين المهاجرين من الأردن والبحرين وعُمان ومصر يبلغ حوالي 8 في المائة، وما بين 9–11 في المائة لكل من الجمهورية العربية السورية وقطر والكويت ولبنان والمملكة العربية السعودية، بينما يرتفع بشكل استثنائي إلى 15 في المائة للإمارات العربية المتحدة.

تنخفض معدلات البطالة انخفاضاً ملحوظاً بين المهاجرين من ذوي التعليم المرتفع، مقارنة بالمهاجرين من ذوي التعليم المنخفض. ويؤكد ذلك على اهتمام الدول المتقدمة والصناعية الكبرى بجذب الكفاءات العلمية من الدول النامية وتوفير فرص العمل المناسبة لها.

كانت معدلات البطالة بين المهاجرين ثابتة نسبياً خلال الفترة 2000–2009، دون أي تغير يذكر سواء في المعدلات العامة أو في المعدلات حسب المستوى التعليمي.

(ب) هجرة العمل إلى بلدان مجلس التعاون الخليجي

للوفاء باحتياجات أسواق العمل فيها، تستقبل بلدان مجلس التعاون الخليجي أكبر عدد من العمالة الوافدة من مختلف أرجاء العالم، 8.6 مليون في عام 1995، ارتفع إلى 12.8 مليون عام 2005[13].

ويتضح من الشكل 7 الدور الرئيسي الذي تلعبه العمالة الوافدة. ففي عام 2000، شكل العمال الأجانب أكثر من 50 في المائة من قوة العمل في كافة بلدان مجلس التعاون الخليجي، إذ تتراوح نسبهم بين 56 في المائة في المملكة العربية السعودية و90 في المائة في الإمارات العربية المتحدة.

الجدول 12

توظيف المهاجرين (15–64 سنة) من بلدان المشرق العربي وبلدان مجلس التعاون الخليجي في بلدان منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي حسب مستوى التعليم وبلد الميلاد في عامي 2000[أ] و2009[ب] (نسبة مئوية)

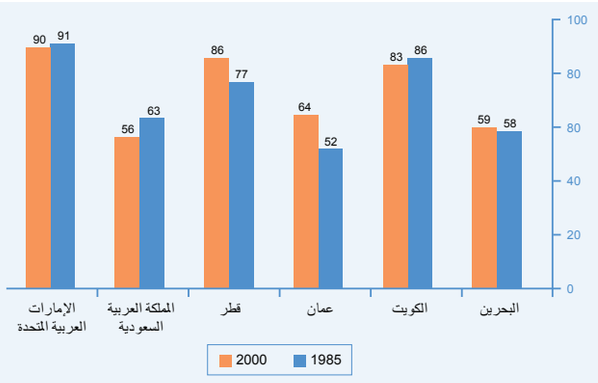
بلد الميلاد	مستوى التعليم	معدل التوظيف		معدل البطالة	
		2000	2009	2000	2009
بلدان المشرق العربي					
الأردن	منخفض	45.9	–	11.0	12.0
	متوسط	60.5	–	8.0	8.5
	عالي	71.9	–	6.0	6.2
	المجموع	62.8	61.9	7.5	7.9
الجمهورية العربية السورية	منخفض	47.4	–	13.9	13.7
	متوسط	59.0	–	10.2	10.5
	عالي	72.6	–	8.0	8.6
	المجموع	61.2	55.3	10.1	10.5
لبنان	منخفض	44.8	–	14.9	15.3
	متوسط	63.0	–	10.8	11.0
	عالي	78.7	–	6.8	6.9
	المجموع	63.2	56.9	10.0	10.4
مصر	منخفض	55.3	–	12.6	0.9
	متوسط	67.7	–	9.6	9.7
	عالي	77.8	–	6.3	6.5
	المجموع	71.6	59.9	7.9	8.3
بلدان مجلس التعاون الخليجي					
الإمارات العربية المتحدة	منخفض	31.4	–	17.5	18.8
	متوسط	35.3	–	17.2	17.1
	عالي	58.3	–	11.2	10.6
	المجموع	40.8	40.8	15.0	14.9
البحرين	منخفض	56.4	–	6.3	6.1
	متوسط	56.1	–	10.1	10.1
	عالي	68.8	–	6.9	6.7
	المجموع	61.7	61.7	8.0	7.9
عُمان	منخفض	23.9	–	8.8	7.5
	متوسط	26.0	–	8.8	10.4
	عالي	45.2	–	6.1	6.1
	المجموع	33.6	34.4	7.4	7.7
قطر	منخفض	39.5	–	14.1	14.5
	متوسط	35.7	–	15.8	15.8
	عالي	59.7	–	6.7	6.9
	المجموع	47.5	45.7	10.4	10.7
الكويت	منخفض	35.8	–	17.7	18.9
	متوسط	46.7	–	11.7	12.3
	عالي	68.7	–	6.1	6.3
	المجموع	55.8	53.8	9.1	9.6
المملكة العربية السعودية	منخفض	29.2	–	19.4	18.4
	متوسط	41.6	–	13.0	13.2
	عالي	51.7	–	8.0	8.2
	المجموع	43.5	43.5	11.5	11.8

المصدر: (أ) قاعدة بيانات منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي للمولودين من الأجانب والمغتربين. باريس. http://stats.oecd.org/#.

(ب) برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، تقرير التنمية البشرية لعام 2009، "التغلب على الحواجز: قابلية التنقل البشري والتنمية"، الأمم المتحدة، نيويورك، 2009، ص 151–154.

الشكل 7

نسبة العاملين الأجانب في قوة العمل في بلدان مجلس التعاون الخليجي، 1985–2000



المصدر: ديتو (2006).

كما يبين الشكل أيضاً اختلافات محدودة في نسبة العاملين الأجانب إلى إجمالي قوة العمل خلال الفترة 1985–2005. فقد نجحت الإمارات العربية المتحدة والكويت والمملكة العربية السعودية في تخفيض النسبة قليلاً، بينما زادت في كل من عمان وقطر والبحرين بدرجات متفاوتة.

إن هجرة العمالة الوافدة إلى بلدان مجلس التعاون الخليجي غير مسبوقة، وربما غير متكررة: تتجاوز مساهمة العمال الأجانب في قوة العمل مساهمة العمالة الوطنية، إذ تشكل الأولى 90 في المائة من إجمالي قوة العمل في بعض البلدان. وقد بدأت هذه الظاهرة منذ منتصف السبعينات في أعقاب ارتفاع أسعار النفط والبدء بمشاريع بنية تحتية واسعة النطاق والتوسع في أنشطة الإيجار والإنشاء والخدمات والتجارة، رغم النقص الشديد في القوى العاملة الوطنية. وكانت النتيجة الاعتماد على استعداد القوى العاملة الأجنبية للعمل في سياق نوع جديد من الهجرة، وهي الهجرة المؤقتة والدائمة في آن واحد: إذ تعتبر العمالة الوافدة مؤقتة، بصرف النظر عن مدة إقامتها في البلد، التي قد تستمر في كثير من الأحيان عقوداً. فالعامل الأجنبي يستقدم على أساس "مؤقت"، بينما واقع قطاع الأعمال يتطلب عمالة أجنبية "مستدامة". وقد استتبع ذلك استحداث نظام "الكفيل" كآلية لاستقدام العمال الأجانب، ويوفر هذا النظام امتيازات لصاحب العمل المواطن، باحتكاره العمالة الأجنبية، وفي الوقت نفسه يقيد حركة هذه العمالة. غير أن لهذا النظام تداعيات سلبية على حقوق العمال الأجانب بالمقارنة مع العمال المواطنين[14].

5. مساهمة النساء العاملات الوافدات في قوة العمل

قد يكون انخفاض مساهمة النساء في قوة العمل المهاجرة أكثر وضوحاً من انخفاض أعدادهن في إجمالي الهجرة من وإلى البلدان العربية محل الدراسة. وباعتبار أن بلدان مجلس التعاون الخليجي من أكثر الدول استقبالاً للعمالة المهاجرة، فإن دراسة نسب الإناث إلى إجمالي القوة العاملة فيها مفيدة. يبين الجدول 13 هذه النسبة في سنوات مختلفة خلال العقدين الأخيرين على نحو واضح:

– هناك زيادة ثابتة في حجم كل من قوة العمل الوافدة من الإناث والذكور، وإن كانت زيادة الأخيرة أسرع؛

الجدول 13

إجمالي قوة العمل وقوة العمل الوافدة في بلدان مجلس التعاون الخليجي حسب النوع الاجتماعي

البلد	السنة	إجمالي قوة العمل (بالآلاف)		قوة العمل الوافدة (بالآلاف)		نسبه الإناث في قوة العمل	
		إناث	ذكور	إناث	ذكور	إجمالي	عمال وافدون
الإمارات العربية المتحدة	1980	28	532	26	479	5.0	5.2
	2000	252	1 657	--	--	13.2	--
البحرين	1981	19	127	7	74	13.2	8.8
	2003	74	256	37	157	22.4	19.0
عمان	1993	68	637	45	387	9.7	10.4
	2001	--	--	183	347	--	34.5
قطر	1986	19	181	16	163	9.3	9.2
	2001	50	273	37	240	15.6	13.2
الكويت	1995	195	551	144	442	26.1	24.5
	2003	361	1 058	257	890	25.4	22.4
المملكة العربية السعودية	1974	96	1 621	20	371	5.6	5.1
	2002	901	5 341	436	2 657	14.4	14.1

المصدر: مجلس التعاون لدول الخليج العربية، 2003.

- انخفاض مساهمة النساء في قوة العمل الوافدة انعكاس لانخفاض مساهمتهن في قوة العمل في المنطقة العربية بصفة عامة. ولا توجد اختلافات جوهرية بين نسب مساهمة النساء في قوة العمل الوافدة وبين مساهمتهن في قوة العمل بصفة عامة؛
- رغم تدني مساهمة النساء في قوة العمل الوافدة في جميع بلدان مجلس التعاون الخليجي في الثمانينات والتسعينات، زادت هذه النسبة زيادة ملموسة في السنوات الأخيرة في أغلبها. فعلى سبيل المثال، زادت في البحرين من 8.8 في المائة عام 1981 إلى 19 في المائة عام 2003، وفي المملكة العربية السعودية من 5.1 في المائة إلى 14.1 في المائة عام 2002.

6. بعض التجارب في مجال تعزيز دور الهجرة في جهود التنمية

(أ) بناء نظام معلومات متكامل لشؤون الهجرة في مصر

في إطار دعم القدرات المؤسسية، قامت وزارة القوى العاملة والهجرة في الفترة من 2001 إلى 2004، بالتعاون مع المنظمة الدولية للهجرة، بتنفيذ مشروع إنشاء نظام المعلومات المتكامل لشؤون الهجرة كأحد مشاريع التعاون المصري-الايطالي للتنمية[15]، ويهدف المشروع إلى:

- تيسير عملية الهجرة الشرعية وإدماج المهاجرين؛
- تحسين الظروف الاجتماعية للمهاجرين المصريين من خلال تقوية روابطهم الثقافية والاقتصادية بوطنهم الأم؛
- شق قنوات تصب فيها الموارد المالية والبشرية الناتجة عن الهجرة كي تسهم في جهود التنمية في مصر.

وقد صمم النظام لتيسير تخزين وتحديث واستعادة كافة البيانات ذات الصلة. وهو يتيح الحصول على البيانات وتنظيمها وتحديد ورسم صورة عن ملامح الجاليات المصرية في الخارج والتواصل معها. وينشر النظام أيضاً معلومات عن فرص العمل وظروف العمل في الخارج، كما عن حقوق وواجبات العمال المهاجرين. وعلاوة على ذلك، يمكّن المهاجرين من الإلمام بالتطورات الاقتصادية والاجتماعية وبفرص الاستثمار في مصر. ويستمر الجانب المصري في تلقي دعم مادي وفني لضمان استمرارية النظام بعد انتهاء فترة المشروع.

ويدعم بعض المهاجرين المصريين في إيطاليا موقع المشروع على شبكة الإنترنت، غير أن نسبة كبيرة منهم لا تستخدم الإنترنت، كما أن البعض يعتريه القلق إزاء إمكانيه استخدام النظام لمراقبتهم وليس لتشجيع دورهم بوصفهم أطرافاً معنية بالتنمية[16].

ويمكن تطوير النظام من خلال إضافة بوابات معلومات واتصالات لفرص محددة ومجالات تعاون مثل:

- بوابة معلومات عن فرص التجارة والاستثمار في القطاعات الاقتصادية المختلفة في مصر، تشارك فيها وزارات التجارة والاستثمار والتعاون الدولي؛
- بوابة معلومات عن المصريين في الخارج، كي توفر بيانات عن المهارات والخبرات التي يمكن الاستعانة بها للمشاريع المختلفة؛
- بوابة معلومات عن فرص التنمية الاجتماعية، تحدد فيها المنظمات غير الحكومية والوزارات الاجتماعية مشاريع التعليم والصحة اللازمة على المستوى المحلي والتي يمكن أن تُدعم من تحويلات وخبرة المهاجرين المصريين في الخارج. ويمكن أن تنشر هذه البوابة معلومات وعناوين المنظمات غير الحكومية في مصر والجمعيات المصرية في الخارج لتيسير الاتصال المباشر؛
- بوابة معلومات عن شبكات المصريين في الخارج، لتيسير تبادل المعلومات وتعميم أفضل الممارسات الاقتصادية والاجتماعية؛
- بوابة معلومات عن خدمات الهجرة والدمج، كي تمكن المهاجرين المحتملين من الحصول على المعلومات الاجتماعية والاقتصادية عن بلد المقصد وعناوين الجهات المحلية التي تقدم خدمات وتسهيلات اندماج المهاجرين.

(ب) مبادرة قطر لإنشاء شراكة مستدامة مع العلماء العرب المغتربين في الخارج

من الأهمية بمكان تبني جامعة الدول العربية للمبادرات التي تطلقها بعض الدول العربية في مجال التواصل مع المغتربين

العرب، مثل مبادرة قطر لإنشاء شراكة مستدامة مع العلماء العرب المغتربين في الخارج، وعقد المؤتمر الأول للعلماء العرب المغتربين في قطر عام 2007، بدعوة من مؤسسة قطر للتربية والعلوم وتنمية المجتمع. وفي ختام هذا المؤتمر تأسس كيان دائم للعلماء العرب المغتربين لتيسير الاستفادة من خبراتهم بهدف النهوض بالمعرفة والإبداع والبحث العلمي في البلدان العربية. وجدير بالإشارة أن هذه المبادرة المهمة تتسق في جوهرها مع دعوة الجمهورية العربية السورية لتأسيس قاعدة بيانات لخبرة المغتربين العرب[17].

(ج) برنامج نقل المعرفة من خلال الكفاءات الوطنية المغتربة (TOKTEN)

ساهم برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، من خلال "برنامج نقل المعرفة من خلال الكفاءات الوطنية المغتربة" (TOKTEN)، الذي بدأ تنفيذه منذ عام 1977 في تخفيف الآثار السلبية "لنزيف الأدمغة". وهو مصمم لنقل المعرفة عن طريق قاعدة بيانات محدثة عن خبرات المغتربين، مصنفة حسب البلدان المرسلة والمستقبلة. وتستفيد البلدان المرسلة من خلال تنظيم زيارات استشارية قصيرة تطوعية يقوم بها المغتربون لوطنهم الأم لتقديم الدعم الفني والعلمي. ويستخدم المتطوعون خبراتهم المكتسبة إلى جانب معرفتهم باللغة والثقافة المحلية لنقل معرفتهم ومهاراتهم بكفاءة. ويتميز البرنامج بانخفاض كلفته، إذ يمنح الخبراء المتطوعين تكاليف السفر والإقامة فقط. ويستفيد من هذا البرنامج 49 بلداً، من بينها الجزائر والسودان وفلسطين ولبنان[18].

(د) جهود جامعة الدول العربية لتفعيل دور الهجرة في التنمية الوطنية والتكامل العربي الإقليمي

تواصلت جهود جامعة الدول العربية عبر العقود الماضية لتفعيل دورها في التنمية، ويأتي الإعلان العربي لهجرة العمل الدولية بعنوان "تفعيل دور الهجرة في التنمية الوطنية والتكامل الإقليمي العربي" الصادر عن ممثلي وخبراء الدول العربية في اجتماعهم في مقر الأمانة العامة لجامعة الدول العربية في تموز/يوليو 2006. وقد تضمن الإعلان مجموعة عريضة من المبادئ والتوصيات لتعزيز التعاون والتنسيق العربي، وتبادل المعلومات والبحث العلمي، وتوفير التدريب والتأهيل اللازمين لتيسير انتقال العمالة بين البلدان العربية وفقاً لاحتياجات كل من البلدان المرسلة والمستقبلة، وتوحيد السياسات والبرامج، وتعزيز حقوق الإنسان والحريات الأساسية لجميع المهاجرين.

وقد أكدت هذه التوصيات على ضرورة الاهتمام بنشر الثقافة العربية بين الجاليات العربية في الخارج، وبصفة خاصة بين الأجيال التالية من المهاجرين العرب، والتواصل معهم حول كيفية دعمهم للقضايا العربية وتعزيز روابطهم بالوطن الأم، والاستفادة من مهاراتهم وخبراتهم في جهود التنمية في أوطانهم.

وقد توِّجت هذه الجهود بانعقاد اجتماع وزراء الدول العربية المعنيين بشؤون الهجرة والمغتربين العرب في مقر الأمانة العامة لجامعة الدول العربية في القاهرة في شباط/فبراير 2008، بناءً على الدعوة التي وجهها الأمين العام لجامعة الدول العربية وانطلاقاً من القمة العربية التاسعة عشر التي عقدت في الرياض عام 2007. وقد ركز الاجتماع على انعكاسات هجرة العمالة الفنية وهجرة الأدمغة على التنمية الاجتماعية والاقتصادية في العالم العربي، وأكّد على أهمية دور المغتربين العرب، وضرورة إتاحة الفرص المناسبة لهم للمشاركة في برامج التنمية الوطنية. وقد جرى تقييم عام لدوافع وانعكاسات الهجرة العربية وأوضاع المغتربين العرب في الخارج، بالإضافة إلى وضع استراتيجية عربية لمعالجة قضايا الهجرة والمهاجرين. وبالإضافة إلى ذلك رفع الاجتماع توصية إلى المجلس الاقتصادي الاجتماعي للجامعة بإنشاء مجلس للوزراء العرب المعنين بشؤون المهاجرين والجاليات العربية في الخارج[19].

جيم- خلاصة

تزايد حجم هجرة العمل خلال الآونة الأخيرة ويتوقع استمرار تزايدها في المستقبل نظراً لأن العولمة أنتجت مسارات جديدة لهجرة العمل، وكذلك مهارات جديدة، في مناطق مختلفة من العالم. وتنادي دعوات العولمة بالاندماج في ثقافة عالمية يسيطر عليها مجتمع العلم والمعرفة، وتعتمد على حرية حركة عوامل الإنتاج لتعظيم فرص النمو الاقتصادي العالمي، وتشجع حرية التجارة وتبادل السلع والخدمات، وتوفر الفرص لحركة رأس المال غير المقيدة. مع ذلك، لا تزال العولمة تشدد القيود على حركة الأفراد، إذ أنها تيسر فقط حركة العمالة الماهرة، وتنتهج انتقائية شديدة في البحث عن كفاءات تملك المعرفة والإبداع، أي تسحب من البلدان النامية رأس المال البشري الذي تحتاج إليه هذه الدول للنهوض بالتنمية.

ولعل الخلل الراهن في التركيبة الديمغرافية بين الشمال المُسّن والجنوب الشاب هو الدليل الأكبر على أن حجم الهجرة من البلدان النامية إلى البلدان المتقدمة والصناعية الكبرى ستتنامى في المستقبل.

إن بلدان المشرق العربي مرسلة للعمالة المهاجرة، بينما بلدان مجلس التعاون الخليجي مستقبلة لها؛ لذلك يجب بذل الجهود لمواءمة احتياجات أسواق العمل المختلفة وتشجيع الهجرة البينية للعمالة العربية.

وتؤكد اتجاهات الهجرة العالمية على أهمية الدور الذي تلعبه بلدان المشرق العربي وبلدان مجلس التعاون الخليجي في صياغة حجم وأنماط الهجرة العالمية، حيث ستشكل بلدان المشرق العربي رافداً رئيسياً لاحتياجات أسواق العمل في الدول المتقدمة والصناعية من الكفاءات والخبرات، بينما ستكون بلدان مجلس التعاون الخليجي مستقبلاً رئيسياً للعمالة الوافدة من مختلف مناطق العالم.

وفي إطار الجدل الدائر حول السياسات والإجراءات الضرورية لمواءمة احتياجات أسواق العمل من ناحية، ومواجهة هجرة الكفاءات من ناحية أخرى، برزت وجهتا نظر. تدعو الأولى إلى وقف نزيف الأدمغة وإلى تشجيع عودة المغتربين العرب للمساهمة في تنمية أوطانهم، من خلال سياسات تحفيزية مالية وإدارية ومعنوية. وبالمقابل، تدعو وجهة النظر الثانية، التي تبدو أكثر واقعية، إلى تعزيز الروابط مع الجاليات المغتربة وتزويدها بالفرص للمساهمة في نقل وتوطين المعرفة والخبرة خدمة للتنمية في أوطانها، بينما هي تظل في الخارج.

رابعاً

التحويلات المالية للمهاجرين وأثرها على التنمية في بلدان المشرق العربي الأربعة: الأردن والجمهورية العربية السورية ولبنان ومصر

© jamesdugan - Fotolia.com

التحويلات المالية للمهاجرين وأثرها على التنمية في بلدان المشرق العربي الأربعة: الأردن والجمهورية العربية السورية ولبنان ومصر (*)

(*) أعد هذا البحث السيد محمد الخشاني والسيد محمد بنسعيد.

مقدمة

بلدان المشرق العربي من أهم المناطق المرسلة للهجرة حيث أصبحت الهجرة ظاهرة مجتمعية بارزة. فمع تكوّن جاليات مشرقية عربية مهمة في الخارج أصبحت هذه تشكل مكوناً أساسياً في العلاقات مع الدول المستقبلة، وخاصة بعد أن تحولت الهجرة المؤقتة إلى إقامة دائمة، وخاصة بين اللبنانيين وأولئك الذين هاجروا إلى أوروبا وأمريكا. ومع ذلك، حافظ المهاجرون على روابط اقتصادية واجتماعية وثقافية وطيدة مع بلدانهم الأصلية. وتحتل الروابط الاقتصادية مكانة خاصة، نظراً لأثرها على التنمية.

تقتضي إدارة الهجرة تحليل العلاقة بين الهجرة والتنمية التي تتمحور على ما يلي: (1) التحويلات المالية؛ (2) توظيف هذه التحويلات؛ (3) الآثار الاقتصادية لهذه التحويلات؛ (4) الأبعاد المستقبلية والتوصيات.

أثناء القيام بهذا التحليل، برزت بعض الصعوبات: نقص الأبحاث والبيانات الإحصائية بالنسبة لبعض البلدان، مثل الجمهورية العربية السورية ولبنان، والاختلافات في البيانات الإحصائية حسب المصدر. وتعزى الصعوبة الأخيرة إلى عدم وجود قنوات تعاملات محددة تتيح تحديد حجم التحويلات، إضافة إلى استخدام أكثر من وسيط في عملية التحويل[1].

وسيتم التركيز هنا على تحليل الاقتصاد الكلي (الماكرو) وذلك لقلة المراجع التي تحلل جوانب الاقتصاد الجزئي (المايكرو).

نظراً لدورها الاقتصادي والاجتماعي، حظيت التحويلات بأهمية بالغة على المستوى النظري. وللتحويلات أثر هام على مستوى الاقتصاد الكلي (الماكرو) ومستوى الاقتصاد الجزئي (المايكرو) على حد سواء، فهي مصدر هام للعملة الصعبة للبلدان المتلقية ولدخل كثير من الأسر. ويتكون الدخل الكلي للمهاجر من:

(أ) الدخل المباشر: الراتب والأجور من نشاط مهني؛

(ب) الدخل غير المباشر: التعويضات العائلية الممنوحة للمهاجر، والتعويضات من غير مساهمة المهاجر، ومنها الضمان الاجتماعي، والمنح الطبية والصحية والتعويض عن البطالة، إذا كان المهاجر يقيم بصفة قانونية في بلد يوفر هذه المنافع.

قبل الخوض في التقييم الإجمالي لهذه التحويلات إلى بلدان المشرق العربي[2]، تجدر ملاحظة أن قدرة المهاجرين على الادخار تتوقف أساساً على الظروف المعيشية العامة في البلد المستقبل، وعلى مستوى اندماج المهاجر في البلد المضيف، ودرجة تبنيه لنمط الاستهلاك السائد. وفي النهاية، يتوقف النزوع للادخار على الأهداف التي حددها المهاجر لمشروع الهجرة، إذ أن منظور المهاجر عامل حاسم في التصرف بالدخل المتوفر. وعموماً، مشروع الهجرة مشروع اقتصادي مبني على مراكمة أقصى ما يمكن ادخاره.

تبقى تحويلات المهاجرين مفهوماً مبهماً يصعب تحديده، وذلك لتنوع أشكال التحويل والافتقار إلى مراقبة بعض قنوات التحويل. وتشمل هذه قنوات رسمية "مرئية"، تسجل من خلالها التحويلات في ميزان المدفوعات كـ "تحويلات دون مقابل"، وقنوات "غير رسمية" لا تظهر في الإحصائيات الرسمية، وتشمل الأخيرة:

(أ) الأموال النقدية التي يدخلها المهاجر عند العودة إلى بلده لقضاء إجازة، وتلك التي ترسل عن طريق طرف ثالث. وتنقل هذه التحويلات شبكات غير نظامية تتشكل من أفراد العائلة والشبكات التجارية، وتزود سوق الصرف الموازي بالعملات الصعبة؛

(ب) المقاصة بين المواطنين، حيث يقوم المهاجر بالدفع في البلد المستقبل لمشتريات أو تسديد فواتير نيابة عن مواطن من بلده، الذي يقوم بدوره بالتسديد في البلد الأصلي بالعملة الوطنية إلى حساب الشخص الأول أو لحساب العائلة. ويستخدم هذا الشكل من التحويل لأن عملات بعض البلدان الأصلية غير قابلة للتحويل بسبب وجود رقابة على صرف العملات الأجنبية؛

(ج) الأصول الملموسة التي يجلبها المهاجرون معهم عند عودتهم نهائياً، مثل المفروشات والأجهزة المنزلية المعمّرة والمعدات الإلكترونية، التي هي لغرض الاستهلاك الشخصي أو لإعادة بيعها في الأسواق غير النظامية.

هذه الوسيلة للتحويل تنتشر على نطاق واسع في بلدان المشرق العربي، وتشجع على ذلك الإعفاءات الضريبية على القطاع التجاري في بلدان الخليج، حيث يشكل ما يسمى بـ "تجارة الحقيبة" قسماً كبيراً من مجموع التحويلات. ولا يوجد تقدير موضوعي لهذه التحويلات. والتقدير الوحيد المتوفر هو لمصر، حيث تشكل 20 في المائة من مجموع التحويلات (El Sakka, MIT, 2004).

وتتأثر التحويلات بثلاثة عوامل رئيسية: مؤسساتية، وشخصية (الاقتصاد الجزئي (مايكرو))، واقتصادية.

- العوامل المؤسساتية: وتتعلق بالمبادرات التالية:
  - إنشاء وتحسين مؤسسات لتقوية الروابط بين المهاجرين وبلدهم الأصلي؛
  - إنشاء هياكل لتشجيع الاستثمار والريادة لدى المهاجرين؛
  - وضع برامج لتعبئة المهاجرين المؤهلين.

  وهناك أيضاً محددات مؤسساتية أخرى لها تأثير على التحويلات:
  - احترام الديمقراطية وحقوق الإنسان؛
  - الحاكمية الجيدة، وخاصة التزام الدولة بمحاربة البيروقراطية والرشوة؛
  - جودة النظام القضائي ونظام الضرائب.
- العوامل الشخصية (الاقتصاد الجزئي (مايكرو)): الهجرة تشكل مشروعاً اقتصادياً يستند إلى مراكمة أكبر قدر من الادخار.

غير أن قدرة المهاجرين على الادخار والتحويل إلى البلد الأصل تختلف حسب نوع المهاجر. وتلعب العوامل التالية دوراً محدداً:

- الزمن: يختلف سلوك الأجيال الأولى من المهاجرين عن الأجيال التالية، كما يختلف سلوك من يعتبرون هجرتهم مؤقتة عن سلوك من يقررون الإقامة بشكل دائم في البلد المضيف؛
- طبيعة عمل ودخل المهاجر: الأجر الحقيقي والامتيازات؛
- عدد المعالين وأعمارهم وما إذا كانت العائلة ترافق المهاجر أم لا؛
- ظروف المعيشة في البلد المضيف ومدى اندماج المهاجر في المجتمع المضيف ودرجة تبنيه لنموذج الاستهلاك السائد؛
- دور الكفيل: يحتاج المهاجرون في بعض بلدان الخليج إلى موافقة الكفيل عندما تكون المبالغ التي يرغبون في تحويلها كبيرة؛
- يؤثر قرار العودة وتوقيتها على درجة النزوع نحو الادخار والتحويل؛
- قوة الروابط والتضامن مع الأسرة: أهم ما يحدد قيمة التحويلات هو طبيعة العلاقة بين المهاجر والمستفيدين من التحويلات، الذين هم أساساً أعضاء الأسرة. وفي كثير من الأحيان يعتبر المهاجرون ما يمنحونه ديناً عليهم وتعويضاً للاستثمار في تربيتهم وتعليمهم ومساعدتهم في تمويل هجرتهم؛
- قد تكون التحويلات مقابل خدمات قدمت إلى الأسرة في الوطن، مثل العناية بالأطفال وبقية أفراد العائلة الذين بقوا في البلد. ويمكن كذلك أن يعتبرها المهاجرون وسيلة لبناء سمعة طيبة لدى أفراد العائلة والأقارب والمجتمع في الوطن؛
- الاقتصادي: يرتكز مشروع الهجرة إجمالاً على مراكمة أكبر قدر من الادخار. وعادة لا يدخر المهاجر ما يتبقى من دخله بعد الاستهلاك، بل على العكس يدخر ثم يستهلك ما تبقى؛ أي أن الادخار هو العنصر الرئيسي. والملاحظ أن هناك "علاقة قوية بين مستويات التعليم المتدنية ومعدلات التحويلات المرتفعة"[3].

- العوامل الاقتصادية: ترتكز هذه العوامل أساساً على المناخ الاقتصادي العام، وخاصة ظروف الاستثمار ومدى انتشار شركات التحويل وشبكة البنوك، ونوعية وجودة الخدمات التي تقدمها مؤسسات التحويل، وكذلك كلفة التحويل على المهاجر.

ألف- التحويلات في بلدان المشرق العربي

1. التحويلات الواردة

يلاحظ أن التحويلات التي تمر عبر القنوات الرسمية لا تشكل إلا جزءاً من مجموع التدفقات المالية التي يرسلها المهاجرون إلى أوطانهم. وتظل هذه التحويلات في مجملها مؤشراً على قوة ارتباطهم ببلدهم الأصلي.

ارتفع حجم التحويلات إلى البلدان الأربعة بنسبة 276 في المائة بين عامي 1990 و2009. وسجل الأردن أكبر معدل للارتفاع، 731 في المائة؛ تلاه لبنان، 385 في المائة؛ فالجمهورية العربية السورية، 215 في المائة؛ ثم مصر، 182 في المائة. وتؤكد هذه المعدلات اتجاه تزايد التحويلات الواردة، مع ما يلحقه من اعتماد اقتصادات هذه البلدان عليها. والجدير بالملاحظة أن هذه البيانات بالقيمة الرقمية بالدولار الأمريكي. ومن هنا، ستكون التدفقات الفعلية أقل إذا أخذ تآكل قيمة الدولار بالاعتبار.

ونظراً لأهمية التحويلات غير الرسمية، يصعب تقييم التطور الشامل في البلدان الأربعة دون أخذها بالاعتبار. وللظروف السياسية والاقتصادية في بلدان الخليج، وهي أهم مصدر للتحويلات، تأثير مباشر على معدلاتها. ففي مصر مثلاً، كان المعدل ينحو نحو الانخفاض في تسعينات القرن الماضي بسبب أحداث الخليج، ولكن في العقد التالي، باستثناء عام 2002 عندما كان هناك انخفاض طفيف، ارتفعت التحويلات، خاصة ابتداء من عام 2004. ومن العوامل الرئيسية لارتفاعها ارتفاع ثمن النفط وما أدى إليه من تزايد الطلب على اليد العاملة المصرية. أما في الأردن، وبعد ارتفاع التحويلات في الثمانينات، عندما بلغت 1237 مليون دولار عام 1984، انخفضت لتبلغ 499 مليون دولار عام 1990؛ ثم ارتفعت مرة أخرى لتتجاوز 1986 مليون دولار عام 1995، خاصة بعد استئناف تدفق الهجرة نحو بلدان الخليج، ابتداءً من عام 1994 (De Bel Air, 2003). وينطبق الاتجاه نحو الانخفاض في تسعينات القرن الماضي والارتفاع في العقد الذي تلاه كذلك على كل من الجمهورية العربية السورية ولبنان. ويوضح الشكل 8 تطور هذه التحويلات في البلدان الأربعة في عقدين.

وأصبحت آثار الأزمة المالية العالمية على التحويلات واضحة في عام 2008. ولكن ظلت هذه التأثيرات أدنى من التنبؤات العامة التي توقعتها بعض المصادر. ففي حالة لبنان مثلاً، وحسب صندوق النقد الدولي، كان من المنتظر أن تنخفض التحويلات بمقدار 12 في المائة، لكن البنك المركزي اللبناني اعتبر أن التحويلات ارتفعت 7 في المائة (بيان تشرين الثاني/نوفمبر 2008)، وأنها سجلت في النهاية ارتفاعاً للسنة لأكثر من 24 في المائة، كما يشير الجدول 14.

ومن بين البلدان الأربعة، تظل مصر، حسب بيانات البنك الدولي لعام 2007، أكبر متلق للتحويلات. وبالمقارنة مع بلدان أخرى مصدّرة للهجرة، بما فيها الدول المتقدمة، تحتل مصر المرتبة الأولى عربياً والمرتبة 14 دولياً، فيما يحتل لبنان المرتبة السادسة

الجدول 14

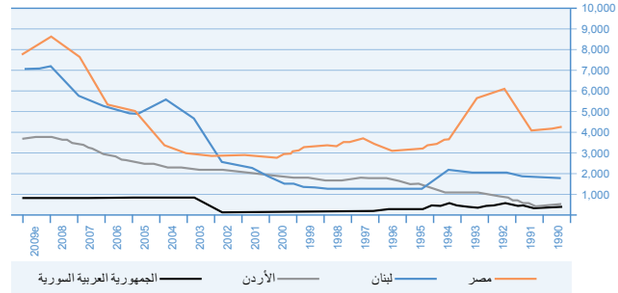
التحويلات السنوية عبر القنوات الرسمية في الأردن والجمهورية العربية السورية ولبنان ومصر، 1990-2009 (بملايين الدولارات)

	1990	1995	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
الأردن	499	1 441	1 845	2 011	2 135	2 201	2 330	2 500	2 883	3 434	3 794	3 650
الجمهورية العربية السورية	385	339	180	170	135	889	855	823	795	824	850	827
لبنان	1 818	1 225	1 582	2 307	2 544	4 743	5 591	4 924	5 202	5 769	7 180	7 000
مصر	4 284	3 226	2 852	2 911	2 893	2 961	3 341	5 017	5 330	7 656	8 694	7 800
المجموع	6 986	6 231	6 459	7 399	7 707	10 794	12 117	13 264	14 210	17 683	20 518	19 277

المصدر: World Bank staff estimates based on the International Monetary Fund›s Balance of Payments Statistics Yearbook 2008.

