الأمم المتحدة

TD/B/C.I/EM.4/2

مؤتمر الأمم المتحدة
للتجارة والتنمية

Distr.: General
6 December 2010
Arabic
Original: English

مجلس التجارة والتنمية
لجنة التجارة والتنمية
اجتماع الخبراء بشأن تحقيق الاستفادة القصوى
من الأثر الإنمائي للتحويلات المالية
جنيف، ١٤-١٥ شباط/فبراير ٢٠١١
البند ٣ من جدول الأعمال المؤقت

تحقيق الاستفادة القصوى من الأثر الإنمائي للتحويلات المالية

مذكرة مقدمة من أمانة الأونكتاد

موجز

يقدِّم المهاجرون مساهمات اقتصادية وتنموية وثقافية هامة إلى البلدان المرسلة والمستقبلة للهجرة. فتحويلاتهم المالية تجلب إلى بلدان المنشأ، ومعظمها بلدان نامية، تأثيرات إيجابية على صعيد الحد من الفقر والتنمية، الأمر الذي يسهم إسهاماً كبيراً في تحقيق الأهداف الإنمائية للألفية. ويزداد حجم هذه التأثيرات الإيجابية عندما يتسنى ادخار التحويلات المالية واستثمارها في الهياكل الأساسية والقدرة الإنتاجية. ومن شأن تدابير سياسات عامة حكومية أن توجد مثل هذا الاستخدام، وتتطلب الاستفادة من الفرص وتسخيرها للتنمية والحد من الفقر معالجة مسألة الحواجز الكبيرة التي تعترض الهجرة والتحويلات المالية، بما يشمل تسهيل التحويلات المالية، ووضع الحوافز المناسبة، وتحسين اتساق السياسات التي تحكم الهجرة والتحويلات المالية، وتيسير التنقل المؤقت للأشخاص.

الرجاء إعادة الاستعمال

أولاً – مقدمة

١- تشير أدلة حديثة إلى الإسهام الكبير والمتزايد للهجرة في التنمية الاقتصادية والاجتماعية في جميع أنحاء العالم. فالمهاجرون جزء من قوة عمل متنوعة ومتفانية للغاية لا يقتصر دورها على إتاحة مدخلات العمالة المطلوبة وجلب موارد جديدة إنمائية وثقافية إلى البلدان المستقبلة، بل تتجاوزه إلى الإسهام في الحد من الفقر وتمويل التنمية، فضلاً عن تعزيز الطلب المحلي، ونقل المعرفة والمهارات، والمشاركة في التجارة والشبكات التجارية في كل من البلدان المرسلة والمستقبلة للهجرة.

٢- وتستأثر مسألة التحويلات المالية للمهاجرين باهتمام متزايد على الصعيد الوطني والدولي. ويتسم استجلاء الترابطات الموجودة بين الهجرة، والتحويلات المالية، والتجارة، والاستثمار والتنمية، بطابعه المعقد والمتعددة الأوجه. وتستند هذه المذكرة إلى تعريف واسع لمفهوم "التحويلات"، يشمل التحويلات النقدية الخاصة التي يرسلها المهاجرون إلى بلدان المنشأ، واستثماراتهم في بلدانهم الأصلية، ما دامت هذه الأموال تسهم إسهاماً كبيراً في التنمية والحد من الفقر. وثمة تعريف إحصائي أكثر تحديداً وضعه صندوق النقد الدولي يُدرِج في المفهوم تحويلات العمال وتعويضات المستخدَمين وتحويلات المهاجرين. وقد جرى تناول مسألة الهجرة والتحويلات المالية وقضايا التنمية في عام ٢٠٠٩ في اجتماع الخبراء المخصص لموضوع "مساهمة المهاجرين في التنمية: ترابطات التجارة والاستثمار والتنمية"[(١)] والغاية من هذه المذكرة هي الاستجابة لما ورد في الفقرة ١٧٠ من اتفاق أكرا ولقرار الجمعية العامة للأمم المتحدة الصادر في عام ٢٠١٠ بشأن الهجرة الدولية والتنمية[(٢)]، وأيضاً الإسهام في المناقشة المواضيعية غير الرسمية لعام ٢٠١١ بشأن الهجرة الدولية والتنمية، في إطار التحضير للحوار الرفيع المستوى الثاني للأمم المتحدة بشأن الهجرة والتنمية، الذي سيُجرى في عام ٢٠١٣.

ثانياً – اتجاهات الهجرة الحالية

٣- دأب الناس على الانتقال من مكان إلى مكان إما بحثاً عن فرص اقتصادية أفضل أو للمّ شمل الأسرة أو سعياً إلى الحصول على إغاثة إنسانية. وقد سهَّلت العولمة ووسائل الاتصال والنقل الحديثة إلى حد بعيد هذه الحركة. وقدّرت إدارة الأمم المتحدة للشؤون الاقتصادية والاجتماعية (إدارة الشؤون الاقتصادية والاجتماعية) أن مجموع عدد المهاجرين ارتفع من حوالي ١٩٨ مليون مهاجر في عام ٢٠٠٥ إلى ٢١٥ مليون مهاجر في عام ٢٠١٠، أي بنسبة

(١) انظر الوثيقة UNCTAD/DITC/TNCD/2009/2، وتقرير اجتماع الخبراء المخصص لموضوع إسهام المهاجرين في التنمية: ترابطات التجارة والاستثمار والتنمية.

