

سياسات جذب المهاجرين من جنوب المتوسط نحو سوق العمل في الاتحاد الأوروبي وآليات تنفيذها

Policies of Attracting Migrants from the Southern Mediterranean towards the EU's labor market and their Implementation Mechanisms.

أ.د. فول مراد جامعة الجزائر 3 - الجزائر foulmourad@yahoo.fr	دهامشي نسرين* جامعة الجزائر 3 - الجزائر dehemchi.nasrine@univ-alger3.dz
--	--

تاريخ القبول: 2021/05/10

تاريخ الاستلام: 2020/07/16

الملخص

تهدف هذه الورقة إلى البحث عن بواعث الهجرة من داخل الدول المستقبلية وتقديم فهم واقعي لعملية إدارتها، متجاوزة الرؤية الأمنية التي سيطرت على أغلب النقاشات والدراسات في المنطقة المتوسطية والتي صورت المهاجر على أنه تهديد. وذلك انطلاقاً من دراسة طرق جذب المهاجرين من الضفة الجنوبية نحو سوق العمل في الاتحاد الأوروبي، ضمن نطاق واسع يفحص الديناميكيات المعقدة التي تكمن وراء جهود الاتحاد لتوسيع وتنشيط سياسات الهجرة إلى ما وراء حدوده، وفهم دوافعها ومحدداتها وآليات تنفيذها اعتماداً على معادلة العرض والطلب الموجهة بالسعي لزيادة القدرة التنافسية في الاقتصاد العالمي الحالي، القائم على رهان جذب الرأس المال البشري المؤهل كمرکز لرفع الكفاءة الإنتاجية وتحقيق النمو الشامل المستدام.

الكلمات المفتاحية: حوض المتوسط؛ الاتحاد الأوروبي؛ الهجرة؛ الدول المستقبلية والمصدرة؛ العمالة، النمو الاقتصادي؛ سوق العمل.

Abstract

This paper aims to investigate the drivers of immigration from inside the host country and provide a realistic understanding of its management process, omitting the security vision that dominated the most studies and discussions in the Mediterranean region, of which it portrayed the immigrant as a threat. Starting with studying the methods of attracting migrants from the southern Mediterranean towards the EU's labor market, within a wide scope that examines the complex dynamics behind the EU's efforts to expand and stimulate Immigration policies beyond its borders, and understanding its motives, determinants and implementation mechanisms, depending on the supply and demand equation directed by seeking to increase competitiveness in

* المؤلف المرسل: دهامشي نسرين، الإيميل: dehemchi.nasrine@univ-alger3.dz

the current global economy, which is based on the bet of attracting skilled human capital the main core to raise production efficiency and achieve sustainable inclusive growth.

Keywords: Mediterranean basin; European Union; immigration; receiving and sending countries; employment; economic growth; labor market.

مقدمة:

تعد الهجرة بين ضفتي البحر الأبيض المتوسط من الصفات المميزة لهذه المنطقة، تخضع للعديد من المتغيرات التي تحدد حجمها واتجاهها في مختلف المراحل الزمنية. برزت هذه الظاهرة بعد نهاية الحرب العالمية الثانية أين تغير الدور التقليدي لأوروبا بشكل كبير ومنهجي من منطقة مصدرة للمستوطنين الى نقطة جذب للنازحين معظمهم من جنوب أوروبا ومن جنوب البحر الأبيض المتوسط، ومع زيادة تدفقات المهاجرين التي صاحبها تغيرات في الظروف الاقتصادية والهياكل المؤسسية داخل أوروبا لم تعد تحركات الافراد تسير بعشوائية فقد تم انشاء نظام إدارة للهجرة توسع بشكل كبير مع مرور الوقت، يتحكم في هذا النظام الاتحاد الأوروبي كطرف وحيد مسير وصانع للسياسات وفق رؤية تتبع التحيز المتمركز حول أمنة هذه الظاهرة والترويج للصورة النمطية المرتبطة بالفقر والحرب والجريمة في دول جنوب المتوسط كأسباب مفترضة لتزايد أعداد المهاجرين عام بعد عام، هذه الرؤية تجاوزت الخطابات وسيطرت على الأبحاث والسياسات على حد سواء وشتتت الانتباه عن سياق عمليات التحول الأوسع المشكل لسياسة الهجرة المتعلقة بالتطور الاقتصادي ومتطلبات أسواق العمل والتي يلعب الاتحاد الأوروبي دورا حيويا فيها.

تسعى هذه الورقة إلى سد الفجوة المعرفية الموجودة في التفسيرات المهيمنة على ظاهرة الهجرة في المنطقة المتوسطية والمتمحورة أساسا حول أسباب الدفع دون أساليب الجذب، وحول المخاطر الأمنية دون الفوائد الاقتصادية، وهذا من خلال تسليط الضوء على طرق تعامل الاتحاد الأوروبي مع القضية وتبيان دوره في خلق موجات المهاجرين عبر البحر المتوسط ، مع تحديد أثر هذه التدفقات على سوق العمل في الدول المستقبلية، ضمن نطاق زمني يبدأ من نهاية الحرب العالمية الثانية أين تبلورت النواة الأولى للهجرة المدارة مع تتبع تطور سياساتها وآلياتها حتى وقتنا الحالي. وعليه ننتقل في دراستنا من التساؤل الرئيسي التالي: كيف يعمل الاتحاد الأوروبي على

جذب المهاجرين من دول جنوب المتوسط نحو سوق العمل للدول الأعضاء؟

مستندين إلى فرضيتين أساسيتين:

- تُصنع سياسات الهجرة في الاتحاد الأوروبي وفق متطلبات سوق العمل؛

- يتم التحكم في أعداد المهاجرين الداخلين للاتحاد الأوروبي بزيادة أو تقييد الامتيازات الممنوحة لهم داخل سوق عمل.

بالنسبة لتقسيم الدراسة نستعرض أولا المقاربات النظرية الاقتصادية المفسرة للعلاقة بين سوق العمل والهجرة، ثم نفحص علاقة الهجرة بسوق العمل من منظور سياسات الاتحاد الأوروبي ثانيا، وأخيرا نوضح آليات تجسيد هذه العلاقة وديناميكيات عملها ومخرجاتها النهائية. أما عن المناهج المستخدمة؛ فقد تم الاعتماد على المنهج التاريخي لتتبع تطور الصلة بين الهجرة وسوق العمل في المنطقة الأوروبية ومتوسطة ورصد التغيرات التي طرأت عليها بعد ظهور الاتحاد الأوروبي كهيكل مؤسسي صانع للسياسات المشتركة، بالإضافة إلى منهج التحليل المقارن لمقارنة تطور تدفقات المهاجرين في الفترات الزمنية التي تغطيها الدراسة وفقا لتغير متطلبات أسواق العمل داخل الاتحاد، مع استعمال التحليل الإحصائية كأداة لإخضاع النتائج المستخلصة في مراحل البحث المختلفة للاختبار وقياس مدى صحتها.

1. العلاقة بين سوق العمل والهجرة : التفسيرات النظرية

سنستعرض تحت هذا العنوان النظريات التي تنطلق في تفسيراتها من المستوى الكلي لقدرتها على شرح الصلة بين احتياجات سوق العمل وتدفقات المهاجرين، دون التطرق لتلك التي تعتمد مستوى التحليل الجزئي لأنها تربط حدوث عملية الهجرة بالدوافع الشخصية التي تولدها المتغيرات الداخلية للدولة المصدرة، وما يهمننا نحن هي الشروحات المرتبطة بالدول المستقبلة.

1.1 نظرية سوق العمل المزدوجة:

ترى نظرية سوق العمل المزدوجة أن الهجرة الدولية تتبع من متطلبات العمل الجوهرية للمجتمعات الصناعية الحديثة، فهي ناتجة عن طلب دائم على العمالة المهاجرة الملازمة للهيكلة الاقتصادي للدول المتقدمة. فوفقا لبيور (Piore) لا تنتج الهجرة عن عوامل دفع في البلدان المرسلات (انخفاض الأجور أو ارتفاع البطالة)، ولكن بسبب عوامل الجذب التي تتصاعد في البلدان المتطورة (الحاجة الملحة للعمال الأجانب) (Piore, 1979, p. 167).