الشكل 8

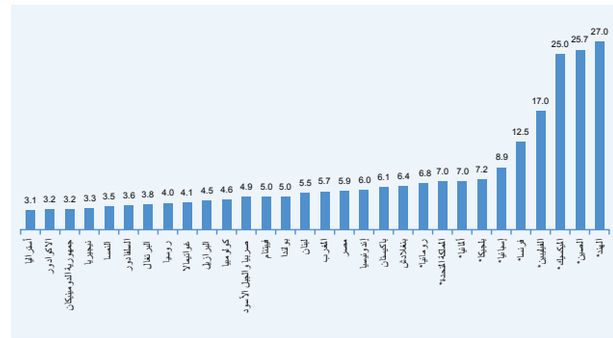
تطور التحويلات في الأردن والجمهورية العربية السورية ولبنان ومصر بين عامي 1990 و2009 (ملايين الدولارات)



المصدر: World Bank staff estimates based on the International Monetary Fund's Balance of Payments Statistics Yearbook 2008.

الشكل 9

البلدان الأكثر تلقياً للتحويلات، 2007 (مليارات الدولارات)



المصدر: World Bank (2008)، p. 17.
(*) Top 10.

عشرة. وإذا أخذت بالاعتبار الدول النامية فقط، يحتل كل من مصر ولبنان المرتبتين التاسعة والحادية عشرة على التوالي، والأردن في مرتبة لاحقة، وتبدو التحويلات إلى الجمهورية العربية السورية بالمقارنة أقل أهمية.

2. التحويلات الخارجة

تختلف قيمة التحويلات الخارجة في البلدان الأربعة. فلبنان أكبر مرسل للتحويلات بالمقارنة مع حجم المهاجرين في البلد، حيث شكلت التحويلات الخارجة 12.4 في المائة من الناتج المحلي الاجمالي عام 2007. وهكذا يأتي لبنان في المرتبة الثانية على المستوى الدولي بعد لكسمبرغ، التي شكلت التحويلات منها 19.6 في المائة من الناتج المحلي الاجمالي[4]. وبين البلدان الأربعة، يأتي الأردن في المرتبة الثانية كبلد مستقبل للهجرة. ويبين الجدول 15 التحويلات الأصغر نسبياً الخارجة من كل من مصر والجمهورية العربية السورية. غير أن هذه الأرقام تظلّ تقديرات لأنها تتعلق فقط بالأموال التي تحول عبر القنوات الرسمية.

وتظهر مقارنة التحويلات الواردة والمرسلة أنه رغم الفوارق الكبيرة تظل التدفقات الصافية إيجابية للبلدان الأربعة. ففي حالة مصر مثلاً، في عام 2008، بسبب الهجرة الخارجة الواسعة بالمقارنة مع الهجرة الوافدة، مثلت التحويلات الواردة 830 4 في

الجدول 15

التحويلات الخارجة من الأردن والجمهورية العربية السورية ولبنان ومصر عام 2008

البلد	التحويلات المرسلة (بملايين الدولارات الأمريكية)
الأردن	479
الجمهورية العربية السورية	235
لبنان	3 022
مصر	180

المصدر: World Bank staff estimates based on the International Monetary Fund's Balance of Payments Statistics Yearbook 2008.

الجدول 16

التحويلات الواردة والخارجة لكل من الأردن والجمهورية العربية السورية ولبنان ومصر، 2008

البلد	التحويلات الواردة (بملايين الدولارات الأمريكية)	التحويلات الخارجة (بملايين الدولارات الأمريكية)	صافي التحويلات (بملايين الدولارات الأمريكية)	معدّل التحويلات الواردة إلى الخارجة (بالنسبة المئوية)
الأردن	3 794	479	3 315	792
الجمهورية العربية السورية	850	235	615	362
لبنان	7 180	3 022	4 158	238
مصر	8 694	180	8 514	4 830

المصدر: World Bank staff estimates based on the International Monetary Fund's Balance of Payments Statistics Yearbook 2008.

المائة من حجم التحويلات الخارجة، أي ما يوازي خمسين ضعفاً تقريباً. وتمثل التحويلات الواردة إلى لبنان 238 في المائة فقط من التحويلات الخارجة، وذلك يعود لحقيقة أنه رغم أن لبنان بلد مرسل صاف، إلا أن فيه أيضاً عدد كبير من المهاجرين من بلدان عربية، مثل الجمهورية العربية السورية ومصر والسودان، ومن دول آسيوية أخرى، ما يجعل التحويلات الصافية تمثل 12.4 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي. ويأتي الأردن في مرتبة وسطى، إذ تمثل التحويلات الواردة إليه ما يقارب ثمانية أضعاف التحويلات الخارجة. بينما في الجمهورية العربية السورية، تمثل التحويلات الواردة 3.6 أضعاف التحويلات الخارجة (الجدول 16).

وربما يكمن تفسير الاختلاف في الأهمية النسبية للتحويلات في هذه البلدان باختلاف حجم الهجرة، ومستوى تعليم ومؤهلات المهاجرين، ونمط الهجرة (دائمة أم مؤقتة)، وطبيعة عمل المهاجر، وكذلك فوارق الأجر بين الدول المرسلة والمستقبلة، والاختلاف في قنوات الإرسال وكلفتها.

3. توزيع التحويلات حسب بلدان الإقامة[5]

يعكس توزيع التحويلات حسب البلد رصيد الهجرة التراكمي في البلدان المستقبلة المختلفة، غير أن البيانات المتوفرة عن مصادر التحويلات نادرة وغير دقيقة. وعلاوة على ذلك، فإن البيانات المتوفرة عن البلدان الأربعة تختلف من مصدر إلى آخر نظراً للاختلاف في المعايير. وهذه التباينات واضحة في إحصاءات برنامج الأمم المتحدة الإنمائي.

الجدول 17

توزيع التحويلات الواردة إلى الأردن والجمهورية العربية السورية ولبنان ومصر من مناطق العالم (نسبة مئوية)

	مصر	الأردن	لبنان	الجمهورية العربية السورية
أفريقيا	12.5	(.)	2.1	4.7
آسيا	58.6	74.2	11.0	33.0
أوروبا	13.3	7.6	33.1	31.9
أمريكا اللاتينية والكاريبي	0.1	0.1	4.0	2.7
أمريكا الشمالية	13.1	17.1	36.9	25.7
أوقيانوسيا	2.3	0.9	12.9	2.0
المجموع	100	100	100	100

المصدر: برنامج الأمم المتحدة الإنمائي: تقرير التنمية البشرية لعام 2009 ، ص 159–162.

الجدول 18

التوزيع الجغرافي للتحويلات المصرية حسب بلد الإقامة 2000–2009 (نسبة مئوية)

	2001-2000	2008-2007	2009-2008
الكويت	7.8	21.0	20.4
الإمارات العربية المتحدة	10.6	16.3	17.7
المملكة العربية السعودية	24.0	11.2	12.5
قطر	1.6	1.5	1.8
البحرين	0.4	0.9	0.5
عُمان	0.4	0.4	0.4
مجموع بلدان الخليج	44.8	51.3	53.3
أهم الدول الأوروبية *	10.9	10.8	13.8
الولايات المتحدة الأمريكية	36.9	32.3	29.1
دول أخرى	7.4	5.6	3.9
المجموع	100.0	100.0	100.0

المصدر: البنك المركزي المصري.
(*) أسبانيا وإيطاليا وسويسرا وفرنسا والمملكة المتحدة وهولندا واليونان.

تؤكد البيانات المتعلقة بلبنان المشاكل التي تطرحها البيانات الإحصائية. فحسب تقرير حديث لصندوق النقد الدولي (أيار/مايو 2009)، تشكل تحويلات اللبنانيين من بلدان مجلس التعاون الخليجي 54 في المائة من مجموع التحويلات، وتلك من الولايات المتحدة الأمريكية وكندا وأستراليا 16 في المائة ومن باقي العالم 30 في المائة. وهناك فرق شاسع بين هذه التقديرات وتقديرات الجدول 17 وتلك التي يقدمها البنك الدولي، التي تبين أن تحويلات اللبنانيين من الولايات المتحدة الأمريكية وكندا وأستراليا تمثل 60 في المائة من مجموع تحويلات المهاجرين اللبنانيين (Marwan Abi, 2010).

وبالنسبة لمصر، البيانات المتوفرة هي تقديرات البنك المركزي المصري، التي تمكن من خلالها مقارنة توزيع التحويلات للأعوام 2000–2001 و2007–2008 على النحو المبين في الجدول 18.

الولايات المتحدة الأمريكية هي أهم مصدر للتحويلات إلى مصر كدولة منفردة، إذ يحول منها أكثر من ثلث مجموع تحويلات المصريين، وهذه التحويلات هي بالأساس مدخرات العمالة الماهرة وذوي المستويات العلمية المرتفعة. والهجرة إلى الولايات المتحدة دائمة، ويقصد المهاجرون الاستقرار في البلد والعودة إلى الوطن بين حين وآخر.

وتأتي بلدان الخليج في المركز الثاني، والتحويلات أساساً من المهنيين. والهجرة إلى بلدان الخليج مؤقتة، إذ يأتي المهاجرون إلى بلدان الخليج بهدف مراكمة المدخرات، وفي كثير من الأحيان يعودون إلى بلدانهم الأصلية عندما يحصلون على أهدافهم.

يوضح الجدول 19 تطور إجمالي تحويلات العمال المصريين من بلدان مجلس التعاون الخليجي، فقد حول المغتربون المصريون ما يزيد على 504 1 ملايين دولار من بلدان الخليج عام 1999–2000، زادت إلى 155 4 مليون دولار عام 2008–2009. ويتضح من الجدول أن المملكة العربية السعودية كانت بين بلدان مجلس التعاون الخليجي أهم مصدر لتحويلات المصريين حتى عام 2004، ثم تلتها الإمارات العربية المتحدة في المرتبة الثانية، والكويت في المرتبة الثالثة. وبدءاً من العام 2005، بدأت المملكة العربية السعودية تفقد هذا المركز لتحتله الكويت، لتصبح أهم مصدر للتحويلات إلى مصر، حيث بلغت 071 17 مليون دولار في عام 2008 وتمثل 41 في المائة من مجموع التحويلات من بلدان مجلس التعاون الخليجي و20 في المائة من إجمالي التحويلات المتدفقة إلى مصر من الخارج. وبذلك تصبح الكويت ثاني أهم دولة منفردة مرسلة للتحويلات بعد الولايات المتحدة. وإذا كانت هذه التحويلات مؤشراً على أهمية حجم الهجرة، فإن ليبيا تظل استثناءً، إذ يشكل المصريون المهاجرون في ليبيا 27.6 في المائة من مجموع الهجرة المصرية، بينما لا تمثل تحويلاتهم سوى 0.26 في المائة من مجموع التحويلات الرسمية، ويعود ذلك إلى الأجور المنخفضة نسبياً وإلى القيود المفروضة على التحويلات النقدية[6].

الجدول 19

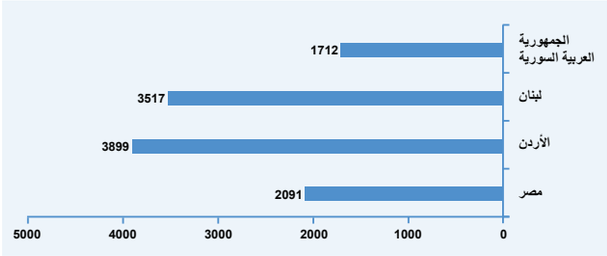
تحويلات المغتربين المصريين من الخليج، 1999–2009

	2000-1999	2001-2000	2002-2001	2003-2002	2004-2003	2005-2004	2006-2005	2007-2006	2008-2007	*2009-2008
المجموع (مليون دولار أمريكي)	1 504.4	1 273.6	1 457.9	1 278.8	1 192.8	1 779	2 608.5	3 096.7	4 389.6	4 155
المملكة العربية السعودية (النسبة المئوية)	49.0	53.5	42.6	49.6	53.6	40.8	29.7	27.8	21.9	23.5
الكويت (النسبة المئوية)	27.3	17.5	25.8	19.9	17.2	33.1	35.4	35.7	40.9	38.4
الإمارات العربية المتحدة (النسبة المئوية)	18.8	23.7	24.0	23.7	23.4	20.9	27.9	32.0	31.7	33.2
قطر (النسبة المئوية)	2.8	3.5	3.1	3.8	3.9	3.6	4.2	3.3	3.0	3.4
البحرين (النسبة المئوية)	1.3	1.0	3.7	1.9	0.6	0.6	1.8	0.7	1.8	0.9
عُمان (النسبة المئوية)	0.8	0.9	0.8	1.2	1.3	1.0	1.0	0.6	0.7	0.7

المصدر: البنك المركزي المصري، التقرير الشهري، أعداد متفرقة.
(*) بيانات تقديرية.

الشكل 10

مقارنة التحويلات الرسمية للفرد الواحد، 2005 (بالدولار الأمريكي)



المصدر: World Bank staff estimates based on the International Monetary Fund's Balance of Payments Statistics Yearbook 2008. مع الأخذ بالاعتبار التقدير الأدنى للهجرة اللبنانية (1.4 مليون).

الجدول 20

التحويلات للفرد الواحد، لبنان، 2005

	التحويلات (ألف دولار أمريكي)	عدد المهاجرين إلى الخارج (آلاف الأشخاص)	التحويلات للفرد الواحد (دولار أمريكي)
البنك الدولي قسم السكان في الأمم المتحدة	4 924 300	622	7 918
التقدير الأدنى يوسف كورباج	4 924 300	1 400	3 517
التقدير الأعلى يوسف كورباج	4 924 300	12 000	410
حاكم مصرف لبنان	4 924 300	16 000	308

المصدر: البنك الدولي (2008)، ص 144؛ يوسف كورباج (2009)؛ وجريدة الخبر (2007).

أما بالنسبة لكل من الأردن والجمهورية العربية السورية، فإن تقديرات برنامج الأمم المتحدة الإنمائي تبين أن بلدان مجلس التعاون الخليجي هي مصدر أساسي للتحويلات إلى الأردن، في حين أوروبا وأمريكا الشمالية أهم مصدرين للتحويلات إلى الجمهورية العربية السورية.

4. التحويلات للفرد الواحد

تعدّ تحويلات المهاجر الواحد كقياس مؤشراً على المجهود الفردي للمهاجر. في العام 2005، يبدو هذا القياس أكثر أهمية لكل من الأردن ولبنان، حيث تتجاوز نسبة العمالة المؤهلة المهاجرة نظيرتها من كل من مصر والجمهورية العربية السورية.

وتشكل التقديرات المتباينة عائقاً أمام تحديد هذا القياس بدقة، نظراً لارتباطها بتقديرات أعداد المهاجرين. ويطرح تقدير حصة المهاجر اللبناني المشكلة نفسها من حيث تقدير عدد المهاجرين إلى الخارج. فالبنك الدولي لا يأخذ بالاعتبار المهاجرين المجنسين عند تقدير أعداد المهاجرين من بلد ما؛ ولذا، يقدر عدد المهاجرين اللبنانيين بـ 622 000 مهاجر. غير أن يوسف كورباج (الباحث اللبناني) يقدم تقديرين:

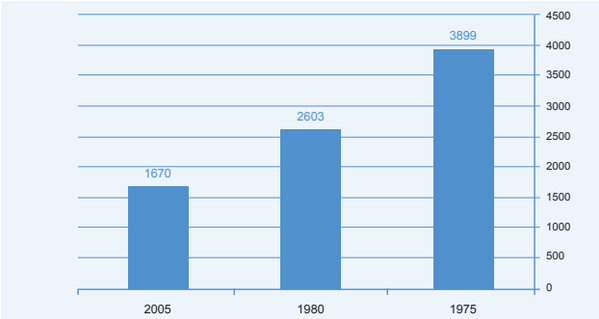
(أ) تقدير أدنى: يعادل الفرق بين عدد اللبنانيين المقيمين في لبنان (3.5 مليون) وعدد المسجلين في السجلات المدنية (4.9 مليون)؛

(ب) تقدير أعلى: ما يقارب 12 مليون لبناني (Courbage Y., 2009).

ويعتمد رياض سلامة، حاكم مصرف لبنان، هذا التقدير الأخير، الذي يأخذ بالاعتبار أجيال المهاجرين، ليستنتج أن عدد المهاجرين اللبنانيين حوالي 16 مليون[7].

الشكل 11

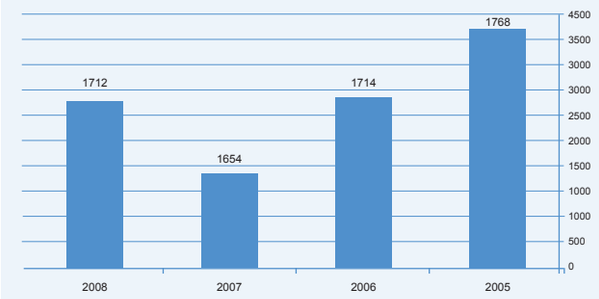
التحويلات للفرد الواحد، الأردن، بين عامي 2005 و2007 (بالدولار الأمريكي)



المصدر: عدد المهاجرين للأعوام 1975 و1980، (Zaqqa N., 2001) و2005، البنك الدولي (2008).

الشكل 12

التحويلات للفرد الواحد، الجمهورية العربية السورية، بين عامي 2005 و2008 (بالدولار الأمريكي)



المصدر: عدد المهاجرين والتحويلات، البنك الدولي (2008).

وتشير البيانات أعلاه أن المهاجرين من كل من الأردن ولبنان أكثر تأهيلاً وتدريباً من المصريين والسوريين. لكن بيانات أخرى تبين فوارق أخرى، مثل البلدان المستقبلة وظروف العمل ومستوى الأجور فيها.

وعند الأخذ بالاعتبار المشكلة ذاتها والاعتماد على البيانات المتوافرة، يتم التوصل إلى أن التحويلات للمهاجر الواحد لكل من الأردن والجمهورية العربية السورية تطورت على النحو الذي يبينه الشكلان 11 و12.

وبالطبع ستتغير هذه الفوارق إذا أخذنا بالاعتبار التحويلات غير الرسمية، وخاصة في الجمهورية العربية السورية ومصر. وتظل هذه المعطيات تقريبية نظراً لصعوبة تحديد حجم الهجرة إلى هذه البلدان.

5. التحويلات غير الرسمية

من المؤكد أن التحويلات لا تقتصر على القنوات الرسمية فحسب، ولكن لا توجد أية دراسات عن الحجم الدقيق للتحويلات غير الرسمية، كما تختلف التقديرات[8]، وسنعتمد هنا لتقدير التحويلات في البلدان الأربعة قيد الدراسة دراسة البنك الأوروبي للاستثمار التي صدرت عام 2005. وتظل التحويلات غير الرسمية حاسمة الأهمية لثلاثة من هذه البلدان الأربعة. وإذا أخذنا بالاعتبار

التحويلات غير الرسمية، فإن إجمالي التحويلات يتضاعف أكثر من مرتين لكل من الأردن ومصر. وتسجل الجمهورية العربية السورية أكبر نسبة للتحويلات غير الرسمية، إذ تشكل أكثر من 80 في المائة من مجموع التحويلات. وتظل التحويلات غير الرسمية في لبنان منخفضة نسبياً، إذ لا تمثل سوى 7 في المائة من مجموع التحويلات. وتبقى هذه التقديرات أدنى من تقديرات نجدها في مصادر أخرى، تشير إلى أن التحويلات غير الرسمية إلى مصر تبلغ 33 في المائة وإلى الأردن 22 في المائة من إجمالي التحويلات (El-Sakka, M.I.T. (2004)). ولعل أحد أسباب كبر حجم التحويلات غير الرسمية هو تكاليف التحويلات الرسمية.

6. كلفة التحويل

تختلف قنوات التحويل اختلافاً كبيراً، ويقارن الجدول 21 مزايا ونواقص القنوات المختلفة.

ومما لا شك فيه، أن المزايا والنواقص النسبية، وخاصة الكلفة المرتفعة للقنوات الرسمية، وبشكل خاص التحويل عن طريق شركات التحويل، هي ما يدفع المهاجرون إلى استخدام قنوات تحويل غير رسمية.

وحسب دراسة البنك الأوروبي للاستثمار، تختلف قنوات تحويل الأموال من بلد إلى آخر، لكن شركات تحويل الأموال تظل مهيمنة، وعلى الأخص ويسترن يونيون (Western Union) وموني غرام (Money Gram)، مع ما يترتب على ذلك من تأثير على كلفة التحويل.

وتشجع العوامل التالية على استخدام القنوات غير الرسمية:

(أ) تغطية قليلة لمراكز تحويل الأموال في البلدان الأصلية وعدم توفر فروع للبنوك الوطنية في البلدان المستقبلة على غرار ما يتوفر للمغرب[9]؛

(ب) قيود على صرف العملات الأجنبية؛

(ج) تباين أسعار صرف العملات الأجنبية؛

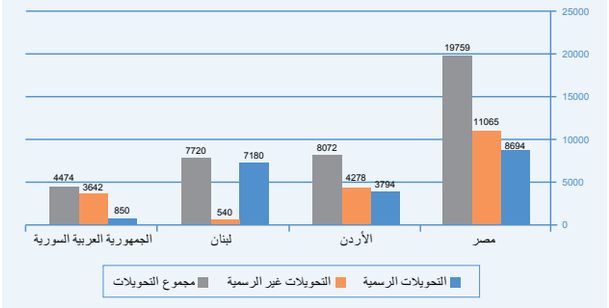
(د) تكلفة التحويلات؛

(هـ) القرب الجغرافي، الذي يشجع المهاجرين على حمل مدخراتهم معهم عند زيارة أوطانهم، وخاصة فيما يتعلق بالهجرة المؤقتة أو غير النظامية، مثل المهاجرين المصريين إلى ليبيا والمهاجرين السوريين إلى لبنان.

وتختلف تكاليف التحويل من قناة إلى أخرى، وكذلك في الزمان والمكان. ويبين الجدول 23 الرسوم التي يتقاضاها كل من البنوك وشركات التحويل.

الشكل 13

مقارنة التحويلات الرسمية وغير الرسمية، 2008 (ملايين الدولارات)



المصدر: للتحويلات الرسمية، البنك الدولي (2008)، وللتحويلات غير الرسمية، Barendse, J. et al (2005).

الجدول 21

مزايا ونقائص قنوات التحويل المختلفة

قناة التحويل	مزايا	نواقص
التحويلات البنكية	سرعة وأمان	كلفة مرتفعة يجب أن يتوفر للمرسل إليه حساب بنكي شبكة البنوك غير منتشرة في المناطق القروية
الحوالات البريدية	كلفة غير مرتفعة بساطة	قد يستغرق وصول التحويل أحياناً مدة طويلة
شركات التحويل	بساطة أمان سرعة فائقة شبكات منتشرة	كلفة مرتفعة جداً الكلفة تختلف حسب القيمة والبلد المرسل
الوسطاء	بساطة كلفة زهيدة سرية المعاملة	المدة غير مضبوطة خطر الاختلاس

الجدول 22

فروع البنوك ومراكز تحويل الأموال، 2004

	مصر	لبنان	الأردن	الجمهورية العربية السورية
فروع البنوك	3 000	700	500 إلى 550	غير معروف
مراكز تحويل الأموال	89	960	575	واحد فقط

المصدر: Barendse, J. et al (2005).

الجدول 23

مقارنة تكاليف التحويل

	500 دولار أمريكي (في المائة)	200 دولار أمريكي (في المائة)
التحويل من المملكة العربية السعودية إلى الأردن 2008		
بنوك	2.54	4.54
شركات تحويل الأموال	3.39	5.79
المتوسط	3.11	5.37
التحويل من المملكة العربية السعودية إلى مصر 2008		
بنوك	3.68	5.68
شركات تحويل الأموال	3.65	5.25
المتوسط	3.67	5.47
التحويل من الإمارات العربية المتحدة إلى مصر – الربع الثالث من عام 2009		
شركات تحويل الأموال	1.48 إلى 9.24	2.71 إلى 12.1
المتوسط	4.59	6.77
التحويل من ألمانيا إلى لبنان – الربع الثالث من عام 2009		
بنوك	5.81	14.52
شركات تحويل الأموال	8.76	11.55
المتوسط	6.55	13.78
التحويل من الولايات المتحدة الأمريكية إلى لبنان – الربع الثالث من عام 2009		
بنوك	7.6	19
شركات تحويل الأموال	3.05	6.44
المتوسط	5.89	14.29

المصدر: موقع أسعار التحويلات في العالم، البنك الدولي http://remittanceprices.worldbank.org/.

من الواضح أن كلفة التحويل تظل مرتفعة للقيم الصغيرة ولبعض البلدان مثل الولايات المتحدة الأمريكية.

ويؤدي خفض كلفة التحويلات إلى خفض عدد من يستخدمون القنوات غير الرسمية لإرسال أموال إلى بلدانهم الأصلية، وسيكون أكثر فعالية في محاولة تنظيم ما يسمى بالخدمات غير الرسمية.

باء- أهمية التحويلات على مستوى الاقتصاد الكلي (الماكرو)

تتضح آثار التحويلات على اقتصادات البلدان الأربعة إذا ما قورنت بمؤشرات الاقتصاد الكلي (الماكرو) كالناتج المحلي الإجمالي، والصادرات، والواردات، والدخل من السياحة، والاستثمارات الخارجية المباشرة، والمساعدات الإنمائية الرسمية، والاحتياط من العملات الأجنبية، والدين الخارجي. ولغياب البيانات الموثوقة بشأن التحويلات غير الرسمية، سنعتمد هنا على التحويلات الرسمية فقط.

1. نسبة التحويلات الرسمية إلى الناتج المحلي الإجمالي

تتجلى أهمية التحويلات أساساً في نسبة التحويلات الرسمية إلى الناتج المحلي الإجمالي، التي كانت في عام 2008 الخمس في الأردن وما يزيد عن الربع في لبنان. وعلى مدى ثلاثة عقود (1980–2008)، فإن البيانات بالنسبة للأردن وبدرجة أقل للبنان، تشير إلى نسبة ثابتة نوعاً ما، إلا أن الوضع يختلف فيما يتعلق بكل من الجمهورية العربية السورية ومصر؛ حيث تضاءلت بشكل كبير من 5.9 في المائة إلى 1.5 في المائة في حالة الجمهورية العربية السورية.

وعلى الصعيد الدولي، وحسب بيانات عام 2007، يأتي لبنان في المرتبة الخامسة بعد طاجيكستان (46 في المائة)، ومولدوفا (38 في المائة)، وليسوتو (29 في المائة)، والهندوراس (24 في المائة)، والأردن في المرتبة السادسة بعد غيانا (24 في المائة)، وبين الدول العربية، فإن هاتين الدولتين من أكثر الدول استقبالاً لتحويلات المهاجرين، وتتبعهما المغرب، في المرتبة العشرين (9 في المائة).

2. نسبة التحويلات الرسمية إلى صادرات السلع والخدمات

تشير نسبة التحويلات إلى مجموع الصادرات من سلع وخدمات في البلدان الأربعة إلى أن قوة العمل أهم مكون في صادراتها. ففي حالة لبنان، في عام 2007، كانت قيمة التحويلات توازي مجموع الصادرات. وتضاءلت هذه النسبة من 350 في المائة في عام 1990 ومرة أخرى من 144 في المائة في عام 2003. وفي الجمهورية العربية السورية ومصر تضاءلت النسبة بشكل كبير خلال الفترة ذاتها.

3. نسبة التحويلات الرسمية إلى الواردات من السلع

التحويلات هامة أيضاً في تمويل الواردات. ففي عام 2003 في لبنان، كانت نسبة قيمتها إلى الواردات ما يقارب 73 في المائة، لكنها تضاءلت تدريجياً إلى 48.4 في المائة في عام 2007. ويعزى هذا التضاؤل وتضاؤل مماثل في حالة كل من الأردن ومصر، إلى انفتاح هذه الاقتصادات، وبشكل خاص بعد تطبيق اتفاقيات الشراكة التي أبرمت مع الاتحاد الأوروبي.

4. نسبة التحويلات الرسمية إلى العائدات السياحية

تحظى السياحة باهتمام خاص في السياسات الاقتصادية في كل من الأردن ولبنان ومصر، وهي من المصادر الرئيسية للعملة الصعبة في هذه البلدان. رغم ذلك، فإن تحويلات المهاجرين تفوق كثيراً عائدات السياحة في الأردن، إذ بلغت عام 2007 حوالي 150 في المائة من هذه العائدات. وفي لبنان كانت التحويلات توازي عائدات السياحة خلال عامي 2007–2008. وفي مصر، رغم القفزة الكبيرة التي حققتها السياحة باستقبالها 11 مليون سائح عام 2007، إلا أن التحويلات بلغت حوالي 80 في المائة من عائدات السياحة، وكانت مساهمتها كمصدر هام للعملة الصعبة أكبر حتى من قناة السويس.

الجدول 24

نسبة التحويلات الرسمية إلى الناتج المحلي الإجمالي

	1980	1985	1990	1995	2000	2003	2004	2005	2006	2007	2008
الأردن	20.0	20.0	12.4	21.4	21.8	21.6	20.4	19.8	20.4	20.8	19.0
الجمهورية العربية السورية	5.9	2.1	3.1	3.0	0.9	4.0	3.5	2.9	2.4	2.0	1.5
لبنان			64.0	10.5	9.4	24.0	26.0	22.9	22.9	23.3	25.1
مصر	11.8	9.3	9.9	5.4	2.9	3.6	4.2	5.6	5.0	5.9	5.3

المصدر: World Bank staff estimates based on the International Monetary Fund's Balance of Payments Statistics Yearbook 2008.

الجدول 25

نسبة التحويلات الرسمية إلى صادرات السلع والخدمات

	1980	1985	1990	1995	2000	2003	2004	2005	2006	2007
الأردن	50.3	51.6	20.0	41.4	52.1	45.6	39.1	37.7	37.5	44.3
الجمهورية العربية السورية	31.8	17.0	11.0	9.6	2.6	12.6	8.6	7.0	6.0	6.1
لبنان			355.8	96.7	67.9	143.4	131.2	107.9	96.6	100.5
مصر	38.6	46.5	49.5	23.8	17.6	16.4	15.0	18.4	16.6	19.3

المصدر: World Bank staff estimates based on the International Monetary Fund's Balance of Payments Statistics Yearbook 2008.

5. نسبة التحويلات الرسمية إلى احتياطيات العملات الأجنبية

تشكل التحويلات الرسمية نسبة مهمة من احتياطيات العملات الأجنبية. ففي عام 2006، كانت حوالي 43 في المائة في الأردن، و40 في المائة في لبنان، وما يزيد عن الخُمس في مصر. ويشير التناقص في هذه النسبة خلال المدة المغطاة إلى ارتفاع مساهمة مصادر أخرى في الاحتياطيات.

6. نسبة التحويلات الرسمية إلى الاستثمار الخارجي المباشر

كانت التحويلات الرسمية الواردة إلى لبنان أكثر من ضعف الاستثمار الخارجي المباشر، بينما كانت في الأردن نفسها تقريباً. ولكن فيما يتعلق بالبلدان الأربعة، تفاوتت النسبة، ويعود ذلك إلى تفاوت أحجام الاستثمار الأجنبي، بالرغم من أن نسبة التحويلات زادت بثبات. فقد مثلت التحويلات إلى مصر 1 366.4 في المائة من الاستثمار الخارجي المباشر عام 2003؛ ما لبثت أن انخفضت إلى 66.1 في المائة عام 2007. ويلاحظ الاتجاه نفسه بالنسبة للجمهورية العربية السورية، حيث مثلت التحويلات فقط 66.7 في المائة عام 2000، ارتفعت بعدها إلى 310.9 في المائة عام 2004، ولم تلبث أن تراجعت إلى 132.5 في المائة عام 2006.

ويشكل الدخل الذي يحصل عليه المهاجرون فائدة مالية، إذ يمكن أن يستثمر في البلدان الأصلية للتعويض عن النقص في الاستثمارات الأجنبية. ويمكن لهذه البلدان الأربعة أن تستفيد من هذه التحويلات، بتبني سياسات لتشجيع مثل هذا الاستثمار وخلق مناخ ملائم له.

7. نسبة التحويلات الرسمية إلى المساعدة الإنمائية الرسمية

تشير دراسة حديثة للبنك الدولي بشأن التنمية الريفية إلى أن تحويلات المهاجرين إلى بلدانهم وصلت على المستوى العالمي إلى حوالي 300 مليار دولار عام 2006، أي ما يساوي ثلاثة أضعاف المساعدة الإنمائية الرسمية الممنوحة من الدول الغنية[10]. وفي عام 2006، كانت النسبة أعلى في البلدان الأربعة قيد الدراسة؛ فكانت التحويلات أكثر من المساعدة الإنمائية بخمسة أضعاف في الأردن وأكثر بحوالي عشرين ضعفاً في الجمهورية العربية السورية. ويوضح الجدول 30 أن الجمهورية العربية السورية ولبنان هما الأقل استفادة من المساعدة الإنمائية الرسمية. لكن هذه المقارنات تظل نسبية، إذ أنها تتعلق فقط بالتحويلات التي تمر عبر القنوات الرسمية. ولكنها رغم ذلك تلقي الضوء بشكل واضح على أهمية هذه التحويلات.

جيم- الآثار الاقتصادية والاجتماعية للتحويلات

للتحويلات آثار اقتصادية واجتماعية على مستويين: الاستثمار وظروف معيشة الأسر التي تتلقى التحويلات.

الجدول 26

نسبة التحويلات الرسمية إلى الواردات السلعية

	1980	1985	1990	1995	2000	2003	2004	2005	2006	2007
الأردن	37.2	42.1	21.7	43.8	45.3	43.3	32.1	26.8	28.1	28.6
الجمهورية العربية السورية	19.3	8.9	18.7	8.5	4.8	20.1	12.3	9.4	8.5	8.8
لبنان						72.7	65.8	58.6	60.9	48.4
مصر	39.6	35.5	41.6	26.3	18.5	22.5	17.7	21.1	18.4	19.5

المصدر: World Bank staff estimates based on the International Monetary Fund's Balance of Payments Statistics Yearbook 2008.