(٢) الوثيقة A/C.2/65/L.69.

تعادل ١,٨ في المائة سنوياً كمعدل، علماً أن نسبة المهاجرين إلى مجموع السكان ظلت مستقرة في الفترة نفسها (إذ انتقلت من ٣ في المائة إلى ٣,١ في المائة لا أكثر). وتراجع نمو عدد المهاجرين في البلدان المتقدمة بين عامي ٢٠٠٥ و٢٠١٠ بالمقارنة مع الفترة ٢٠٠٠-٢٠٠٥. وبلغ عدد العمال المهاجرين، الذين يشكلون المصدر الرئيسي للتحويلات المالية إلى بلدانهم الأصلية، نحو ٨٦ مليون شخص في عام ٢٠٠٩. ومن المتوقع أن عدد المهاجرين الدوليين سيرتفع إلى ٤٠٥ ملايين شخص بحلول عام ٢٠٥٠.

٤- ولا تزال الهجرة من الجنوب إلى الشمال عبر الممرات التقليدية هجرة هامة، إذ تشكل نسبة ٤٣ في المائة من حجم الهجرة من الجنوب، مما يوحي بأن الهجرة فيما بين بلدان الجنوب أصبحت أكبر حجماً. وتمثل الهجرة فيما بين بلدان الجنوب نسبة ٧٣ في المائة في أفريقيا جنوب الصحراء، مما يدل على أن معظم الهجرة يحدث داخل المناطق الإقليمية[٣]. ويجتذب الازدهار في بلدان معينة أعداداً كبيرة من المهاجرين، الأمر الذي يفسر كون المملكة العربية السعودية والإمارات العربية المتحدة وسنغافورة وجهات مفضلة.

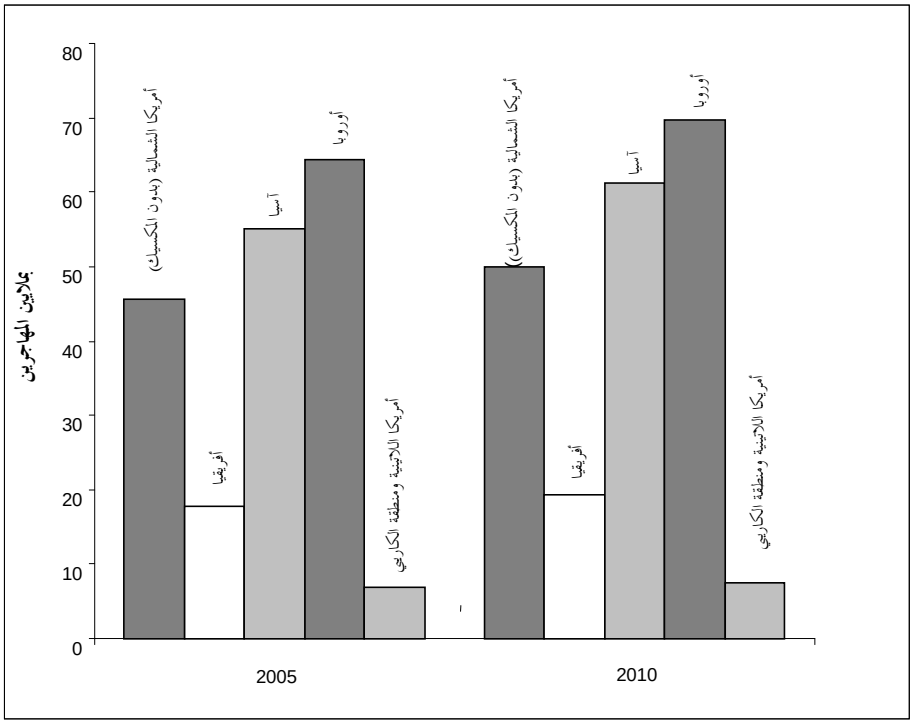
٥- ويتباين عدد المهاجرين تبايناً كبيراً من منطقة إلى أخرى (انظر الشكل ١). ويعيش معظم المهاجرين في أوروبا وآسيا وأمريكا الشمالية، علما أن نسبة نمو أعدادهم في أمريكا الشمالية وأوروبا في الفترة ٢٠٠٥-٢٠١٠ بلغت نحو ١٠ و٨ في المائة على التوالي. ومن المتوقع أن يتواصل نمو عدد المهاجرين في هاتين المنطقتين، لكن بمعدل أقل. وتأتي في صدارة وجهات المهاجرين في عام ٢٠٠٩ الولايات المتحدة والاتحاد الروسي وألمانيا والمملكة العربية السعودية وكندا. واستناداً إلى معيار نسبة المهاجرين إلى مجموع السكان، تأتي في صدارة البلدان المستقبلة قطر (٨٧ في المائة) والإمارات العربية المتحدة (٧٠ في المائة) والكويت (٦٩ في المائة)، وهي وجهات زاد الإقبال عليها بسبب قوة أسواق العمل فيها كما تبين خلال الأزمة الاقتصادية الأخيرة.