إن الازدواجية المتأصلة في الاقتصادات المتقدمة تمتد إلى القوى العاملة في شكل هيكل السوق المقسم بين قطاع رئيسي وآخر ثانوي، فالأجور المنخفضة والظروف غير المستقرة في القطاع الثانوي تجعل عملية جذب العمال الأصليين صعبا إذ أنهم يتجهون إلى القطاع الأساسي كثيف

رأس المال، حيث تكون الأجور أعلى والوظائف أكثر أماناً مع إمكانية الحصول على الترقية. ولسد هذا النقص في القطاع الثانوي يلجأ أصحاب العمل إلى المهاجرين، والمساعد في الأمر هو أن المهاجر لا يفصل بين مستويات المعيشة في المجتمعات المتقدمة والنامية فحتى لو كانت الأجور منخفضة في الخارج إلا أنها تبدو مجزية عند إخضاعها لمعايير المجتمع المحلي، وعلى الرغم من إدراكه أن الوظيفة الأجنبية ذات مكانة منخفضة، إلا أنه لا يعتبر نفسه جزءاً من المجتمع المستقبل، بدلاً من ذلك يرى أنه مازال عضواً في مجتمعه الأصلي والذي تحظى فيه تحويلات العملة بقيمة كبيرة (Reich, Gordon, & Richard C., 1973, pp. 359-360). ومنه تستند هذه النظرية على الفرضيات التالية (S. Massy, et al., 1993, p. 445):

- تعتمد هجرة اليد العاملة الدولية إلى حد كبير على الطلب وتبدأ بالتوظيف من جانب أرباب العمل في المجتمعات المتقدمة، أو بواسطة الحكومات التي تعمل نيابة عنهم.
- نظراً لأن الطلب على العمال المهاجرين ينشأ عن الاحتياجات الهيكلية للاقتصاد ويتم التعبير عنه من خلال عروض التوظيف، فإن فروق الأجور الدولية ليست شرطاً ضرورياً ولا كافياً لحدوث هجرة العمالة، في الواقع لدى أصحاب العمل حوافز لتوظيف العمال مع الحفاظ على الأجور ثابتة.
- لا ترتفع الأجور المنخفضة في المجتمعات المستقبلية للمهاجرين استجابة لانخفاض المعروض من العمال المهاجرين؛ فهي مقيدة بآليات اجتماعية ومؤسسية وليست حرة في الاستجابة للتحويلات في العرض والطلب.
- ومع ذلك، قد تنخفض الأجور نتيجة لزيادة المعروض من العمال المهاجرين، لأن عمليات التقييد الاجتماعي والمؤسسي التي تمنع ارتفاع الأجور القاعدية لا تمنع خفضها.
- من غير المحتمل أن تؤثر الحكومات على الهجرة الدولية من خلال استحداث سياسات تنتج تغييرات في الأجور أو معدلات التوظيف لأن المهاجرين بالأساس يغطون العجز الحاصل في اليد العاملة والناجم عن متطلبات الهيكل الجديدة للاقتصادات الحديثة ما بعد الصناعة، والتأثير على هذا الطلب يتطلب تغييرات كبيرة في النظام الاقتصادي.

2.1 نظرية النظام العالمي :

تصف هذه النظرية النظام العالمي بأنه مجموعة من الآليات التي تهدف إلى إعادة توزيع الموارد بين مجموعتين رئيسيتين من البلدان: المركز والمحيط، المركز هي الدول المتطورة بينما

المحيط يتمثل في الدول الأقل تقدماً، تربطهما علاقة تسلسل هرمي للسلطة حيث تهيمن المراكز القوية والغنية وتستغل المجتمعات المحيطة الضعيفة والفقيرة وتعد التكنولوجيا عاملاً محورياً في ذلك، إذ أنها تسهل عملية إعادة توزيع الثروة من خلال تصدير المواد الخام والعمالة الرخيصة من الدول المتخلفة إلى الدول المتقدمة (Chase-Dunn & Grimes, 1995, p. 400).

أطلق عالم الاجتماع واليرشتاين (Wallerstein) على هذا النوع من العلاقات "التبادل غير المتكافئ"، تتولد الهجرة ضمن هذا المفهوم بسبب تغلغل الرأسمالية في دول المحيط، والدافع وراء هذا التغلغل في أسواق البلدان الفقيرة هو السعي لتحقيق أرباح أعلى وثروة أكبر والبحث عن الأراضي الجديدة والمواد الخام والعمال، بمعنى آخر الهجرة هي نتيجة التنظيم السياسي والاقتصادي لسوق عالمية آخذة في التوسع (De Haas, 2010, p. 254).

بناء على عمل واليرشتاين ربط عدد من المنظرين أصول الهجرة الدولية ليس بتشعب سوق العمل داخل اقتصادات وطنية معينة ولكن بهيكل السوق العالمي الذي تطور وتوسع منذ القرن السادس عشر، فالهجرة هي نتاج طبيعي للاضطرابات التي تحدث حتماً أثناء عملية نمو الرأسمالية وتوسعها خارج مراكزها وللعولمة كمرحلة لاحقة لها، أين يحدث تحرير للأسواق وتسهيل لتدفقات الأموال والسلع والخدمات والأشخاص عبر الحدود مع ظهور عدد من المدن العالمية ذات الاستقطاب الواسع للعمالة المهاجرة (Portes & Walton, 1981, pp. 22-30).

تذهب نظرية النظم العالمية إلى أن الهجرة تتبع التنظيم السياسي والاقتصادي لسوق عالمية آخذة في التوسع، وهي وجهة نظر أفرزت الفرضيات التالية (S. Massy, et al., 1993):

- الهجرة الدولية هي نتيجة طبيعية لتوسع السوق الرأسمالية فتغلغل الاقتصاد العالمي في دول المحيط هو المحفز للحركة الدولية.

- يتبع التدفق الدولي للعمالة التدفق الدولي للبضائع ورأس المال ولكن في الاتجاه المعاكس، والاستثمار الرأسمالي يخلق روابط مادية وثقافية قوية داخل دول المحيط مع دول المركز مما يؤدي إلى حركة عبر وطنية.

- من المحتمل أن تكون الهجرة من المستعمرات نحو الدول المستعمرة أقوى لأن الروابط الثقافية واللغوية والإدارية والاستثمارية والنقل والاتصالات قد تم تأسيسها خلال الحقبة الاستعمارية.

- نظراً لأن الهجرة الدولية تتبع من عولمة اقتصاد السوق فإن الحكومات يمكنها أن تؤثر على معدلاتها عن طريق تنظيم أنشطة الاستثمار الخارجية للشركات والتحكم في التدفقات الدولية لرؤوس

الأموال والسلع، ومع ذلك من غير المحتمل الاعتماد على مثل هذه السياسات لأنها صعبة التنفيذ وتميل إلى إثارة النزاعات التجارية الدولية وقد تسبب ركودا في الاقتصاد العالمي، كما ان الشركات متعددة الجنسيات تتمتع بنفوذ سياسي كبير يمكن تعبئته لمنعها.

- عندما تفشل التدخلات العسكرية والسياسية لحكومات البلدان الرأسمالية في حماية استثماراتها الخارجية وفي دعم الحكومات الأجنبية المتعاطفة مع توسيع السوق العالمية تنتج حركات اللاجئين الموجهة إلى بلدان أساسية معينة.

- الهجرة الدولية في النهاية ليست لها علاقة تذكر بمعدلات الأجور أو فروق العمل بين البلدان فهي تتبع ديناميكيات إنشاء السوق وهيكل الاقتصاد العالمي.

3.1 نظرية أنظمة الهجرة:

يعد مابوجونج (Mabogunje) أول من وصف الهجرة بأنها نظام تتفاعل فيه مجموعة معقدة من العناصر، اذ ينطلق من فكرة أن الهجرة هي عملية ديناميكية نتجت عن العلاقات الموجودة بين الدول المرسل والمستقبل في سياق نظام له وظيفة تفرضها غالبا القوى الأجنبية، لا يعتمد فهمها على معرفة أسباب حدوثها فقط بل على تحديد عناصر النظام الذي تتشكل في سياقه (Mabogunje, 1970, p. 3).

الافتراض الأساسي لهذه النظرية هو أن الهجرة تغير الظروف الاجتماعية والثقافية والاقتصادية والمؤسسية في طرفي الإرسال والاستقبال، فهي لا تؤثر فقط على البيئة الاجتماعية المباشرة للمهاجرين لكنها تعيد هيكلة السياق التي تحدث فيه سواء في دول المصدر أو الاستقبال. وينتج عن ذلك هيكلة مجتمعات عابرة للحدود بعيدة عن الحالة العشوائية في تشكلها، فالنظم الفرعية الرسمية وغير الرسمية المشكلة من سطاء الهجرة - وكالات السفر، شركات التوظيف، شبكات المهريين للبشر، السماسرة وموردي العمالة غير الشرعيين- تعمل على ادامتها وتعزيز الطبيعة المنهجية لتدفقاتها الدولية من خلال تشجيعها على طول مسارات معينة وثنيها على مسارات أخرى، والمخرجات النهائية هي مجموعة من التبادلات المستقرة نسبيا تنتج هيكلًا جغرافيا محددًا يستمر عبر الزمان والمكان، تتحرك تدفقات المهاجرين فيه من الأسفل إلى الأعلى، من الجنوب إلى الشمال، من الدول النامية إلى الدول المتقدمة.

(Bakewell, De Haas , & Kubal, 2012, p. 20)

على الرغم من أن نظرية نظم الهجرة وُصفت بالقصور من الناحية التفسيرية إذ تقر بوجود النظام لكن لا تشرح كيفية عمله وتطوره ليظل مجرد مصطلح لربط الجوانب المختلفة للهجرة بين بلدان المصدر والمقصد، إلا أنها تعطينا افتراضات مثيرة للاهتمام (S. Massy, et al., 1993):

- لا تحتاج البلدان لأن تكون قريبة من الناحية الجغرافية حتى تكوّن نظام هجرة، لأن تدفقات المهاجرين تعكس العلاقات السياسية والاقتصادية بدلا من العلاقات المادية، وعلى الرغم من أن القرب يسهل بوضوح تكوين علاقات التبادل إلا أنه لا يضمنها ولا يحول دونها.
- النظام متعدد الأقطاب ممكن حيث تستقبل مجموعة من البلدان الأساسية المشتتة المهاجرين من مجموعة من الدول المرسلّة المتراكمة.
- قد تنتمي الدول المستقبلية والمصدرة إلى أكثر من نظام هجرة.
- مع تغيّر الظروف السياسية والاقتصادية تتطور أنظمة الهجرة بحيث لا يعني الاستقرار هيكلًا ثابتًا، فقد تنضم البلدان إلى أحد نظم الهجرة أو تنسحب منه استجابة للتقلبات الاقتصادية والتغيرات الاجتماعي أو الاضطرابات السياسية.