الجدول 27

نسبة التحويلات الرسمية إلى العائدات السياحية

	1995	2000	2003	2004	2005	2006	2007	2008
الأردن	148.1	197.3	173.9	143.8	142.1	143.6	148.6	128.9
الجمهورية العربية السورية	26.9	16.6	101.4	45.4	40.4	37.6	82.3	
لبنان	172.5	213.2	69.9	94.3	82.5	94.7	105.5	99.8
مصر	109.2	61.2	62.9	52.8	69.6	65.5	82.3	79.1

المصدر: World Bank staff estimates based on the International Monetary Fund's Balance of Payments Statistics Yearbook 2008.

الجدول 28

نسبة التحويلات الرسمية إلى احتياطيات العملات الأجنبية

	1980	1985	1990	1995	2000	2003	2004	2005	2006
الأردن	69.5	241.7	58.8	58.8	55.4	42.4	44.2	47.6	42.9
الجمهورية العربية السورية	230.0	421.4							
لبنان			275.5	275.5	26.6	37.9	47.6	41.4	38.9
مصر	257.7	405.5	159.6	159.6	21.7	21.8	23.4	24.3	21.8

المصدر: World Bank staff estimates based on the International Monetary Fund's Balance of Payments Statistics Yearbook 2008.

الجدول 29

نسبة التحويلات الرسمية إلى الاستثمار الخارجي المباشر

	1990	1995	2000	2003	2004	2005	2006	2007
الأردن	721.8	3 548.8	228.8	492.6	292.0	155.2	85.9	187.1
الجمهورية العربية السورية		339.0	66.7	555.6	310.9	164.6	132.5	
لبنان				161.5	314.1	187.3	191.0	202.8
مصر	593.4	638.8	240.9	1 366.4	305.3	95.0	53.9	66.1

المصدر: World Bank staff estimates based on the International Monetary Fund's Balance of Payments Statistics Yearbook 2008.

الجدول 30

نسبة التحويلات الرسمية إلى المساعدة الإنمائية الرسمية

	1980	1985	1990	1995	2000	2003	2004	2005	2006	2007
الأردن	62.3	190.2	56.3	267.3	334.0	176.4	387.6	374.4	497.5	681.4
الجمهورية العربية السورية	45.6	57.4	56.4	95.3	114.0	756.7	806.8	1 046.3	2 974.2	1 098.7
لبنان			721.2	658.4	793.9	2 106.8	2 116.8	2 021.9	735.5	614.4
مصر	195.2	182.6	79.0	160.5	214.8	300.1	229.5	504.2	610.6	706.9

المصدر: World Bank staff estimates based on the International Monetary Fund's Balance of Payments Statistics Yearbook 2008.

1. الاستثمار

تتركز استثمارات المهاجرين في البلدان الأربعة في مجال العقارات: ففي مصر، حسب بحث ميداني[11]، تستثمر مدخرات المهاجرين من البلاد على النحو التالي:

(أ) تحسين الظروف السكنية، 46.1 في المائة: 42 في المائة في المناطق الحضرية و50.1 في المائة في المناطق الريفية؛

(ب) إقامة مشاريع اقتصادية، 10.1 في المائة: 10.54 في المائة في المناطق الحضرية و7.6 في المائة في المناطق الريفية؛

(ج) إيداع المدخرات في البنوك، 9.13 في المائة: 15.3 في المائة في المناطق الحضرية و3.1 في المائة في المناطق الريفية (Wahba, J. 2003).

وتنطبق أنماط الاستثمار نفسها، التي تعطي أولوية للسكن، على الأردن ولبنان والجمهورية العربية السورية.

وخلافاً لما هو سائد من وجهة نظر اقتصادية، فإن للاستثمار في السكن ميزات لا جدال فيها. فظروف السكن الأفضل تحسّن الظروف الصحية اللازمة لإعادة الانتاج ولتنشئة الأطفال، كما أنها تنعش الاقتصادات المحلية والمهن والخدمات المرتبطة بقطاع البناء، كالنجارة والحدادة ومعدات البناء وخدمات التمديدات الصحية، التي تعزز بدورها فرص الوظائف بشكل مباشر وغير مباشر، مما يؤيد المقولة المأثورة: "عندما ينتعش قطاع البناء، تنتعش القطاعات الاقتصادية كلها". ولكن هذا التركيز الزائد على الاستثمار في العقار لا يخلو من نواقص، تتجلى أساساً في إذكاء التضخم الناجم عن المتاجرة بالأراضي والعقارات وانتشار المضاربة في سوق العقارات على نطاق واسع. وهذا التضخم يضر بمقدرة الفئات غير المهاجرة على الحصول على سكن مناسب.

وتشير الدراسات المتوفرة، على ندرتها، إلى الاستنتاجات نفسها. ففي حالة مصر مثلاً، توجه نسبة ضئيلة من التحويلات نحو الاستثمار (Zohry, 2009)، لكن مساهمة المهاجرين العائدين في الاستثمار أكثر أهمية، حيث يستثمر 10 في المائة منهم في مشاريع اقتصادية (Nassar, 2005)، وتتركز هذه الاستثمارات في المدن الكبرى وتنحصر في بعض الأنشطة التجارية الصغيرة، مثل سيارات الأجرة. ويبدو أن مدة الإقامة في المهجر وقيمة المدخرات تلعبان دوراً في تشجيع الاستثمار (Cormick and Wahba, 2001).

وبالمثل في الأردن، تستثمر تحويلات المهاجرين في سوق العقارات، باستثناء بعض المهاجرين العائدين الذين يؤسسون شركات صغيرة ترتكز على التكنولوجيا غير المتطورة[12].

وفي حالة الجمهورية العربية السورية، 0.8 في المائة فقط من الأسر المعيشية تستخدم جزءاً من التحويلات في الاستثمار (Khawaja, M., 2002). وينطبق هذا أساساً على العمالة السورية في بلدان مجلس التعاون الخليجي، وخاصة أولئك الذين يعودون إلى الوطن ومعهم مدخرات كبيرة ويستثمرون في أنشطة تجارية (Kawakibi, S., 2008). وإجمالاً، هذه الاستثمارات هامة أساساً للقطاع غير المنظم، حيث يستثمر المهاجرون في التجارة والنقل والخدمات. لكن البيانات المفصلة بشأن توزيع هذا الاستثمار غير متوفرة.

ويميل المغتربون اللبنانيون نحو قطاع المقاولات. فبالإضافة إلى استثمارهم في مشاريع الإسكان والأراضي، أصبحوا يبدون اهتماماً بالقطاعات الاقتصادية المتطورة، فقامت شركات العقارات في الخليج وغرب أفريقيا باستثمارات مماثلة في لبنان. وتجلى أثر التحويلات في التسعينات في القطاع المصرفي، إذ ساهم المغتربون في تأسيس حوالي 42 من إجمالي 86 مصرفاً في لبنان، من خلال شراكات مع 49 مهاجراً (بطرس لبكي، 2003).

وتساهم تحويلات المغتربين إلى لبنان في دعم سيولة الاقتصاد وإنعاش القطاع المصرفي. ففي حزيران/يونيو 2009، بلغت ودائع غير المقيمين حوالي 14 مليار دولار، أي ما يساوي 16 في المائة من مجموع الودائع في المصارف التجارية. ويعتبر صندوق النقد الدولي هذا التقدير متواضعاً بشكل كبير، نظراً لأن نسبة كبيرة من المهاجرين الذين يودعون أموالهم في المصارف اللبنانية لديهم حسابات مقيمين (Abi Samra, M., 2010). وبالفعل، يقدر

صندوق النقد الدولي أنه في عام 2008، كانت قيمة ودائع المغتربين في المصارف حوالي ثلاثة مليارات دولار أمريكي (IMF: Lebanon. country report No 09/131).

وكانت للهجرة آثار متباينة على القطاع الزراعي. ففي بعض المناطق أدت هجرة فئة الشباب إلى اضمحلال الاقتصاد الزراعي وأضعفت العلاقة بين المهاجر والأرض. ولكن في حالات أخرى، كان للتحويلات المالية آثار إيجابية كبيرة على مستوى القرية من حيث تحسين النشاط الزراعي، وذلك بتوسيع المناطق الزراعية وتحديث وسائل الإنتاج الزراعية. مع ذلك، تجدر ملاحظة أنه في مصر، يترك بعض المهاجرين العائدين العمل الزراعي ويمارس نشاطات تجارية أو خدمية (هبة نصار، 1991). ولا شك في أن استثمار التحويلات في تجديد المجتمعات المحلية للمهاجرين يساهم في تنميتها ورفع العزلة عنها، ولكن في كثير من الحالات أدى الافتقار إلى البنية التحتية إلى نزف الموارد لصالح مناطق أخرى أكثر نمواً.

وبالإضافة إلى ما ذكر أعلاه، يشكل المهاجرون نسبة مهمة من السياحة الوافدة. ففي لبنان، مثلاً، يشكل المهاجرون اللبنانيون أكثر من نصف السياح الوافدين (Abi Samra, M., 2010).

وهناك عدة عوامل تشرح نمط استثمار التحويلات المذكور أعلاه:

(أ) الاستثمار في العقار رمز للنجاح الاجتماعي للمهاجر والعائلة؛

(ب) غياب سياسة حكومية توجه الاستثمار نحو قطاعات منتجة أخرى في معظم البلدان موضع البحث؛

(ج) عوامل ثقافية، من مثل النفور من المخاطر المتضمنة في الاستثمار في قطاعات منتجة وتردد كثير من المهاجرين من التعامل مع البنوك؛

(د) تظل مسألة الوقت أحد العوامل الرئيسية التي تحول دون استثمار أمثل للتحويلات. إذ لا يتوفر الوقت الكافي للمهاجر لمتابعة الاجراءات الإدارية المتعلقة بالاستثمار، كما يصعب عليه التنقل بين البلد المضيف والبلد الأصلي لمتابعة وحل المشاكل التي قد تنشأ؛

(هـ) الميل الشديد إلى الاستهلاك الذي يسيطر على سلوك الكثير من المهاجرين وعلى رغبتهم في إشباع الرغبات الاستهلاكية لعائلاتهم.

2. أثر الهجرة على الأسرة

لا شك أن التحويلات تعمل على تحسين الظروف المعيشية للأسر، كما يشير نصيب الفرد من التحويلات الرسمية (الجدول 31).

وقد تضاعف نصيب الفرد من التحويلات إلى لبنان أكثر من مرة بين عامي 1990 و2008، عندما وصل إلى 1 712 دولار امريكي. ويأتي الأردن في المرتبة الثانية بـ 618 دولار للعام ذاته، وتليه مصر ثم الجمهورية العربية السورية.

وهناك مؤشر آخر يبرز أهمية هذه التحويلات للأسر المعيشية، وهو نسبة التحويلات الرسمية إلى الاستهلاك النهائي لهذه لأسر. ويبين الجدول 32 أنه في عام 2006، كانت النسبة تزيد عن 25 في المائة في حالة لبنان، و23 في المائة في حالة الأردن، و7 في المائة لمصر و3.6 في المائة للجمهورية العربية السورية.

ويتضح أثر التحويلات على الأسر بشكل خاص في تحسين ظروف المعيشة وعلى المستوى الاجتماعي.

(أ) تحسين مستوى المعيشة

الهجرة وسيلة لضمان دخل لإعالة الأسرة، وتحسين الحماية الاجتماعية، والمساعدة على تخفيف وطأة الفقر[13]. وفي حالات كثيرة، يتجلى ذلك أولاً في تحسين ظروف السكن، والاستعاضة عن السكن غير الملائم بسكن لائق تتوفر فيه الشروط الصحية أو الانتقال من مستأجر إلى مالك.

وقد برزت قيم استهلاكية جديدة فيما يتعلق بتأثيث السكن، والعادات الغذائية، وقضاء وقت الفراغ. فأصبح الكثير من أسر المهاجرين يسعى إلى امتلاك تجهيزات عصرية كالثلاجات والتلفازات والغسالات الاتوماتيكية والهواتف والصحون الهوائية

الجدول 31

نصيب الفرد من التحويلات الرسمية 1985–2008 (دولار أمريكي)

	1985	1990	1995	2000	2004	2005	2006	2007	2008
الأردن	378	153	335	380	431	449	502	578	618
الجمهورية العربية السورية	32	30	23	11	46	43	40	40	40
لبنان		611	351	419	1 388	1 206	1 261	1 386	1 712
مصر	63	74	51	41	41	65	68	96	107

المصدر: World Bank staff estimates based on the International Monetary Fund's Balance of Payments Statistics Yearbook 2008.

الجدول 32

نسبة التحويلات الرسمية إلى الاستهلاك النهائي للأسر

	1980	1985	1990	1995	2000	2003	2004	2005	2006
الأردن	25.4	22.5	16.8	33.2	27.0	27.7	25.0	20.5	23.0
الجمهورية العربية السورية	9.1	3.3	4.6	4.5	1.5	6.6	5.4	4.3	3.6
لبنان			45.9	10.4	11.0	28.1	30.5	26.0	25.6
مصر	17.0	13.6	13.8	7.2	3.8	4.9	5.9	7.8	7.0

المصدر: World Bank staff estimates based on the International Monetary Fund's Balance of Payments Statistics Yearbook 2008.

وغيرها. وتؤكد الدراسات المتوفرة ذلك. ففي مصر مثلاً، تنفق أغلبية الأسر المعيشية التي هاجر أفراد منها 74 في المائة من التحويلات التي تتلقاها على تمويل استهلاكها اليومي والإنفاق على الصحة، في حين أن الاهتمام الأول لـ 7.3 في المائة من هذه الأسر المعيشية هو السكن ولـ 3.9 في المائة التعليم (Nassar, 2008). ويؤكد أيمن الزهري (Zohry, 2009) هذه التوجهات ويرى أن التحويلات تستخدم بشكل أساسي في تمويل الاستهلاك اليومي، بينما تمويل "الاستثمارات المنتجة" ضعيف نسبياً، وينعكس في أثرها الضعيف على التنمية بشكل عام.

وتؤكد بعض الدراسات فيما يتعلق بلبنان أن المناطق الأكثر فقراً هي تلك التي ليست لديها تقاليد هجرة، أو التي لا ترسل مهاجرين إلى الخارج بطرق مماثلة لمناطق أخرى (Marwan, 2010). ففي محافظة عكار في شمال لبنان، ومنطقتي الهرمل وبعلبك في وادي البقاع، كانت سنة الهجرة إلى الخارج خلال الفترة 1975–2001 على الأقل أربع مرات أقل من منطقتي النبطية وبيروت.

أما في الجمهورية العربية السورية، فتستخدم التحويلات بشكل رئيسي في تمويل الاستهلاك اليومي والسلع الكمالية والسكن (91 في المائة)، ونادراً ما توظف التحويلات في "الاستثمار المنتج" (Khawaja, 2002).

في غياب التحويلات، لا بد من ارتفاع معدلات الفقر، إذ سيصبح كثير من الأسر المعيشية فقيراً أو أكثر فقراً. وتؤكد البيانات المتوفرة فيما يتعلق بمصر ذلك. فحسب دراسة أجراها برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، إن معدل الفقر عند الأسر المعيشية التي هاجر أحد أفرادها أدنى مرتين من الأسر التي لم يهاجر أي من أفرادها (10.78 في المائة مقابل 20.67 في المائة) (cf Nassar, 2009). كما أثبت البحث أن الأسر المعيشية في الفئة الأولى كانت أكثر قدرة على تلبية احتياجاتها اليومية من الإنفاق، سواء على الاستهلاك أو الصحة أو التعليم.

(ب) على المستوى الاجتماعي

تظل آثار التحويلات على المستوى الاجتماعي متناقضة إلى حد ما. فالتحويلات المالية والعينية التي تعمل على تحسين الظروف المعيشية للأسر، وتمكنها من القيام ببعض الأنشطة الاقتصادية، تشكل عوامل استقرار لها. ولكن من جهة أخرى، يمكن أن ينظر أقرباء المهاجر إلى التحويلات كمؤشر على النجاح الاجتماعي نتيجة للهجرة، الأمر الذي قد يحفزهم على الهجرة للبحث عن ظروف عيش أفضل.

وقد تؤدي هجرة الزوج إلى فراغ عاطفي يؤثر سلباً على الزوجة والأطفال، وبالتالي على الاستقرار الأسري. وفي غياب معيل الأسرة الذكر المهاجر، تتحمل الزوجة أو الأم أو الأخت مسؤولية تدبير شؤون الأسرة، ما يكون له تأثير سلبي على الوضع الاقتصادي والاجتماعي للنساء المعنيات. وفي الحالات التي تهاجر فيها الزوجة للعمل كمربية، فان ذلك يوازي تصدير "الحنان" على حساب الأطفال الذين بقوا دونها.

وأخيراً، تجدر ملاحظة أن للتحويلات جوانب سلبية أخرى. فهي تساهم في ارتفاع نسبة التضخم، نتيجة استهلاك السلع الكمالية المستوردة والمتاجرة بالعقارات، والعزوف عن العمل، وتبخيس القيمة الاقتصادية للعمل على غرار اقتصادات الريع؛ وكل ذلك يشجع على زيادة الواردات وبالتالي يفاقم العجز التجاري.

دال– التجارب الحسنة

هناك بضع حالات من الممارسة الحسنة في مجال الهجرة الدولية يمكن أن تفيد كأمثلة على الصلة بين الهجرة والتنمية. وسيتم عرض حالة من كل قارة كمثال.

1. التجربة المكسيكية

في عام 1986، بدأت حكومة إقليم زاكاتيكاس برنامج "ثلاثة مقابل واحد"، الذي تبنته لاحقاً الحكومة الفيدرالية: مقابل كل بيزو (وحدة العملة المكسيكية وتساوي 0.079042 دولار أمريكي) يقوم المهاجر بتحويله لغرض إقامة مشروع جماعي، يمنح كل من الحكومة الفيدرالية والحكومة المحلية والبلدية بيزو. والهدف هو إشراك المهاجرين المكسيكيين في البرامج الاجتماعية في الصحة والإسكان والتعليم والاتصالات والثقافة، وكذلك في مشاريع البنى الإنتاجية، وبشكل خاص في المناطق الفقيرة أو تلك التي تشهد هجرة شديدة.

كما يهدف البرنامج إلى تمتين العلاقات بين المهاجرين ومناطقهم الأصلية. فالمشاريع الاستثمارية تقترح من جمعيات المهاجرين ثم تصادق عليها بعد ذلك لجنة حكومية مختصة. وقد تبنت السلطات الفيدرالية هذه المبادرة بعد نجاح التجربة في إقليم زاكاتيكاس، إذ مولت عشرات المشاريع، من بينها مشاريع البنية التحتية الحضرية وشبكات المياه وتعبيد الطرق والإضاءة العامة وترميم المدارس، وغيرها. وقد مكنت هذه المشاريع من تحسين الظروف المعيشية والحد من الفقر وتوطين الخبرات التي اكتسبها المهاجرون وهم يقطنون في الولايات المتحدة الأمريكية.

2. التجربة الفلبينية

من خلال سعيها إلى رعاية المهاجرين والمحافظة على حقوقهم، تبنت الحكومة الفلبينية مقاربة "دورة الحياة"، التي تتناول ثلاث مراحل: ما قبل الهجرة، والهجرة، والعودة وإعادة الادماج.

وتقدم الحلقات الدراسية التثقيفية للمهاجرين وأسرهم نصائح حول الجوانب المالية، تركز أساساً على قيمة الادخار والاستثمار. وتع مل "اللجنة المعنية بفلبينيي ما وراء البحار" على تشجيع وتيسير إعادة ادماج المهاجرين باقتسام المعارف والمساعدات المالية. كما أنشئ مركز وطني لإعادة الإدماج وفروع له. كما أنشئ أيضاً صندوق لدعم نظام ضمان اجتماعي بكلفة ضئيلة للمهاجرين، يوفر لهم ولعائلاتهم الباقية في البلاد شبكة أمان يمكن أن تكون نموذجاً تحتذي به بلدان أخرى مرسلة للمهاجرين.

والبنوك الفلبينية رائدة في تطوير خطط لاستقطاب ادخارات المهاجرين، وأبرز مثال على ذلك PC Bank الذي يقدم للمهاجرين مجموعة من الخدمات الإضافية، مثل التأمين على الحياة والتأمين الصحي وتعليم الأطفال. ولتجاوبها مع احتياجات المهاجر الحقيقية، أدت هذه الخطط إلى توسع شبكة هذا البنك.

3. تجربة المملكة المتحدة

يركز نموذج المملكة المتحدة على تخفيض كلفة تحويل النقود. لذلك، أنشئت مجموعات عمل، تتكون من ممثلي الإدارة والبنوك الخاصة ومؤسسات عامة من البلدان الأصلية. وكانت المملكة المتحدة أول بلد في الاتحاد الأوروبي ينشىء في عام 2005 موقعاً إلكترونياً يقدم مقارنات لتكاليف التحويل من المملكة المتحدة وبلدان أوروبية أخرى إلى 80 بلداً. وإضافة إلى ذلك، يوفر الموقع نصائح عملية وتوجيهات بشأن التحويلات. ومنذ انطلاقه، انخفضت تكاليف تحويل 100 جنيه بنسبة 5.6 في المائة إلى 11 بلداً وبنسبة 28 في المائة إلى الهند[14].

4. التجربة المغربية: جمعية الهجرة والتنمية

تجربة جمعية "الهجرة والتنمية" في المغرب تجربة رائدة. فقد نجحت الجمعية، وهي منظمة غير حكومية فرنسية-مغربية لها فرعان في المغرب، في تحفيز مساهمة المهاجرين في التنمية المحلية. وهي نشطة في المجتمعات المحلية القروية والفقيرة النائية في منطقة سوس، وتوفر البنية التحتية للكهرباء، ومياه الشرب، ومؤسسات تعليمية وصحية وطرقا، بالاعتماد على المشاركة الأهلية؛ وبهذا تساعد على استقرار السكان والحد من الهجرة. وقد نجحت الجمعية في توفير البنية التحتية لحوالي 700 قرية مغربية، من خلال مقاربة تشاركية تعتمد على إنشاء جمعيات قروية محلية تعبر عن احتاجات القرية. وتتكفل الجمعية بتمويل وتطوير المشاريع، معتمدة على تحويلات جماعية وإعانات من مؤسسات تمثيلية فرنسية، وأخذت تتجه مؤخراً نحو تنفيذ مشاريع مربحة (Khachani, 2003).

5. التجارب المحلية

في لبنان، أطلق برنامج الأمم المتحدة الإنمائي ووزارة الشؤون الخارجية والمغتربين في تشرين الثاني/نوفمبر 2009 مبادرة مشروع "عيش لبنان Live Lebanon". وتهدف هذه المبادرة إلى إشراك اللبنانيين المهاجرين في الخارج في تطوير قراهم وبلداتهم وتمويل مشاريع تنموية في المناطق الفقيرة من البلاد. وقد أنشئ لذلك موقع إلكتروني (LiveLebanon.net)، يمكن من خلاله للمغتربين تقديم المنح لتمويل المشاريع المقترحة، التي تتراوح كلفتها ما بين 7 000 و700 000 دولار.

منذ انطلاق المبادرة، توالت ردود الفعل الإيجابية، وخلال الأشهر الثلاثة الأولى تم جمع 35 000 دولار. وتكمن أهمية هذه المبادرة في أنها توفر للمغتربين اللبنانيين فرصة للمساهمة في تنمية بلدهم بواسطة مؤسسة محايدة ليس لها انتماء سياسي أو ديني.

وفي مصر، قامت المنظمة الدولية للهجرة وقطاع شؤون الهجرة والمغتربين التابع لوزارة القوى العاملة والهجرة، بالتعاون مع الحكومة الإيطالية، في عام 2001 بتأسيس "نظام الإعلام المتكامل حول الهجرة" لإدارة تدفقات المهاجرين، وتحسين أوضاعهم، وتوجيه التحويلات المالية والمعرفة إلى مصر. وهدف المبادرة هو تقوية الروابط بين المغتربين المصريين وبلدهم بتعزيز العلاقات مع الجمعيات المصرية في الخارج. ويسعى المشروع إلى

الجدول 33

المشروعات التي أنجزتها جمعية الهجرة والتنمية في المغرب

مجالات التدخل	عدد القرى المنتفعة	عدد المنتفعين	الميزانية المرصودة بالدرهم المغربي
مياه صالحة للشرب	55	26 188	5 384 194
الكهرباء	103	35 731	19 913 500
تمكين المرأة	16	62	2 162 240
الصحة	52	1 425	6 130 140
الصحة	164	40 623	624 000
ورشات عمل	50	552	3 375 694
طرقات	255	70 000	3 630
نشاطات اقتصادية	–	–	12 474 000
المجموع	695	174 581	53 660 771

المصدر: جمعية الهجرة والتنمية، المغرب.

التوصل إلى اتفاقيات مع البلدان المستقبلة للمهاجرين من مصر. ولا تتوفر بيانات حول النتائج التي حققها البرنامج لغاية الآن.

ولا تحصل نسبة كبيرة من المهاجرين الأردنيين على تأمين في البلد المضيف. ولذا، في عام 2001، بادر الأردن بمشروع يوفر للمغتربين الأردنيين وعائلاتهم إمكانية الاستفادة من منافع الضمان الاجتماعي (الشيخوخة والتأمين على الحياة والعجز والرعاية الصحية). وكجزء من المشروع، أنشأت مؤسسة الضمان الاجتماعي الأردنية مراكز في بعض دول الخليج، مثل الكويت والإمارات العربية المتحدة والمملكة العربية السعودية (Khouri, 2007). ويجدر الذكر في هذا المجال، أن نقابة المهندسين الأردنيين التي ينتمي إليها 80 في المائة من المهندسين الأردنيين الذين يعملون في الخارج، تهدف إلى المحافظة على تواصل المهندسين المهاجرين وبلدهم الأم.

هاء- خلاصة

تطرح الهجرة على بلدان المشرق العربي تحديات عدة، تقتضي أن تبلور سياسات الهجرة الدولية التي تنتهجها مقاربة جديدة تأخذ بالاعتبار الآثار الاقتصادية على البلدان المرسلة، فالصعوبات التي تواجهها هذه البلدان وضرورة تحقيقها نمواً قوياً مستداماً، تتطلب تعبئة الموارد الداخلية والخارجية جميعاً.

ومما لا شك فيه أن التحويلات المالية تشكل مورداً رئيسياً من العملة الصعبة لبلدان المشرق العربي، وأن المحافظة على هذا المورد وتوظيفه في استثمار منتج مسألة حيوية للتنمية. والأمر هنا لا يقتصر على التحويلات، بل ينطبق أيضاً على الاستثمارات. وفي هذا السياق، يوفر بروز نماذج جديدة من المهاجرين تستثمر في قطاعات متنوعة في الدول المرسلة فرصة تنموية. ومن الواضح، أن الارتباط العاطفي والثقافي مع الوطن لا يكفي لتحفيز المهاجرين على الاستثمار فيه، بل ينبغي دعمه بحوافز اقتصادية وتهيئة مناخ ملائم للاستثمار. ويقتضي ذلك من المؤسسات جميعها إعادة النظر في دور المهاجرين الحالي والمحتمل، إذ يتعين أن يكون المهاجرون شركاء فاعلين في الجهود التنموية. ويظل هذا بلا جدال الطريق الأمثل لجعل الهجرة وسيلة للتنمية والمهاجر فاعلاً أساسياً في نهوضها.

خامساً

الجماعات العابرة للدول والتنمية

© Tupungato - Fotolia.com

الجماعات العابرة للدول والتنمية (*)

(*) أعد هذا البحث السيد بطرس لبكي.

مقدمة

ينطلق البحث في موضوع الجماعات العابرة للدول والتنمية من تنامي حركة الهجرة الدولية، وخاصة في المشرق العربي منذ حوالي أربعة عقود. فعلى نطاق العالم، تسارعت الهجرة في العقدين الأخيرين في أعقاب نهاية الحرب الباردة وتحول البلدان المنتمية إلى الكتلة السوفياتية السابقة وجمهورية الصين الشعبية وجمهورية فييت نام الديمقراطية وجمهورية لاو وكمبوديا إلى اقتصادات السوق الحر. وقد سادت تطورات مماثلة في عدة بلدان عربية. وكانت النتيجة تسارع خطوات العولمة، أي أزيلت العقبات أمام انتقال السلع؛ والخدمات، وروؤس الأموال، والمعلومات، والرسائل الصوتية والمكتوبة والبصرية، والبشر، مؤدية إلى تسارع الهجرة في العالم أجمع، وعلى نحو خاص في المشرق العربي.

وقد أبدى المسؤولون والسياسيون والإداريون والباحثون والكتاب ووسائل الإعلام اهتماماً متزايداً بالهجرات الدولية. وقد انعكس ذلك في ازدهار الدراسات الوصفية والتحليلية، والمقالات العلمية والصحفية، والمواد الإعلامية المرئية والمسموعة. كما قامت الإدارات الحكومية، والجامعات ومراكز الأبحاث في كل من الدول المرسلة للمهاجرين والدول المستقبلة لها، والمؤسسات الدولية، وخاصة منظمات الأمم المتحدة، بإصدار المطبوعات والمنشورات الدورية والكتب. وبسرعة توسع الاهتمام ليشمل أثر الهجرة الدولية على التنمية الاقتصادية والاجتماعية في الدول المرسلة للمهاجرين. وقد سميت مجموعات المهاجرين بـ "الجماعات العابرة للدول".

نبه الباحثون منذ سبعينات القرن العشرين وحتى أواخر التسعينات إلى الضرر اللاحق بالبلدان المرسلة للهجرة في المشرق العربي، وبخاصة البلدان المرسلة لذوي الكفاءات العالية، وسموا هذه الظاهرة "هجرة الأدمغة". وقد كرست عدة مؤتمرات وكتب وأبحاث ومقالات عديدة للموضوع (أنظر إلى لائحة المراجع). وركزت هذه على الضرر الذي تتكبده الدول المرسلة للعمالة بسبب فقدانها القيمة المضافة إلى اقتصاداتها التي كان يمكن أن تجنى لو بقيت العمالة المؤهلة في أوطانها الأصلية، قائلين بأن التحويلات لا تعوض إلاّ جزءاً يسيراً من الخسارة. وركز بعض الدراسات على انخراط المهاجرين العرب، خاصة من هاجر منهم إلى الدول الصناعية في المجتمعات المضيفة، وعلى إنجازاتهم والصعوبات التي يواجهونها، بينما ركز البعض الآخر على تأثير الهجرة، من خلال التحويلات واستخداماتها، على التغيير المدني والإجتماعي في البلدان المرسلة. ويلاحظ أن أغلب الكتاب العرب ركزوا على الآثار السلبية للهجرة الدولية على البلدان المرسلة، بينما ركز الكتاب الغربيون على النواحي الإيجابية لتلك الهجرة.

وفي التسعينات، حصل تغير في توجه الكتابات حول الموضوع. فقد انعكس تطور الفكر الاقتصادي نحو مزيد من الليبرالية، وتوالي انهيار تجربة الاقتصاد المخطط في أوروبا الشرقية وآسيا وأفريقيا، وانتهاء الحرب الباردة لصالح الغرب، وخاصة الولايات المتحدة الأمريكية، في الأبحاث المتعلقة بالهجرة الدولية وتأثيرها على البلدان المرسلة. ولأن المواقف تجاه العولمة وتأثيراتها الاقتصادية والاجتماعية أصبحت إيجابية، تحوّل التركيز نحو منافع الهجرة الدولية للتطور الاقتصادي والاجتماعي في الدول المرسلة، والمكاسب للدول المرسلة والدول المستقبلة على حد سواء (Win-Win Situation)[1].

وقد صدر عن الإسكوا في عام 2007 تقرير أكثر توازناً بعنوان: "الهجرة الدولية والتنمية في المنطقة العربية: التحديات والفرص"، نقتبس منه ما يلي:

"تتميز ملامح ظاهرة العقول العربية المهاجرة بقدر من التنوع والتداخل، يصعب معه التوصل إلى تعميم بشأنها. وقد تزايدت المهارات المهاجرة عدداً وتنوعاً في العقد الأخير نتيجة للتغيرات المطردة في الطلب عليها في أسواق العمل في البلدان الصناعية، وخاصة على الكفاءات العاملة في مجالات تكنولوجيا المعلومات، والإتصالات، وعلوم الحاسوب، والصحة، والتعليم، والبحث العلمي، وغيرها من المجالات التي تتطلب مهارات عالية. وتعاني اسواق عمل بلدان الإستقبال من نقص في هذه المهارات نتيجة لآثار التحول الديمغرافي، وانخفاض أعداد السكان في سن العمل، حتى أن البعض وصف بلدان أوروبا، نتيجة لتزايد أعداد المعمرين، بالبلدان ذات الشعر الرمادي. ويمكن تسجيل الملاحظات التالية عبر أوضاع العقول المهاجرة من المنطقة العربية:

1. تعاني البلدان العربية الفقيرة من هجرة الكفاءات نظراً إلى انخفاض نسبهم من مجموع المستويات التعليمية للمواطنين، أما في البلدان الغنية فتعد هجرة المتعلمين كبيرة نظراً إلى قلة عدد سكانها.
2. إذا كان معظم العرب المهاجرين إلى فرنسا من الذين أتموا التعليم فيها ومنهم من ولدوا هناك، فالحال مختلف بالنسبة إلى المهاجرين العرب إلى بلدان العالم الجديد، أي أستراليا وكندا والولايات المتحدة الأمريكية فهم يهاجرون غالباً بعد إتمام التعليم الجامعي أو لمتابعة التعليم هناك.

ورأى بعض الباحثين أن هجرة الكفاءات من المنطقة العربية ليست كبيرة مقارنة بمناطق أخرى من العالم، مثل آسيا أو أمريكا الجنوبية. ولهجرة تلك الكفاءات آثار إيجابية، فهي بتحويلاتها المالية تدعم اقتصادات بلدانها، وتسهم في نقل المعرفة اليها، فالكفاءات التي لم تهاجر لم تستفد منها بلدانها لعدم وجود البنية الداعمة لأدوارها في المعرفة والتكنولوجيا.

وإذا كان التطور في ظاهرة الهجرة العربية الدولية قد تمخض عن بروز صفوة عربية مهاجرة من نوع جديد في قطاعات اقتصادية هامة، وخاصة في أوروبا، في مجالات المعلومات، والسياحة، والإستيراد، والتصدير، والنقل، وفي بعض الصناعات الصغيرة

والمتوسطة كالنسيج والتغذية وأدوات البناء، فهي في سياق الانفتاح الاقتصادي الذي تشهده بلدان عربية غير قليلة، يمكن أن تكون جسراً، وخاصة بين أوروبا والبلدان العربية المتوسطية، يفتح آفاقاً للتعاون والتبادل الاقتصادي في إطار مشروع إنمائي مشترك لبلدان الإرسال والإستقبال. ولا يقل أهمية عن دور هذه الكفاءات تزايد الوعي الإنمائي الرسمي بأهمية الاستفادة من الخبرات العلمية والأكاديمية والتطبيقية المهاجرة في إعداد وتطوير كفاءات وطنية بديلة، والمشاركة في سياسات الاستثمار والبحث العلمي. وقد قدم لبنان ومصر وبلدان المغرب أمثلة قابلة للتطوير واستخلاص الدروس يمكن بمقتضاها زيادة الفائدة العلمية والعملية للكفاءات. والدليل على ذلك وجود أكثر من وزارة معنية بشؤون المهاجرين أو المغتربين، كما في المغرب منذ عام 1990، وفي الجزائر عام 1996، وفي الجمهورية العربية السورية ومصر. وقد اكتشفت البلدان العربية المرسلة للكفاءات إلى الخارج أخيراً أهمية تلك الكفاءات، باعتبارها مصدراً من مصادر الثروة التي يمكن توجيهها نحو تحقيق الأهداف الإنمائية الوطنية".