٦- وتشكل المهاجرات نسبة كبيرة من المهاجرين الدوليين، وإن ظلت نسبتهن مستقرة نسبياً، حيث إنها انتقلت من ٤٩,٢ في المائة في عام ٢٠٠٥ إلى ٤٩ في المائة في عام ٢٠١٠. والنساء المهاجرات في كثير من الحالات هن المساهم الوحيد إلى الموارد المالية للأسرة. وتدعو الحاجة إلى معالجة كثير من الجوانب الأساسية المتصلة بهن، بما في ذلك على صعيد القضايا المتصلة بالحقوق والمساواة في العمل.

(٣) World Bank (2010a). *Migration and Remittances Factbook 2011*.

الشكل ١

تقديرات أعداد المهاجرين في منتصف السنة (٢٠٠٥-٢٠١٠)

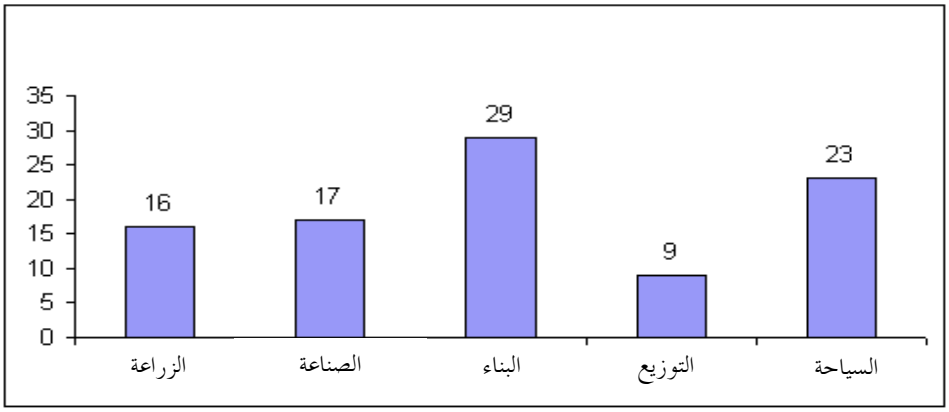


المصدر: إدارة الشؤون الاقتصادية والاجتماعية (٢٠٠٩).

٧- أما من حيث التوزيع القطاعي، فيتركز المهاجرون في قطاعات رئيسية مثل البناء والسياحة والصناعة والزراعة، حيث يمثلون على التوالي نسب ٢٦ و٢٣ و١٧ و١٦ في المائة على التوالي (انظر الشكل ٢).

الشكل ٢

نسبة العمال المهاجرين إلى مجموع العمالة القطاعية

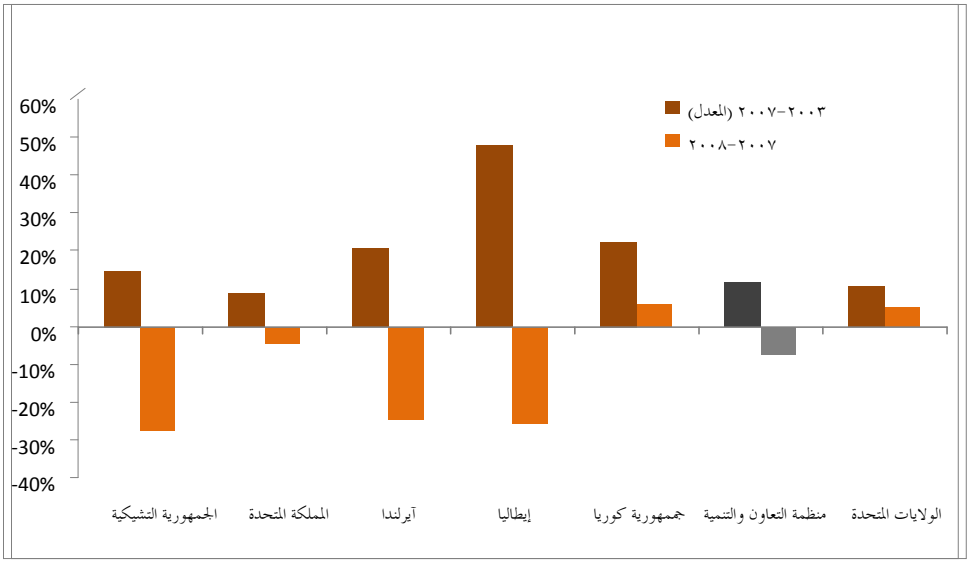


المصدر: الأونكتاد، استناداً إلى بيانات منظمة العمل الدولية (٢٠١٠).

