



ورقة إحاطة حول أنظمة التأشيرات الممنوحة إلى العمال المهاجرين ضمن إطار عملية بودابست

نهج قائم على دراسات الحالة. خيارات السياسات وسبل
للمضيّ قدماً في أزمة كوفيد ١٩ – الحالية

أعدّ ورقة الإحاطة هذه أندريا سالفيني وجورج بوليتس

Funded by

Chair



Co-Chair



Secretariat



ICMPD

International Centre for
Migration Policy Development

© الاتحاد الأوروبي، ٢٠٢٠

جميع الحقوق محفوظة. لا يجوز إعادة إنتاج أي جزء من هذا المنشور أو نسخه أو نقله، بأي شكل من الأشكال أو أي وسيلة، أكانت إلكترونية أو آلية، بما في ذلك النسخ، التسجيل أو أي نظام لتخزين المعلومات أو سحبها، بدون إذن من أصحاب حقوق التأليف والنشر.

إنّ المعلومات والآراء الواردة في هذا البحث هي ملك للمؤلف/المؤلفين ولا تعكس بالضرورة الرأي الرسمي للاتحاد الأوروبي، وأمانة عملية بودابست، والدول المشاركة، والمركز الدولي لتطوير سياسات الهجرة. إنّ محتويات هذا البحث – والمعلومات والآراء الواردة فيه – هي ملك للمؤلف بالكامل.

عنوان المركز الدولي لتطوير سياسات الهجرة في فيينا:

Gonzagagasse 1
A-1010 Vienna
www.icmpd.com
International Centre for Migration Policy Development
Vienna, Austria

قائمة المحتويات

٥	النطاق والتعريف والتصنيف
٦	دراسة استعراضية لحالة أنواع أنظمة التأشيرات
١٠	أنظمة الإخطارات بالوظائف الشاغرة
١٢	دراسات حالة للتأمل والتفكير
١٧	الملاحظات الختامية

تستعرض ورقة الإحاطة هذه النتائج الرئيسية التي جرت مناقشتها خلال الجلسة الأولى من اجتماع عملية بودابست المواضيعي الذي عُقد في ٣-٤ نوفمبر ٢٠٢٠ حول هجرة الأيدي العاملة. وهي تركز على الجلسة الأولى والعروض التي قدّمها الشركاء والخبراء في عملية بودابست. في هذا الإطار، يتعمّق هذا البحث في تفاصيل المجموعة المتنوعة من أنظمة التأشيرات الممنوحة إلى العمّال المهاجرين. فيلبي الحاجة إلى تعزيز قاعدة البحث والمعرفة لعملية بودابست، كما هو منصوص عليه في الخطة التطبيقية لنداء العمل التي وافق عليها كبار المسؤولين في عملية بودابست.

ركّزت الجلسة الأولى على أنظمة التأشيرات الممنوحة إلى العمّال المهاجرين، ويمكن وصفها على أنها الآليات التي تطبقها دولة ما لمنح المهاجرين إذنًا بالدخول لأغراض متعلقة بالعمل. تعتمد كل دولة نظاماً خاصاً بها لمنح العمال المهاجرين حق الوصول إلى سوق العمل، مما يجعل هذا الموضوع مفيداً لجمهور عملية بودابست المتنوّع، بما في ذلك دول المنشأ والعبور والمقصد على السواء.

النطاق والتعريف والتصنيف

تدعو الحاجة إلى توضيح بسيط عند تعريف أنظمة التأشيرات الممنوحة للعمّال المهاجرين. يحصر هذا البحث تركيزه بقبول دخول المهاجرين الذين يشكّل العمل الغرض الأساسي من دخولهم. من هذا المنطلق، فهو يستثني عمليات الدخول التي يكون لمّ شمل الأسر أو الدراسة الغرض الأساسي لها؛ كما يستثني عمليات دخول الأجانب التي تكون قصيرة جداً بحيث لا يمكن الاعتبار أنها تشكّل علاقة عمل^١ بين العامل المهاجر وصاحب العمل في بلد المقصد. من هنا، يستثني هذا البحث رحلات العمل، لكنه يشمل عمليات الدخول القصيرة المدّة أو دخول العمال الموسميّين. يُعتبر هذا التعريف ضرورياً بغية استخدام حلول أنظمة التأشيرات كأدوات مفيدة لحوكمة أسواق العمل في دول المقصد، ليس فقط لتحديد عمليات الدخول إلى سوق العمل الرسمي وتنظيمها، بل لفهم كيفية تنظيم الهجرة والعبور من أجل الوصول إلى درجات أعلى من العمل الرسمي أيضاً.^٢

تحدّد أنظمة التأشيرات الممنوحة إلى العمّال المهاجرين قواعد اللعبة بشأن من يحقّ له الدخول إلى سوق عمل إحدى دول المقصد، وبموجب أي شروط يمكن للعامل المهاجر الدخول والإقامة فيها.^٣ وهي تعرّف، بحكم الواقع، مختلف أنواع التأشيرات الصادرة للعمال الأجانب. يمكن أن تتأثّر أنظمة هجرة الأيدي العاملة بالتشريعات، أكانت أساسية كالقوانين أو ثانوية كاللوائح. بالإضافة إلى ذلك، يمكن أن تتخذ قواعد اللعبة المتعلقة بقبول العمال الأجانب شكل اتفاقات بين دولتين (اتفاقات ثنائية) أو بين عدة دول في منطقة معيّنة.

لتحديد مدّة إقامة العمّال المهاجرين في أحد بلدان المقصد، تميّز أنظمة التأشيرات غالباً بين التأشيرات القصيرة والطويلة المدّة. وهناك أنواع أخرى من التأشيرات المرتبطة بوظيفة محدّدة قصيرة المدّة (تأشيرة العمل الموسمي). كما يمكن إعطاء أفضلية الدخول إلى سوق عمل معيّنة إلى أولئك الذين يحصلون على تأشيرة موهبة، كما هي الحال في الولايات المتحدة الأمريكية.

لا تنصّ أنظمة التأشيرات على مدّة التأشيرة فحسب، بل على جوانب أخرى من حياة المهاجرين أيضاً، وهي جوانب تحدّد آفاق التطوّر الوظيفي وفرص الدمج. كما تُعتبر الجوانب المتعلقة بالتنقل مهمة بشكل خاص. على سبيل المثال، يتمّ تسهيل هجرة الأيدي العاملة على المستوى الإقليمي في العديد من دول الاتحاد الأوروبي، من خلال تسهيل تنقّل مواطني دول الاتحاد الأوروبي ومواطني البلدان الثالثة الذين يحملون تصاريح الإقامة الطويلة المدّة ضمن منطقة شنغن. يفتح الحراك الوظيفي أمام المهاجرين إمكانية تغيير صاحب العمل ضمن سوق عمل معيّنة، كما حدث في العديد من دول مجلس التعاون الخليجي خلال العقد الماضي. ويُعتبر التنقل من صاحب عمل إلى آخر مهماً بشكل خاص، كونه يتيح للمهاجرين تسلّق السلم الوظيفي ضمن دولة معيّنة، أو الانتقال إلى قطاع آخر حيث تكون ظروف العمل أفضل.

١ تُفسّر علاقة العمل وفقاً لقرارات منظمة العمل الدولية لعام ٢٠٠٢ المتعلقة بالاقتصاد غير الرسمي وكافة الاتفاقيات والتوصيات الأخرى التي تلت ذلك، بما في ذلك اتفاقية منظمة العمل الدولية رقم ١٤٣ بشأن العمال المهاجرين. يمكن أن يكون عقد العمل خطياً أو شفهيّاً. من هنا، تشمل علاقة العمل أي علاقة يمكن، بحكم القانون أو بحكم الممارسة، التعامل معها معاملة العمل المأجور.