هذا الاستنتاج متوازن ومتنوع، فهو يتناول التفاصيل في موضوع الهجرة الدولية وتأثيرها على البلدان المرسلة، التي تختلف باختلاف البلدان المستقبلة؛ فيذكر الجوانب السلبية والإيجابية للهجرة؛ ويتجنب التعميمات التبسيطية؛ ويأخذ بالإعتبار التغير في البيئة الاقتصادية الدولية باتجاه الإنفتاح ومزيد من المبادلات بين الدول.

ومن المفيد التنويه هنا بالجهود التي بذلها مركز دراسات الوحدة العربية في بيروت في دعم ونشر البحوث المتعلقة بالهجرة الدولية العربية إلى البلدان الأمريكية والأفريقية[2].

ألف- السياسات الوطنية بشأن الجماعات العابرة للدول

ما يلي ملاحظات عن سياسات الهجرة الوطنية في بلدان المشرق العربي:

1. معظم الدول العربية راضية عن أوضاع الهجرة، ولو بشكل متفاوت. لكن درجات رضى الدول المرسلة أكثر تفاوتاً.
2. تفتقر معظم الدول المرسلة إلى القدرة على صياغة سياسات الهجرة منها. وهناك افتقار عام إلى المعلومات التفصيلية، سواء النوعية أو الكمية، برغم الأبحاث والمسوح التي أجرتها بعض الدول في ثمانينات القرن الماضي. لذلك يعتمد الباحثون وصانعو السياسات على معلومات متفرقة، ما يجعل إجراء مقارنات دقيقة أمراً صعباً. ومعظم هذه البيانات يأتي من دول المقصد في أوروبا والأمريكيتين وأستراليا. أما البيانات من دول المقصد العربية والأفريقية فضعيفة أو شبه معدومة.
3. الدول المرسلة للهجرة معنية بشكل أساسي بالتحويلات، بينما يأتي الاهتمام بحقوق المهاجرين في البلدان المستقبلة في الدرجة الثانية.
4. من الملاحظ أن العمالة الوافدة من بلدان المشرق العربي تواجه في بلدان الخليج منافسة شديدة من العمالة الآسيوية. كما أن قسماً لا يستهان به من العرب المؤهلين المهاجرين إلى الأمريكيتين وإلى أوروبا لا يعملون في مهن ماهرة تتناسب مع مستوى تعليمهم وخبرتهم، وقد يكون ذلك بسبب انخفاض نوعية التعليم وضعف الإلمام باللغات.
5. لا شك أن إجراء مسوح وبحوث ميدانية منهجية دقيقة تهدف إلى إنتاج بيانات إحصائية ومعلومات ضرورية للدول المرسلة للهجرة تساعدها على صياغة سياسات مناسبة، وذلك يتطلب مشاركة فعالة بين البلدان المرسلة والبلدان المستقبلة.
6. أنشأت بعض البلدان العربية أجهزة من وزارات أو مؤسسات مستقلة للتعامل مع شؤون المهاجرين والمغتربين.

إن السرد التفصيلي للمؤسسات والسياسات اللبنانية يعطي نظرة واقعية لكيفية تعاطي دولة مرسلة للهجرة، لها تقاليد عريقة في الهجرة، مع جالياتها في الخارج. وقد عكست التغيرات المؤسسية التجاذب السياسي الذي هيمن على فترة الثمانينات وسبب انقسام الجامعة اللبنانية الثقافية في العالم. وأدى توازن القوى السياسية بعد عام 1990 إلى تأسيس وزارة المغتربين، التي سعى من خلالها بعض الأطراف السياسية النافذة إلى السيطرة السياسية على الجسم الإغترابي اللبناني. ولم تنجح المحاولة: انقسمت مؤسسات الهجرة واصطدمت وزارة المغتربين مع وزارة الخارجية، ما أدى إلى إلغاء وزارة المغتربين ودمجها في وزارة الشؤون الخارجية. واستعادت الأخيرة تسميتها التقليدية، وهي وزارة الخارجية والمغتربين. وتشير هذه التجربة إلى صعوبة إدارة العلاقة مع المهاجرين من خارج التمثيل الدبلوماسي والقنصلي للدولة المرسلة. على أنه ينبغي تطوير هذا التمثيل ليتماشى مع ضرورة التعاطي بشكل فعال مع الجاليات، وكذلك مع الدول المستقبلة.

ساهم تبني لبنان المبكر في عام 1948 لنظام حرية الصرف وانتقال رأس المال وقانون سرية المصارف عام 1956 في تسريع وتيسير انتقال رأس مال المهاجر إلى لبنان، الذي انعكس في تطوير القطاع المصرفي وقطاعات معينة في الصناعة والبناء. بالإضافة إلى ذلك، شجعت اتفاقات الازدواج الضريبي التي أبرمت بين لبنان وبعض الدول المستقبلة إلى تشجيع المغتربين اللبنانيين على استثمار بعض أموالهم في لبنان، حيث العبء الضريبي أقل وطأة. وعلاوة على ذلك، يسّر إنشاء غرف تجارية ثنائية مع عدد من الدول المستقبلة تعريف رجال الأعمال اللبنانيين بنظرائهم من رجال الأعمال، وبعضهم من أصول لبنانية، ما ساهم بدوره في التبادل التجاري، كما ساهمت فيه أيضاً الاتفاقات التجارية بين لبنان وعدد من الدول المستقبلة.

باء- المجموعات العابرة للدول والتنمية الاقتصادية: لبنان نموذجاً

ساهم توظيف التحويلات في الاستثمار أو للإستهلاك مساهمة رئيسية في التنمية الاقتصادية للبنان، كما ساهم ترويج المنتوجات اللبنانية في الخارج مساهمة أكثر حداثة.

1. التحويلات من المهاجرين اللبنانيين

يرسل المهاجرون اللبنانيون عموماً، وبشكل خاص أولئك الذين يعملون في البلدان العربية المصدرة للنفط وجنوب الصحراء الأفريقية الكبرى، جزءاً من مداخيلهم إلى لبنان. وكانت هذه التحويلات حاسمة الأهمية في بعض الفترات على مدى السنوات

الجدول 34

تحويلات المغتربين اللبنانيين

السنة	التحويلات (مليون ل.ل)	الدخل القومي (مليون ل.ل)	التحويلات من الدخل القومي (في المائة)
1951	58	1 086	5.38
1952	72	1 115	6.46
1953	79	1 168	6.76
1954	--	1 356	
1955	88	1 374	6.4
1956	--	1 417	
1957	95	1 303	6.32
1958	74	1 325	5.58
1959	75		
1960	90		
1961	92		
1962	88		
1963	93		
1964	99	2 861	3.48
1965	112	3 154	3.57
1966	122	3 460	3.52
1967	131	3 442	3.80
1968	141	3 861	3.66
1969	148	4 112	3.60
1970	149	4 411	4.50
1971	197		
1972	215		
1973	342	7 901	11.92
1974	2 125	10 880	19.53
1975	1 178	9 506	12.39
1976	78	5 490	1.42
1977	3 420	13 170	26.16
1978	2 027	11 653	17.39
1979	5 742	16 123	35.61
1980	7 664	18 979	40.38
1981	8 640	22 578	38.26
1982	8 514	24 267	35.08
1983	3 948	25 437	15.52
1984	8 000*	27 810	28.76
1985	--	42 585	
1986	--	52 500	
1987	500	2 559	19.5
1988	600	3 154	19
1989	400	2 465	16.2
1990	300	2 203	13.6
1991	--	--	--
1992	--	--	--
1993	--	--	--
1994	--	--	--
1995	1 172	11 122	10.53
1996	1 323	12 997	10.18
1997	1 473	14 865	9.91
1998	1 634	16 168	10.10
1999	1 870	16 491	11.34
2000	2 110	16 491	12.79
2001	2 380	17 100	13.50
2002	2 544	18 500	13.75
2003	2 728	19 700	13.85
2004	2 916	20 400	14.29
2005	3 048	20 900	16.65
2006	4 633	20 900	22
2007	5 022	21 255	25
2008	5 774	22 743	25
2009	3 192	24 722	13

المصدر: – للسنوات 1987–1990، غرفة التجارة والصناعة في بيروت ومصرف لبنان.
– للسنوات 1995–2009، مصرف لبنان والتقرير السنوي للقطاع الخارجي.
– التقرير الإقتصادي العربي 2005.
– للسنوات 1951–1987، بطرس لبكي "الاغتراب اللبناني وأثره المحلي: في مرحلة الحرب والإعمار: الشروط الحاضرة والآفاق المستقبلية"، مؤتمر نظمه المعهد الكندي للسلام والأمن الدوليين، أوتاوا، 14 و15 كانون الأول/ديسمبر 1990.

الخمسين الماضية، وخصوصاً في الفترة بين عامي 1973 و1990، فترة "الطفرة النفطية" و"حروب الآخرين" على أرض لبنان (1975–1990) وبعد عام 1995.

كان دور التحويلات في خمسينات القرن الماضي محدوداً للغاية، فقد تراوحت ما بين 5 و7 في المائة من الدخل القومي، متراجعة إلى ما بين 3.5 في المائة و4.5 في المائة من الدخل القومي في الستينات. ولكن خلال الفترة 1974–2010، عندما ارتفعت ايرادات البلدان العربية المصدرة للنفط ارتفاعاً مذهلاً، وتراجع الاقتصاد اللبناني بشكل ملحوظ، بسبب "حروب الآخرين" على أرض لبنان، هاجر اللبنانيون على نطاق واسع، بدرجة أولى إلى البلدان المصدرة للنفط. ولعبت التحويلات التي أرسلوها دوراً بالغ الأهمية في الاقتصاد والمجتمع، فقد بلغت 40 في المائة من الدخل القومي في بداية الثمانينات. وتراجع هذا الدور في وقت لاحق مع تراجع اقتصادات البلدان المستقبلة، فتراوحت التحويلات بين 10 و25 في المائة من الناتج المحلي الاجمالي خلال الفترة 1990–2008، وانخفضت إلى 13 في المائة في عام 2009، مع بدايات الأزمة الاقتصادية العالمية.

تراوحت خلال الفترة 1997–2009 مساهمة الصادرات الوطنية في الدخل القومي ما بين 22 و52 في المائة، بينما تراوحت تحويلات المغتربين ما بين 10 و25 في المائة، ما يعني أن مساهمة الصادرات في الدخل القومي كانت ضعف تحويلات المهاجرين.

2. استخدام التحويلات لدعم العائلات والأقارب في لبنان

يصعب تقدير استخدام التحويلات المالية لدعم العائلات والأقارب في لبنان من خلال أدلة إحصائية، ولكن تمكن مقاربته

الجدول 35

الصادرات اللبنانية والدخل القومي

السنة	الصادرات (مليون ل.ل)	الدخل القومي (مليون ل.ل)	نسبة الصادرات إلى الدخل القومي (في المائة)
1997	3 524	14 865	23.7
1998	3 599	16 168	22.6
1999	3 688	16 491	22.3
2000	3 689	16 491	22.3
2001	4 152	17 100	24.2
2002	4 648	18 500	25.1
2003	5 067	19 700	25.7
2004	6 589	20 400	32.2
2005	7 047	20 900	33.7
2006	7 189	20 900	34.3
2007	8 507	21 255	40.0
2008	11 961	22 743	52.5
2009	11 568	24 722	46.7

المصدر:- الصادرات: "الحسابات الاقتصادية للبنان، إعادة الحسابات 1997-2007". الجمهورية اللبنانية - رئاسة مجلس الوزراء - لجنة الحسابات الوطنية. - الموقع الإلكتروني للجمارك اللبنانية: www.customs.gov.lb.

من خلال دراسات ميدانية محدودة النطاق ومتناثرة أجريت في الفترة 1974-2010. إن هذا الاستخدام هو أوضح ما يكون في حالة المهاجرين إلى البلدان العربية المنتجة للنفط، إذ أن الهدف الأساسي للهجرة هو العمل، مع بقاء جزء كبير من الأسرة في لبنان. وينطبق ذلك أيضاً على المهاجرين إلى غرب أفريقيا ووسطها وجنوبها، وربما ينطبق بشكل محدود جداً على المهاجرين إلى أوروبا الغربية والأمريكيتين وأستراليا. وكان المهاجرون إلى البلدان الأخيرة يرسلون مبالغ محدودة من "العملة الصعبة" لأسرهم وأقاربهم في لبنان، خاصة في الفترة 1984-1997، وعندما تدهور سعر صرف الليرة اللبنانية بشكل كبير مقابل العملات الأجنبية. وتبين دراسات ميدانية أجريت في قرى وبلدات في أنحاء مختلفة من لبنان بوضوح الدور البارز الذي تلعبه التحويلات المرسلة للأسر والأقارب في بلدات مثل زحلة (البقاع)، وصيدا وأنصار وكفر رمّان وعربصاليم (جنوب لبنان)، وشرتون والقعقور وبيت شباب (جبل لبنان)، وكفر زينا وكرم المهر وكهف الملّول (شمال لبنان)[3].

3. شراء العقارات

كان هذا النوع من استخدام تحويلات المهاجرين موجوداً منذ مطلع الهجرة اللبنانية، لكنه أصبح من أهم عناصر الطلب على العقارات منذ 1977، وهو يتضح بالذات خلال فصل الصيف عندما يعود المغتربون تقليدياً لقضاء عطلاتهم السنوية[4]. وبالفعل، طلب المغتربين على كل من الأراضي والمباني ملحوظ بشكل خاص في منطقة بيروت الكبرى.

كما أن العديد من الشركات اللبنانية العاملة في مجالي التجارة والمقاولات في البلدان العربية المنتجة للنفط وفي شرق وغرب أفريقيا قامت باستثمارات عقارية كبرى في لبنان. ومن بينها "مجموعة الحريري"، و"مجموعة المباني"، و"مجموعة ويدج"، و"مجموعة الزاخم"، و"شركة لحود للهندسة"[5]، وشركات أخرى كثيرة غيرها. ولا تقتصر ظاهرة استخدام التحويلات في شراء العقارات في الوطن الأم على لبنان فحسب بل تنتشر على نطاق واسع في كل البلدان العربية المرسلة للعمالة المهاجرة.

4. الاستثمار في شركات مختلفة الأحجام في قطاعات اقتصادية مختلفة

بدأت ظاهرة استخدام التحويلات في الاستثمار في شركات تجد طريقها من خلال الاستثمار في شركات صغيرة على الأغلب. وأدى ذلك إلى انتقال المهاجر من موقع المُسْتَخْدَمْ إلى مركز أعلى كصاحب عمل مستقل أو مقاول صغير. وتكثر هذه الحالة في مجال البناء والنقل والبيع بالمفرّق والخدمات على أنواعها[6].

كما أنشأ المهاجرون إلى الدول النفطية وغرب أفريقيا شركات متوسطة الحجم، وأصبحوا أصحاب مشاريع صغيرة ومتوسطة. ففي دراسة ميدانية أجريت مع مغتربين من بلدة بيت شباب عائدين من غينيا، تبين أن ثلثي المهاجرين أنشأوا شركات منها:

(أ) 45 في المائة، شركات متوسطة الحجم في مجال التجارة (منسوجات وسوبر ماركت)؛

(ب) 30 في المائة، شركات متوسطة الحجم في مجال الصناعة؛

(ج) 10 في المائة، شركات في قطاع الخدمات[7].

كما أنشئت شركات كبيرة الحجم في مختلف القطاعات. وتتركز الاستثمارات في الزراعة في مناطق الزراعة المروية على الساحل الجنوبي، وفي وسط البقاع وعكار. وتنتقل مثل هذه الاستثمارات تدريجياً إلى الأجزاء الداخليّة من جنوب لبنان، وتقوم تدريجياً بتغيير بيئة تتميّز بالزراعة التقليدية البعلية. ويقوم بهذه المشاريع الزراعية بشكل رئيسي مهاجرون من غرب أفريقيا، كثيرون منهم هاجروا من جنوب لبنان[8].

واستثمرت مجموعات من المقاولين اللبنانيين في مجال البناء والأشغال العامة والهندسة رؤوس أموال بنتها بالدرجة الأولى في البلدان العربية النفطيّة وأفريقيا. وعمل 80 في المائة من هؤلاء المقاولين ولا زالوا في البلدان العربية المصدرة للنفط. وقد استثمر معظمهم في البناء والأشغال العامة، وخصوصًا خلال التسعينات، في إطار عملية إعادة الإعمار التي بدأت في عام 1990، ولكنها تركزت منذ أواخر التسعينات في مجال البناء في القطاع الخاص. وقد تسارع هذا التوجه في عام 2005، مع ارتفاع العائدات النفطية العربية، وخاصة منذ 2008، عندما دفعت الأزمة الاقتصادية العالمية بالعديد من اللبنانيين المغتربين إلى إعادة توجيه أموالهم المودعة في الغرب نحو الاستثمار في لبنان، وبشكل أساسي في العقارات.

أما في القطاع المصرفي والمالي، فإن حجم رأس مال المهاجر المستثمر فيه ضخم. إذ استثمر المهاجرون في 42 مصرفاً من أصل 86 تعمل في لبنان. وتأتي المساهمات من اللبنانيين المغتربين في بلدان الخليج العربي (20)، ومن جنوب الصحراء الأفريقية (18)، وأمريكا اللاتينية (8)، وعدد قليل جداً من آسيا (2) ومن كندا (1). من الواضح، أن المهاجرين إلى البلدان العربية المصدرة للنفط وإلى جنوب الصحراء الأفريقية هم الأكثر نشاطاً في القطاع المصرفي اللبناني.

أخيراً، لطالما كانت الصناعة أيضاً مجالاً هاماً لاستثمار رؤوس أموال المغتربين. وقد وجد بحث أكاديمي أجري على 35 شركة صناعية أنشأها مغتربون لبنانيون في لبنان التوزيع التالي: 50 في المائة من أمريكا اللاتينية، و20 في المائة من مصر، ومثلها من جنوب الصحراء الأفريقية، و2 في المائة و1 في المائة فقط لكل من الولايات المتحدة وبريطانيا على التوالي.

وقد كانت المجالات المذكورة أعلاه القطاعات الرئيسية التي استثمر فيها مغتربون لبنانيون في بلدهم الأم، لكنهم استثمروا أيضاً في قطاعات أخرى، مثل الزراعة والسياحة والتأمين والنقل والتجارة الداخلية والخارجية والكهرباء والمياه. غير أن المعلومات المتوافرة في هذا الشأن ليست دقيقة بما فيه الكفاية.

5. مساهمة المغتربين في فتح أسواق جديدة للمنتجات المحلية في الخارج

إن هذا الدور الاقتصادي للمغتربين في لبنان قائم منذ عقود، إلا أنه تقدّم بشكل سريع خلال العقدين الأخيرين، وذلك بسبب القدرة التنافسية الجديدة التي اكتسبتها بعض السلع اللبنانية المصنعة في الأسواق العالمية، نتيجة الهبوط الحاد لسعر صرف الليرة اللبنانيّة وانخفاض الرواتب في لبنان منذ عام 1984، وفي الآونة الأخيرة بسبب ارتفاع سعر اليورو مقابل الدولار، الذي كان ولا يزال العملة المهيمنة في لبنان منذ ربع قرن. ويساهم كثير من المغتربين، وخاصة في أوروبا وأمريكا الشمالية بنشاط في تنوع الصادرات اللبنانية. ففي عام 1984 تلقت الأسواق العربية 95 في المائة من الصادرات اللبنانية، ولكن بحلول عام 2001، انخفضت النسبة إلى 60 في المائة ثم إلى 52 في المائة في عام 2004. ولا بد أن تكون مساهمة المهاجرين اللبنانيين النشطة في الصناعات الغذائية والمطاعم في الدول المستقبلة قد ساعدت على ترويج المنتجات الغذائية اللبنانية.

6. مساهمة المغتربين في التنمية الاقتصادية في لبنان عبر منظمات المجتمع المدني

أنشأ بعض المغتربين جمعيات شكلوا من خلالها شبكة من رجال أعمال لبنانيين مهاجرين من أنحاء العالم، بهدف تقوية العلاقات بين القطاع الخاص اللبناني وأسواق التصدير. وقام مغتربون عبر جمعيات ومؤسسات أنشأوها في لبنان بتحديث طرق زراعة فاكهة كالتفاح والكرز والإجاص لتحسين قابليتها للتصدير، كما طوروا تربية النحل وإنتاج العسل. بالإضافة إلى ذلك، ساهمت مؤسسات أنشأها مغتربون في تطوير قطاعات التكنولوجيا عبر التعاون مع مؤسسات جامعية وعلمية في بيروت.

جيم- المجموعات العابرة للدول والتنمية الاجتماعية: لبنان نموذجاً

لم يستثمر المهاجرون اللبنانيون لغرض الربح الشخصي فقط؛ بل موّل كثيرون منهم مشاريعاً للمصلحة العامة في مجالات عديدة منها: التعليم والصحة العامة والبنية التحتية والخدمات الاجتماعية والمعالم الأثرية والتراث. وفيما يلي بعض المعلومات عن مساهمات نموذجية.

1. دور المغتربين في تعزيز التعليم والتربية والثقافة

بدأ هذا الدور قبل الاستقلال في العام 1943 وهو واضح في العديد من المجالات. وفيما يلي بعض المساهمات الرئيسية:

(أ) تأسيس مكتبة "يافت" في الجامعة الأميركية في بيروت بتمويل من عائلة يافت اللبنانية في ساو باولو؛

(ب) تأسيس "الشبكة العامليّة" من مدارس ومؤسسات اجتماعية أخرى عائدة "للجمعية العامليّة" بتمويل من مغتربين لبنانيين في غرب أفريقيا والخليج العربي هاجروا من جنوب لبنان؛

(ج) تأسيس جامعة القديس يوحنا الدمشقي الأنطاكية الأرثوذكسية – (البلمند) بتمويل من عصام فارس وفؤاد دبّاس ورفيق الحريري وغيرهم من لبنانيين مغتربين في بلدان الخليج وغيرها؛

(د) بناء وتأسيس مدارس: في كفر زينا (شمال لبنان) بتمويل من مغتربين موجودين في أستراليا، وفي ديك المحدي (المتن) بتمويل من مهاجرين موجودين في غرب أفريقيا؛

(هـ) تمويل فرع "جامعة القديس يوسف" في (كفرفالوس) في جنوب لبنان من رفيق الحريري، وهو مهاجر إلى المملكة العربية السعودية؛

(و) تمويل شبكة مراكز للتدريب في مجال تكنولوجيا المعلومات ومشاريع تربوية متنوعة في شمال لبنان من محمد الصفدي، وهو مهاجر إلى المملكة العربية السعودية؛

(ز) دعم المغترب جورج افرام، وهو مهاجر إلى المملكة العربية السعودية، لمدارس رسمية وخاصة في قضاء كسروان؛

(ح) تمويل شبكة "مدارس المبرات" جزئياً من مغتربين في أفريقيا والخليج وأمريكا؛

(ط) تمويل مدرسة "ماريا عزيز" في جزين من مغتربين في المكسيك من هذه البلدة؛

(ي) إنشاء مدارس مهنية ومعهد للتكنولوجيا في جويا قضاء صور بتمويل من المغترب علي الجمال في نيجيريا؛

(ك) إنشاء شبكة مدارس وجامعة في البقاع الغربي بتمويل من المغترب عبد الرحيم مراد في البرازيل؛

(ل) تمويل إنشاء مدرسة "الليسية الفرنسية" في "حبوش" في النبطية من مغتربين من المنطقة في البلدان الأفريقية الناطقة بالفرنسية.

هذا بالإضافة إلى توفير دعم مالي للطلاب والمؤسسات التعليمية من عدد من المغتربين (رفيق الحريري وعصام فارس وفؤاد دبّاس وإميل البستاني وميشال إدّه وأبنائه ومحمد الصفدي وجورج افرام وبيار ابو خاطر وعبد الله الزاخم وفؤاد المخزومي وغيرهم)، وتمويل مؤسسات لا زالت فاعلة مثل "الجمعية الإسلامية للتعليم العالي والمهني" التي يموّلها مغتربون في الخليج[9].

2. دعم المغتربين للقطاع الصحي

موّل مغتربون انحدروا من هذه المدينة مستشفى تل شيحا في زحلة[10]، كما موّل مغتربون لبنانيون في أمريكا مستشفى سان لويس في جونية[11]، وأنشئ مركز صحي في بكاسين (قضاء جزين)

بتمويل من هـ. غانم، وهو مهاجر من هذه القرية[12]. وتجدر الإشارة أيضاً في هذا المجال، إلى العديد من الهبات التي قدّمها مغتربون من جنوب لبنان إلى المؤسسات الطبية التابعة لمؤسسة الإمام الصدر والمجلس الإسلامي الشيعي الأعلى في جنوب لبنان وفي الضواحي الجنوبية الغربية لبيروت.

يضاف إلى ذلك الهبات المقدمة من مغتربين لبنانيين في كندا وأمريكا إلى مستشفى القديس جاورجيوس الأرثوذكسي في بيروت[13]، وتمويل رفيق الحريري لمستشفى كفرفالوس (قضاء جزين)، وإنشاء مستوصف في بجدرفل (قضاء البترون) بتمويل من ريمون ابي راشد في أواخر التسعينات، وهو مغترب مهاجر إلى الولايات المتحدة الأمريكية.

3. دور المغتربين في دعم مشروعات البنية التحتيّة الأساسية

هناك العديد من مشروعات البنية الأساسية التي تم تمويلها ودعمها من مهاجرين لبنانيين في أكثر من منطقة في لبنان، ونذكر بعضاً منها:

(أ) تمويل الشبكة الكهربائية في إبل السقي (قضاء مرجعيون) من كرم الراسي، وهو مهاجر ثريّ من هذه القرية إلى البرازيل[14]؛

(ب) تمويل بئر أرتوازي في قرية الزراريّة (قضاء صور) من حسين طعان، وهو مهاجر إلى غرب أفريقيا[15]؛

(ج) تمويل البنية التحتية الأساسية في بجدرفل (قضاء البترون)، من ريمون أبي راشد، وهو مهاجر ثري إلى الولايات المتحدة في أواخر التسعينات[16]؛

(د) تمويل بناء عدة جسور دمرتها إسرائيل في حرب تموز/يوليو – آب/أغسطس 2006 في مختلف المناطق اللبنانية: نجيب ميقاتي، مهاجر إلى الخليج وأفريقيا؛ وجورج إفرام، مهاجر إلى المملكة العربية السعودية؛ ووديع العبسي، مهاجر إلى العراق والكويت؛ ومغترب من آل الحمرا من مرجعيون، وسعد الحريري، مهاجر إلى المملكة العربية السعودية.

4. مساهمة المغتربين في بناء وتمويل مؤسسات الرعاية الاجتماعية

فيما يلي أمثلة قليلة من بين عدد كبير من الهبات من مهاجرين لبنانيين لتمويل مشاريع رعاية اجتماعية في مختلف مناطق لبنان:

(أ) بناء وتشغيل وتمويل قرية الأيتام "S.O.S" في بحرصاف (المتن) وصفاري (جزين) وبقسميا (البترون) بتمويل من ميشال الجميّل، وهو مهاجر إلى إيران[17]؛

(ب) تمويل سلسلة من جمعيات تعنى بالخدمات الاجتماعية من رفيق الحريري وجورج إفرام وغيرهم (مهاجرون إلى المملكة العربية السعودية) في العديد من المناطق اللبنانية؛

(ج) تمويل مؤسسات عدة في هذا المجال من الياس شربين، وهو مهاجر إلى أفريقيا من صور، وعمل خصوصاً على مساعدة مؤسسات من جميع الطوائف الموجودة في مدينته الأصلية؛

(د) تمويل مؤسسات عامة مختلفة في مزيارة (قضاء زغرتا) من آل الشاغوري، وهم مهاجرون إلى نيجيريا؛

(هـ) تمويل مؤسسات عامة مختلفة، بصورة رئيسية في عكار وغيرها من المناطق اللبنانية من عصام فارس (مهاجر إلى المملكة العربية السعودية والولايات المتحدة)؛

(و) تمويل مؤسسة الإمام الصدر للرعاية الاجتماعية ومؤسسات تابعة للمجلس الإسلامي الشيعي الأعلى من مهاجرين يتحدّرون من جنوب لبنان وهاجروا إلى جنوب الصحراء الأفريقية والخليج العربي والولايات المتحدة الأمريكية؛

(ز) تمويل العديد من المؤسسات في قضاء جبيل من إميل نوفل، وهو مهاجر إلى الكويت؛

(ح) تمويل العديد من مؤسسات الرعاية الاجتماعية من محمد الصفدي، وهو مهاجر إلى المملكة العربية السعودية؛

(ط) تمويل مؤسسات الرعاية الاجتماعية في قضاء البترون وأماكن أخرى في لبنان من أنطوان زهرا، وهو مهاجر إلى الإمارات العربية المتحدة؛

(ي) تمويل عدد من المؤسسات في إقليم المتن من سركيس سركيس، وهو مهاجر إلى أوروبا الشرقية.

5. مساهمات المغتربين في المحافظة على المعالم الأثرية والتراث الأثري

ترمز مثل هذه المساهمات إلى اهتمام المغتربين بقراهم ومدنهم في وطنهم الأم:

(أ) تمويل ميغيل العبد، لبناني بارز هاجر إلى المكسيك، للساعة في ساحة البرلمان في بيروت؛

(ب) تمويل نصب نعوم لبكي (رئيس مجلس نواب سابق في عام 1923–1924) في بعبدات (المتن) من مهاجرين إلى البرازيل متحدّرين من هذه القرية؛

(ج) تمويل نصب المغترب في المدخل الشرقي لبيروت من الجالية اللبنانية في المكسيك.

دال– نقل المعرفة إلى الوطن الأم عبر المهاجرين

ينبغي بذل المحاولات للاستفادة من خبرة المهاجرين اللبنانيين في التطوير الاجتماعي–الاقتصادي للبنان من خلال المغتربين اللبنانيين العائدين، وبالتالي تحويل بعض الجوانب السلبية للعولمة إلى فرص إيجابية مفيدة.

حاول لبنان، خلال العقدين الماضيين، اجتذاب بعض "الأدمغة المغتربة". كما حاولت ذلك أيضاً مؤسسات القطاع الخاص. وفيما يلي أمثلة على ذلك:

(أ) دعت كلية الطب في الجامعة الأميركية في بيروت الأطباء من أصل لبناني للتعليم والعمل في مشفاها وحاولت توسيع التعاون معهم؛

(ب) نظمت نقابة المهندسين اللبنانيين في آب/أغسطس 2001 مؤتمراً للمهندسين اللبنانيين في العالم بهدف جذب اهتمامهم لإقامة نشاطات هندسية في لبنان والعالم العربي؛

(ج) قدم برنامج الأمم المتحدة الإنمائي دعماً، ولو محدوداً، لمثل هذه المساعي من خلال برنامج: "نقل المعارف عن طريق

المغتربين" (TOKTEN)، الذي نُفذ منذ تسعينات القرن الماضي، بالتعاون مع برنامج الأمم المتحدة الإنمائي واليونسكو ومركز الدراسات اللبنانية في أكسفورد (بريطانيا). وقد أدّى البرنامج إلى عودة عدد من المغتربين للعمل بنجاح في لبنان؛

(د) بعد انتهاء حروب الآخرين في عام 1991، وعندما بدأت أنشطة إعادة الإعمار والتطوير، كان مجلس الإنماء والإعمار اللبناني بحاجة إلى موظفين تقنيين لديهم خبرة دولية. فتمّ الإعلان عن الحاجة إلى مهارات محددة في صحف ذات انتشار عالمي. ووردت مئات الطلبات من لبنانيين في أوروبا الغربية وأمريكا الشمالية وتمّ توظيف عشرات الأشخاص من ذوي الكفاءات المناسبة، وكانت النتيجة مرضية على مستوى الكفاءة والانتاج؛

(هـ) تقوم الجامعة اللبنانية الأميركية من خلال مكتبها في نيويورك، بالاتصال بالأساتذة والباحثين العاملين في الجامعات الأمريكية ومراكز البحوث في محاولة لجذبهم؛

(و) اتخذت عدّة هيئات عامة ومصارف وشركات لبنانية خطوات مماثلة في التسعينات من القرن الماضي بتوظيف لبنانيين مؤهلين يعملون في الخارج في مناصب أساسيّة؛

(ز) أنشئ و/أو طور عدد من الشركات الاستشارية والصناعية وشركات الخدمات التقنيّة العالية بالتعاون مع مهنيين وعلماء من المغتربين اللبنانيين. على سبيل المثال، في مجال التكنولوجيا الرفيعة، شركة البرمجة الإلكترونيّة التي أنشأها في بيروت نعمه طوق، وهو أخصائي كمبيوتر عائد من فرنسا، لتصدير برامج كمبيوتر إلى فرنسا، وكذلك "شركة المشاريع الإنمائية العربية" (APD)، التي أسسها بول حسين طوق؛

(ح) في أواخر الستينات والسبعينات، أسس عدد من المغتربين اللبنانيين والعرب من جنسيات أخرى شركات هندسة وكمبيوتر، وهذا نموذج يستحق دراسة معمّقة للتمكن من تعميمه؛

(ط) جرى ويجري إنشاء مستشفيات ومراكز طبية، من خلال جذب أطباء أخصائيين في مجالات طبية مختلفة مغتربين. وعلى سبيل المثال، أسس مستشفى العين والأذن أطباء لبنانيون عاملون في الولايات المتحدة وكندا وأوروبا. ولهذه المستشفيات دور كبير محليًّا وإقليميًّا، إذ أنها تجذب المرضى من العديد من البلدان العربية؛

(ي) أنشئت أيضاً شركات بالتعاون مع الجامعات والقطاع الخاص لتطوير المشاريع العلمية والتكنولوجية. في هذا الصدد، قامت جامعة القديس يوسف والجامعة اللبنانية الأميركية في بيروت، بمبادرات لاستقطاب "الأدمغة" المهاجرة. وقد بدأت هذه التجربة في القطاع العام بين عامي 1991 و1995 بالتعاون مع الحاضرة البحثية الفرنسية صوفيا انتيوبوليس. وقد فشلت التجربة، لكن كلية الهندسة في جامعة القديس يوسف أعادت الكرّة. وفي عام 2000، بدأت الحاضرة البحثية اللبنانية، مع مكوناتها من الحاضنات، تعمل تحت اسم «بيريتيك" (Berytech)، وهي الآن تتوسّع بالتعاون مع كليّة الطب في الجامعة نفسها؛

(ك) هناك قيد الإعداد حاضرة تكنولوجيّة أخرى، وذلك بالتعاون مع الهيئة اللبنانية لتشجيع الاستثمارات (IDAL) وبلدية الدامور.