٨- وأثرت الأزمة بشدة على القطاعات التي تستوعب أعداداً كبيرة من العاملين (مثل البناء والسياحة والخدمات المالية). وانخفض الطلب على اليد العاملة انخفاضاً كبيراً. وبلغ عدد العاطلين عن العمل في جميع أنحاء العالم نحو ٢١٢ مليوناً في عام ٢٠٠٩، وزاد عددهم بـ ١٩ مليون عاطل مقارنة بعام ٢٠٠٨[٤]. وفُقدت الوظائف على نحو غير متناسب في أوساط الشباب المهاجرين، لا سيما في صفوف الرجال. وفي عام ٢٠٠٩، بلغ معدل البطالة في أوساط المولودين في الخارج البالغين بين ١٥ و٢٤ سنة ١٥ في المائة في الولايات المتحدة، و٢٠ في المائة في كندا و٢٤ في المائة كمعدل في الاتحاد الأوروبي. ومن ثم انخفضت الهجرة نحو بلدان منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي بنسبة ٦ في المائة في عام ٢٠٠٨ إلى حوالي ٤,٤ مليون مهاجر، الأمر الذي مثّل تراجعاً في اتجاه النمو التصاعدي المتواصل للهجرة (انظر الشكل ٣)[٥]. ومن المتوقع أن يواصل معدل البطالة ارتفاعه، ليبلغ نسبة ١٠ في المائة في عام ٢٠١٠. وسيبلغ عدد العاطلين عن العمل أكثر من ٥٧ مليون شخص مقارنة بـ ٣٧,٢ مليون في نهاية عام ٢٠٠٨، الأمر الذي يجعل أسواق العمل في بلدان منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي أقل اجتذاباً للمهاجرين الجدد ويجعلها صعبة على المهاجرين السابقين. وعلى الصعيد العالمي، تفيد معلومات إدارة الشؤون الاقتصادية والاجتماعية أن عدد المهاجرين الدوليين يواصل تزايده على الرغم من الأزمة.

الشكل ٣

تطور تدفقات الهجرة الدولية في الفترة ٢٠٠٣-٢٠٠٨



المصدر: منظمة التعاون والتنمية (٢٠١٠).

(٤) منظمة العمل الدولية (٢٠١٠). *اتجاهات العمالة في العالم*.

(٥) OECD (2010a). Economy: Migration key to long-term economic growth.

٩- وتمثل رد فعل بعض البلدان حيال الأزمة في الحد من تدفق العمال المهاجرين، وهو إجراء اتخذته هذه البلدان في كثير من الأحيان تحت ضغط الرأي العام بهدف الحفاظ على فرص العمل للمواطنين، الأمر الذي لم يخل من تأثير على تدفقات التحويلات المالية، وشملت هذه التدابير خفض الحدود العددية (الحصص والحدود القصوى)؛ وتشديد اختبارات أسواق العمل؛ واعتماد شروط تشجع على "توظيف المواطنين" في الإجراءات التحفيزية؛ والحد من الإمكانيات المتاحة للمهاجرين لتغيير وضعهم وتجديد تصاريحهم، وتشجيع عودة المهاجرين، وتأثر المهاجرون، بما في ذلك المهاجرون من ذوي المهارات العالية، بتعديل اللوائح التنظيمية لمنح التأشيرات و/أو بالقيود المفروضة على تصاريح العمل التي أُدخلت في بعض البلدان، مثل كندا والهند واليابان وماليزيا وتايلند وسنغافورة والمملكة المتحدة والولايات المتحدة[٦].

١٠- وقد يتزايد عدد المهاجرين مع تحسن الآفاق الاقتصادية في الفترة التي تلي الأزمة. ولم تتغير بعد بعض اتجاهات الهجرة الطويلة الأجل، لكن الأمر قد يتضح في المستقبل. فالطلب على العمالة سيظل موجوداً في بلدان منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية في الميدان الاقتصادي بسبب اتجاهات شيخوخة السكان والطلب المستمر على وظائف معينة في مجال الخدمة المترلية والرعاية الصحية والتعليم. ومن المتوقع أن تستقطب البلدان النامية الناشئة مزيداً من تدفقات الهجرة؛ فبينما يتوقع أن حجم القوة العاملة في البلدان المتقدمة سيظل مستقراً عند نحو ٦٠٠ مليون حتى عام ٢٠٥٠، ففي البلدان النامية الناشئة يتوقع أن يرتفع هذا الحجم من ٢,٤ مليار شخص في ٢٠٠٥ إلى ٣,٦ مليار شخص في عام ٢٠٤٠.

١١- ويوجد ترابط متزايد بين تغير المناخ والكوارث الطبيعية من جهة وتدفقات الهجرة. فالتغيرات البيئية، مثل ارتفاع مستويات البحار، والظواهر الجوية الشديدة، ونقص أو تزايد هطول الأمطار، والتحولات في أنماط المرض عوامل يمكن أن تؤدي إلى نزوح السكان. ويقدر أن ما لا يقل عن ٢٠ مليون شخص قد شُرِّدوا في عام ٢٠٠٨ (بصورة مؤقتة في كثير من الحالات) بسبب الكوارث المرتبطة بالمناخ، وأن نحو ٢٠٠ مليون شخص قد يترحون بحلول عام ٢٠٥٠[٧]. ومن ناحية أخرى، تتيح تدابير تخفيف آثار تغير المناخ وتعزيز الاستدامة البيئية إيجاد فرص عمل في قطاع خدمة البيئة، مثل وظائف مهندسي وفنيي الطاقة الشمسية والطاقة الريحية وأخصائيي الإصلاح والصيانة. ويقدر أن ٢,١ مليون وظيفة ستنشأ في مجال الطاقة الريحية، و٦,٣ مليون في مجال الطاقة الضوئية الشمسية، و١٢ مليون في مجال طاقة الوقود الحيوي بحلول عام ٢٠٣٠[٨].

---

(٦) المنظمة الدولية للهجرة (٢٠١٠أ). *تقرير الهجرة العالمي*؛ ومنظمة التجارة العالمية (٢٠١٠)، WT/TPR/OV/W/3.