في نهاية هذا العنصر وبعد استعراضنا للرؤى النظرية استطعنا تحديد متغيرات سوق العمل الأساسية التي أجمع عديد المفكرين على أنها تدخل ضمن الميكانيزمات المحركة لعملية الهجرة من داخل الدول المستقبلية وهي: العمالة، المنافسة على المهارات، الإنتاجية والنمو.

في العناصر القادمة سنحاول تبيان الأساليب المنتهجة من طرف صناع القرار لجذب المهاجرين تلبية لمتطلبات هذه المتغيرات.

2. الهجرة وسوق العمل في سياسات الاتحاد الأوروبي

1.2 السياسات الأوروبية بعد الحرب العالمية الثانية:

عندما بدأت أوروبا تتعافى من دمار الحرب العالمية الثانية شهدت فترة من النمو الاقتصادي المكثف، تميزت بتدخل حكومي عال في النظم الاقتصادية وأسواق العمل بوضع ضوابط قوية لتدفقات رأس المال وخلق إطار قانوني يشجع حركة العمالة ويتيح تنظيمها والتحكم فيها وفق الاحتياجات.

تجسدت المحاولات الأولى لوضع أطر قانونية للهجرة في الاتفاقية المؤسسة لمنظمة التعاون الاقتصادي الأوروبي (OEEC) 1948، والتي استبدلت لاحقا بمنظمة التعاون والتنمية الاقتصادية (OECD) عام 1961، كان الهدف من هذه المنظمة دمج القوة الاقتصادية للدول الأوروبية من

أجل تحقيق أقصى استخدام لقدراتهم وإمكانياتهم الفردية لزيادة إنتاجهم، وتطوير وتحديث معداتهم الصناعية والزراعية وتوسيع تجارتهم، ورفع الحواجز فيما بينهم، وتعزيز العمالة والحفاظ على استقرار اقتصادهم. إذ نصت المادة 8 من هذه الاتفاقية على ضرورة عمل الأطراف المتعاقدة بشكل أكثر فاعلية من أجل استخدام القوى العاملة المتاحة، والسعي إلى توفير العمالة والاستعانة بتلك الموجودة خارج حدودها (United Nations, 1948, pp. 143-147). بعدها جاءت معاهدة روما 1957 التي أسست المجموعة الاقتصادية الأوروبية (EEC)، لتضع الهجرة الدولية في إطار قانوني دقيق ومنظم ومفصل يحدد آليات جذب المهاجرين ومراقبة تدفقاتهم وضمان حقوقهم محاولة بذلك رسم سياسة لإدارة تدفقات المهاجرين وتحديد حجمهم. فالمادة (48) من هذه المعاهدة كفلت وضمت حرية تنقل العمال داخل المجموعة الأوروبية، مع إلغاء أي تمييز على أساس الجنسية بين العاملين في الدول الأعضاء فيما يتعلق بالتوظيف والأجر وظروف العمل الأخرى، بالإضافة إلى التحرك بحرية لهذا الغرض داخل الإقليم من خلال إنشاء آلية مناسبة لربط عروض العمل وطلبات التوظيف، بهدف موازنتها لتفادي التهديدات المحتمل حدوثها والتي قد تمس مستويات المعيشة وفرص العمل الخاصة بالسكان الأصليين (The Treaty of Rome, 1957, p. 21).

بعد انشاء المجموعة الاقتصادية الأوروبية تحررت أنظمة الهجرة في بلدان أوروبا الغربية بشكل كبير، وعرفت مستويات عالية من هجرة اليد العاملة من الدول المتاخمة جغرافيا لها وجاءت في الغالب من منطقة البحر الأبيض المتوسط، فالجماعة الاقتصادية الأوروبية عملت على أن تبقى بلدان الجنوب خادمة للمصالح الاقتصادية للشمال، قصد تلبية الاحتياجات الكبيرة التي أفرزتها التطورات الاقتصادية والتي كانت متعلقة بمواقع للاستثمار؛ الأسواق؛ مصادر الطاقة؛ واستمرار تدفق القوى العاملة (Ray C, 1979, p. 37).

غيرت السياسات بعد الحرب العالمية الثانية الدور التقليدي لأوروبا من مركز مصدر للمهاجرين إلى مركز جذب لهم من المناطق الأقل نموا سواء من داخل دول المجموعة الاقتصادية الأوروبية

أو خارجها، كما تغيرت في هذه الفترة أنماط الهجرة في أوروبا من مجرد حركة سكانية إلى هجرة قوى عاملة، من هجرة عائلات إلى هجرة عمال منفردين، من هجرة دائمة من أجل الاستقرار إلى هجرة مؤقتة مرتبطة بمصدر دخل، هذه التحولات طرأت حتى على المفاهيم إذ تم إعادة صياغة

المصطلحات من المهاجرين إلى العمال الضيوف، وتبلورت في شكل اتفاقيات ثنائية بين الدول المستقبلية والمصدرة على ضفتي المتوسط بحكم القرب الجغرافي والعلاقات الاستعمارية التي تحكمها ثنائية شمال جنوب.

2.2 استراتيجية لشبونة 2000:

عقد المجلس الأوروبي اجتماعا خاصا في 23 و 24 مارس 2000 بلشبونة للاتفاق على أجندة استراتيجية جديدة للاتحاد ممتدة إلى غاية 2010 تهدف لبناء: "اقتصاد قائم على المعرفة، أكثر ديناميكية وتنافسية في العالم، قادر على تحقيق النمو المستدام، يوفر عدد وظائف أعلى وأفضل ويحقق التماسك الاجتماعي" (European Council, 2000).

إن الأزمة الاقتصادية لسنة 1975* أفرزت تحولات كبيرة، أوجبت على الاتحاد الأوروبي التعامل معها بهدف التحضير للانتقال نحو اقتصاد تنافسي وديناميكي للتوسع المقبل، وفي هذا السياق تم التركيز على المجالات التالية: التعليم، الابتكار، التوظيف والعمالة، وكان الهدف الأساسي من هذه التدابير رفع معدل العمالة من متوسط 61% إلى أقرب ما يمكن من 70% بحلول عام 2010 وزيادة عدد النساء العاملات من متوسط 51% إلى أكثر من 60% بحلول عام 2010 (European Council, 2000).

من الملاحظ أن جدول أعمال برشلونة يحمل في طياته استراتيجية جديدة لتحقيق نمو اقتصادي مستدام أساسه الرأس مال البشري، ومن أجل تعظيم عرض العمالة والوصول إلى أهداف معدل التوظيف الطموحة هذه، تم الأخذ بعين الاعتبار تأثيرات الهجرة على سوق العمل والاقتصاد، فقد أكدت المفوضية الأوروبية في بلاغها بشأن سياسة الهجرة المجتمعية في عام 2000 على وجود إقرار متزايد بأن سياسات الهجرة التقييدية التي هيمنت على التفكير الأوروبي على مدى الثلاثين سنة الماضية لم تعد مناسبة في هذا السياق الاقتصادي والديموغرافي الجديد، فالانخفاض المتوقع لعدد السكان في الاتحاد الأوروبي للعقود القليلة المقبلة والنقص المتزايد في اليد العاملة الماهرة وغير الماهرة على حد سواء سيخلق صعوبات في عدد من البلدان.

* في منتصف السبعينيات حدث ما يعرف بالأزمة الهيكلية للوردية، سببها زيادة تكاليف التكنولوجيا الجديدة واحتدام المنافسة الدولية، انهيار أسعار النفط وما أعقب ذلك من أزمات مالية وانكماش في الاقتصاد الدولي، أدت بالنتيجة إلى حدوث ركود داخل القطاعات الإنتاجية، ونمو إجمالي تكاليف العمالة، تدهور نسبة رأس المال المنتج، زيادة أسعار السلع الأولية، ارتفاع التضخم وانخفاض الأرباح في قطاع الإنتاج والاستثمار.