هاء- أفضل الممارسات في المنطقة

تملك جميع البلدان العربية المرسلة للعمالة العربية المهاجرة، كالأردن وتونس والجمهورية العربية السورية والسودان ولبنان ومصر والمغرب، أجهزة تسعى إلى الاستفادة من جالياتها لخدمة التنمية.

ربطت مصر الهجرة بتخطيط وتنظيم توظيف قوة العمل، في الخارج والداخل على حد سواء، وكذلك لرفع كفايتها الإنتاجية، بهدف تحقيق عمالة كاملة منتجة كوسيلة وغاية للتنمية الاجتماعية-الاقتصادية، إضافة إلى توفير رعاية للمصريين في الخارج وتقوية روابطهم ببلدهم الأصلي.

أما في الأردن، فتهتم وزارة العمل بشؤون المغتربين، وذلك من خلال عقد مؤتمر سنوي يدرس أوضاعهم ومشاكلهم، كما أن للأردن سياسة تربوية تهدف إلى تشجيع التعليم الجامعي بشكل واسع، لإنتاج مهاجرين قادرين على كسب مداخيل عالية في البلاد المستقبلة، للاستفادة من تحويلاتهم في مجالات الاستهلاك والتنمية والاستثمار الاقتصادي.

والأمر مماثل بالنسبة لتونس التي تعقد مؤتمراً سنوياً يدرس مشاكل التونسيين في الخارج وسبل دمجهم في المجتمع الوطني.

أما الجمهورية العربية السورية فقد سنت قوانين لتيسير عودة المهاجرين وتشجيعهم على استثمار مدخراتهم في مشاريع التنمية.

وفي اليمن، تهتم وزارة شؤون المغتربين برعاية أمور المهاجرين وتقترح التدابير اللازمة. وتبذل الوزارة جهوداً لإشراك المهاجرين في سياسات وخطط التنمية، وتيسر استفادتهم من الخدمات والمرافق، وتحمي حقوقهم وتحافظ على هويتهم الثقافية وتوثق روابطهم بالوطن.

أما لبنان فيتميز بأنه أول من وضع سياسات وطنية معنية بالجماعات المهاجرة، وذلك منذ حوالي 70 عاماً. ولديه أجهزة حكومية ومنظمات مجتمع أهلية في لبنان والخارج تقوم بتنفيذ مشاريع اقتصادية وثقافية واجتماعية وإعلامية متنوعة. كما سنّ لبنان تشريعات لتيسير مشاركة المهاجرين اللبنانيين في الحياة الاقتصادية والسياسية والثقافية للبلاد. ويشارك المهاجرون العائدون في الحياة السياسية وقد أسسوا، أو ساهموا في تأسيس، أكثرية الأحزاب السياسية اللبنانية، كما أن هناك عدداً لا يستهان به انتخب للبرلمان، منهم من أصبحوا وزراء أو رؤساء وزارة، وتبوؤا قيادة أهم الأحزاب السياسية واحتلوا أهم المواقع في الإدارات العامة.

واو- خلاصة

لا شك أن للجماعات المهاجرة دور هام في تنمية بلدانها الأصلية اقتصادياً واجتماعياً، لأنها تمثل "مجموعة سيرورات التغيير الذهني والمجتمعي التي تمكن مجموعة بشرية ما من زيادة ناتجها الإجمالي بشكل مستدام ومعتمد على الذات". ويأتي في مقدمة النتائج الإيجابية للهجرة أنها تشكل في بعض الحالات صمام أمان للاكتظاظ السكاني في البلدان المرسلة. وعلاوة على ذلك، فإن التحويلات مصدر لتمويل استهلاك الأسر المعيشية،

والتعليم والرعاية الصحية، والمشاريع الانتاجية متفاوتة الأحجام في القطاعات الاقتصادية المختلفة، وبعض مؤسسات الخدمات الاجتماعية، والخدمات العامة. والهجرة الدولية والمهاجرون العائدون مصدر للإنفتاح على العالم الخارجي؛ ومحفز لتجديد الإطار التقني والتنظيمي للاقتصاد والمجتمع؛ ووسيط لنقل العلم والمعرفة والتكنولوجيا الحديثة إلى الدول المرسلة.

من ناحية أخرى، تؤدي الهجرة إلى حرمان اقتصادات ومجتمعات الدول المرسلة من القوة العاملة الأكثر فتوة والأكثر مبادرة فيها. كما أنها يمكن أن تساهم في إفراغ مناطق ريفية واسعة من السكان، وتؤدي إلى تراجع الزراعة فيها. أضف إلى ذلك أن الهجرة يمكن أن تساهم في تشييخ (Vieillissement, ageing) السكان، وبالتالي تشويه الهيكل العمري.

سادساً

هجرة الأدمغة والكفاءات في المشرق العربي

© MajusC00L - Fotolia.com

هجرة الأدمغة والكفاءات في المشرق العربي والتنمية (*)

(*) أعد هذا البحث السيد سلام الكواكبي.

مقدمة

تعرّف هجرة الأدمغة بأنها "تحويل عالمي للموارد التي تتخذ شكل رأس مال بشري؛ وتطال إجمالاً هجرة ذوي الكفاءات العالية من المتعلمين من الدول النامية إلى الدول المتقدمة، ويشمل هؤلاء إجمالاً، وليس حصراً، المهندسين والأطباء والعلماء وغيرهم من أصحاب الكفاءات العالية والشهادات الجامعية"[1]. وهذه الهجرة ظاهرة عالميةً تشمل البلدان الفقيرة والغنية، غير أنها عادة تكون من بلدان الجنوب النامية إلى بلدان الشمال المتقدمة، ومن البلدان الأقل تقدماً في مجموعة الدول المتقدمة إلى الدول الأكثر تقدماً التي باتت "تتبارى" فيما بينها في جذب هذا النوع الانتقائي من الهجرة.

وعلى الرغم من أن مصطلح هجرة الأدمغة ظهر بدايةً في المملكة المتحدة في مطلع الستينات من القرن الماضي لوصف هجرة ذوي المؤهلات الرفيعة والخبرات والكفاءات العلمية والصناعية إلى الولايات المتحدة الأمريكية، لكنه ينطبق اليوم على النخب العلمية والتقنية في كافة الدول العربية، وخصوصاً في الجمهورية العربية السورية. وتميل الكفاءات العلمية في الجامعات والمعاهد العلمية في المشرق العربي إلى الهجرة حيث تلقى ترحيباً ورعاية وتستثمر بشكل أفضل. وفي البدء، تكون الهجرة لإتمام التحصيل العلمي والتخصص في جامعات وبيئات علمية تعطي للعلم وللبحث العلمي مكانةً وتقدم المنح والتسهيلات للموهوبين، لتساعدهم في الانتقال إلى مرحلة العمل، حيث توظفهم الشركات ومراكز الأبحاث والمنشآت الصناعية برواتب مجزية.

ليست المشكلة الحقيقية في ترك هذه الخبرات والكفاءات مواقعها في الوطن وانتقالها إلى مؤسسات علمية متطورة في البلدان الصناعية الغربية، إذ يمكن لهذا الانتقال أن يفيد في تطور العلم ويدفع بعجلته إلى الأمام ويأتي بخبرات جديدة إلى البلاد، كما فعل المهاجرون اليابانيون والصينيون بعيد الحرب العالمية الأولى. لكن المشكلة هي أن المهاجرين لا يرغبون أو هم غير قادرين على ترك مواطنهم الجديدة والعودة إلى أوطانهم الأصلية بعد حصولهم على الخبرات العلمية والمهارات التقنية التي يمكنها النهوض بالتنمية في أوطانهم. ومن هنا، يمكن أن تشكل هذه الهجرة خسارة اقتصادية وتقنية لا يمكن تجاهل أثرها على التنمية.

وقد ساعدت العولمة على انتقال وهجرة الأدمغة المفكرة والمنتجة من دول العالم الثالث إلى الدول الغربية الصناعية من خلال تقديم العروض المالية المغرية وتسهيلات الإقامة والحصول على تأشيرات الدخول وغيرها من المغريات المحفّزة.

وتشير الإحصاءات المأخوذة من الدراسات التي قامت بها جامعة الدول العربية، ومنظمة العمل العربية، واليونسكو، والمنظمات الدولية والإقليمية الأخرى، إلى أن البلدان العربية ساهمت في ثلث هجرة الكفاءات من البلدان النامية، وأن 50 في المائة من الأطباء، و23 في المائة من المهندسين، و15 في المائة من العلماء من البلدان العربية يهاجرون، إلى أوروبا والولايات المتحدة وكندا بوجه خاص، وأن 54 في المائة من الطلاب العرب الذين يدرسون في الخارج لا يعودون إلى بلدانهم.

تبقى معالجة موضوع الهجرة من بلدان المشرق العربي بشكل عام مقيّدة وذلك للافتقار إلى معلومات وإحصائيات أساسية؛ ويبدو أن هذه تعامل على أنها من "المحرّمات" أو من أسرار الأمن القومي. ويؤدي شُح البيانات إلى تباينات تحليلية واسعة ويفسح المجال لتلاعب سياسي يهدف إلى إثبات تحليل معين.

ترجع الأدبيات المهتمة بمسألة هجرة الأدمغة والكفاءات أسبابها إلى جملة من العوامل السياسية والاقتصادية والاجتماعية والشخصية: منها انعدام قدرة الاقتصاد القومي على استيعاب أصحاب الكفاءات، وضعف المردود المادي إن استوعبوا، وعدم صلاحية الأنظمة التعليمية وعدم اتساقها مع مشاريع التنمية، وعدم الاستقرار الاجتماعي والسياسي، والمشاكل التي تعتري التجارب التنموية والتحديثية، والتعقيدات الإدارية والتنظيمية وبعض التشريعات. والأهم من ذلك، أن الافتقار إلى الحريات السياسية والعلمية والقيود على التفكير والبحث والكتابة والتأليف كلها عوامل أساسية تؤدي إلى الاغتراب وتدفع بالناس إلى الهجرة سعياً وراء الحرية والاستقرار.

بالمقابل، لدى البلدان المستقبلة ميزة التقدم العلمي والتكنولوجي في مناخ من الاستقرار، وهي تجذب أصحاب الكفاءات من البلدان المرسلة للهجرة، وتوفر لهم تقديراً مادياً ومعنوياً وهامشاً واسعاً من الحرية العامة والفردية التي تشكل مناخاً صحياً للإبداع.

يعتمد هذا البحث على القليل من المصادر المتفرقة. وإن توفرت بعض الأرقام الموثقة، فإنها ترد في تقارير عامة لا تتعلق تحديداً بالمسألة المطروحة، ولهذا استعين بالبحث الميداني وباللقاءات الشخصية. ومع إيراد بعض التحليل لحالة بلدان المشرق العربي عموماً، سيجري التركيز على الحالة السورية كنموذج. وتتشابه عوامل الهجرة في كافة البلدان المعنية، غير أن هناك بعض الاختلافات، التي ترتبط بالحروب والأزمات السياسية التي عاشتها بعض هذه الدول كل على حدة، وكذلك بالسياسات الاقتصادية المتبعة.

ففي الحالة الأردنية مثلاً، تقدر الدراسات الحديثة[2] أن هناك ما يقارب من 670 ألف أردني يعملون في الخارج، أغلبهم في دول الخليج، وغالبيتهم من أصحاب الكفاءات. وفي المرات القليلة التي يتم فيها الحديث عن تسرب الأدمغة، يكون ذلك، نظراً لسياسة "الباب المفتوح" المتبعة، في سياق معالجة مسألة البطالة بين الفئات المتعلمة. ولا شك أن المحسوبية وسياسات اقتصاد السوق الحر المعتمدة من أهم العوامل التي تدفع بالكفاءات إلى الهجرة. ومن

الأسباب الأخرى كذلك، الركود الاقتصادي وما يرافقه من ضعف القوة الشرائية وانخفاض الرواتب والأجور. وتستند سياسة الباب المفتوح إلى الاعتقاد بأن الهجرة تساعد على التعويض عن الأجور المنخفضة بتوفير فرص الحصول على رواتب أعلى في الخارج، ما يساعد بدوره في رفع دخل العائلة عبر التحويلات. وإضافة إلى ذلك، فإن تشجيع هجرة الكفاءات وسيلة سياسية للتخفيف من حدة المعارضة السياسية وإعادة إنتاج النخب.

وفي مصر، يعتقد الخبراء[3] أن هجرة أصحاب الكفاءات منها تلعب دوراً إيجابياً في عملية التنمية، ذلك أنها تعطيهم فرصة إيجاد وظائف ترضي طموحاتهم وغير متوفرة في السوق المحلية. إضافة إلى ذلك، تحول الكفاءات المهاجرة مبالغ كبيرة إلى مصر، تشكل حوالي 4 في المائة من الناتج القومي الإجمالي لمصر. وقد وقعت مصر بضع اتفاقيات ثنائية واتفاقيات دولية أخرى لتيسير عملية هجرة الكفاءات.

وفي حالة لبنان، الذي يعتبر بلد هجرة بامتياز، فإن عدداً كبيراً من مهاجريه مؤهلين تأهيلاً رفيعاً، وهذا يؤثر على البلاد ديمغرافياً واجتماعياً واقتصادياً. ولا يقيد القانون اللبناني هجرة الكفاءات، لكن لبنان يسعى من خلال برامج تعاون مع الاتحاد الأوروبي ووكالات الأمم المتحدة إلى تنظيم عملية الهجرة وتشجيع المهاجرين على العودة.

يحاول هذا البحث، وبصعوبة ملموسة، معالجة هجرة الأدمغة والكفاءات السورية. الأرقام غير موجودة، ولذا يعتمد العمل فقط على التحليل الاجتماعي والسياسي والاقتصادي. ومن هنا، فإن معالجة مسألة هجرة الكفاءات السورية يمكن أن تكون نموذجاً للتعامل مع المسألة في البلدان المشرقية المجاورة، وكذلك نموذجاً لصعوبة الحصول على بيانات في المنطقة العربية، مما يشكل عائقاً جدياً، علماً بأن التقارير الإقليمية والدولية تشير على الدوام إلى أهمية البيانات في المعالجة العلمية والمنهجية للظواهر الاجتماعية والاقتصادية والثقافية والسياسية.

ألف- حجم هجرة الأدمغة والكفاءات السورية

هجرة الأدمغة والكفاءات إحدى أبرز خصائص الهجرة السورية. وعلى الرغم من ذلك، لا تتوفر أية دراسات أو إحصائيات محلية ذات مصداقية عن حجمها ووتيرتها وعن البلدان التي تتوجه إليها. من هنا لا مفرّ من الاستنارة بالتقديرات الدولية، التي تستند إلى البيانات التي تنتجها الدول المستقبلة مستخدمة تقنيات إحصائية متطورة. ونظراً للافتقار إلى بيانات وطنية أو دولية ذات مصداقية وموثوق بها عن حجم الهجرة السورية، تتراوح التقديرات بين 20 مليون مهاجر سوري وما لا يزيد عن 10 ملايين منذ أواسط القرن التاسع عشر.

وقد قدّرت دراسة لخبراء الهجرة والتنمية في الأمم المتحدة أنه حتى عام 2000، بلغت نسبة المهاجرين السوريين ممن هم في المستوى التعليمي الثالث (الجامعي وما فوق) إلى بلدان منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي 35.1 في المائة من إجمالي المهاجرين السوريين، الذين يمثلون أقل من 1 في المائة (0.9 في المائة) من مجمل المهاجرين إلى هذه البلدان، بالمقارنة مع 31.2 في المائة من الحاصلين على تعليم ثانوي و33.8 في المائة ممن هم دون تعليم ثانوي[4]. هكذا فإن المؤهلين ومن هم في طور التأهيل يشكلون أكثر من 60 في المائة[5]، مما يتسق مع محاولات منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي والبلدان الغربية جذب العمالة المؤهلة والماهرة من أنحاء العالم.

وقدرت دراسة للبنك الدولي أنه حتى عام 2005، بلغ عدد المهاجرين السوريين الذين تلقوا تعليماً ثالثياً (الجامعي وما فوق) وأتموا مراحل تعليمهم في الجمهورية العربية السورية 5.2 في المائة من المجموع الكلي، الذي تقدره هذه الدراسة بـ 708 480 مهاجراً[6] أو 2.5 في المائة من إجمالي عدد سكان الجمهورية العربية السورية. وقدرت الدراسة ذاتها أن 9.5 في المائة من كافة الأطباء المتخرجين، الذين تلقوا تعليمهم الطبي في الجمهورية العربية السورية، يهاجرون سنوياً إلى بلدان منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي؛ وهذا لا يشمل الأطباء المهاجرين إلى بلدان مجلس التعاون الخليجي، ولا سيما إلى المملكة العربية السعودية. وتعكس النسبة المرتفعة للأطباء السوريين المهاجرين الزيادة في خريجي كلية الطب، منذ أن خرّجت كلية الطب في جامعة حلب وكلية الطب في جامعة تشرين الدفعة الأولى من خريجيها عام 1974. لذا من المعقول الاستنتاج أن نسبة الأطباء المهاجرين الذين تلقوا تعليمهم في الجمهورية العربية السورية هي أضعاف النسبة التي وردت في التقرير المتوسطي للهجرة. وكمثال، تبيّن مصادر الجمعية الطبية العربية الأمريكية أن عدد الأطباء السوريين في الولايات المتحدة الأمريكية يفوق 6 000 طبيب من أصل 15 ألف طبيب عربي، ويحتل الأطباء السوريون والمصريون المرتبة الأولى. كما يقدر عدد الأطباء السوريين المقيمين في ألمانيا بـ 18 ألف طبيب من أصل عدد الجالية السورية المقدر بـ 59 ألف.

باء- أسباب هجرة الكفاءات

1. الأسباب الاقتصادية

تتلخص الأسباب الاقتصادية لهجرة الكفاءات العلمية السورية بضآلة الناتج الإجمالي في الجمهورية العربية السورية وضعف النمو الاقتصادي. والواقع أن الاقتصاد السوري كغيره من اقتصادات الدول العربية غير النفطية اقتصاد نام، إذ أن ضعف بنى الإنتاج وعوامل النمو أدّيا إلى "نوع من الركود الاقتصادي وانعدام النمو أو معدلات نمو سلبية"[7]. ومعدلات النمو الاقتصادي متواضعة بالمقارنة مع ارتفاع معدلات النمو السكاني، ما يؤدي إلى مستوى دخل فردي منخفض وزيادة معدلات البطالة لعدم القدرة على توفير فرص عمل للداخلين الجدد إلى سوق العمل.

وعموماً مر الاقتصاد السوري بخمس مراحل[8] هي:

(أ) مرحلة تراكم الثروات الخاصة بعد الاستقلال. اعتمد الاقتصاد بشكل رئيسي على الأفراد الذين بادروا بالاستثمار في القطاعات الإنتاجية لتلبية حاجات السوق المحلي والتصدير للأسواق المجاورة. وقد ازدهر الاقتصاد الوطني. ونتيجة لذلك، ازداد دخل الملكية زيادة كبيرة، ما أدى إلى تراكم مزيد من الثروات في أيدي فئة اجتماعية صغيرة وإلى مداخيل وأجور منخفضة. ولعبت ضآلة دخل بعض الفئات الاجتماعية

دوراً هاماً في تراجع الاستثمار في النصف الثاني من خمسينات القرن الماضي، ما أدى بدوره إلى تباطؤ معدلات النمو الاقتصادي والصناعي، ليشكل ذلك حافزاً للتغيّرات الاقتصادية والاجتماعية في أوائل الستينات؛

(ب) التحولات الاقتصادية والاجتماعية. اعتمدت في الستينات سياسات تهتم بالفئات الاجتماعية الأقل دخلاً، وأجري إصلاح زراعي، بالترافق مع عمليات تأميم متواترة للصناعة والتجارة الخارجية أدت إلى تسرب رؤوس الأموال إلى الخارج؛

(ج) النهوض الاقتصادي العام. في السبعينات، اعتمدت الجمهورية العربية السورية التعددية الاقتصادية، ولكن مع تولي القطاع العام الدور القيادي. وهذه هي مرحلة "النبضة النفطية". فقد اكتشف النفط واستثمر وطنياً واستفادت الجمهورية العربية السورية من ارتفاع أسعار النفط الذي أدى إلى تدفق مساعدات وأموال أكبر من بلدان الخليج العربي؛

(د) مواجهة تداعيات الركود الاقتصادي العالمي والانخفاض الحاد في أسعار النفط في الثمانينات. تضاءلت المساعدات الخارجية من متوسط "1.5 مليار دولار في أواخر السبعينات وبداية الثمانينات إلى 300 مليون دولار في أواسط الثمانينات"[9]، وقد أضعف ذلك إمكانات النمو، كما أن الأزمة الاقتصادية الحادّة أضعفت الليرة السورية، وأدت إلى انخفاض حادّ في القدرة الشرائية وإلى ارتفاع في معدلات التضخّم؛

(هـ) التغيرات الاقتصادية والاجتماعية. في التسعينات، زاد إنتاج النفط الخفيف وعائدات النفط الدولية، وكذلك العائدات من تصدير النفط إلى دول الاتحاد السوفييتي السابق، وفق اتفاقية سداد ديون. وكانت هذه أيضاً مرحلة سياسة الانفتاح والإصلاحات الاقتصادية، التي اعتمدت ما بين الأعوام 1987 و1991[10]. وشملت الإصلاحات منح القطاع الخاص دوراً أكبر في الاقتصاد الوطني، وتحريراً تدريجياً للتجارة الخارجية والأسعار وتحفيز التصدير. وكان إصدار القانون رقم 10 لعام 1991 من أهم هذه الإصلاحات. فقد سعى إلى تشجيع الاستثمار المحلي والعربي والأجنبي، من خلال تقديم مجموعة من الإعفاءات والتسهيلات والاستثناءات من القيود والضوابط على الاستيراد وحركة رأس المال.

كان انخفاض الدخل الفردي وما يترتب عنه من تدنّي مستوى المعيشة لا يزال يحتل مقدمة العوامل الاقتصادية التي تدفع إلى الهجرة. فالدخل الذي يحصل عليه أصحاب الكفاءات والمهارات متدنٍّ ولا يتناسب مع مستواهم العلمي والثقافي. وهو منخفض لا بالمقارنة مع ما يمكن أن يحصلوا عليه في الدول المتقدمة فحسب، بل أيضاً بالمقارنة مع فئات أخرى في المجتمع؛ كرجال الأعمال والتجار والصناع، الذين قد تكون مداخيلهم أعلى على الرغم من تدني مستوى تحصيلهم التعليمي، الأمر الذي يؤكد أنه في كثير من الحالات لا علاقة للدخل بالإنتاج أو العمل.

في جميع دول العالم تقريباً، تتحدد الأجور عادةً بمقاييس تتناسب مع المؤهلات العلمية والفنية للفرد، في حين يوجد في الجمهورية العربية السورية عدد من مستويات الأجور المختلفة للمهندسين وللأطباء. وفي كثير من الأحيان، عند التعيين أو حتى الترقية، تلعب الاعتبارات غير الاقتصادية وغير الموضوعية دوراً كبيراً وهاماً في تحديد الأجور، دون أي اعتبار للكفاءة والمؤهلات. كما أن ارتفاع الأسعار وتكاليف المعيشة دون أن يقابل ذلك ارتفاع في الدخل، يفاقم المصاعب التي يتعرض لها المهنيون من ذوي المؤهلات الرفيعة إلى جانب الشرائح الأخرى من السكان من ذوي الدخل المحدود.

ويصبح من الضروري للأشخاص المؤهلين أن يبحثوا عن أعمال أخرى مجزية، لتأمين المتطلبات المعيشية الضرورية لأسرهم، بصرف النظر عن متطلبات البحث العلمي، مثل الكتب والمراجع والحواسيب والإنترنت والسفر. والنتيجة هي التحول بعيداً عن النشاط العلمي والتطوير.

بعد عقد من سياسة التشغيل الكامل[11] في السبعينات، وذلك بسبب التوظيف الإجباري لحملة الشهادات فور تخرجهم، زادت البطالة، وبشكل خاص بين الخريجين الجامعيين، إثر الأزمة الاقتصادية الهيكلية الثقيلة في حقبة الثمانينات، التي ألقت بثقلها على العاملين في القطاع العام خاصة. وتصاعد التضخم بمعدلات غير مسبوقة فالتهم الأجور، وقلّص استثمارات القطاع العام وجمّد تطور القطاع العام والتوظيف، ما أعاق استيعاب العمالة الجديدة الداخلة إلى سوق العمل. ويعاني الخريجون الجامعيون إلى أبعد حد من البطالة، إذ أن "48 في المائة من أصحاب المنشآت الخاصة يفضلون تشغيل عمال عاديين و21.5 في المائة يفضلون تشغيل خريجي التعليم الفني والمهني"[12]، ويعزى ذلك إلى الافتقار إلى القدرة التكنولوجية والبحث العلمي.

وقد وضع المرسوم 6 لعام 2004 حداً لالتزام الدولة بتوظيف كافة المهندسين. وتوخى المخططون أن يؤدي المرسوم إلى توليد فرص عمل للمهندسين الخريجين خارج القطاع العام، في الخدمات الاستشارية وشركات المقاولات الخاصة. إلا أن التأثير الحقيقي كان تقليص فرص العمل لخريجي الهندسة، ففكر كثيرون منهم في الهجرة بعد التخرج أو تحويل دراستهم إلى اختصاصات أخرى، مثل العلوم والاقتصاد.

وعلاوة على ذلك، فإن الإجراءات الإدارية والبيروقراطية الصارمة التي يواجهها الباحثون تولد لديهم شعوراً بالقلق وعدم الاستقرار، ما يؤدي إلى الانعزال والاضطراب الفكري والابتعاد عن البحث العلمي والتطوير.

وتشمل الكفاءات السورية المهاجرة عدداً كبيراً من العلماء والمهندسين والأطباء. ومن الواضح أن ذلك يفسر أنماط التوظيف في البلدان المتقدمة، ولكن أيضاً حقيقة أن الجمهورية العربية السورية توفد إلى هذه البلدان طلاب بعثات في مجالات الاختصاص هذه لا يعودون بعد تخرجهم أو يهاجرون بعد فترة وجيزة من عودتهم إلى الوطن.

إن أصحاب الكفاءات العلمية السورية يمثلون نخبة. فهم يسعون إلى تحقيق ذواتهم وضمان معيشتهم بشكل يكفل لهم حرية التفكير وإمكانية الإبداع. إلا أن هذا السلوك يتعارض مع "الافتراضات الأساسية للفكر الإنمائي، والذي يتعين فيه على الاستراتيجية، من الناحية النظرية على الأقل، أن تستفيد استفادة قصوى من كل العوامل التي تحكم المجتمع، وليس الفرد أو المنافع قصيرة الأجل"[13]. إن هجرة الأدمغة السورية ظاهرة ملازمة لهياكل قائمة على التخلف والتبعية.

2. الأسباب الاجتماعية

لا شك في أن قرارات الهجرة تتحكم بها اعتبارات اقتصادية وعلمية ومهنية، كما تتحكم بها أيضاً عوامل اجتماعية ونفسية، تكون أحياناً حاسمة. فالنظام الاجتماعي للدول المتقدمة، القائم على حرية الفكر والتعبير والتنفيذ يشكل قوة جذب؛ فإضافة إلى الفرص المتاحة لتحقيق مستوى معيشي لائق، والضمانات الاجتماعية والخدمات الاجتماعية واسعة النطاق، وإشباع الحاجات الإنسانية، تيسر البلدان المتقدمة المستقبلة للمهاجرين المؤهلين منح الإقامة الدائمة والجنسية، وتعطيهم شعوراً بالانتماء والمساواة. ومن الملاحظ أن القيود التي تم تشديدها مؤخراً فيما يتعلق بالدخول إلى والإقامة في أوروبا والأمريكيتين لا تنطبق على نخب معينة، من بينها الأشخاص المؤهلين تأهيلاً رفيعاً.

والزواج من البلد المستقبل عامل حاسم آخر يساهم في هجرة الكفاءات. ففي مثل هذه الحالات لا يرغب جميع أفراد العائلة في استبدال نمط الحياة التي اعتادوها بنمط حياة جديد في البلد الأصل. وحتى إذا عادت الأسرة فإن احتمال هجرتها مجدداً يظل قائماً، نظراً لصعوبة التأقلم مع الحياة في مجتمع تقليدي نسبياً.

وهناك عامل اجتماعي ونفسي آخر، وهو المدة الطويلة للخدمة الإلزامية التي تردع أولئك الذين هاجروا مبكراً أو الذين أتموا دراساتهم العليا في الخارج عن العودة إلى الوطن. وقد يسرت الحكومة بعض الإجراءات وبسطتها، لكن هذه الإجراءات تبقى غير كافية.

وسياسياً، لم تتجذر العملية الديمقراطية بعد في البلدان العربية، بما فيها الجمهورية العربية السورية. وتلعب الروابط الاجتماعية، بما فيها العشائرية والمناطقية والطائفية دوراً أساسياً في التوظيف في المواقع الهامة. ونتيجة ذلك تستبعد أعداد كبيرة من المؤهلين تأهيلاً رفيعاً عن المشاركة في رسم السياسات وجهود التحديث، ما يعزز الشعور بالغبن لديهم. وبالفعل، هناك تناقض كامن في الأنظمة السياسية المركزية بين الطابع الاحتكاري للامتيازات والافتقار إلى الوعي السياسي واحترام الحقوق من جهة، وبين مقتضيات التقدم العلمي من جهة أخرى: الديمقراطية والحريات وحفظ الحقوق.

وقد أشار البيان الختامي للمؤتمر العاشر للاتحاد البرلماني العربي، وهو منظمة عربية شبه حكومية، إلى ما يعتري البرلمانات العربية من نقص في الشرعية التمثيلية، ولاحظ "أن عدم الاستقرار السياسي والاجتماعي ومشاكل الديمقراطية العربية تؤدي في بعض الأحيان إلى شعور بعض أصحاب الخبرات بالغربة في أوطانهم، أو تضطرهم إلى الهجرة سعياً وراء ظروف أكثر حرية وأكثر استقراراً"[14].

جيم- الآثار الإيجابية لهجرة الكفاءات

من الآثار الإيجابية لهجرة الكفاءات:

(أ) المساعدة على الحد من بطالة خريجي الجامعات، والتي، وإن لم تتوفر أرقام عنها، من المؤكد أنها في تزايد، وخصوصاً نتيجة القرار الحكومي القاضي بإلغاء الالتزام بالتشغيل الكامل للمهندسين الخريجين في القطاع العام لمدة خمس سنوات. وقد فاقم النمو السكاني غير المسيطر عليه، والذي هو من أعلى المعدلات في العالم، البطالة والبطالة المقنعة، خصوصاً بين الكفاءات الرفيعة، ما دفع بالكثيرين إلى الهجرة. غير أن نسبة أصحاب الكفاءات من إجمالي القوى العاملة صغيرة. لذلك لا تؤثر هجرتهم إلا بشكل ضئيل على إجمالي البطالة، ولكن سيكون لها بالتأكيد أثر سلبي على هيكلة التعليم في الجمهورية العربية السورية.

من الواضح أن هجرة الفئات من السكان الأكثر كفاءة وتأهيلاً وخبرة تضر بجهود التنمية، وهذا بدوره يؤدي إلى تفاقم البطالة، ومع ذلك، يمكن القول إن هجرة الكفاءات في ظل الظروف الاقتصادية القائمة تخفض البطالة، ولذا قد تكون أخف الضررين.

(ب) عموماً، للهجرة فوائد اقتصادية ملموسة. فالتحويلات المادية والعينية مصدر رئيسي للحصول على العملات الصعبة، وتحسين إطار الاقتصاد الكلي (الماكرو) وميزان المدفوعات، وخفض معدلات الفقر، والمساعدة على تمويل التنمية. ويذهب البعض إلى أن التحويلات تحد من التفاوتات الناجمة عن العولمة، من منطلق أن ثلثي التحويلات في العالم يتجه إلى البلدان النامية[15]. وبصفة عامة، يمكن أن تلعب التحويلات دوراً في زيادة الإنتاج وتوفير الوظائف، إذا ما أحسن استثمارها إنتاجياً، في مناخ اقتصادي جاذب للاستثمار، بدلاً من أن تنفق على الاستهلاك. ومع ذلك، بغض النظر عن الطريقة التي تستخدم بها التحويلات، فإن أثرها يظل إيجابيا[16].

وتشير تقارير منظمة العمل الدولية أن حجم تحويلات المهاجرين مستمر في التصاعد، فخلال عقد واحد فقط (1995-2005) زادت تحويلات المهاجرين على المستوى العالمي من حوالي 102 مليار دولار إلى 232 مليار دولار، وتوجه 72 في المائة من هذه التحويلات إلى البلدان النامية[17].

وتشكل التحويلات غير الرسمية معظم تحويلات المهاجرين السوريين. ويتباين مجموع التحويلات وفق عدد من المحاور: المهاجرون المؤقتون يحولون أكثر من المهاجرين الدائمين؛ والمهاجرون ذوو المهارات يحولون أكثر، نظراً لارتفاع دخولهم؛ والمهاجرون الذين يديرون أعمالاً حرة يحولون أكثر من الذين يعملون بأجور ثابتة؛ والعمال الوافدون إلى بلدان مجلس التعاون الخليجي ولبنان والأردن يحولون مبالغ أكبر من المهاجرين إلى أمريكا وكندا وأوروبا.

وكان لإلغاء القيود على تحويلات المهاجرين في السنوات الأخيرة أثر إيجابي. فقد أدى إلى زيادة مرونة النظام المصرفي، والسماح للقطاع الخاص بالدخول في حقل المصارف، إضافة إلى توحيد سعر الصرف، وتقليص الفجوة بين السوق النظامية وغير النظامية للقطع، وتقليص كلفة التحويلات.

بالنسبة للناتج المحلي الإجمالي، التحويلات من السوريين المهاجرين بشكل مؤقت ودائم هامة جداً. ومن شأن توفير الإطار المناسب لاستثمارات رؤوس الأموال المتوسطة والكبيرة وأوعية مرنة وآمنة للمدخرات الصغيرة والمتوسطة الحجم، وكذلك تشجيع المشاريع الصغيرة والمتناهية الصغر، أن يحقق معدلاً مرتفعاً للادخار الوطني اللازم لرفع وتائر الاستثمار وتعزيز نمو الناتج المحلي الإجمالي. وبدوره، سيحقق ذلك للجميع، في حال اتباع سياسات توزيع منصفة،

منافع متساوية، في الوقت الذي يزيد من تنافسية الاقتصاد السوري. وبذلك سيكون لهجرة الكفاءات، برغم وجود آثار سلبية معينة، أثر إيجابي شامل على التنمية.

(ج) اكتساب المعرفة العلمية المتطورة وتعزيز التبادل العلمي هما أيضاً مزايا إيجابية ممكنة للهجرة. فالمعرفة والتكنولوجيا تنقل إذا ما عاد المهاجرون الذين اكتسبوا خبرة في الخارج إلى الجمهورية العربية السورية على أساس دائم. ولكن، مقارنة بالدول النامية الأخرى، معدلات عودة الكفاءات المهاجرة منخفضة، إذ ما زالت الظروف في الجمهورية العربية السورية تدفع باتجاه الهجرة بدلاً من العودة، وعادة ما تزدهر الكفاءات العلمية السورية في الخارج أكثر مما في الجمهورية العربية السورية.