(٧) منظمة الدولية للهجرة (٢٠٠٨أ). *الهجرة والبيئة وتغير المناخ*.

(٨) برنامج الأمم المتحدة للبيئة، ومنظمة العمل الدولية، والمنظمة الدولية لأرباب الأعمال، والاتحاد الدولي لنقابات العمال (٢٠٠٨). *وظائف خدمة البيئة: نحو عمل لائق في عالم مستدام وخفيض الكربون*.

ثالثاً – الاتجاهات في مجال التحويلات المالية

١٢- تشير البيانات بوضوح إلى الأهمية المتزايدة للتحويلات المالية للعمال نحو البلدان النامية. وآسيا هي المنطقة التي تستقبل أكبر قدر من التحويلات، تليها أمريكا اللاتينية ثم أفريقيا (الجدول ١). وفي الفترة من ١٩٩٠ إلى ٢٠٠٨ ، شهدت آسيا أسرع نسبة نمو سنوي للتحويلات (١٧ في المائة)، تليها أمريكا اللاتينية ١٤,٣ في المائة) وأفريقيا ١٠,٢ في المائة). ويتجلى بوضوح التزايد السريع لتحويلات العمال إلى آسيا. ففي عام ١٩٩٠، كانت تحويلات العمال إلى آسيا تقل بنحو ٢٠ في المائة عن تحويلات العمال إلى أفريقيا وتفوق بنسبة ٤٧ في المائة تحويلات العمال إلى أمريكا اللاتينية. لكن في عام ٢٠٠٨، أضحت تلك التحويلات تعادل تقريباً مثلين وثلاثة أعشار ٢,٣ ومثلين وأربعة أعشار (٢,٤) من حجم التدفقات إلى أفريقيا وأمريكا اللاتينية على التوالي.

الجدول ١

البلدان الخمسة المتلقية الأولى بحسب المناطق (بملايين الدولارات، ١٩٩٠-٢٠٠٨)[(١)]

	١٩٩٠	*٢٠٠٠*	*٢٠٠٨*	*معدل نسبة النمو (١٩٩٠-٢٠٠٨)*
آسيا[(٢)]	٥,٥	٢١,٥	٩٣,٢	١٧,٠
أمريكا اللاتينية[(٣)]	٣,٨	١٢,٢	٤١,٤	١٤,٣
أفريقيا[(٤)]	٦,٩	٧,٨	٣٩,٥	١٠,٢

المصدر: الأونكتاد (٢٠١٠)، استناداً إلى إحصاءات صندوق النقد الدولي بشأن ميزان المدفوعات.

(١) قيمة التحويلات المالية للعمال.

(٢) بنغلاديش، والصين، والهند، وباكستان، والفلبين.

(٣) كولومبيا، والجمهورية الدومينيكية، والسلفادور، وغواتيمالا، والمكسيك.

(٤) مصر، والمغرب، ونيجيريا، والسودان، وتونس.

١٣- وانخفض مستوى التحويلات خلال الأزمات بسبب انخفاض تدفقات الهجرة، لا سيما في بلدان منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، وبسبب انخفاض دخل المهاجرين. وفي عام ٢٠٠٩، بلغت التحويلات إلى البلدان النامية ٣١٦ مليار دولار، حيث انخفضت بنسبة ٦ في المائة عما كانت عليه في عام ٢٠٠٨، أي ٣٣٦ مليار دولار. ومن المتوقع أن تزيد بنسبة ٦ في المائة في عام ٢٠١٠، وبنسبة ٦,٢ في المائة في عام ٢٠١١، وبنسبة ٨,١ في المائة في عام ٢٠١٢، لتصل إلى ٣٧٤ مليار دولار بحلول عام ٢٠١٢[(٩)]. وتأثرت ممرات الهجرة الرئيسية تأثراً متبايناً بالأزمات. وانخفضت التحويلات إلى أمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي وآسيا الوسطى، والشرق الأوسط وشمال أفريقيا انخفاضاً أشد من معدل انخفاضها

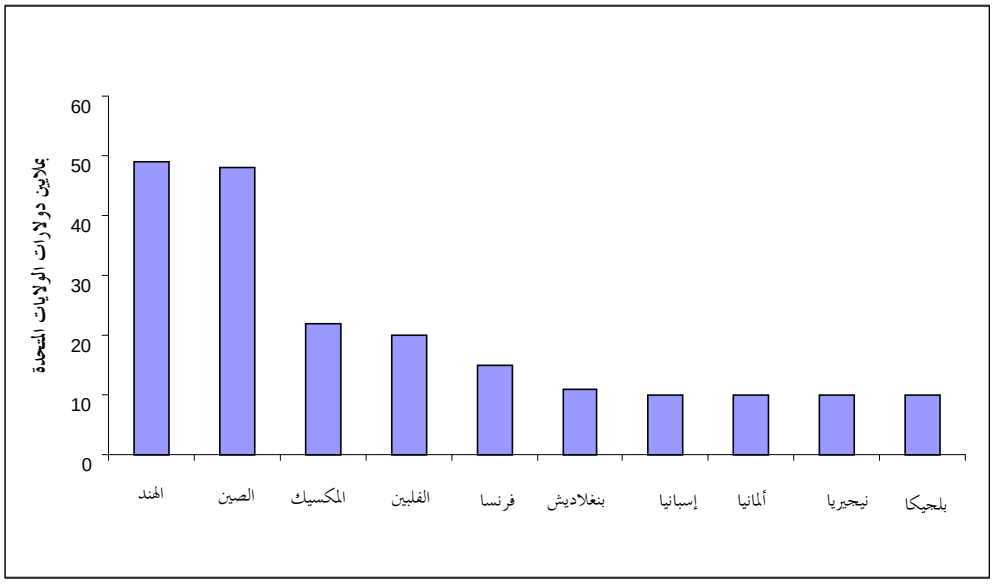
(٩) World Bank (2010a).