راجع في هذا الصدد:

.154-129 Annemieke J.M. Roobeek. (1987). The crisis in Fordism and the rise of a new technological paradigm, *Futures*, 19 (2)

لهذا صار من الضروري إيلاء المزيد من الاهتمام للمساهمات المحتملة للأفراد القادمين من خارج دول الاتحاد الأوروبي في سوق العمل والذين يطلق عليهم اسم رعايا الدول الثالثة* (TCNs)، وأنه ينبغي الآن إتاحة قنوات الهجرة القانونية إلى دول الاتحاد بالنسبة للعمال المهاجرين، ودعت المفوضية الأوروبية علاوة على ذلك إلى الكشف عن أي نقص في العمالة والتي قد تعوق القدرة التنافسية للاتحاد على نطاق عالمي، وأيضاً إلى إلقاء نظرة على مدى ملاءمة سياسات الهجرة السابقة للأوضاع الراهنة من أجل صياغة سياسة متماسكة في إطار استراتيجية العمالة الأوروبية، والتي تكون بالشراكة مع دول المصدر وجزء من الحوار الذي يجري في إطار اتفاقيات التعاون والاستراتيجيات المشتركة للاتحاد الأوروبي* في منطقة البحر الأبيض المتوسط (Commission of the European communities, 2000).

على مدار العشرة سنوات اللاحقة تمت متابعة مدى تقدم القرارات الصادرة عن اجتماع لشبونة وفي كل مرة كان هناك تقييم لنسبة تحقيق الأهداف المرتبطة بالعمالة والتوظيف، أبرزها كان سنة 2005 أين حُدثت خارطة الطريق التي سيشرع الاتحاد الأوروبي في تنفيذها، ووضعت السياسات والتدابير التشريعية المتعلقة بتنظيم حركة المهاجرين الاقتصاديين، شروط الدخول والإقامة (Commission of the European communities, 2005, p. 15).

لقد فتحت استراتيجية لشبونة باب الاتحاد الأوروبي أمام المهاجرين مرة أخرى بعد أن تم تشديد الإجراءات إزاء التدفقات الخارجية بسبب الأزمة الاقتصادية لسنة 1975 أولاً ثم مخلفات انتهاء الحرب الباردة وسقوط الاتحاد السوفياتي ثانياً.

3.2 استراتيجية أوروبا 2020:

أطلقت مبادرة أوروبا 2020 في عام 2010 كاستراتيجية للاتحاد الأوروبي من أجل "نمو ذكي، شامل ومستدام" وكان لأثار الأزمة المالية 2008 دور حاسم في صياغة أهدافها، إذ تم على إثرها إحداث العديد من المراجعات لتدارك نقاط الضعف التي أبانت عليها في الهيكلة الاقتصادية للاتحاد

* رعايا الدول الثالثة (TCNs) Third-Country Nationals: هو مصطلح يستخدم غالباً في أدبيات الهجرة، ويشير إلى كل شخص ليس من مواطني الاتحاد الأوروبي كما جاء في الفقرة 20 (1) من معاهدة عمل الاتحاد الأوروبي TFEU، ولا يتمتع بحق حرية الحركة داخله، على النحو المحدد في المادة 2 (5) من لائحة الاتحاد الأوروبي 399/2016.

* بالنسبة لاتفاقيات الشراكة والتعاون والاستراتيجيات المشتركة للاتحاد الأوروبي فقد تمت الإشارة في مراسلة المفوضية إلى مناطق أخرى بالإضافة إلى المنطقة المتوسطية وهي روسيا، أوكرانيا، البلدان الأفريقية والكاريبية والمحيط الهادئ. لم يتم ذكرها لأنها ليست ضمن النطاق الجغرافي للدراسة.

ومجابهة التحديات المستقبلية. ولهذا ركز قادته على ثلاث أولويات (European Union, 2010):

- النمو الذكي: تطوير اقتصاد قائم على المعرفة والابتكار.
 - النمو المستدام: تعزيز اقتصاد أكثر كفاءة في استخدام الموارد وأكثر تنافسية.
 - النمو الشامل: تعزيز اقتصاد عالي التوظيف يوفر التماسك الاجتماعي والإقليمي.
- وضعت المفوضية الأوروبية مجموعة واسعة من الإجراءات ولكل دولة من دول الاتحاد الأوروبي صلاحية تكييفها وفق مسارات تتماشى واحتياجاتها، جُمعت في سبع أجنداث فرعية إلزامية لتحقيق التقدم في إطار كل موضوع ذو أولوية، وتم إدراج سياسة هجرة مستقبلية شاملة تعمل على تلبية احتياجات أسواق العمل ومطابقة العرض والطلب على العمالة وتحقيق تكامل أفضل بين المهاجرين والقوى العاملة الأصلية تحت "أجندة للمهارات والوظائف الجديدة" (European Union, 2010).

إن الجزء المتعلق بالهجرة في جدول أعمال المفوضية الأوروبية للمهارات والوظائف الجديدة مبني على تعظيم المساهمة المحتملة للمهاجرين وفق سياسة القبول المرنة والمدفوعة بالطلب، فهي تعمل على رصد احتياجات سوق العمل من مؤهلات أولاً ثم الحصول عليها من خارج الاتحاد الأوروبي ثانياً، لتعمل أخيراً على دمجهم رسمياً مع توفير التسهيلات لتنفيذ ذلك من خلال إزالة الحواجز التي تحول دون توظيفهم. وتحقيقاً لهذه الغاية تم تطوير برامج من أجل تدارك التباين في المستويات بين المهاجري والسكان الأصليين بسبب الاختلاف الموجود في النظم التعليمية، مع إعطاء تعليمات بالعمل على التقليل من هدر عقول ذوي التعليم العالي في قطاعات مخصصة لذوي اليد العاملة غير المؤهلة.

أوروبا 2020 استراتيجية صاغت الرؤية المستقبلية الواضحة للاتحاد، فالإطار القانوني الآخذ في التوسع لجذب وقبول الأفراد المهاجرين من خارج دوله لا يمكن فهمه إلا بالرجوع للبيانات والأرقام الصادرة عن مراكز الإحصاء والرصد، حتى تعطينا فهماً دقيقاً وشاملاً للمحددات التي على أساسها رسمت المفوضية الأوروبية نهجها الذي يربط سوق العمل بالهجرة والقائم على متغيرين رئيسيين: العملة والمهارات، أحدهما مدفوع بالطلب والآخر موجه بالعرض.

- **العمالة:** يرتبط الطلب على العمالة بالتغير الديموغرافي في دول الاتحاد الأوروبي، فعلى الرغم من أن نمو السكان سيرتفع بحوالي 16 مليون نسمة سنة 2060، إلا أن القوة العاملة ستكتمش

بمقدار 50 مليون عامل في مقابل ذلك بسبب زيادة نسبة المسنين التي ستتجاوز أعمارهم 65 عاما من 17% في عام 2010 إلى 30% في عام 2060، وأولئك الذين تتراوح أعمارهم بين 80 عاما وأكثر ترتفع نسبتهم من 5% إلى 12% خلال نفس الفترة، وما لم يتم تعويض هذا الانخفاض في حجم القوى العاملة سينخفض النمو بشكل كبير ابتداء من عام 2040 (Eurostat Press 2040 Office, 2011).

- **المهارات:** يتحرك العرض الموجود في الوظائف بطريقة انتقائية يقوم باجتذاب المهاجرين من ذوي المهارة العالية القادرة على إنتاج كل من السلع والخدمات عالية التقنية والتي سيكون لها دور في زيادة النمو والابتكار لتحقيق الريادة في ظل اتساع نطاق المنافسة الاقتصادية الخارجية. تشير التقارير إلى أن توظيف ذوي المهارات العليا عبر أوروبا خلال السنوات العشر القادمة سيرتفع من 32% إلى 38% أي ما يقارب 16 مليون وظيفة عالية المؤهلات يقابلها وجود حوالي 80 مليون شخص لديهم مهارات منخفضة أو أساسية وهو ما قد يؤدي إلى اختلالات في سوق العمل نتيجة عدم تطابق مهارات العرض مع الطلب (OECD, 2018, p. 24).

3. آليات الاتحاد الأوروبي لجذب المهاجرين من جنوب المتوسط

1.3 اتفاقيات الأيدي العاملة "نظام العامل الزائر":

كانت فترة ما بعد الحرب العالمية الثانية بمثابة تحول جديد في ديناميكيات الهجرة الأوروبية، لقد تغير السيناريو الاقتصادي والجيوسياسي بشكل عميق وعلى الرغم من استمرار أعداد كبيرة من الأوروبيين في الهجرة إلى أمريكا وأستراليا خلال الخمسينيات، تغيرت أوروبا الغربية بعد الحرب تدريجيا من منطقة المغادرة إلى واحدة من الوجهات الرئيسية لتدفقات الهجرة. في تلك الفترة شهد الاقتصاد ازدهارا وتوسعا كبيرا، فالإنتاج الصناعي على سبيل المثال نما بنسبة 30% بين عامي 1953 و1958، وتطلبت إعادة الإعمار والتنمية الصناعية في فترة ما بعد الحرب عمالة كانت تفتقرها الدول على المستوى المحلي بسبب الخسائر الفادحة في الأرواح خلال الصراع، ولسد هذا العجز تم التوجه الى نظام استقبال المهاجرين تحت ما سُمي آنذاك بـ "نظام العامل الزائر" (Christof Van Mol, Helga de Valk, 2015).