دال- الآثار السلبية لهجرة الكفاءات

تهاجر نسبة كبيرة من خريجي نظام التعليم السوري، الذي كان حتى سنوات قليلة مجانياً وشمولياً. فينفق النظام التعليمي السوري مثلاً على تعليم وتدريب أطبائه بشكل مرتفع للغاية، لكن قسماً كبيراً منهم يهاجر. كما أن كليات الهندسة تخرّج مهندسين لديهم معارف قد تفوق، في الحجم وليس النوعية، ما لدى خريجين في كليات غربية؛ غير أن من يستفيد من أفضل المهندسين السوريين هو الغرب وليس الجمهورية العربية السورية. وخبرة طبيب جرّاح في صف الاختصاص السادس في الجمهورية العربية السورية قد تتفوق، بسبب الخبرة الواسعة، على خبرة كثير من الأطباء الجراحين في أماكن أخرى، وهذا ما جعل من الجرّاحين السوريين بعض أهمّ جرّاحي العالم. لكن السوريين يذهبون للعلاج الطبي في الخارج؛ فمثلاً، في عام 2004، يقدر أن 5200 مريض ذهبوا إلى الأردن[18]. ولا يكمن السبب في عدم كفاءة الأطباء السوريين، بل في المشكلة المؤسسية المتمثلة بغياب النظام الطبي.

"هجرة الأدمغة" للبلد المرسل هي "كسب أدمغة" للبلد المستقبل. فالبلدان العربية تنفق الموارد البشرية والمالية على التعليم والتدريب، لتحصل على مخرجاتهما البلدان الغربية مجاناً. والنتيجة هي ضعف وتدهور الإنتاج والبحث العلمي في البلدان العربية. وفي هذا العصر، عصر اقتصاد المعرفة، تكون النتيجة مردوداً اقتصادياً للبلدان المستقبلة وخسارة صافية للبلدان المرسلة؛ خاصة وأن التقانات المتقدمة والاختراعات من المواهب المهاجرة تصبح "ملكية فكرية" للأخيرة. وتسهم هذه الدينامية في توسيع الهوة المعرفية والتقانية بين البلدان الغنية والبلدان الفقيرة. وتعتبر منظمة اليونسكو أن هجرة الأدمغة نوع شاذ من أنواع التبادل العلمي بين الدول، إذ أن التدفق في اتجاه واحد، يأخذ شكل نقل عكسي للتكنولوجيا، لأن العنصر البشري هو أحد أهم عناصر الإنتاج. ومع ازدياد معدلات هجرة الأدمغة العربية إلى الغرب، يزداد اعتماد غالبية البلدان العربية على الغرب في ميادين مختلفة بكلفة اقتصادية مرتفعة، ومبالغ فيها في كثير الأحيان. وبعبارة أخرى فإن البلدان العربية تتحمل خسارة مزدوجة: تخسر ما أنفقته من أموال وجهود في تعليم وإعداد الكفاءات العربية المهاجرة؛ ولمواجهة النقص، تستورد كفاءات غربية بتكلفة كبيرة[19].

وتخرب هجرة الكفاءات العلمية قوى الانتاج في الاقتصاد الوطني وتزيد التوترات في سوق قوة العمل الرفيعة المستوى، وذلك يؤثر بدوره على مستويات الأجور. ولا يمكن التعويض عن هذا الاقتطاع بالتحويلات النقدية من هجرة العمل الاعتيادية. ومن الواضح أنه بقدر ما يكون مستوى كفاءة القوى العاملة مرتفعاً بقدر ما تكون خسارة الاقتصاد الوطني كبيرة.

بالإضافة إلى ذلك، تضر هجرة الكفاءات بالقدرات التنافسية للاقتصاد السوري بإضعاف إنتاجية عوامل الإنتاج. يميز الاقتصاديون عادةً بين النمو الكمي عبر توسيع مدخلات الإنتاج والنمو النوعي الذي يعود إلى زيادة إنتاجية عوامل الانتاج. ويعزى أكثر من 70 في المائة من النمو الاقتصادي في البلدان المتقدمة إلى الأخيرة. ونوعية الكفاءة الداخلية والخارجية لرأس المال البشري هي المصدر الأساسي للإنتاجية، التي تنتج من القيمة المضافة التي تأتي بها المعرفة وتشكل أساس اقتصاد المعرفة في العالم[20]. وهذا هو الجوهر في العلاقة مابين الأدمغة والكفاءات وبين الإنتاجية النوعية لمجمل عوامل الإنتاج في الاقتصاد العالمي.

لقد أضاعت الجمهورية العربية السورية في السبعينات فرصةً فريدةً لتوطين التقانة بواسطة الهندسة العكسية، على غرار نجاح اقتصادات "النمور" الآسيوية والهند والبرازيل وآيرلندا. فبسبب انعدام الاستثمار الأمثل للكفاءات والعقول وارتفاع وتيرة هجرتهما، كان الاستثمار في التجديد التكنولوجي متواضعاً، منحدراً أحياناً إلى ما يتراوح ما بين نصف وثلث الطاقة الإنتاجية الكامنة. وبرغم التقدم النسبي الذي أحرزه الاقتصاد السوري في السنوات الأخيرة، كما يستدل من مؤشرات التنافسية المختلفة، إلا أن التركيبة التعليمية للعمالة السورية تدهورت. فقد أشار مسح العمل لعام 2005 أن أكثر من ثلاثة أخماس القوى العاملة أمي، وأن نسبة 6.8 في المائة من حملة الإجازة الجامعية إلى إجمالي القوة العاملة منخفضة جداً. ووفق المؤشرات الرئيسة لتنافسية الاقتصاد السوري (2006-2007)، تراجع ترتيب التدريب والتعليم العالي من 96 في العام 2006 إلى 104 في العام 2007. وكذلك وفق مؤشر هجرة الكفاءات، تراجع الاقتصاد السوري بوتيرة سريعة من المرتبة 86 إلى المرتبة 112 عام 2007[21].

وتشتد الآثار السلبية لهجرة الأدمغة والكفاءات في البلدان التي تعاني ندرة الناس المؤهلين تأهيلاً رفيعاً، ومن بينها البلدان العربية. والفجوة العلمية بين البلدان العربية والبلدان المتقدمة في تخصصات مثل الهندسة والطب والفيزياء آخذة في الاتساع. ولا يزيد عدد العلماء والمهندسين العرب الذين يعملون في البحث العلمي على 371 عالماً ومهندساً لكل مليون من السكان، بالمقارنة مع 979 للعالم بأكمله[22]، و700 3 للولايات المتحدة، و000 6 لليابان، و600 5 لبريطانيا، بينما تقدر النسبة المقبولة المعتمدة لتفجير الطاقات الخلاقة بـ 500 1[23]. وبالإضافة إلى ذلك، تتفاقم الندرة بارتفاع وتيرة الهجرة الخارجة. وبينما تشير بعض تقارير جامعة الدول العربية إلى هجرة أكثر من 15 في المائة من خريجي الجامعات والمعاهد العليا العربية من ذوي الاختصاصات الدقيقة سنوياً إلى بلدان الشمال، تقدر تقارير دولية أخرى النسبة بما لا يقل عن 20 في المائة[24]، ويقدر مجموع العلماء العرب في الخارج بـ 282 090 1 بالمقارنة مع 815 717 للصين و484 050 1 للهند، على الرغم من أن عدد سكان كل من الدولتين الأخيرتين يزيد بمعدل 4 أضعاف عدد السكان في العالم العربي بأجمعه.

هاء- إمكانيات استقطاب الأدمغة والكفاءات المهاجرة

على الرغم من تسارع وتيرة العولمة، وتشابك الأسواق وانفتاحها في سياق أكبر عملية في التاريخ لتحرير التجارة العالمية، فرضت قيود مشددة على عملية نقل التقانة ضمن قوانين حماية الملكية الفكرية التي باتت من أبرز قوانين منظمة التجارة العالمية. وبالفعل فإن حماية الملكية الفكرية باتت الوجه الآخر لعملية انفتاح الأسواق وتحرير التجارة في إطار عملية العولمة. وقد كيفت الجمهورية العربية السورية، كما كل دول منظمة التجارة العالمية أو الساعية للانضمام إليها، قوانينها الوطنية مع اتفاقية حماية الملكية الفكرية، ونتيجة لذلك، هناك حاجة لوضع سياسة واضحة تجاه جذب الأدمغة والكفاءات السورية الموجودة أو المهاجرة على حد سواء. وتجدر الاستفادة من الوسائل غير التقليدية في جذب الخبرة المهاجرة، بواسطة استخدام ما تتيحه ثورة الاتصالات الحديثة. وقد زادت جهود البلدان المتقدمة، كما البلدان النامية، في اجتذاب الأدمغة والكفاءات، والحدّ من هجرتها مع تزايد التشابك التجاري والاقتصادي العالمي. وما يتطلب هو توفر منظومة علمية متطورة للبحث العلمي والابتكار تسمح باستثمار كفاءات المغتربين واستخدامها في إعادة إنتاج البحث العلمي وتطويره وربط مدخلاته ومخرجاته مع عملية التنمية، ورفع معدل الإنفاق على البحث العلمي بما لا يقل عن 1 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي، وهي النسبة الحرجة الموصى بها عالمياً.

وكما تقول الباحثة غيتا حوراني[25]، بينما تسعى الدول المتطورة إلى اجتذاب الأدمغة من الدول الأخرى، تحشد الدول المتقدمة جهودها للمحافظة على أدمغتها وعلى وضع حوافز لثنيها عن الهجرة. ففي بريطانيا مثلاً قامت الحكومة باستيراد التكنولوجيا من الولايات المتحدة لتحفيز علمائها على البقاء. أما الصين فتجبر أصحاب الإجازات الجامعية على العمل مدة خمس سنوات كحد أدنى في البلاد أو "افتداء" شهاداتهم بدفع 6 000 دولار. وأقرّ المجلس الأوروبي زيادة مخصصات الأبحاث إلى 3 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي، وذلك للحيلولة دون هجرة الأدمغة الأوروبية واستعادة المهاجرين إلى بلدان أخرى، من بينها الولايات المتحدة الأمريكية. أما الهند، التي فقدت الآلاف من أدمغتها إلى العالم المتقدم، فقد أنشأت وزارة لشؤون الهنود المقيمين في الخارج، بهدف التواصل مع المهاجرين وتيسير مشاركتهم على نطاق واسع في الحياة الاقتصادية للبلاد، ومساعدة العائدين منهم على تأدية الإجراءات الإدارية. وقد عاد كثير من المهاجرين الهنود ومعهم مليارات الدولارات، يستقطبهم أيضاً وضع اقتصادي مزدهر وبيئة مضيافة للاستثمار والأعمال. وقد شرعت بعض البلدان النامية أيضاً في اتباع سياسات تهدف إلى الحدّ من هجرة الكفاءات العالية. وسينجم عن ذلك منافسة حادة لاستقطاب هذه الكفاءات.

ويمكن القول في ضوء مقارنة التجارب إن برامج ومشاريع نقل المعرفة والخبرة عن طريق الخبراء المغتربين أبرز أشكال الاستقطاب المتطورة غير التقليدية. وقد غيّر نجاح مثل هذه البرامج مفهوم "هجرة الأدمغة"، فلم يعد ينظر إليها على أنها خسارة صافية للبلد المرسل، بل بدلاً من ذلك كربح صاف. وتستطيع الجمهورية العربية السورية الاستفادة بشكل كبير من مثل هذه البرامج.

ويدعم كل من برنامج الأمم المتحدة الإنمائي واليونسكو وبعض مراكز البحوث في الجامعات الغربية برنامجاً لنقل المعرفة المتعلقة بالتقانات العليا المرتبطة باقتصاد المعرفة عبر الكفاءات الوطنية المهاجرة. وقد استفاد من هذا البرنامج كل من مصر ولبنان وفلسطين وبعض بلدان المغرب العربي. فمنذ عام 2005، حضر إلى الأراضي الفلسطينية المحتلة عن طريق هذا البرنامج أكثر من 234 خبير فلسطيني من ذوي الكفاءات الرفيعة عملوا في مجالات العلوم والزراعة والصحة، بمساعدة من باليستا PALISTA، شبكة العلماء والتكنولوجيين الفلسطينيين في الشتات. ويهدف مشروع باليستا الذي انطلق في العام 1998، إلى توظيف المعرفة العلمية والتكنولوجية للفلسطينيين في الشتات في التطوير الاقتصادي والاجتماعي في فلسطين. وتتضمن الشبكة قاعدة بيانات عن علماء ومهندسين ومهنيين فلسطينيين في الشتات؛ وتجري نقاشات مع المشتركين عبر الإنترنت[26]. وقد تمكنت الشبكة من إقامة روابط مع المنظمات الأهلية الناشطة في مجال التنمية الزراعية، وساهمت في تحسين نوعية البذور والمحاصيل؛ ومكافحة الآفات بطرق مبتكرة وأقل كلفةً؛ واستخدام وسائل الري الحديثة للتخفيف من ندرة المياه في فلسطين؛ وبناء قدرات المزارعين.

وفي لبنان، تعقد جمعية المهندسين اللبنانيين مؤتمراً موسعاً للمهندسين اللبنانيين في الخارج للاستفادة من خبراتهم في تخطيط إعادة الإعمار. وتدعو كلية الطب في الجامعة الأميركية في بيروت الأطباء اللبنانيين المغتربين للتدريس والعمل في مشفاها. وتبذل الكليات الأخرى جهوداً مماثلة. وقد نجحت جهود التنسيق مع برنامج الأمم المتحدة الإنمائي وبعض الجامعات الغربية. فقد عادت كفاءات مغتربة متنوعة الخبرات إلى الوطن. ومن خلال الاستعانة بالخبرات اللبنانية في الخارج، طوّر عدد من المشاريع الصناعية الكبيرة، من بينها إنتاج البرمجيات وتصديرها، إلى فرنسا بشكل خاص[27].

وكافة البلدان العربية التي لديها برامج نقل للمعرفة والخبرة عن طريق المغتربين هي بلدان مرسلة للهجرة ونسبة الكفاءات الرفيعة بين مهاجريها عالية. ويلاحظ أن الجمهورية العربية السورية هي البلد العربي الوحيد الذي لا يزال يفتقد إلى مثل هذا النوع من البرامج.

وقد جرت محاولة من بعض الكفاءات السورية المغتربة لتشكيل شبكة تفاعلية بين الكفاءات السورية المغتربة، هي "شبكة العلماء والتقانيين والمبتكرين السوريين في المغترب – نوستيا"، كمنظمة غير حكومية. وقد عقدت الشبكة، التي تهدف إلى دعم استخدام التقانات العلمية المتقدمة في الجمهورية العربية السورية من خلال نقل معرفة المهارات السورية المغتربة، مؤتمرها الأول في العام 2001 بمشاركة 50 كفاءة مغتربة وعدد مماثل من الخبراء من داخل الجمهورية العربية السورية. وقد حظيت الشبكة برعايةً قوية من المدرسة العربية للعلوم والتكنولوجيا، ومن الجمعية السورية للمعلوماتية، ومن المدرسة العليا للاتصالات في فرنسا، وطورت أفكاراً للعمل في قطاعات الطاقة والمياه والمعلوماتية. لكن العراقيل المؤسسية الكبيرة التي واجهتها حالت دون أن يتخطى نشاطها تنظيم مؤتمر علمي دولي لتقانة المعلومات والاتصالات (ICTTAD) كل عامين، عقد حتى الآن ثلاث مرات (2004 و2006 و2008). ولم تتمكن الشبكة من المساهمة الكبيرة في الخطط والسياسات التنموية الوطنية، واقتصر عملها الفعلي على جهود فردية قليلة، بدلاً من أن يكون مؤسسياً.

وبالنسبة إلى التجارب العالمية، هناك نموذجان من منطقتين مختلفتين في العالم، كوريا الجنوبية وكولومبيا. ويهدف النموذج الكوري الجنوبي إلى تحفيز عودة الكفاءات المهاجرة عن طريق توفير الظروف المادية والمعنوية والقانونية في البلاد، بينما يسعى النموذج الكولومبي إلى الاستفادة من مهارات المهاجرين عن طريق تأسيس شبكة للباحثين في إطار برنامج لنقل المعرفة بواسطة المهاجرين[28].

واو- خلاصة

لم تتلقَّ قضايا هجرة الكفاءات الاهتمام المطلوب من المسؤولين عن التنمية والتطوير في الجمهورية العربية السورية. فالبيانات المتعلقة بنمط هذه الهجرة غير متوفرة تماماً.

ويشكل انخفاض المستوى المعيشي وضعف الحوافز المادية للكفاءات العلمية السورية، وخاصة لأساتذة الجامعات، أحد أهم أسباب تدهور البنية العلمية في الجمهورية العربية السورية، وعاملاً هاماً لهجرة أكثر هذه الكفاءات إلى الخارج. وتشكل المعوقات الإدارية، والإجراءات البيروقراطية، والترقيات غير المنصفة، وخصوصاً في الجامعات السورية، سبباً رئيسياً للهجرة، إضافة إلى أنه ليس لدى صانعي القرار وأصحاب القطاعات الإنتاجية قناعة بجدوى البحث العلمي، ما خلق فجوة كبيرة بين مخرجات البحث العلمي القاصر في الجامعات واحتياجات سوق العمل. وقد تكبد المجتمع السوري بهجرة الكفاءات العلمية السورية خسارة تمثلت في التكلفة الاقتصادية لتعليم وتدريب هذه الكفاءات، وكذلك أيضاً بالتكلفة الاقتصادية والاجتماعية لاستقدام خبراء وتقنيين أجانب.

وبالإضافة إلى العامل الاقتصادي، هناك أسباب أخرى لهجرة الأدمغة والكفاءات من الجمهورية العربية السورية، وهي: ضعف البيئة المؤسسية، وتدني نسبة الإنفاق العام على البحث العلمي، وغياب البحث العلمي والابتكار، وعدم تناسب المستويات العلمية والمعرفية للكفاءات السورية مع مستويات التطور التقني والاقتصادي في الجمهورية العربية السورية، والتقليل من قيمة الكفاءات بالمقارنة مع التقدير الممنوح للبيروقراطية، وتفضيل الولاء على الكفاءة في التوظيف والترقية، وتعيين أصحاب الكفاءات في أماكن لا تتناسب مع مؤهلاتهم، وتدني المداخيل، ومشاكل فكرية ونفسية صعبة، واتباع الدول المستقبلة سياسات هجرة انتقائية تعطي أفضلية للمتعلمين وقوة العمل الماهرة.

إن آثار هجرة الأدمغة والكفاءات عموماً مختلطة. ويمكن أن يكون التأثير الصافي إيجابياً، عندما يتمكن البلد المرسل من إعادة استقطاب عقوله وكفاءاته المهاجرة للمساهمة بشكل مباشر أو غير مباشر في نقل المعرفة في عصر عولمة اقتصاد المعرفة في العالم وتشابك الأسواق المفتوحة والتنافسية، بينما يكون التأثير الصافي سلبياً في البلدان التي تتبع سياسات تحرير اقتصادي عامة، وتحرير تجاري بشكل خاص، تفرض عليها مواجهة تحديات معقدة في سوق بات أكثر عولمة من أي وقت مضى.

ولا زال الأثر الصافي لهجرة الأدمغة والكفاءات السورية سلبياً. ويمكن القول بصفة عامة إن الأثر السلبي لهجرة الأدمغة والكفاءات على مخزون أي بلد من رأس المال المعرفي والبشري يكون واضحاً وكبيراً حين تكون نسبة خريجي التعليم التقني والعالي، ولا سيما في اختصاصات العلوم الدقيقة، متدنية أو متوسطة، كما في حالة الجمهورية العربية السورية، بينما يكون الأثر الصافي السلبي في المقابل أقل أهمية حين تكون تلك النسبة مرتفعةً، كما في الهند والصين مثلاً.

وقد شكل تعدد مظاهر الخلل الاجتماعي والاقتصادي والعلمي، وحتى السياسي، عائقاً مؤثراً أمام البرامج التنموية المقترحة، إذ تم استبعاد الكفاءات العلمية والتكنولوجية عن وضع هذه البرامج ومن ثم تنفيذها. فتدنت نتيجة ذلك إنتاجيتها بحدة، ولم يكن أمامها سوى خيار "الهجرة"، أو "التهجير" بالمعنى الأصح.

وتشكل دراسة الظواهر والأسباب التي تساهم في هجرة الكفاءات بداية جيدة لوضع إستراتيجية فعالة لإعادة صياغة الهيكلية البنيوية للمؤسسات المتنوعة والمختلفة في المجتمع لتلعب دوراً فعالاً في عملية التنمية على مختلف الصعد. والإرادة السياسية هي الأساس في بلورة سياسات واستراتيجيات "استقطابية" للحلول مكان السياسات "الإبعادية". كذلك من الضروري أن تتخلى الأدبيات المتخصصة عن الحديث عن دور الآخر الغربي في إفقار مجتمعاتنا، والتوجه إلى التركيز على دور السياسات الاقتصادية والاجتماعية والعلمية للبلد ذاته في عملية "التهجير".

الاستنتاجات

1. لدى بلدان الإسكوا مشكلة أساسية فيما يتعلق ببيانات الهجرة وتعاريفها، وكذلك في تصنيف المهاجرين حسب السن، والمهنة، والتحصيل العلمي، والمهارات والخبرات، سواء كان ذلك بالنسبة للدول المرسلة أو الدول المستقبلة للهجرة.
2. لا تزال الروابط بين المهاجرين وبلدانهم الأصلية أضعف مما يجب في المجالات كافة، وعلى الأخص للمهاجرين إلى خارج منطقة الإسكوا.
3. هناك ضعف في التنسيق والتعاون بين بلدان الإسكوا المرسلة والمستقبلة للهجرة فيما يتعلق بقضايا الهجرة. وتبقى الاتفاقيات المبرمة بينها، إن وجدت، غير منفذة كما يجب وذلك في غياب أطر واضحة للحوار بين هذه البلدان بما يضمن الفائدة القصوى لجميع الاطراف.
4. تشكل الهجرة في بعض الأحيان صمام أمان في مواجهة مشكلة البطالة. وفي أحيان أخرى يؤخذ عليها أنها تحرم الدول المرسلة من بعض الكفاءات في مهن وتخصصات معينة. غير أن الأدبيات الحديثة في الهجرة الدولية تنظر إلى الهجرة على أنها وسيلة للانفتاح على العالم الخارجي، وحافز على التجديد والإبداع والابتكار وعلى نقل التقانات الحديثة والخبرات إلى الدول المرسلة في حالة عودة المهاجرين إلى بلدانهم الأصلية، وبالأخص إذا توافرت سياسات وبرامج لإعادة استيعابهم.
5. تشكل التحويلات المالية، الرسمية وغير الرسمية، من المهاجرين إلى بلدانهم الأصلية مصدراً مهماً من مصادر الدخل القومي وتعزز موازين المدفوعات. ولكن يؤخذ عليها أيضاً أنها تتجه في الأغلب إلى تمويل الانفاق الاستهلاكي، ولا يتوجه منها إلى النشاط الانتاجي والاستثماري إلا القليل.
6. لم تعمد العديد من البلدان، المرسلة والمستقبلة، إلى إدماج الهجرة في التنمية كي تجنى الفوائد القصوى منها.

التوصيات

1. إنشاء مرصد وطني للهجرة، يكون من مهماته الأساسية بناء نظام معلومات متكامل لشؤون الهجرة كافة، بما في ذلك قواعد البيانات المتعلقة بالهجرة الخارجة والوافدة، الشرعية منها وغير الشرعية، وتصنيفها حسب الخصائص الديمغرافية والاجتماعية والاقتصادية، وكذلك بناء قواعد البيانات المختصة بالتشريعات والقوانين والإجراءات التي تنظم شؤون المهاجرين ومصالحهم. ويمكن أن يوطن المرصد في وزارة المغتربين أو وزارة العمل، أو بإنشاء مؤسسة منفصلة، حسب المقتضى. وينبغي أن يدعم بالتشريعات اللازمة لضمان تعاون جميع الجهات ذات العلاقة، مثل وزارات الداخلية ومؤسسات الضمان الاجتماعي ومؤسسات المجتمع المدني، وغيرها من الجهات المعنية.
2. تعزيز دور الجهاز المركزي للإحصاء في كل دولة عضو لتمكينها من توفير جميع البيانات والإحصاءات المتعلقة باهتمامات المرصد وسياسات الهجرة والتنمية.
3. وضع سياسات من شأنها ربط الهجرة بالتنمية من خلال إدماج الأبعاد التنموية للهجرة في الأهداف الاستراتيجية لخطط التنمية، مثل استراتيجية مكافحة الفقر والبطالة وتطوير قوة العمل، . . .الخ، ويمكن لوزارة التخطيط والتعاون الدولي أن تكون الجهة المناسبة لتنسيق هذه الجهود.
4. العمل على وضع سياسات تعمل على ربط الهجرة بالتنمية، من خلال تعزيز الروابط بين المهاجرين وأوطانهم، ومأسسة هذه الروابط لتحقيق الفائدة القصوى المكنة من الهجرة، عن طريق إدماج الهجرة والتنمية. ويمكن لوزارة شؤون المغتربين أو وزارة العمل النهوض بهذه المهمة، بالتعاون مع جميع الجهات ذات العلاقة.
5. تنظيم عمليات تحويل الأموال من المهاجرين إلى أوطانهم وتيسيرها من خلال القنوات الرسمية لتعظيم الفائدة من هذه التدفقات وضبط أحجامها وحركتها وتوجيهها إلى القنوات الاستثمارية ما أمكن. وفي هذا الشأن يمكن لوزارة المالية بالتعاون مع البنك المركزي والقطاع المصرفي أن تلعب دوراً مهماً، وكذلك الأمر بالنسبة لمؤسسات تشجيع الاستثمار في الأقطار المختلفة.
6. إطلاق مبادرات لتعزيز الحوار الإقليمي بين البلدان الأعضاء لضمان تفعيل الاتفاقيات القائمة، والعمل على عقد المزيد من الاتفاقيات الثنائية والمتعددة الأطراف بين الدول المرسلة والدول المستقبلة لتنظيم تدفقات الهجرة بينها؛ لتحقيق مصالح جميع الأطراف بصورة متوازنة تعظم منافع الهجرة وتقلل سلبياتها، وتجعلها عنصراً أساسياً من عناصر التنمية لكلا الطرفين؛ وتؤكد على حقوق الانسان الأساسية. ويمكن لمجلس التعاون الخليجي أن يأخذ زمام المبادرة على الصعيد الإقليمي في هذا الشأن.
7. إنشاء نظام معلومات إقليمي للهجرة ترعاه الإسكوا بالتعاون مع البلدان الأعضاء و/أو مراصد الهجرة في تلك البلدان.
8. أن تعمل الإسكوا على تيسير الحوار الإقليمي، أو بين المجموعات الفرعية في الإقليم، وكذلك بين البلدان الأعضاء في مجموعات أو كمجموعة مع أقاليم أخرى.
9. أن تعمل الإسكوا، من خلال تنظيم ورشات عمل إقليمية، على تعزيز القدرات الوطنية في البلدان الأعضاء لجمع المعلومات والإحصاءات المتعلقة بالهجرة، وتبويب وتصنيف وتحليل تلك المعلومات لتشكل مصدراً لدعم صنع القرار.
10. أن تقدم الإسكوا الدعم الفني للبلدان الأعضاء لمساعدتها على وضع استراتيجيات لدمج الهجرة في التنمية وتنفيذها.

الحواشي

تمهيد

(1) World Bank, Migration and Development Brief 11.
(2) UN/POP/EGM/2006/11.
(3) UN/POP/EGM/2006/09.

أولاً

(1) International Organization of Migration (IOM), 2010, Mainstreaming Migration into Development Planning: A handbook for policy-makers and practitioners.
(2) سوف تصدر المنظمة الدولية للهجرة "دليل تعريفي" للجهات المعنية بإدراج الهجرة ضمن الخطط الاستراتيجية للدول النامية.
(3) Center For Global Development (2009), Migrants Count: Five Steps Toward Better Migration Data, Report of the Commission on International Migration Data for Development Research and Policy.
(4) IOM, 2010, An Assessment of Principal Regional Collaborative Processes on Migration.
(5) لمراجعة التفاصيل والوثائق الصادرة عن "حوار ابو ظبي" يمكن مراجعة الموقع: www.colomboprocess.org وأيضاً موقع المنظمة الدولية للهجرة: www.iom.int/jahia/Jahia/policy.
(6) تقرير التنمية البشرية 2009، الأمم المتحدة، نيويورك 2009، ص 21.
(7) البنك الدولي، قاعدة بيانات التحويلات، 2010.

ثانياً

(1) لمسح شامل للقنوات المختلفة لتأثير الهجرة الدولية على التنمية وكيفية تفاعلهما انظر: Taylor, J. Edward, Joaquín Arango, Graeme Hugo, Ali Kouaouci, Douglas S. Massey, Adela Pellegrino (1996), International Migration and National Development, Population Index, Vol. 62, No. 2, pp. 181–212; and De Haas, Hein (2005), International Migration, Remittances and Development: Myths and Facts, Third World Quarterly, Vol. 26, No. 8 (2005), pp. 1269–1284.
(2) Consortium for Applied Research on International Migration (CARIM), Database (2010), Demographic and Economic Module, Webpage: http://www.carim.org/index.php?callContent=59.
(3) لم يوقع الأردن على معاهدة جنيف لعام 1951. ويعتبر الفلسطينيون المسجلون لدى مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين الفلسطينيين (الأنروا) فقط كلاجئين أما أي لاجئ من جنسيات أخرى فيعتبر زائر أو مهاجر مؤقت (Del Bel–Air, 2007).
(4) تشمل المهن الـ 16 التي حظر فيها عمل غير الأردنيين: المهن الطبية والهندسية والإدارية والمحاسبية والكتابية، وأعمال المقاسم والهواتف والاتصالات والمستودعات والبيع وقص الشعر والديكور، والمهن التعليمية بكافة تخصصاتها باستثناء التخصصات النادرة، عندما يتعذر إيجاد أردنيين، ومهن الكهرباء وبيع المحروقات فى المدن الرئيسية والميكانيك، والسواقين والحراس والمراسلين و خدم العمارات.
(5) يتضمن هذا العقد عدداً من الشروط التى تعتبر مبادرات جديرة بالذكر في هذا المجال وهي:
– يُمنع صاحب العمل من سحب جواز سفر العامل والاحتفاظ به. وهو أمر سائد فى دول أخرى وخاصة في دول الخليج حيث يتم سحب جواز سفر العمال لضمان عدم هروبهم، ويمثل هذا انتهاك واضح لحقوق الإنسان.
– ينبغي أن تدفع الأجور خلال سبعة أيام بحد أقصى من تاريخ استحقاقها، وأن يتم توقيع إيصال بذلك من كلا الطرفين.
– تحديد يوم استراحة واحد في الأسبوع، غير أن العمال في بعض الدول الأخرى مثل الإمارات العربية المتحدة لا يمنحون يوم راحة أسبوعية.
– يحدد العقد حداً أدنى لأجور عمال المنازل غير الأردنيين يعادل ما يحدد للعمالة الأردنية فى الوظائف المماثلة، وألغي التمييز بين الأجور حسب الجنسية الذي تضمنته عقود العمل فيما سبق.

(6) قبل عام 1962 كان يطلب الحصول على تصريح خروج من الأردن، وذلك للسيطرة على المهاجرين الخارجين وتلافي تشكيل مجموعات معارضة لنظام الحكم في الخارج، وذلك في أعقاب محاولة الانقلاب الذى تعرض له النظام عام 1957 وتبعه إعلان الحكم العسكري (Brand, 2007). إلا أنه، منذ عام 1962، تم التخلي عن تصريح الخروج واعتمدت سياسات الباب المفتوح للهجرة الخارجة في سياق تشجيع الحريات الشخصية.

(7) باستثناء الإمارات العربية المتحدة التي تسمح بمنح تأشيرات دخول سياحية وترانزيت، إلا أنها تمثل نسبة بسيطة جداً من الوافدين، وأكثر أنواع التأشيرات انتشاراً هما تأشيرتا الزيارة والعمل (Suter, 2005).

(8) تصدر تأشيرة بهدف الزيارة بناء على دعوة زيارة من مواطن أو مقيم بالدولة معتمدة من الجهة المختصة. ويمكن تحويلها إلى تأشيرة عمل بناءً على طلب من الكفيل (صاحب العمل) بشروط معينة (Suter, 2005).

(9) في الكويت تكون المدة شهرين من تاريخ الدخول (قرار وزاري رقم 640 لعام 1987 باللائحة التنفيذية لقانون إقامة الأجانب). وفي كل من الإمارات وقطر تكون المدة 30 يوم (قانون رقم 3 لعام 1963 لتنظيم دخول وإقامة الأجانب في قطر) تمتد إلى شهرين في الإمارات العربية المتحدة.

(10) تصل في الكويت إلى خمس سنوات (قرار وزاري رقم 630 لعام 1987)، وثلاث سنوات في الإمارات العربية المتحدة (قانون رقم 3 لعام 1963)، وسنة قابلة للتجديد في قطر (قانون رقم 3 لعام 1963). وترتبط الإقامة بالغرض منها أي بمدة عقد العمل وتنتهي بإنتهائه حتى لو كان ذلك قبل نهاية مدة الإقامة الممنوحة ما لم تحوّل إلى غرض آخر (قرار وزاري رقم 640 لعام 1987 في الكويت وقانون رقم 3 لعام 1963 في قطر ونظام العمل السعودي لعام 2006).

(11) باستثناء دبي حيث تم السماح عام 2002 للوافدين في دبي بإيجار الأملاك لمدة 99 عاماً (Suter, 2005).

(12) باستثناء دول مجلس التعاون الخليجي الأخرى حيث تنص إتفاقية مجلس التعاون على أن تمنح الدول الأعضاء بعضها البعض نفس المعاملة التي تمنحها لمواطنيها.

(13) يسمح للعمال غير الشرعيين الموجودين بمغادرة البلاد دون تعرضهم لعقوبات (في شكل غرامات أو حبس).

(14) قد أدت مثل هذه الممارسات إلى قيام العمال الوافدين بإضرابات احتجاجاً على عدم دفع رواتبهم. فمثلاً، كانت هناك إضرابات في الإمارات العربية المتحدة في آذار / مارس 2006 وتشرين الأول / أكتوبر 2007، كما كانت هناك إضرابات مماثلة في الكويت في تشرين الثاني / نوفمبر 2007 قام بها العمال الصينيون وفي نيسان / أبريل 2008 قام بها العمال البنغلاديشيون بسبب عدم دفع رواتبهم وأجورهم لفترات وصلت إلى خمس سنوات (Shah, 2009; Shamsi, 2006).

(15) بيانات مكتب المعاهدات، EUROPA، متاحة على الموقع التالي:
http://ec.europa.eu/world/agreements/prepareCreateTreatiesWorkspace/treatiesGeneralData.do?step=0&redirect=true&treatyId=2841.

(16) معاهدات الأمم المتحدة، متاحة على الموقع التالي:
http://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg__no=XVIII-12-a&chapter=18<=en.