في العالم، أي بنسبة ١٥ في المائة و٢١ في المائة و ٨ في المائة على التوالي، في حين أن إجمالي التحويلات إلى جنوب آسيا استمر في النمو بنسبة ٦ في المائة، وهو ما عزز قوة الطلب المحلي في هذه المنطقة[١٠]. وظلت التدفقات نحو شرق آسيا ومنطقة المحيط الهادئ مستقرة، في حين أنها انخفضت بنسبة ٣ في المائة في أفريقيا جنوب الصحراء[١١]. ويمكن عزو نمو التحويلات المالية إلى آسيا وتراجعها الطفيف في أفريقيا جنوب الصحراء إلى تنوع بلدان وجهة مهاجري هاتين المنطقتين، وهي وجهة تشمل البلدان النامية الأخرى. وعلى سبيل المثال، تلقت الهند في عام ٢٠٠٩ نسبة ٢٧ في المائة من جميع التحويلات الواردة إليها من كل من المملكة العربية السعودية والإمارات العربية المتحدة وقطر.

١٤- وظلت الصين والهند والمكسيك والفلبين في صدارة البلدان المتلقية للتحويلات في عام ٢٠٠٩ (الشكل ٤). وجدير بالذكر أن التحويلات المالية ليست ذات قيمة للبلدان النامية فحسب. ففي عام ٢٠٠٩، كانت بلدان متقدمة مثل فرنسا وألمانيا وإسبانيا من بين أكبر المستفيدين. ويذكر أن إسبانيا مستفيد رئيسي منذ ستينات القرن العشرين. والولايات المتحدة هي أكبر مصدر للتحويلات، حيث بلغت التدفقات المسجلة الخارجة ٤٦ مليار دولار في عام ٢٠٠٨، يليها الاتحاد الروسي وسويسرا والمملكة العربية السعودية.

الشكل ٤

البلدان المتصدرة لقائمة البلدان المتلقية للتحويلات المالية (٢٠٠٩)



المصدر: الأونكتاد، استناداً إلى بيانات البنك الدولي (٢٠٠٨).

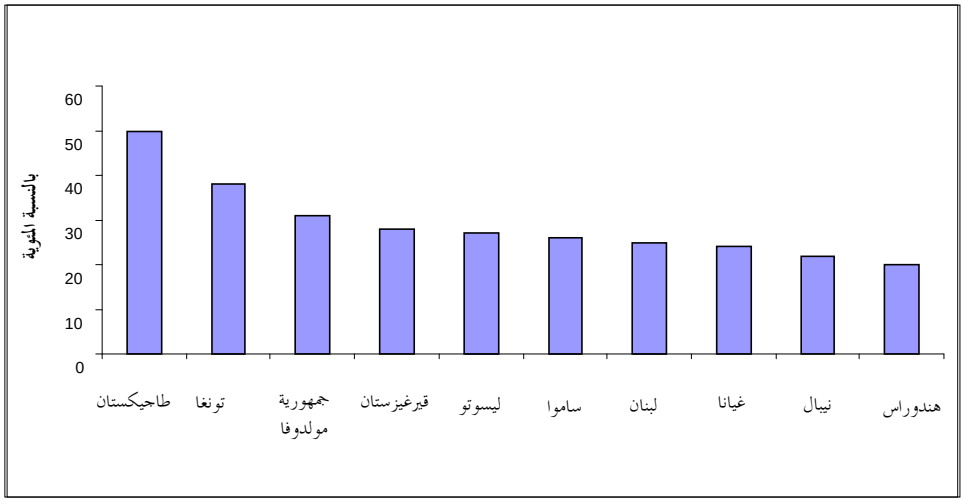
(١٠) الأونكتاد (٢٠١٠). *تقرير التجارة والتنمية*.

(١١) World Bank (2010c). *Migration and Development Briefs, 12*.