أدت منطقة البحر الأبيض المتوسط وظيفية الاحتياطي الطبيعي للعمالة منخفضة التكلفة، ففتحت البلدان الأوروبية التي تشهد توسعا اقتصاديا قويا أسواق العمل أمام العمال الأجانب من خلال

الاتفاقيات التي أبرمتها كل من فرنسا وألمانيا وسويسرا وبلجيكا وهولندا، فجاء العمال من دول الشاطئ الشمالي للبحر الأبيض المتوسط (إيطاليا وإسبانيا والبرتغال واليونان ويوغوسلافيا) ومن دول جنوب المتوسط (الجزائر والمغرب وتونس)، وقد وصفت هذه الفترة بأنها العصر الذهبي لاتفاقيات العمل الثنائية، التي كان الهدف منها تنظيم تدفقات المهاجرين وفقا لاحتياجات قطاعات سوق العمل (Neal, 2007, pp. 142-147).

لقد كانت هناك جغرافيا واضحة لتدفقات اليد العاملة، تتحرك بشكل أفقي من دول المحيط إلى الدول الصناعية المركزية، فالبلدان المرسلات الرئيسية هي إسبانيا والبرتغال (بشكل رئيسي إلى فرنسا) وإيطاليا (إلى فرنسا وألمانيا وسويسرا) واليونان ويوغوسلافيا وتركيا (بشكل أساسي إلى ألمانيا) والدول المغاربية الشمالية الثلاث المغرب والجزائر وتونس (بشكل أساسي إلى فرنسا، لكن المغاربية أيضا إلى بلجيكا وهولندا)، يجذر بنا الإشارة أيضا إلى أن بعض دول المقصد أعطت الأولوية في التجنيد والاستقبال للعمال القادمين من مستعمراتها وهو ما يوضحه الجدول أدناه.

الجدول رقم 1: الاتفاقيات الثنائية "العامل الضيف" في أوروبا حسب سنة الامضاء

ألمانيا	السويد	هولندا	فرنسا	بلجيكا	النمسا	
/	/	/	1962	1970		الجزائر
1960	/	/	/	1957	/	اليونان
1955	/	/	1946	1946	/	إيطاليا
1963	/	1969	1963	1964	/	المغرب
1964	/	/	1963	/	/	البرتغال
/	/	/	1961	1956	/	اسبانيا
1960	/	/	/	1969	/	تونس
1961	1967	1964	1965	1964	1964	تركيا
1968	/	/	1965	1970	/	يوغوسلافيا

المصدر: (Moses, 2011, p. 135)

منذ توقيع هذه الاتفاقيات ارتفع عدد العمال الضيوف بسرعة، من 329000 عام 1960 إلى مليون عامل عام 1964، وبعد تراجع في عام 1966 و1967 بسبب الكساد، ارتفعت الاعداد من جديد لتبلغ ذروته عام 1973 اذ وصلت إلى 2.6 مليون، وقد اعتمدت هذه الدول على العمال من

مستعمراتها ففرنسا مثلا بحلول عام 1970 وظفت أكثر من 600.000 ألف عامل جزائري، 140.000 عامل مغربي و90000 عاملا تونسي، وكان أغلبهم يعملون في المصانع والمناجم ومشاريع البناء، وهناك فئة عملت في المستشفيات والنقل والفنادق والمطاعم (Martin, 2006, p. 13).

إن الأرقام السابقة تؤكد أن الهجرة كانت خيارا لا بد منه وأن المهاجر القادم من الضفة الجنوبية للمتوسط لعب دورا مهما وحاسما في تلبية احتياجات السوق من العمالة ودفع عجلة النمو الاقتصادي وزيادة الأجور في أوروبا بعد الحرب، ولأن أغلبية المهاجرين كانوا من دول مستعمرة فهم من ذوي المهارات المنخفضة لذا يسدون بامتياز الفجوات الموجودة في أسواق العمل الثانوية، حتى لا يحدث اختلال بينها وبين الأسواق المركزية التي جذبت العمالة الماهرة بعد أن انتعشت، وهو ما يجعلنا نستنتج أنه لولا هؤلاء المهاجرون لعانت أوروبا من انخفاض حاد في النمو.

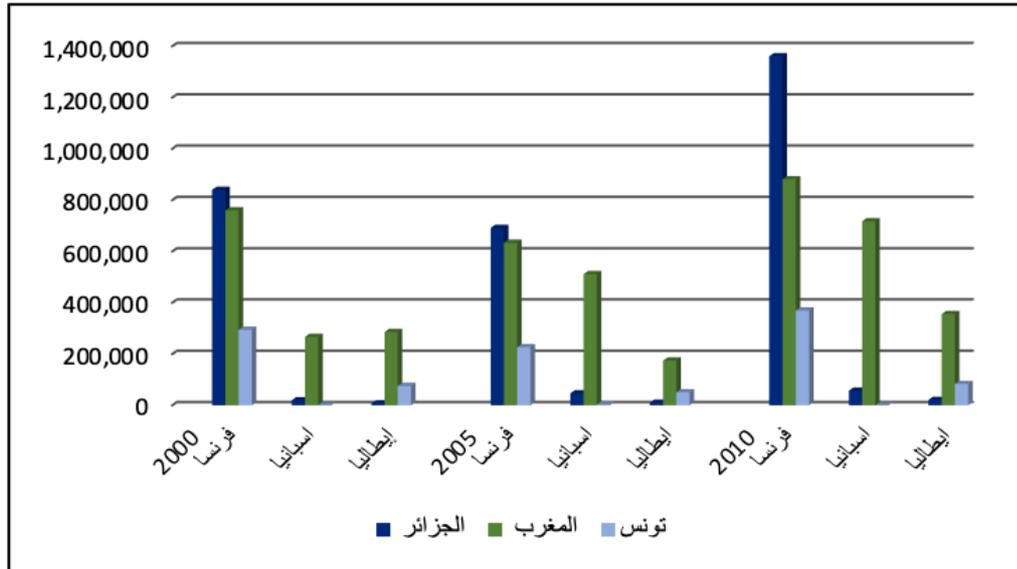
2.3 الهجرة عالية المهارة والبطاقة الزرقاء في السياق الأورو-متوسطي:

اعتمادا على ما خلصت إليه استراتيجية الاتحاد الأوروبي لشبونة 2000، وكحل للمشاكل المطروحة فيه تم اعتبار الهجرة الانتقائية لذوي المهارات العالية كأحد البدائل الفعالة للدفع بعجلة الابتكار وزيادة المنافسة، وتطوير اقتصاد قائم على المعرفة.

كان التركيز الرئيسي على عمال دول الاتحاد لكن هذه الدول تعاني بدورها من مشاكل مماثلة، فالتنقل داخل الاتحاد الأوروبي منخفض بشكل عام (نسبة المواطنين الذين يعيشون في دولة أخرى نسبة إلى سكان بلد المواطنة حوالي 2 % عام 2006)، في الواقع تشهد أوروبا طلبا فائضا على العمالة الماهرة التي لا يرضيها العرض المحلي والتي يتم تلبيتها جزئيا فقط من عرض العمالة القادمة من دول أوروبا الشرقية (European Migration Network, 2015, p. 13).

لهذا بدأ الاتحاد في البحث عن رعايا الدول الثالثة (TCNs) كحل للتحديات المذكورة أعلاه وبدأت سياسيات الهجرة على مستوى الدول الأعضاء تتجه نحو الانفتاح، على سبيل المثال رفعت بريطانيا شروط دخول العمال ذوي المهارات العالية في عام 2002، وأنشأت ألمانيا تصريحاً جديداً للمهنيين المهرة في عام 2005، واتبعت فرنسا إجراءات مماثلة في عام 2006، وأنشأت أيرلندا البطاقة الخضراء للمهاجرين في نفس السنة (Gzaika, 2018, p. 75).

الشكل رقم 1: المهاجرين من دول المغرب العربي إلى دول جنوب أوروبا من 2000 إلى 2010



المصدر: عمل الباحث اعتمادا على الاحصائيات المتوفرة في: (Kateb, 2012, p. 11).

يوضح الشكل البياني رقم 1 تطور أعداد المهاجرين في أكثر دول الاتحاد الأوروبي اكتظاظا بالسكان بين عامي 2000 و2010، نلاحظ أن القادمين من جنوب المتوسط يرتكزون في الدول الجنوبية لأوروبا (فرنسا، إيطاليا، وإسبانيا) ونسبة كبيرة منهم قادمة من دول المغرب العربي (الجزائر، المغرب، وتونس)، عرفت هذه التدفقات ارتفاعا مع بداية تخلي هذه الدول عن سياسة غلق الحدود عقب استراتيجية لشبونة، هناك انخفاضات نسبية بين سنة 2006/2004 وهو أمر متوقع بسبب السياسة التوسعة التي قام بها الاتحاد الأوروبي نحو أوروبا الشرقية آنذاك. ظلت سياسات استقبال المهاجرين تخضع لقرار كل دولة منفردة نظرا للاختلافات الحاصلة في أسواق العمل داخلها وفي تشريعاتها الوطنية، إلى أن تم اعتماد البطاقة الزرقاء كمخطط للهجرة عالية المهارة متعلقة بالاتحاد الأوروبي ككل.