ثالثاً

(1) تقريرالهجرة العالمية2008 ، المنظمة الدولية للهجرة.

(2) كلمة الدكتورعمرو موسى، الأمين العام لجامعة الدول العربية أمام اجتماع وزراء العرب المعنيين بالهجرة الذي عقد في القاهرة في 18 شباط/ فبراير 2008 في مقر جامعة الدول العربية.

(3) IOM, op. cit.

(4) برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، "تقرير التنمية البشرية 2009 : التغلب على الحواجز: قابلية التنقل البشري والتنمية"، الأمم المتحدة، نيويورك، 2009، ص 4 و 8.

(5) اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا (الإسكوا)، "تقرير السكان والتنمية، العدد الثالث، الهجرة الدولية والتنمية في المنطقة العربية:التحديات والفرص"، الأمم المتحدة، نيويورك، 2007.

(6) إبراهيم، مجدي عبد القادر، "زيادة الاستفادة من الكفاءات المهاجرة في جهود التنمية وطنيا وعربيا"،إدارة المغتربين العرب، جامعه الدول العربية، القاهرة، 2009.

(7) UNESCO, 1998, Report Mondial sur la science.

(8) جامعة الدول العربية ، "التقرير الإقليمي لهجرة العمل العربية 2006 "، إدارة السياسات السكانية والهجرة، القاهرة، 2006.

(9) جامعة الدول العربية ، "التقرير الإقليمي لهجرة العمل العربية: هجرة الكفاءات نزيف أم فرص"، إدارة السياسات السكانية والهجرة، القاهرة، 2008.

(10) جامعة الدول العربية، إدارة المغتربين العرب، 2008، ملف وثائقي رقم: ن 109 (03/02/08)- م (004).

(11) Siegel J. and Swanson D., editors (2004), The Methods and Materials of Demography, Second Edition, Elsevier Inc.

(12) UN International Migration Facts & Figures (2005), Factsheet.
(13) رصد سكان العالم مع التركيز على الهجرة الدولية والتنمية – تقرير الأمين العام، الأمم المتحدة.
(14) ديتو، محمد، "إدارة سياسات العمالة المهاجرة في بلدان مجلس التعاون الخليجي: مخاطر وفرص"، ورقة مقدمة إلى اجتماع الخبراء بشأن الهجرة الدولية والتنمية في المنطقة العربية: التحديات والفرص، بيروت 15–17 أيار / مايو 2006.
(15) وزارة القوى العاملة والهجرة (2004)، نظام المعلومات المتكامل لشؤون الهجرة (IMIS) في إطار التعاون بين إيطاليا ومصر، الموقع الإلكتروني:www.utlcairo.org/Arabic/progetti/11.html.
(16) ستوكورو، اندريا، " تعزيز التنمية المحلية المصرية من خلال شبكات المهاجرين في إيطاليا"، ورقة بحثية لمركز بحوث دراسات السياسة الدولية CeSPI عن مشروع نظام معلومات الهجرة المتكامل (IMIS) ، روما، أيار /مايو 2004.
(17) جامعة الدول العربية، توصيات اجتماع وزراء الدول العربية المعنيين بشؤون الهجرة والمغتربين العرب جامعة الدول العربية – القاهرة، 18 شباط/ فبراير 2008.
(18) UN Volunteers (2006),TOKTEN Channels Global Expertise Back Home.
(19) جامعة الدول العربية، إدارة المغتربين العرب (2008) ملف وثائقي رقم ن109(03/02/08)– م(004)، القاهرة .

رابعاً

(1) أدى هذا الوضع إلى اعتماد المغتربين على قنوات غير رسمية وغير نظامية لإرسال تحويلاتهم المالية، مثل مكاتب السياحة والسفر، ومكاتب الاستيراد والتصدير، التي تستطيع توفير الغطاء القانوني دون أي ملاحقة قانونية.
(2) يقصد بها في التقرير ، مصر والأردن والجمهورية العربية السورية ولبنان.
(3) محمد الخشاني، "مغاربة الخارج: الهجرة كرهان أساسي في العلاقات الاورو مغربية"، منشورات الجمعية المغربية للدراسات والبحوث حول الهجرة، الرباط، ص 143.
(4) Marwan Abi Samra, L'émigration libanaise et son impact sur l'économie et le développement, ILO, 2010.
(5) وفقاً للتقرير الاقتصادي العربي لعام 2006 الذي أصدره صندوق النقد العربي، يقدر حجم تحويلات العاملين في بلدان مجلس التعاون الخليجي بنحو 25.7 مليار دولار منها 14 ملياراً من المملكة العربية السعودية لوحدها. وبنحو 39 مليار دولار، تتصدر الولايات المتحدة الامريكية قائمة من 20 دولة في العالم مرسلة للتحويلات، تليها المملكة العربية السعودية 14 ملياراً، وسويسرا 13 ملياراً، وألمانيا 10 مليارات، ومن بين قائمة تضم 20 بلداً، كانت هناك أربعة بلدان عربية مرسلة للتحويلات؛ وهي الإمارات العربية المتحدة ولبنان والكويت وقطر، حيث تجاوزت تحويلات العمال من البلدان مجتمعة 13 مليار دولار.
(6) Mohamed Khachani 2008: Les Marocains dans les pays arabes pétroliers. Publication de l'Association Marocaine d'Etudes et de Recherches sur les Migrations. Rabat, 2008.
(7) جريدة الخبر، 24 شباط / فبراير 2007.
(8) نظراً لصعوبة تقييم هذه التحويلات، قد يكون الاختلاف كبيرا، فيقدر البعض مثل هذه التحويلات إلى لبنان بين 50 في المائة و70 في المائة من مجموع التحويلات، (Barendse et al., 2005).
(9) لدى لبنان أكبر تغطية لمراكز تحويل الأموال، إذ تستقطب 70 في المائة من مجموع التحويلات.
(10) مجلة: Développement durable du 9 mars 2010.
(11) يشير البحث إلى أن 33 في المائة من المهاجرين لم يدخروا وأن التوزيع يغطي من ادخروا.
(12) جريدة الحياة، 18 آذار / مارس 2006.
(13) أن تحويلات المهاجرين وسيلة هامة للحد من الفقر. ويقدر البنك الدولي أن زيادة قدرها 10 نقاط في الناتج المحلي من شأنها أن تقلص الفقر بحدود 1.2 في المائة. وعلى سبيل المثال، أورد تقرير "حالة السكان 2006" الصادر عن الأمم المتحدة أنّ 60 في المائة من الأسر المعيشية التي أفلتت من براثن الفقر في نيكاراغوا خلال الفترة 1998–2001 كان لديها فرد واحد على الأقل يعمل في الخارج، وأدت التحويلات المرسلة إلى السلفادور وجامايكا والأردن واليمن سنة 2000 إلى زيادة الناتج القومي الإجمالي بأكثر من 10 في المائة، فيما استطاع 1.2 مليون مغربي في السنة نفسها تخطي عتبة الفقر اعتماداً على التحويلات. جريدة الأخبار، السبت 13 أذار / مارس 2010.
(14) أنشأت الوكالة الفرنسية للتنمية منذ سنة 2007 موقعا الكترونيا مماثلاً.

خامساً

(1) هناك العديد من المصادر عن ظاهرة الهجرة ومنافعها للدول المرسلة والمستقبلة المختلفة. أنظر الى لائحة المراجع.
(2) تتضمن لائحة مراجع الفصل الخامس قائمتين بالكتب المرجعية. الأولى مراجع تتعلق بالهجرات الدولية من لبنان والبلدان العربية، والثانية مراجع عن الهجرة الدولية بشكل عام.

(3) راجع في ذلك: ايليزابيت لونغنيس، "الهجرة من كفر رمان إلى الكويت" – في الهجرة والتغيرات الاجتماعية في المشرق العربي، بيروت، مركز الدراسات والبحوث حول الشرق الأوسط المعاصر، 1986 ص 56 (بالفرنسية)؛ وكذلك: علي نور الدين، "الهجرة في عربصاليم"، أطروحة دكتوراه، جامعة القديس يوسف، كلية الآداب والعلوم الإنسانية، بيروت، 1986، ص 88؛ وأيضاً في نفس السياق: وفاء الشرتوني، "الهجرة من شرتون"، أطروحة ماجستير، معهد العلوم الاجتماعية، الجامعة اللبنانية، الرابية، 1988؛ ومن المفيد كذلك مراجعة غسان الشيخ علي، "العلاقات السياسية في أنصار– لبنان الجنوبي"، دبلوم دراسات عليا من معهد العلوم الاجتماعية، الجامعة اللبنانية، بيروت، 1983، ص 21؛ و ميشال أسمر، "هجرة أبناء بيت شباب غينيا"، أطروحة ماجستير، معهد العلوم الاجتماعية، الجامعة اللبنانية، 1984، (بالفرنسية)؛ و ميشال نانسي، " القعقور في المملكة العربية السعودية"، مقال في مجلة "حانون"، مجلة لبنانية جغرافية، العدد السابع عشر، 1982–1984، بيروت، الجامعة اللبنانية، قسم الجغرافيا، كلية الآداب والعلوم الإنسانية، (بالفرنسية).

(4) بطرس لبكي، "أموال المغتربين وإعادة إعمار لبنان"، مقال في مجلة Le Commerce du Levant، في 10 كانون الأول/ديسمبر 1984، بيروت، ص 12 (بالفرنسية).

(5) المصدر نفسه، ص 13.

(6) المصدر نفسه.

(7) انظر: ميشال اسمر، "هجرة أبناء بيت شباب إلى غينيا"، أطروحة ماجستير، معهد العلوم الاجتماعية، الجامعة اللبنانية، ص 85–86، 1981 (بالفرنسية).

(8) انظر: رياض سعادة، "التقرير السنوي حول الزراعة في لبنان"، عدة اصدارات (1975–1990)، بيروت، لبنان.

(9) راجع: بطرس لبكي، "أموال المغتربين وإعادة إعمار لبنان"، مقال في مجلة 10 ،Le Commerce du Levant كانون الأول/ ديسمبر 1984، بيروت، ص 17 (بالفرنسية)؛ و كامل مروة: "نحن في أفريقيا"، بيروت، دار المكشوف، 1989؛ وايضاً بطرس لبكي: "هجرة اللبنانيين إلى أستراليا منذ 1970"، مقال في مجلة Studi Emigrazioni، روما، المجلد 26، العدد 94، ص 270 (بالفرنسية)؛ وكذلك الجمعية الإسلامية للتعليم العالي والمهني، التقرير السنوي، 1983– 1984.

(10) راجع: جاكلين عيسى منصور، "الهجرة من زحلة"، اطروحة ماجستير في العلوم الاجتماعية، معهد العلوم الاجتماعية، الجامعة اللبنانية، 1984، ص 33.

(11) مقابلات مع الراحل المونسنيور زوين.

(12) جريدة النهار، 27 تشرين الأول / أكتوبر 1981، بيروت، لبنان.

(13) مقابلة مع سيادة النائب العام انطوني غبريال راعي كنيسة مار جاورجيوس الانطاكية الأرثوذكسية في مونتريال، آب / اغسطس 1987.

(14) زودت هذه المعلومات إلى المؤلف من البروفسور المرحوم ألبير حوراني، في اكسفورد، المملكة المتحدة.

(15) جريدة النهار، 23 نيسان /أبريل 1981، بيروت، لبنان.

(16) مقابلات اجراها المؤلف مع ريمون أبي راشد في بجدرفل عام 1993.

(17) مقابلات مع مدير قرى الاطفال SOS في بحرصاف عام 2002.

سادساً

(1) F. Docquier and H. Rapoport, The Brain Drain, Institut de Recherches Économiques et Sociales, Département des Sciences Économiques, Université Catholique de Louvain, Octobre 2006.

(2) .http://cadmus.eui.eu/dspace/handle/1814/13447

(3) .http://cadmus.eui.eu/dspace/handle/1814/13454

(4) Jean–Christophe Dumont, Immigrants From Arab Countries to the OECD: From the Past to the Future, United Nations Expert Group Meeting on International Migration and Development in the Arab Region, Population Division, Department of Economic and Social Affairs, United Nations Secretariat, Beirut, 15–17 May 2006.

(5) لا تسمح البيانات بالتمييز بين من هاجر بقصد إكمال الدراسة العليا أو الجامعية وبين من هاجر بقصد العمل. وهؤلاء يشكلون نسبة معينة لكنهم ليسوا بالضرورة النسبة الأكبر، ذلك أن بعض بلدان منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي مثل الولايات المتحدة تركز عند قبول طلبات الهجرة على استقطاب خريجي التعليم الثانوي وممن يمتلكون مهارات وخبرات لسنوات عديدة، من بينهم من تخرجوا من معاهد متوسطة أو تقنية وسيطة بين التعليم الثانوي والتعليم الجامعي.

(6) لا يطابق هذا الرقم الحجم الفعلي للمهاجرين السوريين في دول العالم، إذ أنه يركز على الهجرة إلى الأمريكيتين والبلدان الأوروبية وبلدان مجلس التعاون الخليجي.

(7) وليد النوري، "التحدي السكاني وإستراتيجية التنمية في سوريا"، من أوراق عمل المؤتمر الوطني للسكان، الذي عقد في دمشق في الفترة بين 10–12 تشرين الثاني / نوفمبر 2001، ص 20.

(8) برنامج الأمم المتحدة الإنمائي وهيئة تخطيط الدولة في الجمهورية العربية السورية، "تقرير التنمية البشرية للجمهورية العربية السورية للعام 2000"، 2000، ص 26.
(9) جريدة البعث الاقتصادي، 2001، "الإنفاق الإنمائي العام والخاص في سوريا"، العدد 138، الثلاثاء 6 شباط / فبراير 2001.
(10) نبيل سكر، "الاقتصاد السوري أين؟"، مجلة الاقتصاد الكويتي، العدد 406، تموز / يوليو 2003، ص 47.
(11) يكون التشغيل كاملاً حين لا تتعدى نسبة البطالة 3 في المائة.
(12) برنامج الأمم المتحدة الإنمائي وهيئة تخطيط الدولة في الجمهورية العربية السورية، "تقرير التنمية البشرية للجمهورية العربية السورية للعام 2000"، مرجع سبق ذكره، ص 69.
(13) أنطوان زحلان، "هجرة الكفاءات العربية"، من كتاب: السكان والتنمية في الشرق الأوسط، إشراف: اللجنة الاقتصادية لغربي آسيا، بتمويل من صندوق الأمم المتحدة للنشاطات السكانية، منشورات الأمم المتحدة، 1985، صفحة 348.
(14) البيان الختامي للمؤتمر العاشر للاتحاد البرلماني العربي، الذي عقد في الخرطوم بين 9–10 شباط / فبراير 2002، على الموقع الإلكتروني: www.arab-ipu.org/publications/communiques/conferences/conf10.html.
(15) "التقرير العربي الأول حول التشغيل والبطالة في الدول العربية: نحو سياسات وآليات فاعلة"، منظمة العمل العربية، القاهرة، تموز / يوليو 2008، ص 305.
(16) المصدر السابق، ص 303.
(17) سمير رضوان، "هجرة العمالة في القرن الحادي والعشرين"، السياسة الدولية، العدد 165، تموز/ يوليو 2006، ص 47.
(18) لمزيد من المعلومات: "التقرير الوطني الأول عن حالة السكان في سورية"، الهيئة السورية لشؤون الأسرة وهيئة تخطيط الدولة وصندوق الأمم المتحدة للسكان، دمشق، 2008، ص 179.
(19) مذكرة الأمانة العامة لجامعة الدول العربية حول جوهر الأدمغة العربية، ووضع سياسة واضحة لاستيعاب الكفاءات العربية والحدّ من هجرتها إلى الخارج، مجلة البرلمان العربي، السنة الثانية والعشرون، العدد الثاني والثمانون، كانون الأول/ ديسمبر 2001.
(20) لمزيد من المعلومات حول ذلك وقياس إنتاجية الاقتصاد السوري وفق المصدر النوعي للنمو الاقتصادي، قارن مع: "التقرير الاقتصادي لمشروع سورية 2025"، دمشق، 2007، ص 83–85 وما بعدهما.
(21) "التقرير الوطني الأول لتنافسية الاقتصاد السوري (2006–2007)"، هيئة تخطيط الدولة وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، دمشق، ص 9 و 26 و71.
(22) UNDP, Arab Human Development Report, 2003: Building Knowledge Society, New York.
(23) عبد اللطيف زرنجي، "هجرة الأدمغة العربية وأثرها على المجتمع العربي"، محاضرات الجمعية الكونية السورية.
(24) "التقرير العربي الأول حول التشغيل والبطالة في الدول العربية: نحو سياسات وآليات فاعلة"، منظمة العمل العربية، القاهرة، تموز / يوليو، 2008، ص299–300.
(25) غيتا ج. حوراني، "إدارة الثروة البشرية كمنطلق لكبح هجرة الأدمغة والكفاءات في لبنان"، مجلة الدفاع الوطني، بيروت 2007/10/1.
(26) قارن مع "السكان والتنمية في الشرق الأوسط" ، مصدر سبق ذكره، ص 31.
(27) المصدر السابق، ص 30–31.
(28) المصدر السابق، ص 30–31.

خامساً

تحويلات المهاجرين المصريين 1977–2009 (بملايين الدولارات)

1989	1988	1987	1986	1985	1984	1983	1982	1981	1980	1979	1978	1977
3 293	3 770	3 604	2 506	3 212	3 963	3 666	2 439	2 181	2 696	2 214	1 773	928
1999	**1998**	**1997**	**1996**	**1995**	**1994**	**1993**	**1992**	**1991**	**1990**			
3 235	3 370	3 697	3 107	3 226	3 672	5 664	6 104	4 054	4 284			
2009e/	**2008**	**2007**	**2006**	**2005**	**2004**	**2003**	**2002**	**2001**	**2000**			
7 800	8 694	7 656	5 330	5 017	3 341	2 961	2 893	2 911	2 852			

المصدر : World Bank staff estimates based on the International Monetary Fund's Balance of Payments Statistics Yearbook 2008 .

تحويلات المهاجرين الأردنيين 1973–2009 (بملايين الدولارات)

1979	1978	1977	1976	1975	1974	1973	1972	1971	1970
601	521	470	411	167	75	45			
1989	**1988**	**1987**	**1986**	**1985**	**1984**	**1983**	**1982**	**1981**	**1980**
627	895	938	1 184	1 022	1 237	1 110	1 082	1 033	794
1999	**1998**	**1997**	**1996**	**1995**	**1994**	**1993**	**1992**	**1991**	**1990**
1 752	1 624	1 819	1 702	1 441	1 094	1 040	844	448	499
2009e/	**2008**	**2007**	**2006**	**2005**	**2004**	**2003**	**2002**	**2001**	**2000**
3 650	3 794	3 434	2 883	2 500	2 330	2 201	2 135	2 011	1 845

المصدر : World Bank staff estimates based on the International Monetary Fund's Balance of Payments Statistics Yearbook 2008 .

تحويلات المهاجرين اللبنانيين 1990–2009 (بملايين الدولارات)

1999	1998	1997	1996	1995	1994	1993	1992	1991	1990
1 402	1 225	1 225	1 225	1 225	2 165	2 050	2 016	1 895	1 818
2009e/	**2008**	**2007**	**2006**	**2005**	**2004**	**2003**	**2002**	**2001**	**2000**
7 000	7 180	5 769	5 202	4 924	5 591	4 743	2 544	2 307	1 582

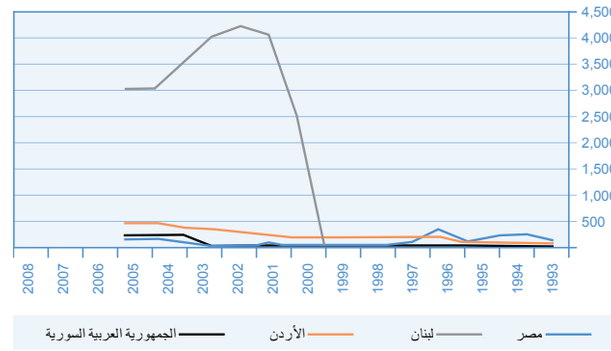
المصدر : World Bank staff estimates based on the International Monetary Fund's Balance of Payments Statistics Yearbook 2008 .

تحويلات المهاجرين السوريين 1977–2009 (بملايين الدولارات)

1989	1988	1987	1986	1985	1984	1983	1982	1981	1980	1979	1978	1977
430	360	334	323	350	321	387	411	436	774	901	636	92
1999	**1998**	**1997**	**1996**	**1995**	**1994**	**1993**	**1992**	**1991**	**1990**			
198	220	238	313	339	535	352	550	350	385			
2009e/	**2008**	**2007**	**2006**	**2005**	**2004**	**2003**	**2002**	**2001**	**2000**			
827	850	824	795	823	855	889	135	170	180			

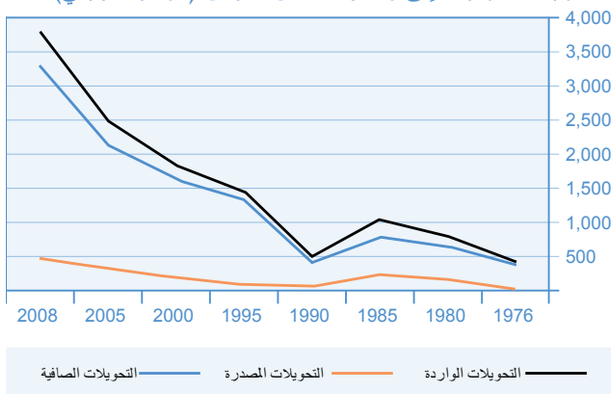
المصدر : World Bank staff estimates based on the International Monetary Fund's Balance of Payments Statistics Yearbook 2008 .

تطور تحويلات المهاجرين في البلدان الأربعة (دولار أمريكي)



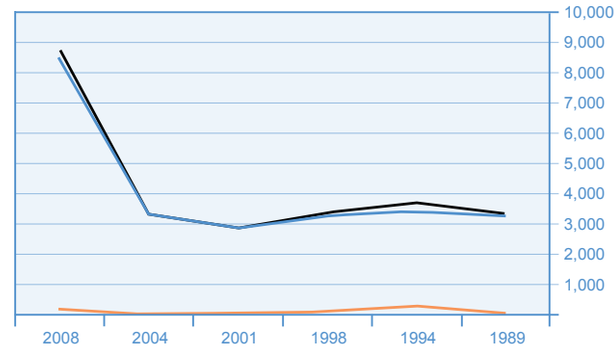
المصدر: World Bank staff estimates based on the International Monetary Fund's Balance of Payments Statistics Yearbook 2008.

التحويلات الواردة إلى والمُرسلة من الأردن (دولار أمريكي)



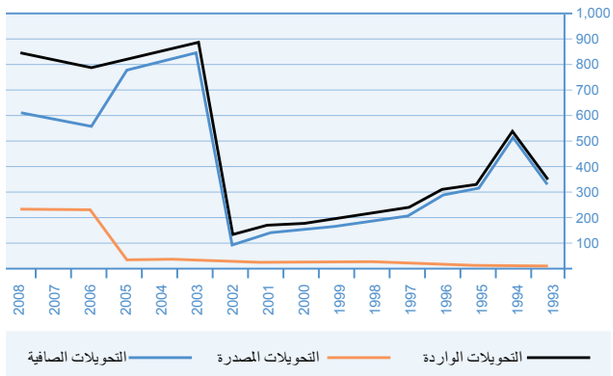
المصدر: World Bank staff estimates based on the International Monetary Fund's Balance of Payments Statistics Yearbook 2008.

التحويلات الواردة إلى والمُرسلة من مصر (دولار أمريكي)



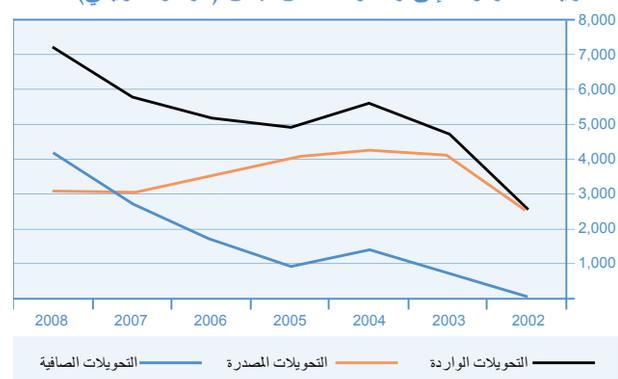
المصدر: World Bank staff estimates based on the International Monetary Fund's Balance of Payments Statistics Yearbook 2008.

التحويلات الواردة إلى والمُرسلة من الجمهورية العربية السورية (دولار أمريكي)



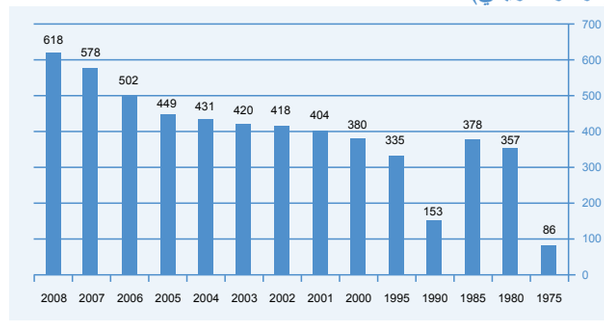
المصدر: World Bank staff estimates based on the International Monetary Fund's Balance of Payments Statistics Yearbook 2008.

التحويلات الواردة إلى والمُرسلة من لبنان (دولار أمريكي)



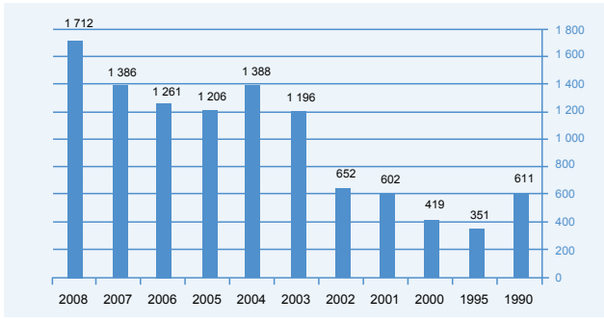
المصدر: World Bank staff estimates based on the International Monetary Fund's Balance of Payments Statistics Yearbook 2008.

نصيب الفرد من التحويلات الرسمية في الأردن 1975–2008 (دولار أمريكي)



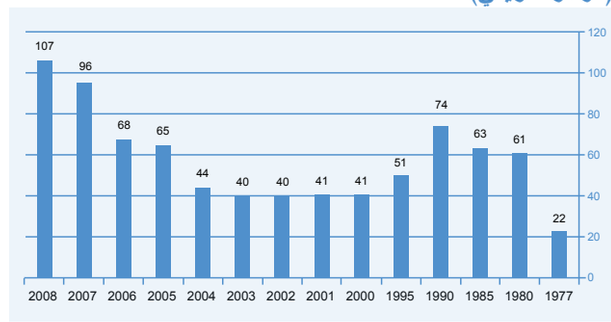
المصدر: World Bank (2008); and World Population Prospects: the 2008 Revision (Geneva and New York, United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Population Division, 2009).

نصيب الفرد من التحويلات الرسمية في لبنان 1990–2008 (دولار أمريكي)



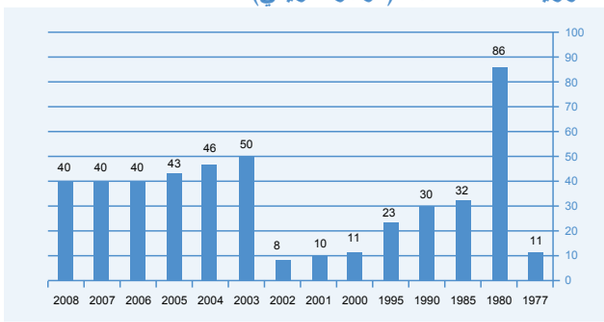
المصدر: World Bank (2008); and World Population Prospects: the 2008 Revision (Geneva and New York, United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Population Division, 2009).

نصيب الفرد من التحويلات الرسمية في مصر 1977–2008 (دولار أمريكي)



المصدر: World Bank (2008); and World Population Prospects: the 2008 Revision (Geneva and New York, United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Population Division, 2009).

نصيب الفرد من التحويلات الرسمية في الجمهورية العربية السورية 1977–2008 (دولار أمريكي)



المصدر: World Bank (2008); and World Population Prospects: the 2008 Revision (Geneva and New York, United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Population Division, 2009).

نسبة التحويلات الرسمية إلى الدين الخارجي (في المائة)

	1980	1985	1990	1995	2000	2003	2004	2005	2006	2007
الأردن	42.5	25.9	6.0	18.8	25.1	26.4	28.9	32.5	36.0	41.0
الجمهورية العربية السورية	21.8	3.2	2.2	1.6	0.8	4.6	4.5	12.6	12.2	
لبنان			102.2	41.3	16.1	25.5	25.2	22.0	21.7	23.4
مصر	14.1	8.9	13.0	9.6	9.8	10.1	10.7	16.7	18.2	25.1

المصدر: World Bank (2008); and World Population Prospects: the 2008 Revision (Geneva and New York, United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Population Division, 2009).

المراجع

أولاً

De Haas, Hein, 2005, "International Migration, Remittances and Development: Myths and Facts". *Third World Quarterly*, Vol 26:8, pps. 1269-1284.

Dumont, Jean-Christophe, 2006, *Immigrants from Arab Countries to the OECD: From the Past to the Future*. Paper presented at the United Nations Expert Group Meeting on International Migration and Development in the Arab Region, Beirut, 15-17 May 2006.

Fargues, Philippe, 2006, *International Migration in the Arab Region: Trends and Policies*. Paper presented at the United Nations Expert Group Meeting on International Migration and Development in the Arab Region, Beirut, 15-17 May 2006.

International Organization for Migration, 2010, *An Assessment of Principal Regional Consultative Processes on Migration*. Geneva: International Organization for Migration.

Taylor, J. Edward, Arango, Joaquín, Hugo, Graeme, Kouaouci, Ali, Massey, Douglas S., and Pellegrino, Adele, 1996, "International Migration and National Development". *Population Index*, Vol 62:2, pp. 181-212.

United Nations Development Programme, 2009, *Human Development Report 2009. Overcoming Barriers: Human Mobility and Development*. Geneva and New York: United Nations.

World Bank, 2009, *Migration and Development Brief 11*. Washington, D.C.: World Bank.

ثانياً

جامعة الدول العربية، "التقرير الإقليمي لهجرة العمل العربية"، ادارة سياسات السكان و الهجرة، قطاع الشؤون الاجتماعية، 2006. متاح على الموقع التالي: http//www.poplas.org.

جامعة الدول العربية، "التقرير الإقليمي لهجرة العمل العربية: هجرة العقول أم فرص"، إدارة سياسات السكان و الهجرة، قطاع الشؤون الاجتماعية، 2008. متاح على الموقع التالي: http//www.poplas.org

Adams, Richard, 2006, *Migration, Remittances, and Developmen*t: The Critical Nexus in the Middle East and North Africa, paper presented at the United Nations Expert group meeting on International Migration and Development in the Arab Region, Beirut, 15-17 May, 2006.

Al-Sawi, Ali, 2005, "Egypt: The Political and Social Dimensions of Migration", in Phillip Fargues (editor), *Mediterranean Migration Report 2005*, Cooperation project on the social integration of immigrants, migration, and the movement of persons, Florence: European University Institute.

Baldwin-Edwards, Martin, 2005, *Migration in the Middle East and Mediterranean*, paper prepared for the Policy Analysis and Research Programme of the Global Commission on International Migration.

Brand, Laurie A., 2007, *State, Citizenship, and Diaspora: The Cases of Jordan and Lebanon*, Working Paper No. 146, the Center for Comparative Immigration Studies (CCIS) University of California, San Diego, February, 2007.

Chatelard, Géraldine, 2004, *Jordan: A Refugee Haven*, Robert Schuman Center for Advanced Studies Florence: European University Institute.

Collyer, Michael, 2004, *The Development Impact of Temporary International Labour Migration on Southern Mediterranean Countries of origin: Contrasting Examples of Morocco and Egypt*, Sussex Centre for Migration Research Working Paper T6. Brighton: University of Sussex.

De Bel-Air, Françoise, 2007, *State Policies on Migration and Refugees in Jordan*, Paper presented at the conference "Migration and Refugee Movements in the Middle East and North Africa", The Forced Migration & Refugee Studies Program, The American University in Cairo, Egypt, October 23-25, 2007.

De Haas, Hein, 2005, "International Migration, Remittances and Development: Myths and Facts", *Third World Quarterly*, Vol. 26, No. 8 (2005), pp. 1269-1284.

Dito, Mohamed, 2006, *Governing Labour Migration Policies in the GCC Countries: Risks and Opportunities*, paper presented at the United Nations Expert Group meeting on International Migration and Development in the Arab Region, Beirut, 15-17 May, 2006.

Docquier, Fredric and Khalid Sekkat, 2007, *Brain Drain: What Do We Know*, Research report prepared for the Agence Française de Développement.

Economic and Social Commission for Western Asia (ESCWA), 2006, *International Migration in the Arab Region*, paper presented at the United Nations Expert Group meeting on International Migration and Development in the Arab Region, Beirut, 15-17 May, 2006.

European Union, Treaties Office Database, EUROPA, webpage, N.D., http://ec.europa.eu/world/agreements/prepareCreateTreatiesWorkspace/treatiesGeneralData.do?step=0&redirect=true&treatyId=2841.

Fargues, Phillipe, 2006, *International Migration in the Arab Region: Trends and Policies*, paper presented at the United Nations Expert Group meeting on International Migration and Development in the Arab Region, Beirut, 15-17 May, 2006.

Fargues, Phillipe, 2009, *Work, Refugee, Transit: An Emerging Pattern of Irregular Immigration South and East of the Mediterranean*, CARIM Analytic and Synthetic Notes 2009/2010.

Fergany, Nader, 2001, *Aspects of Labor Migration and Unemployment in the Arab Region*, Almishkat Center for Research, Egypt (www.almishkat.org) (Revised) February 2001.

Fix, Michael Demetrios G. Papademetriou, Jeanne Batalova, Aaron Terrazas, Serena Yi-Ying Lin, and Michelle Mittelstadt, 2009, *Migration and the Global Recession*, Washington D.C.: Migration Policy Institute.

Ghoneim, Ahmed Farouk, 2009, *Labour Migration for Decent Work, Economic Growth and Development: The Case of Egypt*, Geneva: International Labour Organization.

Girgis, Maurice, 2002, *Would nationals and Asians replace Arab workers in the GCC?*, paper presented at the Fourth Mediterranean Development Forum, Amman, October, 2002.

Global Commission on International Migration, 2005, *Migration in an interconnected World: New Directions for Action*, available at www.gcim.org.

Information and Decision Support Center, Cabinet of Prime Minister, 2007, *Egyptian Migration Policies to European Union*. Cairo: Information and Decision Support Center.

International Labour Organization (ILO), 2004, *Gender and Migration in the Arab States: The Case of Domestic Workers*. Geneva: International Labour Organization.

International Organization of Migration (IOM), 2003, *Contemporary Egyptian Migration. Cairo: International Organization for Migration*.