١٥- وفي عام ٢٠٠٩، مثّلت التحويلات المالية نسبة ١,٩ في المائة من الناتج المحلي الإجمالي للبلدان النامية والبلدان الأقل نمواً. واستناداً إلى نسبة التحويلات إلى الناتج المحلي الإجمال، كانت بلدان أصغر حجماً، مثل طاجيكستان وتونغا وجمهورية مولدوفا وبعض من أقل البلدان نمواً، بما في ذلك ليسوتو، وساموا، أكبر المستفيدين في عام ٢٠٠٨ (انظر الشكل ٥)، مما يشير إلى أن للتحويلات دوراً أكبر في التنمية الاقتصادية والاجتماعية لهذه البلدان. ويمكن لتأثير التحويلات المالية على أقل البلدان نمواً أن يكون أبلغ من ذلك. فالتحويلات تمثل أكثر من ٥ في المائة من الدخل القومي الإجمالي في ثلث أقل البلدان نمواً تقريباً[١٢]. وتبلغ هذه الحصة أكثر من ١٠ في المائة في بعض أقل البلدان نمواً، مثل الرأس الأخضر وغامبيا وهايتي وليسوتو. وفي الرأس الأخضر، تراوحت هذه الحصة بين ١٢ و١٧ في المائة بين عامي ٢٠٠٠ و٢٠٠٦ (فترة تقييم وضع البلد ضمن قائمة أقل البلدان نمواً)، ومثلت التحويلات ثاني أكبر مصدر للنقد الأجنبي[١٣]. وتُعدّ تدفقات التحويلات أحد العوامل المساهمة في خروج بلد من قائمة أقل البلدان نمواً، مثل خروج الرأس الأخضر من هذه القائمة في عام ٢٠٠٧.

الشكل ٥

البلدان العشرة الأوائل من حيث ما تتلقاه من تحويلات كنسبة إلى الناتج المحلي الإجمالي (٢٠٠٨)



المصدر: الأونكتاد، استناداً إلى بيانات البنك الدولي (٢٠٠٨).

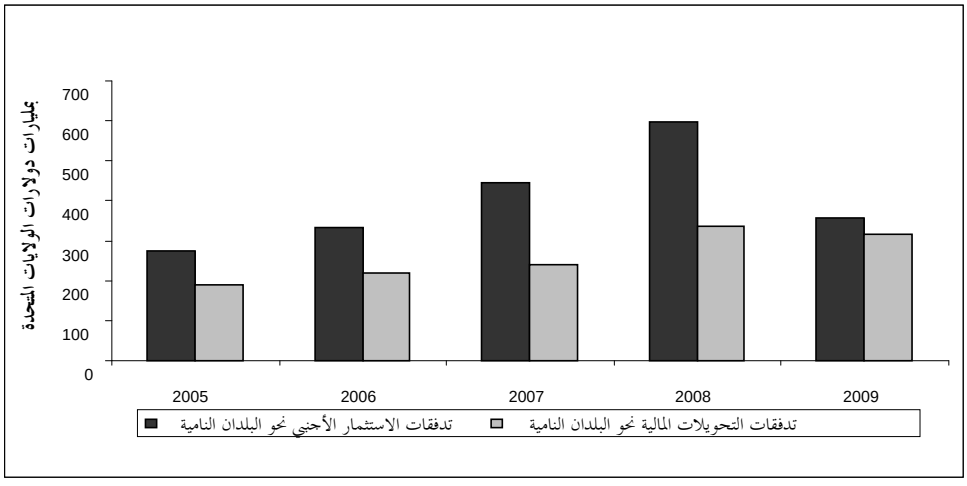
(١٢) الأونكتاد (٢٠٠٨). *تقرير أقل البلدان نموا لعام ٢٠٠٨* .

(١٣) مصرف التنمية الأفريقي (٢٠٠٩). *جمهورية الرأس الأخضر: ورقة الاستراتيجية القطرية للفترة ٢٠٠٩-٢٠١٢* .

١٦- وثبت أن تدفقات التحويلات تتسم بقوة نسبية مقارنة بالاستثمار الأجنبي المباشر، وتعتبر عنصراً هاماً لتمويل التنمية. ويبين الشكل ٦ تطور تدفقات الاستثمار الأجنبي المباشر مقابل التحويلات المالية في البلدان النامية بين عامي ٢٠٠٥ و٢٠٠٩. وغالباً ما تكون نسبة الاستثمار الأجنبي المباشر أعلى في ميزان مدفوعات البلدان النامية. ومع ذلك، فإن الفرق آخذ في التضاؤل نتيجة للأزمات. وانخفض الاستثمار الأجنبي المباشر بنسبة ٤٠ في المائة من ٥٩٨ مليار دولار في عام ٢٠٠٨ إلى ٣٥٨ مليار دولار في ٢٠٠٩. ومن غير المتوقع أن يعود إلى مستوى ما قبل الأزمة حتى يحصل انتعاش اقتصادي أكثر قوة تعززه مستويات الإنتاج وزخم مكاسب التجارة. وأصبحت التحويلات المالية خلال الأزمة وفي مرحلة الانتعاش أهم مصدر تمويل خارجي. ومن أسباب صمود تدفقات التحويلات ما تتسم به من طبيعة مرتبطة بالقيمة، وبعض الاستقرار الذي يعيشه المهاجرون المقيمون في العديد من البلدان المضيفة، واستمرار الطلب حتى خلال الأزمة على العديد من الخدمات التي يؤديها المهاجرون، لأنها خدمات لا يضطلع بها السكان المحليون إما بسبب التغير الديمغرافي أو لعزوفهم عنها. ومع تحسن الأوضاع الاقتصادية في البلدان المستقبلة للمهاجرين، يتوقع أن تزيد تدفقات التحويلات إلى البلدان النامية بنسبة ٦,٢ في المائة في عام ٢٠١٠ وبنسبة ٧,١ في المائة في عام ٢٠١١، مما سيعوض جزئياً ضعف انتعاش التدفقات المالية الأخرى إلى البلدان النامية.