٢ يُستخدم هذا المفهوم غالباً بالتبادل مع أنظمة تأشيرات العمل، مع أنّ هذه الأخيرة تحكم مجموعة أوسع من ظواهر الهجرة، وبشكل أكثر تحديداً مختلف أنواع عمليات دخول عامل أجنبي ينتقل إلى دولة ما لأغراض تتعلق بشغل وظيفة أو مزاولة الأعمال التجارية. تشمل أنظمة تأشيرات العمل، على سبيل المثال، رحلة عمل يقوم بها عامل صيانة لتقديم الدعم في مجال استخدام منتج بعد بيعه، أو الرحلات الاستطلاعية التي يقوم بها رواد الأعمال لتتبع فرص العمل. بشكل عام، تحكم أنظمة تأشيرات العمل كافة القضايا المتعلقة بالدخول لغرض العمل، في حين أنّ مفهوم نظام التأشيرات الممنوحة للعمّال المهاجرين يحصر اهتمامه بأولئك الداخلين كعمّال مهاجرين.

٣ أنظمة تأشيرات الهجرة الممنوحة إلى العمّال المهاجرين هي مؤسسات تتألف غالباً من مجموعة معقدة من اللوائح والقوانين، على سبيل المثال، في بعض دول المقصد، هناك علاقة بين أنظمة التأشيرات وبرامج الاعتراف بالتحصيل التعليمي السابق، واللوائح الأخرى المتعلقة بنظام التعليم والتدريب في المجالين التقني والمهني. كذلك، يمكن للوائح المتعلقة بلمّ شمل الأسر، مثل الأمر التوجيهي للاتحاد الأوروبي بشأن لمّ شمل الأسرة، أن توفر لأعضاء أسر العمّال المهاجرين وصولاً مباشراً إلى سوق العمل.

دراسة استعراضية لحالة أنواع أنظمة التأشيرات

يمكن تصنيف الفئات الأساسية لأنظمة التأشيرات الممنوحة إلى العمال المهاجرين وفقاً للفئات التالية: الأنظمة المرتكزة على النقاط، حصص الهجرة الوافدة، قوائم الحجز والنقص في المهنة، فضلاً عن أنظمة الإخطارات بالوظائف الشاغرة. تشمل أنظمة الإخطارات بالوظائف الشاغرة الأنظمة شبه المفتوحة، والإخطارات الإلزامية، والأنظمة القائمة على مذكرات تفاهم، وغالباً ما تكون مرتكزة على اتفاق ثنائي. في هذا السياق، سيتم أولاً استعراض أنظمة الحدود المفتوحة أدناه، بغية التعريف بالأنظمة الأخرى ضمن إطار مجموعة من القيود التي تصعب الوصول الحر للعمال المهاجرين إلى سوق العمل في دولة مقصد معينة.

أنظمة الحدود المفتوحة

اختلفت أنظمة الحدود المفتوحة من أنظمة حوكمة الهجرة المعاصرة. لكن لا بد من ذكرها كونها تمثل طريقة قبول الوافدين من دون فرض أية قيود: فوفقاً لهذه الأنظمة، يحق لكل من هو أهل للعمل الدخول إلى سوق العمل بمجرد وصوله إلى الحدود. ثانياً، تعتبر هذه الأنظمة مهمة جداً من الناحية التاريخية، كونها حددت طريقة تعاطي الدول مع أسواق العمل المفتوحة ومع الهجرة الدولية خلال القسم الأكبر من التاريخ. فكانت القيود تفرض بشكل مؤقت عادةً وعلى نحو مرتبط بأحداث معينة. في الواقع، لم تبدأ الدول بفرض قيود منهجية إلا بعد الحرب العالمية الثانية. وقد مثل تطبيق مواطنة الاتحاد الأوروبي استثناءً في هذا الإطار، حيث بدأت القيود المفروضة على الدخول إلى سوق العمل تتلاشى بشكل تدريجي بالنسبة إلى مواطني الدول الأعضاء.

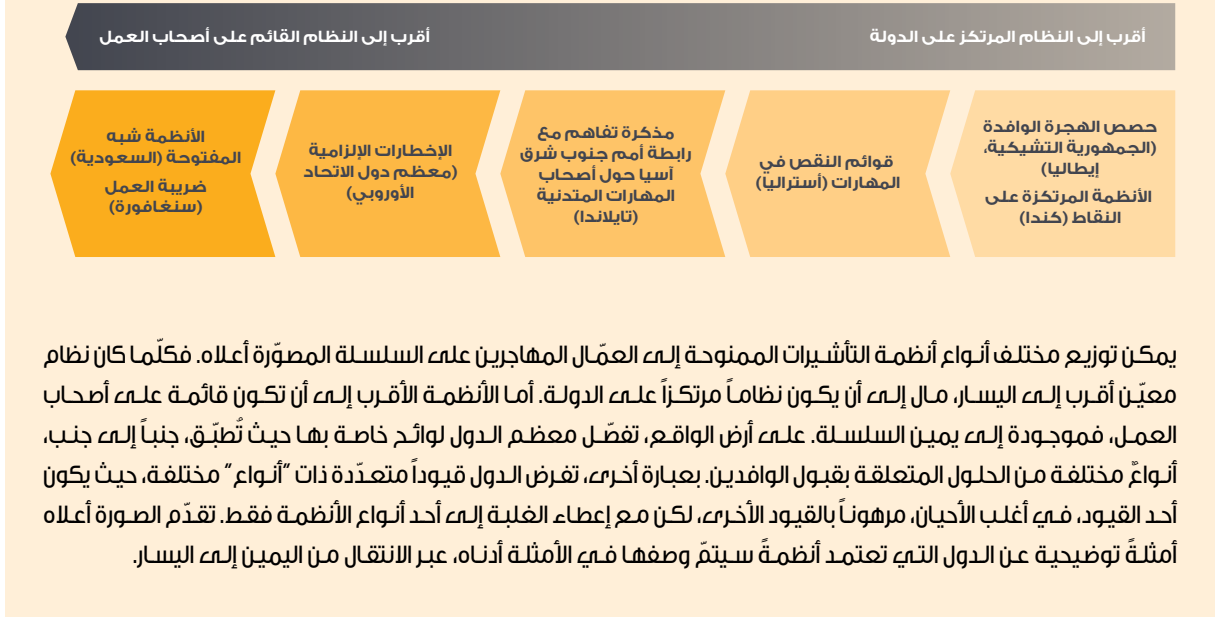
مرجع: الأنظمة المرتكزة على أصحاب العمل مقابل تلك المرتكزة على الدولة

تتسم الأنواع الأخرى من الأنظمة بقيود فرضت على الفكرة الأساسية للحدود المفتوحة. في هذا الإطار، يهدف القسم أدناه إلى إظهار كيف يتم اختيار هذه القيود وفرضها في العالم الحقيقي. في الواقع، كلما كان نظام الهجرة يستجيب لنقص الأيدي العاملة في بلد معين، أمكن تعريفه كنظام قائم على أصحاب العمل.

في المقابل، إذا سُجّلت محاولات لسدّ النقص في الأيدي العاملة استناداً إلى معايير تمثل مصالح شرائح أخرى من المجتمع – مثل النقابات العمالية، أو منظمات المجتمع المدني، أو الأحزاب السياسية – يمكن تعريف النظام على أنه نظام تأشيرات مرتكز على الدولة. بطبيعة الحال، ترتبط هذه الأنظمة أيضاً باحتياجات أصحاب العمل. لكنها تتحدد بالتشاور مع جهات فاعلة أخرى، مثل النقابات العمالية، التي قد ترغب في حماية شرائح معينة من القوى العاملة الوطنية التي يمكن أن تعاني جراء منافسة العمال الأجانب لها. فضلاً عن ذلك، قد ترغب الحكومة في تقييد هجرة الأيدي العاملة لتخفيف الخوف من منافسة اليد العاملة الوافدة من بلد يكون عماله مستعدين لقبول أجور أدنى من تلك التي يطالب بها المواطنون مقابل عمل معين (إغراق سوق الأجور).

تجدر الإشارة إلى أن العديد من الدول تجمع بين عدة من المقاربات المختلفة المدرجة أدناه، لا بل إن الكثير منها أنشأ أنواعاً مختلفة من اللوائح لتحديد مؤهلات المهاجرين أصحاب المهارات العالية أو المتدنية.

الصورة ١ - أنواع أنظمة التأشيرات الممنوحة إلى العمّال المهاجرين



أنظمة الإخطارات بالوظائف الشاغرة

ترتكز أنظمة الإخطارات بالوظائف الشاغرة على فكرة مفادها أنّ الدولة لا تصدر تأشيرة العمل إلا لدم تلقيها إخطاراً من صاحب العمل بوجود وظيفة شاغرة. هناك عدة أنواع مختلفة من هذه الأنظمة، وهي تقوم على فرض عدة شروط أو ضرائب على عملية استقدام الأجانب، وتترافق مع عملية الإخطار.