تمت مناقشة الفكرة عام 2005، ليعتمدها المجلس الأوروبي في 2009 كجزء من خطة تسهيل تنقل المهاجرين المؤهلين وكأول توجه بشأن هجرة اليد العاملة من خارج دول الاتحاد الأوروبي وكان موضوعا ساخنا بالنسبة للبلدان الأكثر قوة والأكثر تنافسية من الناحية الاقتصادية في الاتحاد مثل بريطانيا، فرنسا، ألمانيا والسويد التي تعاني من نقص العمالة في مهن مثل الأطباء والمرمضات ومهندسي تكنولوجيا المعلومات (Mavroudi & Nagel, 2016, p. 78).

من أجل تقييم الآثار المحتملة للبطاقة الزرقاء على دول البحر المتوسط، يجدر فحص مستوى مهارة رأس المال البشري في الضفة الجنوبية وإمكانية مطابقتها للطلب المتزايد على العمالة في

الاتحاد الأوروبي وأيضا مستوى عرض العمال في بلدان المنشأ والطلب في البلدان المضيفة. بالرجوع إلى المعادلة الدافعة ل طرح الاتحاد والتي تقول بأنه: إذا كانت الدول الأعضاء تريد أن تظل قادرة على المنافسة في الاقتصاد العالمي، من الضروري ان تمتلك أكبر قدر من العمالة المؤهلة، نتأكد فعلا أن الطلب على العمالة المهاجرة العالية والمتوسطة الماهرة التي لا يرضيها العرض المحلي سيكون مرتفع ومفتوح.

وبالتالي، يمكن أن تكون دول الضفة الجنوبية المتوسطية هي الوجهة البديلة لتعويض النقص في اليد العاملة نظرا للقرب الجغرافي والروابط التاريخية، ولأنها تحقق شرط فائض عرض العمالة، نتيجة للاختلالات الموجودة في أسواق العمل هناك وعدم قدرتها على استيعاب كمية المتخرجين سنويا مما يحيل العديد من حاملي الشهادات على البطالة التي تتعدى نسبة 25% وهي عالية جدا ومرجحة للارتفاع مستقبلا (Acheboune & Driouchi, 2014, p. 274).

مبدئيا الكمية المطلوبة تبدو مطابقة نسبيا للكمية المعروضة، تبقى المشكلة الثانية هي مسألة جودة رأس المال البشري المنتج ومدى تطابقه والمعايير المطلوبة في أوروبا.

الجدول رقم 2: النسبة العمال وذوي المهارات العالية من المهاجرين الجنوب متوسطيين في الاتحاد الأوروبي سنة 2005.

البلد	المهاجرون	المهارات العالية %	العمال %
الجزائر	19.7	61.1	
المغرب	15.3	55.3	
تونس	24.6	72.2	
سوريا	50.9	50.1	
مصر	41.4	63.8	
إسرائيل	60.9	71.0	
لبنان	51.8	73.8	

المصدر: بتصرف من (Peridy, 2006, p. 6)

البيانات التي قدمتها مراكز الهجرة الأوروبية فيما يتعلق بالمهاجرين من دول الضفة الجنوبية للمتوسط، تبين أنهم في الغالب يشغلون وظائف غير ماهرة في الاتحاد الأوروبي، لأن الأغلبية المهاجرة ذات مستوى تعليمي منخفض وهو ما يوضحه الجدول رقم 2 فالنسب في جميع الدول

تتعدى حدود 50 %، أما المهجرون من ذوي المهارات العالية فنسبها متباينة بين الدول وهي لا تتجاوز 25 % في دول المغرب العربي، لتبقى إسرائيل أكثر البلدان تصديرا للعمالة الماهرة. نرى أن هذا يرجع أولا؛ إلى التقدم البطيء في إصلاح التعليم وإعادة هيكلته لإنتاج قوة عاملة متعلمة ومبدعة ومرنة، تتميز بالكفاءة التكنولوجية والمهارات القابلة للتسويق، وقادرة على التكيف مع متطلبات الاقتصادات الجديدة القائمة على التقنية والابتكارات.

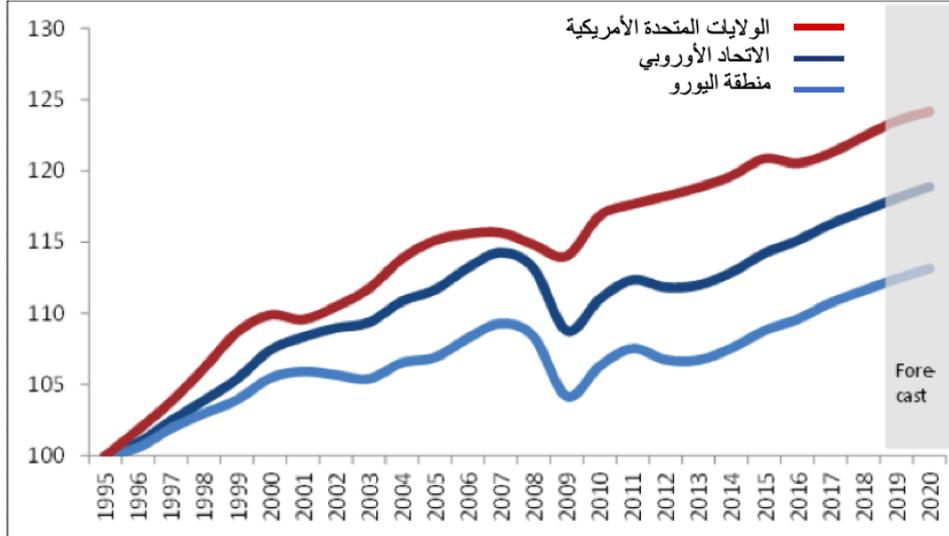
ثانيا؛ إلى تركيبة مجتمعات الدول العربية المتوسطة فليس كل المتعلمين العاطلين على العمل مستعدين للهجرة بحكم الارتباطات الأسرية والقيود التي تفرضها أحيانا العادات والتقاليد على التنقلات خارج البلاد خاصة بالنسبة لفئة النساء.

وأخيرا الشروط اللازمة للحصول على البطاقة الزرقاء؛ فالمتقدم يجب أن يكون إما حاصل على شهادة جامعية أو خمس سنوات من الخبرة في القطاع ذي الصلة، أن يجد عرض عمل ملزم أو عقد عمل صالح لمدة عام واحد على الأقل من صاحب عمل أوروبي والذي سيكون عليه أن يشهد على أنه لم يجد من يشغل الوظيفة من داخل الاتحاد، أن يكون عرض الراتب يعادل 1.5 على الأقل من متوسط الأجر السائد (إجمالي الراتب السنوي) في البلد المعني؛ بالإضافة إلى وثيقة سفر صالحة أو تأشيرة وتأمين صحي (European Commission, n.d.).

كل هذه الإجراءات تعيق عملية الانتقال إلى الاتحاد الأوروبي، فتؤدي إما إلى أن يعزف الفرد عن الهجرة أو يلجأ إلى طرق الهجرة غير الشرعية، وفي هذه الحالة يفقد جميع حقوقه ويتجه للعمل بطريقة غير رسمية.

هناك حالة أخرى تفسر نقص العمالة الماهرة من جنوب المتوسط في الاتحاد وهي توجُّههم إلى أسواق عمل أكثر جاذبية وتمنح فرص أكثر كدول الخليج والولايات المتحدة الأمريكية، لهذا تتفوق هذه الأخيرة على الاتحاد الأوروبي من حيث نمو إنتاجية العوامل الكلي.

الشكل رقم 2: مؤشرات نمو إنتاجية العوامل الكلية (TFP) بين عام 1995 حتى 2020.



المصدر: (European Commission, 2019, p. 19).

الشكل رقم 2 يبين أن إنتاجية العوامل الكلية ارتفعت بشكل ملحوظ في الفترة الممتدة من 1995 إلى 2020، وشهدت انخفاضا طفيفا أواخر 2008 بسبب الأزمة الاقتصادية لتعاود الارتفاع من جديد في السنوات اللاحقة. يمكن أن نتجه للقول انطلاقا من هذا أنه منذ تخلي قادة الاتحاد الأوروبي نسبيا عن السياسات المتشددة للهجرة سجل معدلات نمو متصاعدة وهي تبقى متأخرة مقارنة بتلك الحاصلة في الولايات المتحدة الأمريكية والتي تعتبر المنافس الأول من حيث القدرة على جذب العمالة المهارة وبالتالي أداء عالي في إنتاج الابتكار والمعرفة كمحركات قوية للنمو الشامل والمستدام، وهو ما دفع بقادة الدول الأوروبية للتفكير في آليات واستراتيجيات جديدة للسنوات القادمة.

3.3 برامج إدماج رعايا الدول الثالثة (TCNs):

في عام 2011 تم إطلاق برنامج جديد لإدماج رعايا البلدان الثالثة لتوفير هياكل وأدوات محسنة لتسهيل تبادل المعرفة وتعميم أولويات التكامل للدول الأعضاء، كانت الأهداف العامة لاستراتيجيات وسياسات دول الاتحاد لتحقيق تكامل سوق العمل متشابهة إلى حد كبير بشكل عام، تمثلت في تسهيل وصول الأفراد من غير مواطني الاتحاد الأوروبي لأراضيه من أجل تحقيق الاكتفاء الذاتي والمشاركة الاجتماعية والاقتصادية، وذلك وعلى ثلاث مراحل:

أولا اختبار سوق العمل، بعدها تنفيذ سياسات الإدماج، وأخيرا رصد واحصاء اعداد الأشخاص

الدمجون (EMN, 2019, pp. 9-10).