IOM, 2005, *IOM International Dialogue on Migration, Workshop on Migration and Development*, held from 2-3 February 2005 available at http://www.iom.int/en/know/idm/iswmd percent5F200502.shtml.

Jobbins, Michael, 2008, *Migration and Development: Poverty Reduction Strategies*, Discussion paper prepared for the Civil Society Days of the Global Forum on Migration and Development, Manila, October 2008.

Katseli, Louka, Robert Lucas and Theodora Xenogiani, 2006, *Policies for Migration and Development: A European Perspective*, OECD Development Centre, Policy Brief No. 30, France. Available at http://www.ciaonet.org/pbei/oecd/oecd052/index.html.

Khondker, Habibul Haque, 2008, *Social Change in The United Arab Emirates: Challenges of Migration and Emiratization*, Lecture delivered at the Middle East Institute, July.

League of Arab States, 2008, *Regional Report on Arab Labour: Brain Drain or Brain Gain*, Population Policies and Migration Department, Social Affairs Sector, http//www.poplas.org. Cairo: League of Arab States.

League of Arab States, 2006, *Regional Report on Arab Labour*, Population Policies and Migration Department, Social Affairs Sector, http//www.poplas.org. Cairo: League of Arab States.

Lucas, Robert E. B., 2008, *International Labor Migration in a Globalizing Economy*, Carnegie Papers, Trade, Equity and Development Program Number 92, July, 2008.

McCormick, Barry and Jackline Wahba, 2002, *Return International Migration and Geographical Inequality: The case of Egypt*, University of Southampton mimeo.

McKenzie, David and Marcin J. Sasin, 2007, *Migration, Remittances, Poverty, and Human Capital: Conceptual and empirical challenges*, World Bank Policy Research Working Paper 4272. Washington D.C.: World Bank.

Nassar, Heba, 2005, Migration, Transfers and Development in Egypt, Florence: European University.

Nassar, Heba, 2006, "The Demographic and Economic Dimension of Migration", in Phillip Fargues (editor), *The Mediterranean Migration Report 2006/2007*, Florence: European University Institute.

Newland, Kathleen and Erin Patrick, 2004 *Beyond Remittances: The Role of Diaspora in Poverty Reduction in Their Countries of Origin*, Washington D.C.: Migration Policy Institute. Available at http://www.livelihoods.org/hot_topics/docs/MPIDiaspora.doc.

Olwan, Mohamed, 2006, "The Legal Dimension of Migration", in Phillip Fargues (editor), *The Mediterranean Migration Report 2006/2007*. Florence: European University Institute.

Ozden, Çağlar, 2006, *Brain Drain in the Middle East and North Africa: The Patterns Under the Surface*, paper presented at the Expert Group Meeting on International migration and development in the Arab region: Challenges and opportunities, Beirut, Lebanon, 15-16 May, 2006.

Panagariya, Arvind, 2006, *Migration: Who Gains and Who Loses*, mimeo.

Pandya, Jemini, 2007, *When Investment is Not About Economics – Migrants making a difference in the development equation*, International Organization for Migration, Geneva. Available at http://www.iom.int/jahia/Jahia/featureArticleAF/cache/offonce?entryId=14589.

Roman, Howaida, 2006, *Emigration policy in Egypt*. Florence: European University Institute.

Shah, Nasra, 2006, *Restrictive Labour Immigration Policies in the Oil-Rich Gulf: Effectiveness and Implications for Sending Asian Countries*, paper presented at the United Nations Expert Group meeting on International Migration and Development in the Arab Region, Beirut, 15-17 May, 2006.

Shah, Nasra, 2007, *Migration to Kuwait: Trends, Pattern and Policies*, paper prepared for "The Migration and Refugee Movements in the Middle East and North Africa" conference, Forced Migration and Refugee Studies Program, The American University in Cairo, Egypt, October 23-25.

Shah, Nasra, 2008, *Recent Labour Immigration Policies in The Oil-Rich Gulf: How Effective are they Likely to Be?*, ILO Asian Regional Programme on Governance of Labour Migration, working paper No. 3, Geneva: International Labour Organization.

Shah, Nasra, 2009, *The Management of Irregular Migration and its Consequence for Development: Gulf Cooperation Council*, ILO Asian Regional Programme on Governance of Labour Migration, working paper No. 19, Geneva: International Labour Organization.

Shamsi, Maitha, 2006, *Evaluation of Labor Immigration Policies in the GCC: Lessons for the Future*, paper presented at the United Nations Expert Group meeting on International Migration and Development in the Arab Region, Beirut, 15-17 May, 2006.

Skeldon, Ron, 2005, *Globalization, Skilled Migration and Poverty Alleviation: Brain Drains in Context*, available at http://www.migrationdrc.org/publications/working_papers.html. Brighton: University of Sussex.

Suter, Brigitte, 2005, *Labour Migration in The United Arab Emirates: Field Study on Regular and Irregular Migration in Dubai*, Master Thesis presented to Malmo University, Sweden.

Taylor, J. Edward, Joaquín Arango, Graeme Hugo, Ali Kouaouci, Douglas S. Massey, Adela Pellegrino, 1996, "International Migration and National Development", *Population Index*, Vol. 62, No. 2, pp. 181-212.

United Nations, N.D., *United Nations Treaty Collection*, available at http://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=XVIII-12-a&chapter=18 =en.

United Nations, 2006, *International Migration 2006*. Geneva and New York: United Nations.

United Nations, 2009a, *Human Development Report 2009, Overcoming Barriers: Human Mobility and Development*, Geneva and New York: United Nations.

United Nations, 2009b, *International Migration and Development*. Resolution adopted by the General Assembly No. 63/225.

Wahba, Jackline, 2003, *Does international migration matter? A Study of Egyptian Return Migrants*, Paper presented at the Conference on Arab Migration in a Globalized World, by IOM and Arab League of Nations, Cairo 2-4 September, 2003.

Wahba, Jackline, 2005, *International Migration, Education and Market Failure in MENA*, Background Paper for the World Bank's MENA Regional Report on Education. Washington D.C.: World Bank.

Winckler, Onn, 1997, "Syrian Migration to the Arab Oil-Producing Countries", *Middle Eastern Studies*, Vol. 33, No. 1, pp. 107-118.

World Bank, 2008, *Migration and Remittances Fact Book 2008, Top 10* (March 2008), available at http://siteresources.worldbank.org/INTPROSPECTS/Resources/334934-1199807908806/Top10.pdf.

Yousef, Tarik M., 2005, *The Changing Role of Labour Migration in Arab Economic Integration*. Georgetown University, February.

Zohry, Ayman, 2006, *Attitudes of Egyptian Youth Towards Migration to Europe*. Cairo: International Organization for Migration.

ثالثاً

كلمة الدكتور عمرو موسى، الأمين العام لجامعة الدول العربية أمام اجتماع وزراء العرب المعنيين بالهجرة الذي عقد في القاهرة في 18 شباط / فبراير 2008 في مقر جامعه الدول العربية.

برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، "تقرير التنمية البشرية، التغلب على الحواجز: قابلية التنقل البشري والتنمية"، الأمم المتحدة، نيويورك، 2009، ص 4 و 8.

اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا (الإسكوا)، "تقرير السكان والتنمية، العدد الثالث، الهجرة الدولية والتنمية في المنطقة العربية:التحديات والفرص"، الأمم المتحدة، نيويورك، 2007.

إبراهيم، مجدي عبد القادر، "زيادة الاستفادة من الكفاءات المهاجرة في جهود التنمية وطنيا وعربيا"،إدارة المغتربين العرب، جامعة الدول العربية، القاهرة، 2009.

جامعة الدول العربية، "التقرير الإقليمي لهجرة العمل الفنية 2006"، إدارة السياسات السكانية والهجرة، القاهرة، 2006.

جامعة الدول العربية (2008a)، "التقرير الإقليمي لهجرة العمل الدولية: هجرة الكفاءات نزيف أم فرص"، إدارة السياسات السكانية والهجرة، القاهرة، 2008.

جامعة الدول العربية (2008b)، توصيات اجتماع وزراء الدول العربية المعنيين بشؤون الهجرة والمغتربين العرب، جامعة الدول العربية، القاهرة 18 شباط / فبراير 2008.

جامعة الدول العربية ، إدارة المغتربين العرب، ملف وثائقي رقم ن109(03/02/08)–م(004)، القاهرة، 2008.

ديتو، محمد، "إدارة سياسات العمالة المهاجرة في دول مجلس المهاجرة في دول مجلس التعاون الخليجي: مخاطر وفرص"، ورقة مقدمة إلي اجتماع الخبراء حول الهجرة الدولية والتنمية في المنطقة العربية: التحديات والفرص، بيروت 15–17 ايار / مايو ، 2006.

وزارة القوى العاملة والهجرة، نظام المعلومات المتكامل لشئون الهجرة في إطار التعاون بين إيطاليا ومصر، مصر، 2004، الموقع الإلكتروني: www.utlcairo.org/Arabic/progetti/11.html

ستوكورو، اندريا، "تعزيز التنمية المحلية المصرية من خلال شبكات المهاجرين في إيطاليا"، ورقة بحثية لمركز بحوث دراسات السياسة الدولية حول مشروع نظام معلومات الهجرة المتكامل، روما، 2004.

International Organization for Migration, 2008, *World Migration Report 2008: Managing Labour Mobility in the Evolving Global Economy*, Geneva: International Organization for Migration.

UNDESA, 2005, *International Migration Facts & Figures*. Available at http://www.un.org/esa/population/migration/hld/Text/Migration_factsheet.pdf

UNESCO, 1998, *Rapport Mondial sur la Science*. Paris: UNESCO

UNV, 2006, "TOKTEN Channels Global Expertise Back Home". Available at http://www.unv.org/en/what-we-do/countries/viet-nam/doc/tokten-channels-global-expertise.html

United Nations, 2006, *World population monitoring focusing on international migration and development: Report of the Secretary-General*. E/CN.9/2006/3. Geneva and New York: United Nations.

رابعاً

نصار، هبة، العمالة العائدة، مشروع معلومات سوق العمل 1998، الجهاز المركزي للتعبئة العامة والإحصاء، القاهرة، 1991.

Abi Samra, Marwan, 2010, *L'Emigration Libanaise et son Impact sur l'Economie et le Développement*. Geneva: International Labour Organization.

Adams, Jr., R., 1991, *Effects of International Remittances on Poverty, Inequality and Development in Rural Egypt, Research Report 86*. Washington, D.C.: International Food Policy Research Institute.

Al Khouri R., 2007, *Aspects of Migration and Development in Jordan*, Paper prepared for the "Migration and Refugee Movements in the Middle East and North Africa" conference, Forced Migration & Refugee Studies Program, American University in Cairo, Egypt, October 23-25, 2007.

Barendse J. et al., 2005, *Study on Improving the Efficiency of Workers' Remittances in Mediterranean Countries*, Rotterdam: European Investment Bank and ECORYS.

Bel-Air (de) Françoise, 2003, "Migrations Internationales et Politique en Jordanie", *Revue européenne des migrations internationales*, Vol 19 :3, pp. 9-41.

Collyer M., 2004, *The Development Impact of Temporary International Labour Migration on Southern Mediterranean Countries of origin: Contrasting Examples of Morocco and Egypt*, Working Paper T6, Sussex Centre for Migration Research. Brighton: University of Sussex.

Cortes R., 2007, *Remittances and Children's Rights: An Overview of Academic and Policy Literature*. New York: UNICEF.

Courbage Y., 2009, *Emigration et société dans le Liban contemporain*, Paris: INED.

El-Sakka, M.I.T., 2004 "Following the Flow of Remittances in the Middle East", in Wilson S. R. (ed.), *Beyond Small Change: Making Migrants' Remittances Count*, Inter-American Development Bank.

El-Sakka M.I.T, 2007, "Migrant Workers' Remittances and Macroeconomic Policy in Jordan", *Arab Journal of Administrative Sciences*, Vol. 14: 2, pps. .

Elbadawy A., Assaad R., 2009, *Impact of International Migration and Remittances on Child Schooling and Child Work: The Case of Egypt*, rapport dans le cadre du programme Labor migration from North Africa: Supporting Policies to Maximize Benefits for Exporting and Importing Countries (Banque mondiale et Commission européenne).

ESCWA, 2007, *International Migration and development in the Arab Region, Challenges and Opportunities*, Geneva and New York: United Nations.

Fares, L. M., 2006, *Remittances of Labour Migrants in the Arab Region: Characteristics and Impact*, paper submitted to the Expert Group Meeting on International Migration and Development in the Arab Region: Challenges and Opportunities, Beirut, 15-17 May 2006.

Fargues P. (ed.), 2005, *Migrations Méditerranéennes – Rapport 2005*, Florence: European University Institute.

Fargues P. (ed.), 2009, *Migrations Méditerranéennes – Rapport 2008 - 2009*, Florence: European University Institute.

FEMISE, 2005, *Syria Country Profile: The Road Ahead for Syria*, Marseille: Economic Research Forum et Institut de la Méditerranée, Mareseille.

Finger H. and Hesse H., 2009, *Lebanon–Determinants of Commercial Bank Deposits in a Regional Financial Center*, IMF Working Paper No. 09195. Washington D.C.: IMF.

IMF, 2009, *Lebanon: 2009 Article IV Consultation and Assessment of Performance Under the Program Supported by Emergency Post-Conflict Assistance – Staff Report*, IMF Country Report No. 09/131. Washington D.C.: IMFIskander N. (2005), "Pratique Sociale et Projet Productif: L'expérience Tres-por-uno (Trois pour un) au Zacatecas, Mexique", in OCDE, 2005, *Migrations, transferts et développement*, Paris: OCDE.

Iskander N., 2005, “Pratique sociale et projet productif: l’expérience *Tres por uno* (Trois pour un) au Zacatecas, Mexique”, in OCDE, 2005, *Migrations, transferts et développement*, Paris, OCDE, p. 265 - 281.

Jennequin H., Rabaud I., Unan E., 2008, *Remittances and Catching up of Southern Mediterranean Countries*, Document de travail.

Kanaan T.H, Hanania M.D., 2009, *The Disconnect between Education, Job Growth, and Employment in Jordan*, Middle East Youth Initiative.

Kasparian C., 2009, “Liban: la dimension démographique et économique des migrations”, in Fargues (ed.), *Migrations Méditerranéennes – Rapport 2008–2009*, Florence: European University Institute.

Kawakibi S., 2008, *Migration circulaire des Syriens: état et perspectives*, CARIM, Note d’analyse et de synthèse 2008/16 Florence: European University Institute.

Kawakibi S., 2009, *La gestion de la migration en Syrie: une perspective globale*, CARIM Notes d’analyse et de synthèse 2009/13, Florence: European University Institute.

Khachani, Mohamed, 2008, *Les Marocains dans les pays arabes pétroliers*, Rabat: l’Association Marocaine d’Etudes et de Recherches sur les Migrations.

Khawaja, M., 2002, *Internal migration in Syria: Findings from a national survey*, Oslo: FAFO.

McCormick B., Wahba J., 2001, “Overseas Work Experience, Savings and Entrepreneurship Amongst Return Migrants to LDCs”, *Scottish Journal of Political Economy*, vol. 48: 2, pp. 163-178.

Nassar, H., 2005, *Migration, Transfers and Development in Egypt*, Analytical and Synthetic Notes 2005/1 Florence: European University Institute.

Nassar H, 2008, *Temporary and Circular Migration: The Case of Egypt*, CARIM Analytic and Synthetic Notes 2008/09, Florence: European University Institute.

Nassar H., 2009a, *Migration and Financial Flows: Egypt in the MENA Region*, CARIM Research Report 2009/20, Florence: European University Institute.

Nassar H., 2009b, “Egypt: The Demographic and Economic Dimensions of Migration”, in Fargues, 2009, (ed.), *Migrations Méditerranéennes – Rapport 2008–2009*, Florence: European University Institute.

OCDE, 2009, *Perspectives économiques de l’Amérique Latine 2010*, Paris: OCDE.

PNUD, 2009, *Rapport mondial sur le développement humain 2009 : Lever les barrières : Mobilité et développement humains*, New York: UNDP.

United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Population Division, 2009, *International Migration, 2009 Wallchart* (United Nations Publication, Sales No. E.09.XIII.8).

Wahba Jackline, 2003, *Does International Migration Matter? A Study of Egyptian Return Migrants*, paper presented at “Regional Conference on Arab Migration in a Globalized World, Cairo, Egypt”.

Wahba J., Zenou Y., 2009, *Out of Sight, Out of Mind: Migration, Entrepreneurship and Social Capital*, IZA Discussion Paper No. 4541.

Zaqqa N., 2001, Jordanian Migration, (cité par Bel Air, 2003).

Zohry A., 2009, *The Development Impact of Internal Migration: Findings from Egypt*, International Union for the Scientific Study of Population, XXVI IUSSP International Population Conference, Marrakech.

خامساً

اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا، " العدد الثالث لتقرير السكان والتنمية – الهجرة الدولية والتنمية في المنطقة العربية: التحديات والفرص"، نيويورك، 2007.

برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، "تقرير التنمية البشرية العربية للعام 2004: نحو الحرية في العالم العربي"، نيويورك، الأمم المتحدة، 2004.

ماير، روبرت، "العمالة الوافدة وأنماط التنمية الاقتصادية في البلدان النفطية"، مجموعة باحثين، في: العمالة الأجنبية في أقطار الخليج العربي، مركز دراسات الوحدة العربية، المعهد العربي للتخطيط في الكويت، الطبعة الأولى، 1983.

فارس، محمد الأمين، "تحويلات العمال المهاجرين إلى المنطقة العربية: السمات والآثار"، ورقة مقدمة إلى اجتماع الخبراء حول الهجرة الدولية والتنمية في المنطقة العربية: التحديات والفرص، بيروت، 15–17 أيار/مايو، 2006، إدارة الشؤون الاقتصادية والاجتماعية واللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا، 8 أيار/مايو 2006، E/ESCWA/SDD/2006/WG.1/5.

الخشاني، محمد، "التحويلات المالية للمهاجرين وأثرها على التنمية في بلدان المغرب العربي الثلاثة: المغرب، الجزائر، وتونس"، ورقة مقدمة إلى اجتماع خبراء الهجرة الدولية والتنمية في المنطقة العربية: التحديات والفرص، بيروت، 15–17 ايار/مايو 2006، إدارة الشؤون الاقتصادية والاجتماعية واللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا، 8 أيار/مايو 2006، E/ESCWA/SDD/2006/WG.1/4.

ديتو، محمد، "ادارة سياسات العمالة المهاجرة في دول مجلس التعاون الخليجي: مخاطر وفرص"، ورقة مقدمة إلى اجتماع الخبراء حول الهجرة الدولية والتنمية في المنطقة العربية: التحديات والفرص، بيروت 15–17 أيار/مايو 2006، إدارة الشؤون الاقتصادية والاجتماعية واللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا، 9 أيار/مايو، E/ESCWA/SDD/2006/WG.1/2.

الشامسي، ميثاء سالم، "تقييم سياسات الهجرة في دول مجلس التعاون الخليجي: دروس مستقبلية"، ورقة مقدمة في اجتماع الخبراء حول الهجرة الدولية والتنمية في المنطقة العربية، التحديات والفرص، بيروت، 15–17 ايار/مايو 2006، ادارة الشؤون إدارة الشؤون الاقتصادية والاجتماعية واللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا، 10 أيار/مايو 2006، E/ESCWA/SDD/2006/WG.1/3.

نصار، هبة احمد، "التحول الديمغرافي والتشغيل وهجرة العمالة في دول المشرق"، ورقة مقدمة في اجتماع الخبراء حول الهجرة الدولية والتنمية في المنطقة العربية، التحديات والفرص، بيروت، 15–17 أيار/مايو 2006، إدارة الشؤون الاقتصادية والاجتماعية واللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا، 12 أيار/مايو، E/ESCWA/SDD/2006/WG.1/6.

Adams Richard H, 2006, *Migration, Remittances and Development: The Critical Nexus in the Middle East and North Africa*. Paper submitted to the Expert Group Meeting on International Migration and Development in the Arab Region: Challenges and Opportunities, Beirut, 15-17 May 2006 .

Dumont Jean-Christophe, 2006, *Immigrants from Arab Countries to the OECD: from the Past to the Future*. Paper submitted to the Expert Group Meeting on International Migration and Development in the Arab Region: Challenges and Opportunities, Beirut, 15-17 May 2006.

Fargues Philippe, 2005, “Mediterranean Migration: an Overview” in Fargues, P. (ed.) (2005), *Mediterranean Migration Report 2005*, Florence: European University Institute.

Fargues Philippe, 2006, *International Migration in the Arab region: Trends and Policies*. Paper submitted to the United Nations Expert Group Meeting on International Migration and Development in the Arab Region, Beirut, 15-17 May 2006. Department of Economic and Social Affairs and Economic and Social Commission for Western Asia.

Gallina Andrea, 2006, *The Impact of International Migration on the Economic Development of Countries in the Mediterranean Basin*. Paper submitted to the United Nations Expert group Meeting on International Migration and Development in the Arab Region, Beirut, Department of Economic and Social Affairs 15-17 May, 2006.

Labaki Boutros, 2006, *The Role of Transnational Communities in Fostering Development in Countries of origin: The Case of Lebanon*. Paper submitted to the United Nations Expert Group Meeting on International Migration and Development in the Arab Region, Beirut, Department of Economic and Social Affairs 15-17 May, 2006.

Shah Nasra M., 2006, *Restrictive labour Immigration Policies in the Oil-Rich Gulf: Effectiveness and Implications for Sending Asian Countries*. Paper submitted to the United Nations Expert Group Meeting on International Migration and Development in the Arab Region, Department of Economic and Social Affairs, Beirut 15-17 May, 2006.

مراجع حول الهجرة الدولية من لبنان والبلدان العربية الأخرى

المنتدى العلمي حول ”ميول الهجرة الحالية وانخراط المغتربين في الدول الفرنكوفونية“، وزارة المجموعات الثقافية والهجرة (على هامش قمة كيبيك)، كيبيك، 1987 (بالفرنسية).

”المغتربون العاملون والتغيير المديني لبلدانهم الأم، المغرب–الشرق الأدنى–البلدان المدارية“، الطاولة المستديرة في 14 و15 أيار/مايو 1982، بواتييه، مركز ما بين الجامعات للدراسات المتوسطية، جامعة بواتييه، 1983 (بالفرنسية).

مؤتمر منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، ”الهجرة، التبادل الحرّ والانخراط الإقليمي في حوض البحر المتوسط“، باريس، 1998 (بالإنكليزية).

عدد خاص من مجلة الانسان والهجرة، ”مهاجرون وتضامن شمالاً– جنوبًا“، العدد 1214، باريس، تموز–آب 1998 (بالفرنسية).

الفرجاني، نادر، ”هدر الامكانية: بحث في مدى تقدم الشعب العربي نحو غاياته“، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، لبنان، 1980.

الفرجاني، نادر، ”الهجرة إلى النفط: أبعاد للعمل في البلدان النفطية وأثرها على التنمية في الوطن العربي“، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، لبنان، 1984.

أبليارد، ريجينالد، ”أثر الهجرة الدولية على البلدان النامية“، منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي (OECD)، باريس، 1989.

تابينوس، جورج فوتيوس، ”اقتصاد الهجرة الدولية“، مطابع المؤسسة الوطنية للعلوم السياسية، باريس، 1974.

فيرهارن، رافايل – ايمانويل، ”نظرية اقتصادية حول الهجرة الدولية“، المطابع الجامعية في غرونوبل، فرنسا، 1990.

الأشقر، ضحى ذاكي، ”الهجرة إلى الوطن“، الجامعة اللبنانية، معهد العلوم الاجتماعية الفرع الثالث، طرابلس، 2001.

"عودة الكفاءات اللبنانية المهاجرة"، ندوة وزارة المغتربين، الجامعة الأميركية، بيروت، 1996.

ضو، جورج، "إعمار لبنان ودور المغتربين"، 1985.

العقل، د. جهاد نصري، "الهجرة الحديثة من لبنان وتعاطي المؤسسات الرسمية والأهلية معها (1860–2000)"، دار مكتبة التراث الأدبي، بيروت، 2002.

جبور، ميليا، "القرارات الحكومية بشأن المغتربين: حال لبنان وسوريا (1946–1995)"، أطروحة الدكتوراه في جامعة الحقوق والاقتصاد والعلوم السياسية، ايكس، مرسيليا، 1995 (بالفرنسية).

مالك، أمال صليبي، "العودة إلى الديار: ظاهرة لبنانية بعد الحرب"، أطروحة الدكتوراه، جامعة الروح القدس، الكسليك، لبنان، 2000 (بالإنكليزية).

تقي، خالد أ.، "دور المغتربين اللبنانيين في النمو الوطني للبنان"، الجامعة الأميركية في بيروت، أطروحة الماجستير، لبنان، 1986 (بالإنكليزية).

الشميل، خليل، "مشاركة المغتربين في الحياة العامة في لبنان"، برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، Le Sycomore & Papyrus، باريس، 1997 (بالفرنسية).

لونغنس، ايليزابيت، "مجموعات قروية وهجرة اليد العاملة إلى الشرق الأوسط"، مركز الدراسات والأبحاث حول الشرق الأوسط المعاصر، بيروت، 1986 (بالفرنسية).

"الهجرة الدولية في الشرق الأوسط"، مجلة "العالم الثالث"، المجلد 26 – العدد 103، باريس، تموز/يوليو – أيلول/سبتمبر 1985 (بالفرنسية).

مركز الدراسات والبحوث حول الشرق الأوسط المعاصر، "الهجرة والتغيرات الاجتماعية في المشرق العربي"، باريس، 1985 (بالفرنسية).

مركز زايد للتنسيق والمتابعة، "الهجرة في المغرب"، دولة الإمارات العربية المتحدة، 2001.

Arab Immigrants and Muslims in Europe: Issues and Prospects- in Arab Thought Forum. Proceedings of the Euro-Arab Dialogue V – Amman, 1-2 September 1993.

Beaugé, Gilbert, Bendiab, Aïcha and Labib, Ali, 1987, *Migrations Internationales au Moyen Orient: 1975-1986*, Aix En Provence : Travaux et documents de l'IREMAM No 2.

Birks, JS and Sinclair, CA, 1980, *International Migration and Development in the Arab Region*. Geneva: International Labour Organization.

Fergany, Nader, 1984, *"Manpower problems and projections in the Gulf"*. In Al Azhary, M.S. (ed.) The Impact of Oil Revenues on Arab Gulf Development. London: Croom Helm.

Fergany, Nader, 2001, *Aspects of Labour Migration and Unemployment in the Arab Region*. Cairo: Almishkat Center for Research. Mimeograph.

Garson, Jean-Pierre, Tapinos, Georges Photios Bennabou, Mohamedh et al., 1981, *L'argent des immigrés: revenus, épargne et transferts de huit nationalités immigrées en France*. Travaux et Documents, cahier No 94. Paris: Presses Universitaires de France, 1981.

Kapiszewski, Andrzej, 2003, *Arab Labour Migration to the GCC States*, paper prepared for the conference "Arab Migration in a Globalized World", Cairo-April 2003. acta Academiae Modrevianae, Krakow, 2003.

لائحة مراجع حول الهجرات الدولية

سيمون، غيلدا، "مدن وهجرة دولية للعمل في دول العالم الثالث"، قرارات الطاولة المستديرة: تحويل العائدات ومشاريع عقارية للمغتربين العاملين، بواتييه، من 5 إلى 7 كانون الأول/ديسمبر 1983 (بالفرنسية).

سيمون، غيلدا، "جيوديناميكية الهجرة الدولية في العالم"، المطابع الجامعية في فرنسا، باريس، 1995 (بالفرنسية).

منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، "مؤتمر منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي: الهجرة، التبادل الحر والانخراط الإقليمي في حوض البحر المتوسط"، باريس، 1998 (بالإنكليزية).

أبليارد، ريجينالد، "أثر الهجرة الدولية على البلدان النامية"، منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي (OECD)، باريس، 1989 (بالفرنسية).

تابينوس، جورج فوتيوس، "اقتصاد الهجرة الدولية"، مطابع المؤسسة الوطنية للعلوم السياسية، باريس، 1974 (بالفرنسية).

فيرهارن، رافايل – ايمانويل، "نظرية اقتصادية حول الهجرة الدولية"، المطابع الجامعية في غرونوبل، فرنسا، 1990 (بالفرنسية).

عدد خاص من مجلة الانسان والهجرة، "مهاجرون وتضامن شمالاً– جنوباً"، العدد 1214، باريس، تموز–آب 1998 (بالفرنسية).

Alternatives Sud, 2004, *Genèse et enjeux des migrations internationales: points de vue du Sud*, Paris : Centre Tricontinental et Edition Syllepse.

Beaugé, Gilbert, Bendiab, Aïcha and Labib, Ali, 1987, *Migrations Internationales au Moyen Orient: 1975-1986*, Aix En Provence : Travaux et documents de l'IREMAM No 2.

Centre interuniversitaire d'études méditerranéennes, 1983, *Les travailleurs émigrés et le changement urbain des pays d'origine, Maghreb- Proche Orient- Pays tropicaux*, [Actes de la table-ronde 14-15 Mai 1982, Poitiers], Université de Poitiers, Fascicule 4, 1983.

Dayton-Johnson, Jeff and Xenogiani, Theodora, 2006, *Immigration, Development and Policy Trade-Offs*, Paris, OECD.

Docquier, Frederic, 2006, *Brain drain and inequality across nations*. IZA Discussion Paper No. 2440 Bonn: IZA.

Docquier, Frédéric and Sekkat, Khalid, 2006, *The Brain Drain: What Do We Know?*, working paper No. 31, Agence Française de Développement – Département de la Recherche, Paris: Afd.

Faini, Riccardo, 2006, "Migration and Remittances: the Impact on the Countries of Origin" in Agence Française pour le Développement, *Migration and Development: Mutual Benefits?: Proceedings of the 4th AFD-EUDN Conference, 2006*. Paris: Afd.

Garson, Jean-Pierre, Tapinos, Georges Photios Bennabou, Mohamedh et al., 1981, *L'argent des immigrés: revenus, épargne et transferts de huit nationalités immigrées en France*. Travaux et Documents, cahier No 94. Paris: Presses Universitaires de France, 1981.

Global Commission on International Migration, 2005, *Migration in an Interconnected World: New Directions for Action. Report of the global commission on international migration*, October 2005.

"International Migration and Development", *International Migration Review*, Vol. 16, Center for migration studies, New York 1982.

Katseli, Louka, Lucas Robert and Xenogiani, Theodora, 2006, *Effects of Migration on countries of origin: what do we know?*, Working paper No 250, OECD Development Center, Paris: OECD.

Newland, Kathleen, 2004, *Beyond Remittances: The Role of Diaspora in Poverty Reduction in their Countries of Origin*, Washington D.C.: MPI.

Sawaie, Mohammed , 1985, *Arabic- Speaking Immigrants in the USA and Canada: a bibliographical guide with annotation*. Lexington: Mazda publishers.

Swamy, G., 1981, *International Migrant Workers Remittances: Issues and prospects*, World Bank Staff working paper No. 481, Washington D.C.: World Bank.

سادساً

جريدة البعث الاقتصادي، 2001 ، "الإنفاق الإنمائي العام والخاص في الجمهورية العربية السورية"، العدد 138 الصادر بتاريخ الثلاثاء 6 شباط/فبراير 2001.

النوري، وليد، "التحدي السكاني واستراتيجية التنمية في الجمهورية العربية السورية"، من أوراق عمل المؤتمر الوطني للسكان، دمشق، 12 تشرين الثاني / نوفمبر 2001.

برنامج الأمم المتحدة الإنمائي وهيئة تخطيط الدولة في الجمهورية العربية السورية، " تقرير التنمية البشرية للجمهورية العربية السورية للعام 2000"، 2000.

البيان الختامي للمؤتمر العاشر للاتحاد البرلماني العربي، الذي عقد في الخرطوم في تشرين الثاني / نوفمبر 2002، متاح على: www.arab-ipu.org.

زحلان، أنطوان، "هجرة الكفاءات العربية"، من كتاب: السكان والتنمية في الشرق الأوسط، إشراف: اللجنة الاقتصادية لغربي آسيا، بتمويل من صندوق الأمم المتحدة للنشاطات السكانية، منشورات الأمم المتحدة، 1985.

منظمة العمل العربية، "التقرير العربي الأول حول التشغيل والبطالة في الدول العربية: نحو سياسات وآليات فاعلة"، القاهرة، تموز/يوليو 2008.

رضوان، سمير، "هجرة العمالة في القرن الحادي والعشرين"، مجلة السياسة الدولية، العدد 165، تموز/يوليو 2006.

الهيئة السورية لشؤون الأسرة وهيئة تخطيط الدولة وصندوق الأمم المتحدة للسكان، "التقرير الوطني الأول عن حالة السكان في سورية"، دمشق، 2008.

"مذكرة الأمانة العامة لجامعة الدول العربية حول جوهر الأدمغة العربية: وضع سياسة واضحة لاستيعاب الكفاءات العربية والحد من هجرتها إلى الخارج"، مجلة البرلمان العربي، السنة الثانية والعشرون، العدد الثاني والثمانون، كانون الأول/ديسمبر 2001.

"التقرير الاقتصادي لمشروع سورية 2025"، دمشق، 2007.

هيئة تخطيط الدولة وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، "التقرير الوطني الأول لتنافسية الاقتصاد السوري 1995-2006"، دمشق، 2007.

زرنجي، عبد اللطيف، "هجرة الأدمغة العربية وأثرها على المجتمع العربي"، محاضرات الجمعية الكونية السورية، بدون تاريخ.

حوراني، غيتا ج.، "إدارة الثروة البشرية كمنطلق لكبح هجرة الأدمغة والكفاءات في لبنان"، مجلة الدفاع الوطني، بيروت، بتاريخ 1/10/2007.

De Bel-Air, Françoise, 2010, *Highly-Skilled Migration from Jordan: a Response to Socio-Political Challenges*, CARIM Analytic and Synthetic Notes no. 2010/12. Available at http://cadmus.eui.eu/handle/1814/13447.

Docquier, Frédéric and Rapoport, Hillel, 2006, "The Brain Drain" in Durlauf, Steven N. and Blume, Lawrence E., 2006, *The New Palgrave Dictionary of Economics, Second Edition*, Basingstoke: Palgrave Macmillan.

Dumont, Jean-Christophe, 2006, *Immigrants from Arab Countries to the OECD: From the Past to the Future*. Paper presented at the United Nations Expert Group Meeting on International Migration and Development in the Arab Region, Beirut, 15-17 May 2006.

IRIN News, 2005, "SYRIA: Educated expatriates resist the call to come home", available at http://www.irinnews.org/Report/25579/SYRIA-Educated-expatriates-resist-the-call-to-come-home.

Sika, Nadine, 2010, *Highly-Skilled Migration Patterns and Development: The Case of Egypt*, CARIM Analytic and Synthetic Notes no. 2010/17. Available at http://cadmus.eui.eu/handle/1814/13454.

United Nations Development Programme, 2003, *Arab Human Development Report 2003: Building a Knowledge Society*. Geneva and New York: United Nations.