١. الأنظمة المفتوحة وشبه المفتوحة

اعتمدت عدة دول في مجلس التعاون الخليجي، خلال العقود الماضية، أنظمة تقوم على الإخطار بشكل بحت. وبموجبها، يقدّم صاحب العمل إخطاراً بوجود وظيفة شاغرة إلى هيئة الهجرة، فيتمّ إصدار تأشيرة العمل إلى جانب عقد سابق للاستخدام (لتوقيعه إما قبل المغادرة أو لدم الوصول إلى المطار). تتمثل هذه العملية لأمر توجيهي مفاده عدم فرض أي قيود على أصحاب العمل خلال عملية استقدام الأجانب، وبالتالي يُشار إلى هذا النظام باسم **النظام المفتوح**. لكن تجدر الإشارة إلى أنّ الأنظمة المفتوحة تبقى مختلفة عن الحدود المفتوحة، كونها تشترط الامتثال لنظام ينطوي على إجراءات يجب تطبيقها قبل الهجرة.

أما **النظام شبه المفتوح**، فيشكّل عادةً رادعاً أمام توظيف الأجانب. قد يتخذ هذا الرادع شكل ضرائب، كما هي الحال في المملكة العربية السعودية التي تفرض ضرائب على عملية استقدام الأجانب، أو من خلال منح حوافز للشركات التي توظّف عدداً أكبر من الموظفين السعوديين. يمكن أن تتخذ الضريبة شكل مبلغ مقطوع محدّد يفرض على كل عملية استقدام (كما في السعودية)، أو ضريبة متناسبة مع عدد الأجانب المستخدمين للعمل في مؤسسة أو من قبل شركة معيّنة. في سنغافورة، تزداد الضريبة على عمليات الاستقدام الخارجي مع تزايد عدد العمّال الأجانب المستخدمين نسبةً إلى عدد المواطنين المستخدمين.

يهدف كلا نوعي الضرائب إلى التحفيز على توظيف مواطنين من سوق العمل المحلية، والحدّ من وصول الوافدين الجدد إلى سوق العمل، خاصةً من دول يقبل فيها العمّال أجوراً زهيدة. في حالة السعودية، يتمثل هدف ذلك بزيادة فرص العمل المتوفّرة للمواطنين. أما بالنسبة إلى أكثرية الدول، فيتوافق هدف تفضيل توظيف المواطنين مع دافعين اثنين آخرين. الأول هو فكرة تفضيل استخدام اليد العاملة (المحلية أو الأجنبية) التي تكون موجودة في سوق العمل الداخلية، وذلك في محاولة لتقليص تكاليف

الاستخدام الاقتصادية والاجتماعية إلى حدّها الأدنى. أما الثاني، فهو إعادة توجيه الأنشطة الاقتصادية نحو الهياكل التنظيمية التي تعتمد على المعارف بشكل مكثّف، عوضاً عن تلك التي تُعتبر كثيفة العمالة. ينطبق هذا الأمر عادةً على الدول المتوسطة والمرتفعة الدخل على السواء.

٢. أنظمة الإخطارات الإلزامية

بالنسبة إلى العمّال أصحاب المهارات، تُطبّق العديد من دول الاتحاد الأوروبي نوعاً آخر من القيود على عملية الإخطار بوجود وظائف شاغرة، وبالتحديد **أنظمة الإخطارات الإلزامية**. بموجب هذه الأنظمة، يمكن لصاحب العمل توظيف عامل أجنبي إذا أعلن عن وجود وظيفة شاغرة لعدة أيام (تتراوح هذه المدة بين أسبوعين وثلاثة عادةً) لدى دائرة التوظيف العام^٤ على المستوى المحلي، من دون أن ينجح فيه إيجاد الموظف المناسب.

٣. أنظمة الإخطار بالتأشيرات المرتكزة على مذكرات تفاهم

تجيز بعض الحكومات لعمّال من دول معيّنة فقط بالدخول إلى سوق العمل الخاص بها. وتتمّ مراقبة عدد عمليات الدخول المجازة وفئات العمّال المسموح لهم بالدخول استناداً إلى مذكرات تفاهم. يمكن إيجاد أمثلة عن **أنظمة الإخطار بالتأشيرات المرتكزة على مذكرات التفاهم** عند الانتقال إلى يسار السلسلة في الصورة ١. فلإدارة النقص في العمّال أصحاب المهارات المتدنية، تسمح تايلاندا بدخول المهاجرين أصحاب المهارات المتدنية استناداً إلى مذكرات تفاهم عقدها مع دول أخرى في رابطة أمم جنوب شرق آسيا، خاصة كمبوديا، لاوس وفيتنام. تهدف هذه المذكرات إلى لجم الهجرة غير النظامية من دول لا تكون الحدود معها مصانةً بشكل كامل، كما تقدّم محفّزات لتوظيف أشخاص قد لا يكونون مواطنين تايلانديين لكنهم يتمتعون بعدة أوجه شبه معهم من حيث اللغة أو الثقافة. أما توظيف العمّال الأجانب من دول غير مدرجة في نظام مذكرات التفاهم، فيُنظّم بشكل منفصل، مثلاً بالنسبة إلى المهاجرين أصحاب المهارات العالية.

أنظمة قوائم النقص في المهارات

يمكن إيجاد **أنظمة قوائم النقص في المهارات** أقرب إلى يسار السلسلة في الصورة ١. تحدّد الحكومة، استناداً إلى عملية من التشاورات – الثلاثية عادةً مع نقابات أصحاب العمال والنقابات العمالية – قائمةً بالوظائف التي يمكن قبول عمّال أجانب لشغلها في سوق العمل المحلية. تتوافق قوائم النقص في المهارات مع أنظمة الإخطارات، وبموجبها يحقّ لأصحاب العمل طلب تأشيرة للعمّال الذين يستوفون شروط المهارات غير المتوافرة محلياً، والذين سيشغلون هذه الوظائف الشاغرة. في بعض الحالات، كما في أستراليا أو النمسا، قد يتمّ الجمع بين قوائم النقص في المهارات والأنظمة المرتكزة على النقاط المبيّنة أدناه. كما يمكن ربط قوائم النقص في المهارات بالسياسات الإقليمية، كما في كندا مثلاً، حيث تنشر المقاطعات قائمةً بالمهارات الناقصة، فيكون الدخول إلى المقاطعة مرتبطاً بإعلان العامل الوافد نيّته الاستقرار في هذه المقاطعة لفترة محددة من الوقت.

الأنظمة القائمة على النقاط

في **الأنظمة القائمة على النقاط**، يتمّ تقييم أصحاب الطلبات الراغبين في الحصول على تأشيرات عمل استناداً إلى قائمة بالسمات والمواصفات، قبل أن يتمّ منحهم علامة معيّنة بناءً على ذلك. كلما كان مستوى التعليم وخبرات العمل أعلى، وبالتالي أرجحية ألا يزاحم المهاجر المواطنين أصحاب المهارات الدنيا على وظائفهم، كانت العلامة أعلى. وتزداد العلامة أكثر إذا قدّم المهاجر المحتمل ما يثبت مؤهلاته أو خبراته المهنية المطلوبة في الوظائف التي تعتبر الدولة أنّ هناك نقصاً فيها، والتي تتطلّب غالباً

4 https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/networks/european_migration_network/glossary_search/la-bour-market-test_en

مستوى معيّن من الإلمام بإحدى اللغات الوطنية. تُعتبر الأنظمة المرتكزة إلى النقاط التي تُعطى علامات إفرادية إلى المهاجرين المحتملين أداة غير عادية على سلسلة أنظمة التأشيرات الممنوحة إلى العمّال المهاجرين، كونها تتيح للمهاجر، عملياً، اختبار فترة من البطالة لدمه وصوله. يمثّل هذا الأمر تحديات وفرصاً على السواء بالنسبة إلى دوائر التوظيف العام المحلية: فمن حيث الفرص، يستفيد أصحاب العمل من قائمة أكثر إثارة للاهتمام بالمرشّحين الجاهزين للعمل في سوق العمل الوطنية. أما بالنسبة إلى التحديات، فتشمل ضرورة أن يوفّر الحيز السياسي خدمات توظيف لغير المواطنين.