يعمل اختبار سوق العمل على تحديد قوائم الشغور في مجموعة واسعة من القطاعات المهنية التي يتم تحديدها مسبقاً، بعدها تقوم كل دولة باتخاذ تدابير تتماشى وطبيعة احتياجاتها وسياساتها الوطنية تتلخص في توفير الإرشاد والمشورة، التدريب اللغوي والمهني، تقييم المهارات والمطابقة القائمة على الشغور، وحوافز ريادة الأعمال. في هذه المرحلة المنظمات غير الحكومية والمؤسسات التعليمية والقطاع الخاص هم شركاء مهمون يقودون تنفيذ خدمات إدماج العمالة، فهم يساهمون بحوالي 15% من التدابير التي تم اعتمادها في جميع أنحاء الاتحاد الأوروبي، أما بالنسبة لرصد حالة السوق وإحصاء حجم الوافدين من رعياء الدول الثالثة فهي تتم على مستوى مراكز مختصة في ذلك، تختلف المدة المقررة لتقديم تقارير حولها من ربع سنوية إلى نصف سنوية، ويتم فيها جمع البيانات الإدارية المتعلقة بالخلفيات الوطنية مع البيانات الاجتماعية والاقتصادية التقليدية مثل هيكل الأجور وموقع تواجد العمال (EMN, 2019, p. 16 -18).

الجدول رقم 3: أعداد الوظائف الشاغرة في قطاعات العمل المختارة

	السنة	الصحة	الرعاية الشخصية	الخدمات	الزراعة	التكنولوجيا	التعليم
التشيك	2011	754	53	2.091	175	882	538
فرنسا	2012	2301	18997	34125	2108	3957	5054
النمسا	2013	233	409	3563	138	384	188
بلجيكا	2013	7339	3949	7418	غ/م	7511	15014
استونيا	2014	523	608	3907	473	143	702
هنغاريا	2014	104	609	4365	3185	310	357
لاتفيا	2014	251	434	1457	463	194	380
لتوانيا	2014	28	18	194	0	10	29
بولندا	2014	1716	7	679	54	1452	536
البرتغال	2014	431	1097	5725	2.343	368	698
سلوفاكيا	2014	112	67	588	28	42	79

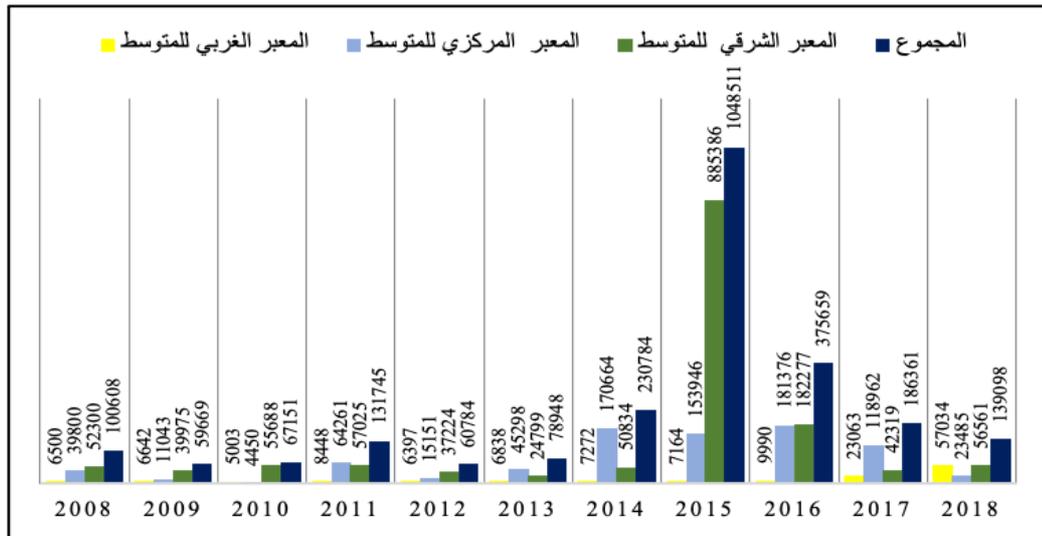
المصدر: (European Migration Network, 2015, p. 10)

يوضح الجدول رقم 3 حجم مناصب العمل الشاغرة في الاتحاد الأوروبي في سنوات مختلفة، نلاحظ أن هناك اختلاف من دولة إلى أخرى في العدد وحتى قطاعات الشواغر لهذا تختلف السياسات وتصاغ على حسب الاحتياجات، والملاحظ أيضاً أن المهن عالية المهارة ليست الوحيدة التي تعاني

من نقص في العمالة فحتى المهن المتوسطة والمنخفضة المهارة، كعمال الرعاية الشخصية في المنزل، والطهارة، وعمال النظافة والزراعة، يعني ليس فقط المهاجرين ذوي المهارة العالية مطلوبين ولكن حتى ذوي المستويات التعليمية المنخفضة، وعادة ما يشغل المهاجرون غير الشرعيون هذه الوظائف.

إن موجات الهجرة المتدفقة من الضفة الجنوبية للمتوسط عقب أحداث الربيع العربي فرضت ضغوطات على صناع القرار في الاتحاد الأوروبي وطرحت ضرورة تسريع عملية الإدماج، خاصة بعد أن وصل أعداد الداخلين إلى الاتحاد ذروته سنة 2015، فقد عبر أكثر من 1.8 مليون شخص الحدود بشكل غير قانوني وفقا للوكالة المسؤولة عن تنسيق أمن الحدود البرية والبحرية فرونتكس (Frontex, 2019, p. 16).

الشكل رقم 3: تدفقات المهاجرين عبر المعابر الثلاثة للبحر الأبيض المتوسط



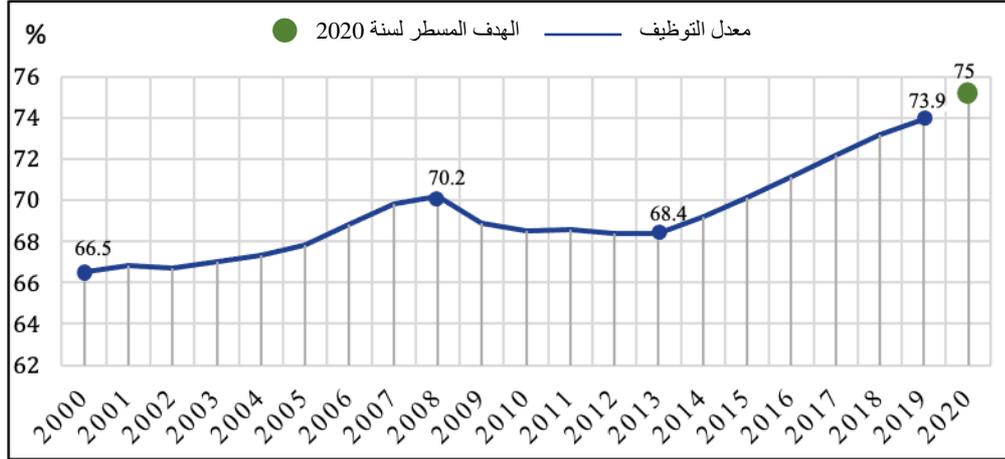
المصدر: عمل الباحث اعتماد على احصائيات وكالة FRONTEX

يوضح الشكل رقم 3 الارتفاع الحاصل في عدد المهاجرين غير الشرعيين الذين قطعوا البحر الأبيض المتوسط سنة 2015، وهي أكبر موجة هجرة حدثت في المعبر الشرقي اذ استخدمه 885386 شخص وهذا راجع للآزمات التي تبعت ثورات الربيع العربي في ليبيا وسوريا، ليعود معدل المهاجرين إلى الانخفاض في السنوات اللاحقة.

على الرغم من تركيز الدوائر الإعلامية والأكاديمية والسياسية على توصيف هذه الحركية بالأزمة

التي ستعصف بالاتحاد، إلا ان تتبع منحني تصاعد عمليات الإدماج الهائلة التي تلت تلك الفترة يدل على ان الطلب على العمالة وعدد الوظائف الشاغرة كان مرتفع، لدرجة أن سوق العمل استطاع استيعاب تلك الكمية الهائلة من المهاجرين.

الشكل رقم 4: معدلات التوظيف في الاتحاد الأوروبي من سنة 2000 إلى سنة 2019.



المصدر: عمل الباحث اعتمادا على Eurostat online data, code: t2020_10

يشير المنحني البياني رقم 4 إلى أن الاتحاد الأوروبي كان قريب من تحقيق الهدف المسطر للتوظيف منذ استراتيجية لشبونة 2000، وهو الوصول إلى نسبة 75 % سنة 2020. لكن على ما يبدو أن جائحة كوفيد-19 الأخيرة غيرت الكثير من الحسابات نظرا لآثارها السلبية على سوق العمل بسبب فقدان الملايين من العمال لوظائفهم.