أنظمة حصص الهجرة الوافدة

تحدّد أنظمة حصص الهجرة الوافدة عدداً أقصاه من المهاجرين الذين يمكن قبولهم في سوق العمل. يمكن تحديد هذه الحصص وفقاً لمعايير مختلفة، كالحّد من وصول مهاجرين من دول منشأ محدّدة، أو من مستويات مهارات معيّنة أو قطاعات. يتمّ عادةً تحديث قائمة المهن التي تعاني نقصاً في عدد العاملين، والحصص المناسبة لها، سنوياً بناءً على تقييم لمدى الحاجة إلى المهارات. لكنّ حصص الهجرة الوافدة لا تركز فقط على احتياجات أصحاب العمل بشكل عام، بل تعكس أيضاً معايير أخرى تُعتبر مهمّة بالنسبة إلى صنّاع السياسات. يمكن أن تكون هذه على سبيل المثال عوامل التقارب الجغرافي، واللغوي، والثقافي مع الدول المرسلّة، فضلاً عن تجارب دمج المجموعات السابقة من المهاجرين القادمين من دولة معيّنة، بما في ذلك معايير قابلية النّأثر أو جوانب الضعف لدى هؤلاء المهاجرين. تبرز هذه العوامل من خلال حالة الجمهورية التشيكية المبينة أدناه.

محددات أنظمة التأشيرات الممنوحة إلى العمال المهاجرين

بعد تكوين لمحة شاملة عن الأنظمة المتنوعة التي تنظم دخول العمال المهاجرين، من الضروري التمعن أكثر في محدّدات أنظمة هجرة الأيدي العاملة، وما قاد إليه مثل هذا التنوع في إدارة العمال الأجانب وتنظيمهم.

المناخ السياسي

أنظمة التأشيرات الممنوحة إلى العمال المهاجرين هي إحدى المؤسسات الأكثر اعتماداً على المناخ السياسي. لكن تجدر الإشارة إلى أنّ المحددات السياسية القصيرة المدّة ترتبط بدرجة معيّنة من الصرامة التي تواجهها الدولة عند محاولة تغيير قواعد اللعبة. والأهمّ من ذلك أنّ الحوافز القصيرة المدّة لتطبيق الإصلاحات تصطدم لا محالة بالتقاليد المؤسسية التي تتجلى في كلّ من الإجراءات البيروقراطية واللوائح التي تطبقها الدولة في الوقت الحالي.

أنظمة التأشيرات حساسة سياسياً، كونها تحدّد درجة المنافسة المقبولة لدخول الأجانب للمشاركة في سوق عمل معيّنة. فكلما كانت الرواتب أعلى وظروف العمل في دولة مقصد معيّنة أفضل، أصبح نظام التأشيرات موضوع نقاش سياسي. من هذا المنطلق، غالباً ما يتمّ تبرير نظام التأشيرات الذي وقع عليه الاختيار استناداً إلى الحلول التقنية التي يقرّها بغية سدّ النقص في الأيدي العاملة والمهارات. لكنّ النقاش السياسي والحجج المستخدمة ما هي إلا جانب واحد من المحدّدات العديدة المرتبطة بهذه المؤسسات في أرض الواقع.

«لطالباً قمنا بالأمر بهذه الطريقة» أو أهمية الاعتماد على المسار

غالباً ما يكون هناك تقليد معيّن يحتمّ كيفية التعامل مع المهاجرين على نحو يؤدي إلى نجاحهم: من هذه المقاربات نماذج العمال الضيوف (Gastarbeiter) في النمسا أو سويسرا، أو الإجراءات التي تشجّع لم شمل الأسر في الدول ذات التقاليد الراسخة في الاعتماد على المهاجرين، مثل الولايات المتحدة الأميركية، كندا وأستراليا. على الجانب السلبي، يمكن أن يؤدي الاعتماد على هذا المسار إلى درجة معيّنة من الانفصال عن احتياجات السوق الاقتصادية واحتياجاتها من حيث الأيدي العاملة.

التماسك الاجتماعي والقيم المجتمعية

لا تؤثر أنظمة التأشيرات الممنوحة إلى العمال المهاجرين على سوق العمل فحسب، بل على طريقة تنظيم المجتمعات والجماعات المحلية في ما يتعلق بمسائل مثل الدمج والتماسك. في المقابل، يمكن المجادلة بأنّ المجتمعات «تختار» نظام التأشيرات الذي يعكس قيمها ومبادئها حول كيفية التعريف بمجتمع محلي، والهوية، وأنماط التنقل الاجتماعي عبر الأجيال.

النقص في الأيدي العاملة والاحتياجات المحددة من حيث المهارات

تعتبر الاحتياجات من حيث الأيدي العاملة والمهارات محدّدات مهمّة بالنسبة إلى النظام الذي سيقع عليه الاختيار. يمكن أن يُسجّل نقص في الأيدي العاملة في قطاع كثيف العمالة – كقطاع صيد الأسماك في تايلاند – فيؤثر غالباً على الوظائف التي لا تعتبر مغربية بالنسبة إلى المواطنين، كما هي الحال في دول الاتحاد الأوروبي وما تعانيه من نقص كبير في الأيدي العاملة في قطاع الزراعة. عندما تشهد الوظائف شبه الماهرة والعالية المهارة نقصاً في الأيدي العاملة، فإنّ أهل الاختصاص يتحدثون في هذه الحالة غالباً عن مفهوم النقص في المهارات.

التنمية الاقتصادية وظروف أفضل في سوق العمل

يشترط هذا الأمر من الدول في مختلف أنحاء العالم تضيق الخناق على قبول الأيدي العاملة، وجعل أنظمة قبول العمال المهاجرين أكثر استجابةً وتنوعاً. يشكّل هذا الأمر أحد الآثار الأساسية المتأثرة عن الاختلاف في معايير المعيشة، وظروف العمل، وتفاوتات الأجور، من وجهة نظر المهاجرين المحتملين الراغبين في تحسين مستويات رفاههم.

التحوّلات الهيكلية

عادةً ما يكون لعمليات التحوّل الهيكلي آثار طويلة المدى، كما إنها تحفّز في أغلب الأحيان على إصلاح أنظمة التأشيرات. جدير بالذكر أنّ بعض الصدمات تؤثر على أنظمة هجرة الأيدي العاملة بدرجة أكبر من غيرها. فتكون التحوّلات الهيكلية، ذات الطابع التكنولوجي، مرتبطة غالباً بإصلاحات هدفها تسهيل وتحفيز استخدام العمال الأجانب أصحاب المهارات العالية. تلك كانت الحال لدى تطوير قطاع البحث والتطوير الأمريكي، وكذلك عند جذب الأدمغة نحو مجتمعات المعرفة في شرق آسيا.

لكن التغييرات الهيكلية كانت، تاريخياً وفي العديد من الحالات، مدعومة من قبل القوى العاملة الوطنية. نذكر على سبيل المثال عمليات إعادة توجيه رأس المال من الأنشطة الكثيفة العمالة إلى تلك التي تتركز على كثافة رأس المال، كما حدث في كوريا في الخمسينيات، أو الصين في الثمانينيات، أو دول الكتلة السوفياتية السابقة في التسعينيات. غير أنّ عمليات التحوّل هذه كان لها تأثير بسيط على الطريقة التي نظمت عبرها الدولة عمليات دخول الأجانب إليها. فبشكل عام، إذا كان التحوّل مرتبطاً بفائض في اليد العاملة، كما هي حال الأنظمة الاقتصادية التي تتسم بتضخم ديموغرافي في أعداد الشباب، فإنّ النظام الاقتصادي يلجأ عادةً إلى الاستعانة بهذا الفائض الداخلي في اليد العاملة. باختصار، تتعلّق التحوّلات الهيكلية عادةً بفرض قيود على العمل، عوضاً عن توسيع نطاق العمالة. لذا، تكون هذه الحالات مرتبطة غالباً بتشجيع الهجرة إلى الخارج، عوضاً عن إصلاح نظام قبول الوافدين نفسه.

الصدمات المؤقتة

تشكّل الصدمات موضوعاً خاصاً يستحقّ الدراسة والتأمل في أوقات الاستجابات السياسية لوباء كوفيد-19 الذي فرض تدابير صارمة جداً على التنقّل الدولي. فقد فاجأ الوباء العالم المعولم الذي يعتمد على تنقّل المهاجرين لسدّ النقص في الأيدي العاملة على المستوى العالمي. وتوقّفت قنوات الهجرة النظامية وغير النظامية عند العديد من طرق الهجرة في الفترة التي تلت ذلك والتي شهدت فرض قيود على التنقّل وحالات من الإغلاق التام.

الآليات الثلاثية الأطراف

يتمثّل المحدّد الأخير لأنظمة التأشيرات الممنوحة إلى العمال المهاجرين بالآليات الثلاثية الأطراف، لا سيّما العمليات التشاورية التي تجري مع النقابات العمالية واتحادات أصحاب العمل. فتميل النقابات، الأكثر توجهاً نحو المواطنين، إلى تفضيل تضيق أنظمة قبول الأيدي العاملة، في حين أنّ رابطات أصحاب العمل الأكثر ميلاً إلى توظيف الأجانب قد بدأت تضغط خلال السنوات الأخيرة من أجل تنظيم وضع المهاجرين العمال في عدة دول مقصد، لا سيما بعد ٢٠١٥ وتدفق ملتمسي اللجوء إلى أوروبا. في بعض النواحي، يؤثر تنظيم وضع المهاجرين، بشكل غير مباشر، على طريقة تطبيق سياسات قبول العمال، لا سيما من خلال تقديم محفّزات إلى مكاتب الاستقدام غير تلك المنصوص عليها في نظام التأشيرات الممنوحة إلى العمال المهاجرين.

دراسات حالة للتأمل والتفكير

يعرض هذا القسم عدداً من دراسات الحالة التي تقدّم لمحةً عامةً عن كيفية تكوّن أنظمة تأشيرات العمّال المهاجرين، عملياً، وطريقة اختلافها عن بعضها، فضلاً عن مختلف الأنواع التي تُطبّق معاً ضمن آلية دخول واحدة.

الجمهورية التشيكية: نظام الحصص كقيد مفروض على الإخطارات بالوظائف الشاغرة

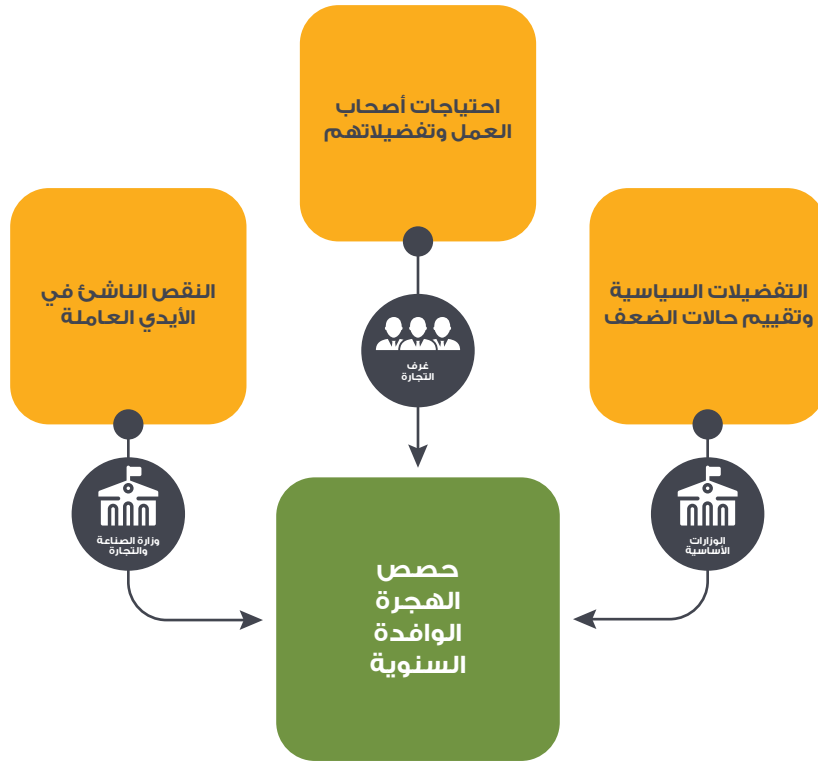
يرتكز نظام هجرة العمّال في الجمهورية التشيكية على نظام متعدّد الحصص: (أ) حصة للهجرة الوافدة مخصصة للعمّال حاملين جواز سفر معيّن من دولة منشأ محددة: (ب) وحصة خاصة بالمؤهلات للعمال أصحاب الكفاءات العالية والمتوسطة. على المرشّح استيفاء الشروط المتعلقة بأيّ من الحصتين.

تستند هذه المعاملة التفضيلية للمهاجرين، بشكل عام، على مذكرات تفاهم مبرمة مع دول منشأ محددة، بهدف تنظيم قنوات الاستقدام الموجودة وتوسيعها. تستفيد أوكرانيا، وصربيا، والجبل الأسود من الحصص الأكبر بفارق كبير، مما يؤدي إلى الاستنتاج أنّ قائمة دول المنشأ تعكس معايير التقارب اللغوي، والاجتماعي-الثقافي والجغرافي. لعلّ ترسيخ هذه الأروقة الحالية يعكس أولوية الحكومة على المدى الطويل بتعزيز دمج السكان المهاجرين وتقلّصهم الوظيفي.

يشترط سدّ النقص في الأيدي العاملة شبه الماهرة والعالية المهارة في الجمهورية التشيكية إتقان اللغة التشيكية بدرجة معيّنة، مما يجعل دمج مواطني الدول ذات اللغات السلافية أسهل بكثير. بالإضافة إلى ذلك، يوزّع صناع السياسات التشيكيون الحصص بناءً على تقييم لحالة ضعف المهاجرين، مما يعني أنّ بلدان المنشأ التي يواجه مهاجروها صعوبات أكبر على صعيد الاندماج في سوق العمل التشيكية ستشهد، على الأرجح، تقييداً لحصة الهجرة الخاصة بها (الصورة ٢).

يتوافق تطبيق نظام الهجرة مع نظام الإخطارات بالوظائف الشاغرة، مما يعني أنه على المهاجر لا حجز مكان ضمن الكوتا المخصصة له فحسب، بل يكون قبوله مرهوناً أيضاً بالحصول على عرض عمل مسجّل من صاحب عمل تشيكي. بالإضافة إلى ذلك، يُستكمل نظام التأشيرات التشيكية بنظام قرعة يُطبّق على نطاق ضيق، فينصّ على منح ١٠٠ تأشيرة سنوياً لأصحاب الطلبات من الهند، النيبال، بنغلادش، سريلانكا، بوتان، والمالديف.

الصورة ٢- عملية الاستعراض السنوي لحصص الهجرة الوافدة التي توزعها الجمهورية التشيكية^٥



يتم إجراء مراجعة لحصص الهجرة الوافدة سنوياً. لا يخفى على أحد أن أزمة كوفيد-١٩ قد زادت من صرامة إجراءات التنقل الدولي العامة، مما جعل تعديل أنظمة تأشيرات العمل أقل إلحاحاً بالمقارنة مع تعميم اختبارات كوفيد-١٩ الإلزامية ضمن قواعد قبول الوافدين عند الحدود. كما في بقية مناطق العالم، همّش التوقف المفاجئ في عمليات استقدام العمّال الأجانب الإصلاحات الطارئة التي يحتاج إليها النظام التشيكي لقبول العمّال. مع ذلك، هذه ليست إلا اعتبارات قصيرة الأجل لا بدّ من مراجعتها لبدء انتهاء الأزمة التي تسبّب بها الوباء، خاصةً مع بدء مرحلة جديدة من التعافي وإعادة ظهور النقص الملحّ في الأيدي العاملة، لا في الجمهورية التشيكية فحسب، بل أينما كان في الاتحاد الأوروبي أيضاً.