الخاتمة

استنادا إلى الرؤى النظرية والتحليلات القائمة على السياقات التي انطلقت فيها الهجرة من دول جنوب المتوسط نحو ضفته الشمالية، وبعد فحص السياسات والآليات المتبعة لإدارتها في المراحل الزمنية المختلفة، توصلنا إلى حقيقة أنها ليست مجرد تدفقات بشرية تحمل تهديدات بل فرصة تحمل خيارات اقتصادية متميزة، وهو ما أدى إلى ابتكار طرق عديدة لجذب المهاجرين نحو أسواق العمل الأوروبية والتي تعود جذورها إلى نهاية الحرب العالمية الثانية أين وضعت الحكومات الوطنية لدول أوروبا الغربية برامج لدعم هجرة العمال وأبرمت عديد الاتفاقيات لتعويض النقص الحاد في العمالة، والتي كانت بشكل أساسي مع الجزائر، وتونس، والمغرب. لقد جنب العمال الضيوف الاقتصاد الأوروبي خطر الركود وساهموا في تطويره ورفع معدلات نموه، وعلى الرغم من تجميد هذه البرامج

بعد حدوث تضخم في عرض العمالة ما استوجب التوجه نحو تقييد الهجرة مع نهاية الثمانينات وخلال سنوات التسعينات، إلا أنه تم إعادة فتح الباب أمام المهاجرين من جديد في مطلع الألفية، هذه المرة وفق مقاربة جديدة تتماشى والتغيرات السياسية والاقتصادية والديمغرافية في أوروبا، فالهجرة لم تعد مسيرة من طرف الحكومات الوطنية بل من طرف الاتحاد الأوروبي كهيل مؤسسي فوق وطني صانع للسياسات، ولم تعد مسيرة بتلك الطريقة العشوائية والمشتتة قبل ظهوره بل وضعت ضمن نهج شامل لإدارة التنقل عبر حوض البحر الأبيض المتوسط في إطار استراتيجيات البعد الخارجي للاتحاد اتجاه الجيران الجنوبيين. في هذه المرحلة لم تقتصر السياسات على معالجة نواقص سوق العمل الكمية -ارتفاع عرض الوظائف مع وجود قلة في العمالة- التي نتجت عن اتجاه الهرم السكاني داخل دول الاتحاد نحو الشيخوخة وما صاحبها من تناقص في القوة العاملة وحدثت شغور في مناصب العمل، بل أيضا ركزت على معالجة النواقص النوعية -عدم تطابق العرض من العمالة مع المهارات المطلوبة -، ففي مناخ يتسم بالمنافسة العالمية المتزايدة على الكفاءات لما لها من دور في زيادة الابتكار والانتاجية وتعزيز قدرات الدول على ريادة الأسواق الدولية، وضع الاتحاد برامج تتميز بانفتاحية شديدة وبامتيازات مغرية تهدف إلى زيادة استقطاب الأفراد من ذوي المهارات العالية -خاصة تلك النادرة في سوق العمل- بمنحهم العديد من الحقوق كحرية الحركة داخل منطقة شنغن، الإقامة الدائمة ولم شمل الأسرة.

إن الأمر المثير للدهشة الملاحظ خلال انجازنا لهذه الدراسة هو أن معظم دول جنوب المتوسط لم تضع حتى الآن سياسة واضحة للتعامل مع الهجرة نحو أراضي الاتحاد الأوروبي ولا تملك حتى مراكز مختصة لتقديم احصائيات دقيقة على حجمها ووجهتها النهائية ما يجعلنا نعتمد على البيانات التي تضعها الدول المستقبلية، وبعدها الاقتصاد المعاكسة تكون مساهمة المهاجر في تقدم الدول المستقبلية هو مساهمة في زيادة تخلف الدول المصدرة وتوسع في الفجوة الحاصلة بين الشمال والجنوب داخل المنطقة المتوسطة، إن خسارة الرأس المال البشري بهذه الطريقة الغير مراقبة ستكون له آثار وخيمة مستقبلا على أسواق العمل لدول الضفة الجنوبية للحوض المتوسط، ويبقيها دائما تابعة للسياسات الفوقية القادمة من الاتحاد الأوروبي والخطابات الروتينية عن الشراكة والتعاون دون أن تساهم فعلا في صنعها أو تنفيذها من عائداتها.

المراجع:

- Bakewell, O., De Haas , H., & Kubal, A. (2012). Migration systems, pioneer migrants and the role of agency. *Journal Journal of Critical Realism*, 11(4), 413- 437.
- Czaika, M. (2018). *High-Skilled Migration: Drivers and Policies* (1 ed.). New York: Oxford University press .
- Mabogunje, A. (1970). Systems Approach to a Theory of Rural–Urban Migration. *Geographical Analysis*, 2, 1-18.
- Acheboune, A., & Driouchi, A. (2014). Unemployment Persistence & Risks of Skill Obsolescence in Arab Countries. In A. Driouchi, *Knowledge-Based Economic Policy Development in the Arab World* (pp. 273-291). USA: Business science reference.
- Chase-Dunn, C., & Grimes, P. (1995). World-Systems Analysis. *Annual Review of Sociology*, 21, 387- 417.
- Christof Van Mol, Helga de Valk. (2015). Migration and Immigrants in Europe: A Historical and Demographic Perspective. In I. R. Series, & B. G.-M. Rinus Penninx (Ed.), *Integration Processes and Policies in Europe Contexts, Levels and Actors* (pp. 31-55). Barcelona: Springer.
- Commission of the European communities. (2000, september 22). Retrieved May 2020, from Communication from the commission to the council and the European parliament, on a community immigration policy: <http://www.statewatch.org/docbin/com/30.00757.pdf>
- Commission of the European communities. (2005, February 2). Retrieved May 2020, from Communication to the spring European council, working together for growth and jobs a new start for the Lisbon strategy: <https://bit.ly/38YHFfL>.
- De Haas, H. (2010). Migration and Development: A Theoretical Perspective. *International Migration Review*, 44(1), 227–264.
- EMN. (2019). *Labour market integration of third- country nationals in eu member states*. European commission .
- European Union. (2010, March 3). Retrieved May 2020, from Communication from the commission Europe 2020 a strategy for smart, sustainable and inclusive growth: <https://bit.ly/361sgK8>
- European Commission. (2019). *Employment and Social Developments in Europe 2019 Sustainable growth for all: choices for the future of Social Europe*. Directorate-General for Employment, Social Affairs and Inclusion Directorate A. Luxembourg: Publications Office of the European Union,.
- European Commission. (n.d.). *Blue card*. Retrieved June 2020, from <https://bit.ly/3fCulQy>
- European Council. (2000, March 10). *Lisbon European council 23 and 24 march 2000 presidency conclusios*. Retrieved may 2020, from European Parliament: https://www.europarl.europa.eu/summits/lis1_en.htm
- European Migration Network. (2015). *Determining labour shortages and the need for labour migration from third countries in the EU*. Retrieved March 10, 2020, from <https://bit.ly/3f36NE3>
- Eurostat Press Office. (2011, June 8). Retrieved May 2020, from Population projections 2010-2060: <http://ec.europa.eu/eurostat>
- Frontex. (2019). *Risk analysis for 2019*. Risk Analysis Unit. Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- Kateb, K. (2012, juillet 1). Bilan et perspectives des migrations algériennes. *Hommes & migrations*, 2(1298), 6-21.

- Martin, P. (2006). Managing labor migration: temporary worker programmes for the 21st century. *International symposium on international migration and development* (pp. 2-42). Turin: Department of Economic and Social Affairs UN.
- Mavroudi, E., & Nagel, C. (2016). *Global Migration Patterns, processes, and politics*. New York: Routledge.
- Moses, J. W. (2011). *Emigration and Political Development*. New York: Cambridge University Press.
- Neal, L. (2007). *The Economics of Europe and the European Union*. New York: Cambridge University Press.
- OECD. (2018). *Skills for jobs*. Paris: OECD Publishing. Retrieved June 2020, from <https://bit.ly/37nVzHB>
- Peridy, N. (2006, December). Migration from MENA countries to the EU: A Quantitative assessment of recent patterns, policies and prospects. *New Mediterranean*, 5(4), 4-14.
- Piore, M. J. (1979). *Birds of passage: migrant labor and industrial societies*. New York: Cambridge University Press.
- Portes, A., & Walton, J. (1981). *Labor, Class, and the International System* (1 ed.). London: Academic Press.
- Ray C, R. (1979, June). Guestworkers and post-world war II European migrations. *Studies In Comparative International Development*, 14(2), 28–53.
- Reich, M., Gordon, D. M., & Richard C., E. (1973, May). Dual Labor Markets: A Theory of Labor Market Segmentation. *American Economic Review*, 63(2), 359-365.
- S. Massy, D., Arango, J., Hugo, G., Kouaouci, A., Pellegrino, A., & Taylor, J. (1993, September). Theories of International Migration: A Review and Appraisal. *Population and Development Review*, 19(3), 431-466.
- The king of the Belgians, T. p. (1957, March 25). *The Treaty of Rome*. Retrieved March 2020, from <https://bit.ly/3eJsXec>
- United Nations. (1948, April 16). *Convention for European economic cooperation*. Retrieved June 2020, from United Nations Treaty Series Online: <https://bit.ly/3dyBwZp>