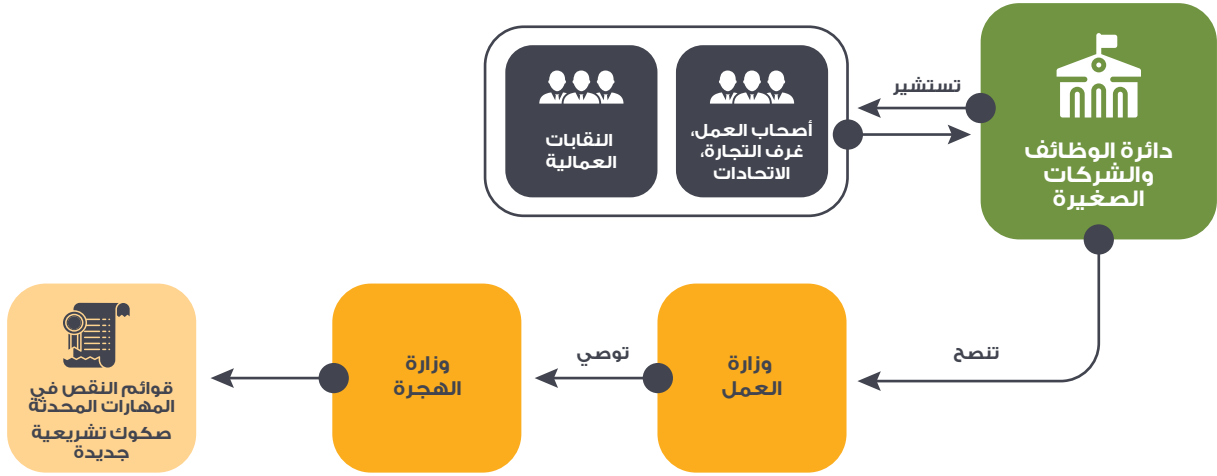
أستراليا: تطبيق برنامج قوائم المهن مع برنامج النقاط وبرنامج ترشيحات الدولة

تعتمد أستراليا ثلاث قوائم متعلقة بالمهارات الناقصة في البلاد، هي: قائمة المهن التي تتطلب مهارات على المدى القصير، قائمة المهارات الاستراتيجية المتوسطة على المدى الطويل، وقائمة المهن الإقليمية. تشكّل هذه القوائم أساساً لمجموعة متنوعة من برامج التأشيرات المكفولة من صاحب العمل، أو القائمة على النقاط، أو المرشحة من قبل الدولة. فيتمّ المزج بين هذه القوائم، بحيث يشكل هذا الأمر غربةً لطلبات الدخول بناءً على إخطارات الوظائف الشاغرة أو البرنامج القائم على النقاط. يتمّ تحديد هذه القوائم من خلال إجراء تقييمات لاحتياجات سوق العمل على مستوى القطاعات. في هذا الإطار، تُظهر الصورة ٣ تفاصيل العملية الاستشارية التي تركز عليها عملية المراجعة المنتظمة لقوائم النقص في المهارات.

أدت الاستجابة المعتمدة على المدى القصير لوباء كوفيد-١٩ إلى توقّف كافة عملية استقدام العمّال الأجانب بشكل مؤقت، باستثناء العاملين في المجال الصحي والمهن البالغة الأهمية الأخرى.

^٥ صوّر المؤنّان عملية الموافقة في شكل رسم بياني.

الصورة ٣- العملية الاستشارية التي تقوم عليها قوائم النقص في المهارات في أستراليا^١



مجلس التعاون الخليجي- من الأنظمة المفتوحة إلى الأنظمة شبه المفتوحة

طيلة عقود، نظّمت دول مجلس التعاون الخليجي هجرة العمّال من خلال نظام الكفالة. باختصار، كانت طريقة العمل تنصّ، فيه بادئ الأمر، على نظام الإخطارات بالوظائف الشاغرة، من دون فرض أي قيود على صاحب العمل الراغب فيه استقدام عمّال من الخارج، أو فرض قيود بسيطة فقط. بموجب هذا النظام، كان لأصحاب العمل ومكاتب الاستقدام دور رئيسي في إدارة هجرة الأيدي العاملة إلى الخليج. فكانوا يحدّدون الطلب، ويغربلون المرشّحين الأجانب ويختارونهم، ثم يصدرون الكفالات اللازمة ويستقدمونهم.

منذ العام ٢٠١٠، أجرت السعودية، والبحرين، والإمارات العربية المتحدة، والكويت، وقطر إصلاحات في مجال التّنقل الوظيفي، شملت التحقق من خلفية أصحاب العمل وتطبيق أنظمة لحماية الأجور. وقد تمّ اتّخاذ هذه الإجراءات بقصد ضمان مصلحة الجميع من خلال تحسين كفاءة أسواق العمل وتعزيز حماية العمّال المهاجرين.

هدفت الإصلاحات المتمثلة ببرنامج نطاقات في السعودية إلى زيادة توظيف المواطنين السعوديين. فشهدت الدولة، منذ العام ٢٠١٨، زيادة تدريجية في الرسوم المفروضة على رخص العمل الممنوحة إلى الأجانب، بالإضافة إلى حظر صدر عام ٢٠١٩ لمنع توظيف الأجانب في عدة وظائف في قطاع الفندقية. فشكّلت هذه الإجراءات تقييداً وراعاً أمام توظيف الأجانب، كما تعطي فكرة عن نوع الإصلاحات المتوقعة خلال أزمة كوفيد-١٩. فإذا ارتفعت البطالة بين المواطنين بسبب الأزمة الاقتصادية الممتدة، ستضطر الدولة إلى إجراء مفاوضات بين الحاجة إلى المحافظة على تنافسية الأنشطة الاقتصادية - المتمثلة عبر تدفق اليد العاملة الأجنبية إلى الداخل أيضاً - والحاجة إلى حماية اليد العاملة الوطنية التي تواجه تقنياً في الوظائف بسبب الوضع الاقتصادي. ضمن إطار التحفيز الإيجابية، أصبح بإمكان أصحاب العمل القادرين على زيادة عدد الموظفين السعوديين العاملين لحسابهم الاستفادة من إعانات مالية وتخفيضات ضريبية. من وجهة نظر سياسية، سيكون من المثير للاهتمام رؤية كيف سيتمّ تنفيذ الإصلاحات المرتقبة لنظام الكفالة بشكل يتوافق مع أهداف سوق العمل الاستراتيجية، والحوافز والروافع السابقة المطبّقة من خلال برنامج نطاقات.

يمكن استخلاص درسين من دراسة حالة السعودية: أصبح استقدام العمّال الأجانب أعلى تكلفةً، مما شكّل حاجزاً قوياً في وجه أصحاب العمل الراغبين في توظيف مهاجرين عبر مختلف مراتب السلم الوظيفي، ودعم «سعودة» التوظيف. ثانياً، يتّخذ الحظر الهدف نفسه من خلال استهداف قطاع - هو الفندقية - اقتصر الوصول إليه على المواطنين فقط.

١ صوّر المؤلّفان عملية الموافقة في شكل رسم بياني.

ألمانيا- الإخطارات الإلزامية، قوائم النقص في المهارات وعتبة الأجور

طيلة عقود، أتاح نظام العمال الضيوف الألمان (Gastarbeiter) وصول العمّال المهاجرين المتدنيين المهارة وشبه المهرة، خاصةً من البلدان التي أبرمت اتفاقات عمل ثنائية (Anwerbeabkommen) مع ألمانيا الغربية. لكن بسبب ازدياد معدّل البطالة بعد لمّ شمل الأسر، وارتفع عدد عمّال الاتحاد الأوروبي الراغبين في الهجرة إلى ألمانيا^٨، وتراجع الحاجة إلى العمّال أصحاب المهارات المتدنية^٩، ضيّقت السلطات الألمانية بشكل متزايد الخناق على قنوات هجرة العمّال من خارج الاتحاد الأوروبي إلى الداخل.

تمّ حصر عمليات الدخول من الدول خارج نطاق الاتحاد الأوروبي، بشكل تدريجي، بالعمّال أصحاب المهارات العالية وأفراد أسرهم الأقربين، وصولاً إلى صدور قانون الهجرة للعمال المهرة في مارس ٢٠٢٠^{١٠}، فأصبح بمقدور الأجانب أصحاب المهارات العالية الدخول إلى ألمانيا من خلال قنوات مختلفة. تشترط القناة الأولى من المرشّحين أصحاب المهارات العالية الحصول على عرض عمل ذي راتب يفوق عتبة معيّنة للأجور (٥٥٢٠٠ يورو سنوياً). تمّ تخفيض هذه العتبة إلى ٤٣٠٠٦ يورو للمهن التي تواجه نقصاً في اليد العاملة (Mangelliste)، وتتولى الوزارة المكلّفة بشؤون العمل تحديثها بشكل منتظم.

بالتوازي مع ذلك، يتيح نظام الإخطارات الإلزامية (Arbeitsmarktprüfung) لأصحاب العمل الألمان استقدام مواطنين أجانب إذا لم يتمكّنوا من إيجاد مرشّح ألماني لشغل الوظيفة الشاغرة، وذلك من خلال دائرة التوظيف العام (Bundesagentur für Arbeit)^{١١}. لكن، عملياً، يُستخدم هذا النظام بشكل غالب لدمج اللاجئين وملمتسيي اللجوء في سوق العمل الألمانية، ومنهم الكثير ممّن بدأ العمل في مهنٍ تتطلّب عمالاً متدنيين المهارة وشبه مهرة^{١٢}.

من قنوات الدخول الإضافية بالنسبة إلى بعض العمّال المهرة، الحصول على إجازة إقامة مما يمكّنهم من البحث عن وظيفة لفترة تتراوح بين ٦ و ١٨ شهراً^{١٣}. أخيراً، تقدّم البطاقة الزرقاء للاتحاد الأوروبي إلى العمّال أصحاب المؤهلات العالية من خارج الاتحاد الأوروبي حقّ الإقامة والعمل في ألمانيا، شرط أن يتمتعوا بمؤهلات مهنية عالية، كشهادة جامعية وعقد عمل أو عرض عمل ملزم براتب عالٍ بالمقارنة مع متوسط الأجر بالنسبة إلى المهنة المعيّنة^{١٤}.

إيطاليا- حصص سنوية للهجرة الوافدة، نظام الإخطارات الإلزامية وبرامج تسوية الوضع القانوني

تنظّم إيطاليا، اسمياً، هجرة الأيدي العاملة إلى أراضيها من خلال حصص خاصة بالمهاجرين الوافدين («مرسوم فلوسي»^{١٥}) لتنظيم دخول العمّال المهاجرين من خارج الاتحاد الأوروبي إلى أراضيها. يُضاف إلى ذلك نظام الإخطارات الإلزامية الذي تطبّقه معظم دول الاتحاد الأوروبي^{١٦} بهدف العمل في إيطاليا، تشترط سلطات الهجرة والعمل من المواطنين من خارج الاتحاد الأوروبي الحصول على رخصة عمل (Nulla Osta al lavoro). تحدّد حصة الهجرة الوافدة، سنوياً، عدد العمّال من خارج الاتحاد الأوروبي الذين يجوز لهم

7 Bertoli, S., Brücker, H., & Moraga, J. F. H. (2016). The European crisis and migration to Germany. *Regional Science and Urban Economics*, 60, 61-72.

8 Kistler, E. (2012). Führt der demografische Wandel zu einem Fach-oder gar Arbeitskräftemangel?. In *Sozialpolitik und Sozialstaat* (pp. 149-162). VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden.

9 <https://www.econstor.eu/handle/10419/158090>

١٠ يُعرّف العمّال المهرة بأنهم أولئك الذين يحملون شهادة جامعية معترف بها أو تلقوا مؤهلات في مجال التدريب المهني.

11 https://www.arbeitsagentur.de/datei/dok_ba013628.pdf

12 https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/networks/european_migration_network/glossary_search/la-bour-market-test_en

13 https://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Forschung/BerichtsreihenMigrationIntegration/Wanderungsmonitoring/wanderungsmonitoring-2017.pdf?__blob=publicationFile&v=16

14 <https://www.arbeitsrecht-weltweit.de/2020/02/06/skilled-immigration-act-from-1st-march-2020-changes-for-employers/>

15 http://ec.europa.eu/immigration/bluecard/essential-information_en
https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/20160607/fact-sheet_revision_eu_blue_card_en.pdf

١٦ تحدّد إيطاليا عادةً حصصاً خاصة بمواطني الدول التي وقعت مذكرة تفاهم أو اتفاقاً ثنائياً ذا صلة مع إيطاليا.

تلقي رخصة عمل إيطالية، مع التمييز بين عدة فئات: العمال الموسميّين، العمّال غير الموسميّين والأشخاص العاملين لحسابهم الخاص. جدير بالذكر أنّ إجمالي عدد حصص الرخص لعامي ٢٠١٩ و ٢٠٢٠ بقي ثابتاً، حيث تمّ إصدار ٣٠٨٥٠ رخصة في كل عام^{١٧}. فضلاً عن ذلك، تتيح البطاقة الزرقاء للاتحاد الأوروبي للمواطنين أصحاب المهارات العالية من خارج الاتحاد الأوروبي الإقامة والعمل في إيطاليا. لكن على أصحاب الطلبات توقيع عقد عمل صالح مع صاحب عمل يكفلهم في إيطاليا، كما يجب أن يكونوا حائزين شهادة جامعية بعد ثلاث سنوات من الدراسة.

أما عملياً، فمن سبل قبول الأشخاص إلى سوق العمل الإيطالية إصدار قرارات عفو مخصصة. في الواقع، من أصل أكثر من ٥ ملايين عامل مهاجر موظف في إيطاليا، كان الكثير منهم قد دخلوا إلى سوق العمل الإيطالية بطريقة غير نظامية (إما دخول غير نظامي أو تجاوز المدة المنصوص عليها في التأشيرة السياحية). فعمل هؤلاء في سوق العمل غير النظامية لبضعة أشهر، وأحياناً لسنوات، ثم تمت تسوية أوضاعهم في نهاية الأمر عن طريق برامج العفو. بين ١٩٨٦ و ٢٠٢٠، طبقت السلطات عدة برامج واسعة النطاق لتسوية الوضع القانوني للعمّال، منها ٦٣٠ ألف قرار تسوية في العام ٢٠٠٢ وحده^{١٩}. بشكل عام، تمنح هذه البرامج صاحب العمل إمكانية تسوية أوضاع العمال المهاجرين غير النظاميين العاملين لحسابه، كما تُلزم هؤلاء العمّال في المقابل بتسديد غرامة للاستيفاء اشتراكات الضمان الاجتماعي غير المدفوعة في السابق. في مايو ٢٠٢٠، أقرت الحكومة الإيطالية قانوناً مهن الطريق أمام ٢٠٠ ألف عامل غير موثّق تقريباً لتطبيق رخص إقامة قانونية مدتها ستة أشهر^{٢٠}.

تسلّط حالة إيطاليا الضوء على نظام يتم فيه استكمال نظام هجرة اليد العاملة النظامي، والمطبّق قانوناً بموجب حصص سنوية ونظام الإخطارات الإلزامية، بخطط عفو مخصصة تساعد في تسوية أوضاع أعداد كبيرة من العمّال المهاجرين غير النظاميين.

السويد - النظام المرتكز على أصحاب العمل باستخدام الإخطارات الإلزامية

تمّ وضع سياسة قبول الأيدي العاملة الحالية في السويد عام ٢٠٠٨. ومع أنّ سياسة اللجوء السويدية تغيّرت بشكل ملحوظ بعد أزمة الهجرة عام ٢٠١٥، فقد بقيت السياسة المتعلقة بالعمّال المهاجرين هي نفسها، إلى حدّ كبير، منذ العام ٢٠٠٨^{٢١}.

يُعتبر نظام التأشيرات الممنوحة إلى العمّال المهاجرين في السويد قائماً على الطلب بشكل كبير. فبمقدور أصحاب العمل توظيف مواطنين من بلدان ثالثة لشغل الوظائف الشاغرة - بغض النظر عن مستوى المهارات المطلوبة من المرشّح - في حال لم يتمكّنوا من إيجاد مرشّحين مناسبين من السويد أو الاتحاد الأوروبي^{٢٢}. يتمّ إصدار رخص العمل لكافة المهن التي تتراوح من خبراء تكنولوجيا المعلومات إلى العاملين في مجال الفندقية فقاطفي التوت الموسميّين.

لا تعتمد السويد حصصاً أو سقفاً للهجرة الوافدة من أجل تنظيم هجرة الأيدي العاملة. فضلاً عن ذلك، لا تقتصر شروط دخول مواطني البلدان الثالثة وإقامتهم على المهن التي تواجه نقصاً في الأيدي العاملة^{٢٣}. بالفعل، اعتبرت السويد، وفقاً لبعض محلّلي السياسات، «أكثر دول العالم انفتاحاً» في ما يتعلق بهجرة الأيدي العاملة إليها^{٢٤}. وما زالت شيخوخة السكان وتضاؤل اليد العاملة يشكّلان الدافع الأساسي لاعتماد سياسة مفتوحة للهجرة الأيدي العاملة في البلاد.

17 <https://home.kpmg/xx/en/home/insights/2019/04/flash-alert-2019-078.html>

18 <https://assets.kpmg/content/dam/kpmg/xx/pdf/2020/10/fa20-428.pdf>

19 Ambrosini, M., & Triandafyllidou, A. (2011). Irregular immigration control in Italy and Greece: strong fencing and weak gate-keeping serving the labour market. *European Journal of Migration and Law*, 13(3), 251-273.

20 <https://www.thenewhumanitarian.org/feature/2020/05/25/Italy-coronavirus-migrant-labour>

21 <https://www.migrationpolicy.org/article/sweden-turns-welcoming-and-restrictive-its-immigration-policy>

٢٢ للحصول على رخصة عمل، يجب أن تكون قد تلقيت عرض عمل في السويد. ويجب أن يكون رئيسك في العمل قد نشر إعلاناً عن الوظيفة في السويد والاتحاد الأوروبي/المنطقة الاقتصادية وسويسرا لعشرة أيام على الأقل قبل عرض الوظيفة عليك.

23 https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/networks/european_migration_network/reports/docs/emn-studies/emn-studies-27a_sweden_determining_labour_shortages.pdf

24 Emilsson, H., Magnusson, K., Osanami Törngren, S., & Bevelander, P. (2014). The world's most open country: labour migration to Sweden after the 2008 law. Malmö Institute for Studies of Migration, Diversity and Welfare (MIM), Malmö University.

الملاحظات الختامية

يؤكد القاسم المشترك بين دراسات الحالة الدليل بأن معظم الدول تطبق نظام التأشيرات الممنوحة إلى العمال المهاجرين من خلال إتاحة سبل مختلفة للدخول إلى سوق العمل، على نحو يعكس مستويات المهارات المطلوبة من الوظيفة الشاغرة، فضلاً عن المحددات الجغرافية والثقافية.

غالباً ما يتم اعتماد آليات قبول مختلفة في الوقت نفسه ضمن نظام تأشيرات واحد. فتستخدم قوائم النقص في المهارات مع النظام القائم على النقاط ونظام الإخطارات بالوظائف الشاغرة (أستراليا) أو يخضع نظام الإخطارات بالوظائف الشاغرة لسقف تحدده حصة الهجرة الوافدة (الجمهورية التشيكية). في المقابل، تجمع ألمانيا بين نظام الإخطارات الإلزامية مع قوائم النقص في المهارات وعتبات الأجور عند قبول العمال المهاجرين المهرة وأصحاب الشهادات العالية. أما إطار إدارة هجرة الأيدي العاملة في إيطاليا، فيظهر اعتماد خليط من الحصص السنوية والإخطارات الإلزامية مع نظام مميز من البرامج المخصصة لتسوية الأوضاع القانونية للمهاجرين، لتنظيم دخول العمال المهاجرين إلى سوق العمل الإيطالية منذ ١٩٨٦. أخيراً، تعتبر السويد دراسة الحالة الوحيدة التي تركز فيها حوكمة هجرة الأيدي العاملة على المستوى الوطني، بشكل كامل، على نظام الإخطارات الإلزامية.

بالإضافة إلى ذلك، يشدد نظام التأشيرات الممنوحة إلى العمال الأجانب في الجمهورية التشيكية على العلاقة بين القوانين واللوائح من جهة ومذكرات التفاهم المبرمة مع دول المنشأ من جهة أخرى، حيث أن نظام الحصص يتيح دخول عدد أقصى من العمال من دولة منشأ معينة تم التفاوض معها على عقد مذكرة تفاهم وتوقيعها. في الواقع، أينما كان في العالم، بدءاً بإسبانيا ومستعمراتها السابقة إلى تايلاند مع بقية دول رابطة جنوب شرق آسيا، وأخيراً بين دول الكتلة السوفياتية السابقة، تُعتبر مذكرات التفاهم في أغلب الأحيان مبرمة تاريخياً بين دول تتمتع بقواسم مشتركة من حيث الثقافة واللغة.

نظراً إلى الطابع المعقد للموضوع، يُعتبر عدد القضايا التي تغطيها ورقة الإحاطة هذه محدوداً. على سبيل المثال، يمكن لأوجه التوتر بين آليات منح تأشيرات العمل من جهة والوصول إلى أسواق العمل من خلال استخدام سبل الحماية الدولية من جهة أخرى أن يهدد فعالية مؤسسات دولية، مثل حق اللجوء. فضلاً عن ذلك، هناك علاقة وطيدة بين أنظمة التأشيرات الممنوحة إلى العمال المهاجرين وأنظمة قبول الوافدين الراغبين في الحصول على أنواع أخرى من التأشيرات، كالتأشيرات الممنوحة لغرض السياحة، أو الدراسة، أو لم شمل الأسر، مما يجعل مسألة تحويل تأشيرة إلى نوع آخر من التأشيرات موضوعاً أساسياً لفهم كيف تقوم دول المقصد باستقدام اليد العاملة الأجنبية واستيعابها.

يستحوذ موضوع تحويل التأشيرات إلى تأشيرات من نوع آخر على اهتمام متزايد اليوم، مع مواجهة أصحاب العمل لنقص في الأيدي العاملة. يفرض هذا النقص على العمال الخضوع لتدريب وفقاً لمعايير المؤهلات الوطنية، وإتقان لغة دولة المقصد بطلاقة. بالفعل، من الأسهل دوماً استيعاب عامل أجنبي درس في بلد المقصد بالمقارنة مع استقدام عامل جديد لشغل الوظيفة مباشرة من دولة المنشأ. ينطبق هذا الأمر على العمال شبه المهرة في قطاع التصنيع الذين يضطرون للعمل في مصانع تكون لغتها، في أغلب الأحيان، لغة دولة المقصد. أما القطاع الذي كان وسبقه فيه تحويل التأشيرات من تأشيرات دراسة إلى تأشيرات عمل أداة مهمة لاستيعاب العمال واستقدامهم، فهو اقتصاد الرعاية، حيث يضطر العمال إلى التعامل مع المسنين وبشكل أكثر عموماً مع أولئك الذين يحتاجون إلى الرعاية، مما يتطلب منهم التمتع بمهارات لغوية ممتازة والإلمام بالمعايير الثقافية والاجتماعية.

أخيراً، لا تصدر ورقة الإحاطة حكماً تقريباً بشأن درجة المرغوبة الاجتماعية لنظام معين على حساب آخر. لكن الأدبيات والممارسات السياسية تعلمنا أن بعض الدول، مثل كندا وأستراليا وسويسرا، أكثر اقتناعاً من غيرها بنظام تأشيرات العمال المهاجرين الخاص

بها، وفق ما تؤقّعه استطلاعات الرأي العام^{٢٥ ٢٦ ٢٧}. يسود ذلك، على الأرجح، بين الدول الأكثر درايةً بالظروف التاريخية المرتبطة بالترحيب بالعمّال المهاجرين. ولهذا السبب قد تكون هذه الدول أقلّ تقبّلاً للبرامج القصيرة المدّة، المدفوعة بالسعي إلى تحقيق توافق في الآراء عوضاً عن الارتكاز على الأدلة.

25 https://www.environicsinstitute.org/docs/default-source/project-documents/focus-canada-spring-2019/environics-institute---focus-canada-spring-2019-survey-on-immigration-and-refugees---final-report.pdf?sfvrsn=8dd2597f_2

26 <https://www.migrationpolicy.org/pubs/CanadianExceptionalism.pdf>

27 <https://devpolicy.org/australians-think-immigration-20170315/>