الشكل ٦

تدفقات الاستثمار الأجنبي المباشر والتحويلات المالية نحو البلدان النامية



المصدر: بيانات الأونكتاد والبنك الدولي (٢٠١٠).

رابعاً – التحويلات المالية والتنمية والحد من الفقر

١٧- من المتوقع أن التحويلات المالية تسهم في الحد من الفقر لأنها، في كثير من الحالات، تصل مباشرة إلى الفقراء، وتعزز دخلهم، وتخفف من وطأة فقرهم. وقد تشكل التحويلات في بعض البلدان أكثر من ٥٠ في المائة من مجموع دخل الأسرة المتلقية. وتمثل التحويلات أيضاً مورداً من موارد الحد من الفقر أكثر استقراراً من تدفقات رأس المال الأخرى. ويمكن للتدفقات أن تدوم لجيل واحد أو أكثر، وعادة ما تذهب إلى حد ما إلى أفراد الأسرة الواحدة.

١٨- ورغم التخوف من هجرة الأدمغة ومن مسألة الاعتماد على التحويلات وتأثيرها السلبي على القدرة التنافسية التصديرية للبلدان الصغيرة، بسبب الضغط المؤدي إلى ارتفاع قيمة العملة، فقد ساهمت التحويلات المالية بصفة عامة مساهمة إيجابية في النهوض بالأهداف الإنمائية للألفية. ففي نيبال، على سبيل المثال، نتج عن التحويلات وعن توسع رقعة المناطق الحضرية وارتفاع الأجور انخفاض في معدل الفقر بنقطة مئوية واحدة سنوياً منذ منتصف تسعينات القرن الماضي (من ٤٢ إلى ٣١ في المائة)[١٤]. ويقدر مصرف التنمية الآسيوي أن ٤,٣ مليون شخص في الفلبين ليست لهم من وسيلة لتجاوز عتبة الفقر إلا التحويلات. وخلصت دراسات في السلفادور وسري لانكا إلى أن الانقطاع عن الدراسة في صفوف أطفال الأسر المتلقية للتحويلات يبلغ مستوى أقل[١٥]. وأظهرت الدراسات النوعية في الإكوادور والمكسيك والفلبين وتايلند[١٦] أن الهجرة تتيح أيضاً للمرأة الريفية اكتساب استقلالية بفضل عملها في المناطق الحضرية أو في الخارج. وأخيراً، يذكر أن التحويلات تسهم في تحسين صحة الأم والطفل من خلال إتاحة اقتناء الأغذية والأدوية. ففي غواتيمالا والمكسيك ونيكاراغوا وسري لانكا، تبين أن وزن المواليد في صفوف الأسر المتلقية للتحويلات أكبر وأن المؤشرات الصحية أفضل في صفوف هذه الأسر منها في صفوف أطفال الأسر الأخرى[١٧].

١٩- ويتبين من تحليل حديث أن تزايد الهجرة الدولية يرتبط ارتباطاً إيجابياً بانخفاض عدد الأشخاص الذين يعيشون في فقر. وتشير دراسات شتى إلى أن ازديادا بنسبة ١٠ في المائة في حصة التحويلات من الناتج المحلي الإجمالي لبلد ما يؤدي، في المعدل، إلى تراجع يتراوح بين ١,٦ حتى ٣,٥ في المائة في نسبة الفقراء في هذا البلد. وعلى الرغم من تباين التأثيرات بحسب البلدان، فقد كانت التحويلات المالية عاملاً أدى إلى تقليص نسبة فقر وشدة فقر

(١٤) برنامج الأمم المتحدة الإنمائي (٢٠١٠). *الأهداف الإنمائية للألفية: نيبال*.

(١٥) Migration Policy Institute (2007). *Leveraging Remittances for Development*.

(١٦) المنظمة الدولية للهجرة (٢٠١٠ج). *الهجرة والأهداف الإنمائية للألفية*.

(١٧) World Bank (2007). *Increasing the Macroeconomic Impact of Remittances on Development*.

الأسر في أفريقيا جنوب الصحراء وأمريكا اللاتينية[١٨] وآسيا وجنوب المحيط الهادئ[١٩]. وتشير أدلة حديثة إلى أن تأثير تقليص فجوة الفقر في بعض الحالات يمكن أن يكون أهم من التأثير على معدل الفقر[٢٠].

٢٠- وخلصت دراسة حديثة أجراها الأونكتاد (انظر الإطار ١) إلى أدلة إضافية على وجود ترابط بين التحويلات والحد من الفقر في البلدان النامية. ويلاحظ تأثير التحويلات المالية بدرجة أقل في بلدان كبرى مثل الهند، مع أن التحويلات المالية فيها تشكل فعلاً جزءاً هاما من المتغيرات الاقتصادية والمالية في البلد.

الإطار ١

الهند: التحويلات المالية والحد من الفقر

باستخدام بيانات رصدية متعددة المعايير (panel data) بشأن ٧٧ بلداً ناميـاً (١٩٨٠-٢٠٠٨)، خلصت الدراسة إلى أن التحويلات المالية تقلل إلى حد كبير من الفقر في البلدان المتلقية، لكن النتائج كانت أكثر موثوقية في حالة البلدان التي تشكل التحويلات فيها ٥ في المائة أو أكثر من الناتج المحلي الإجمالي. ففي هذه البلدان، يؤدي ارتفاع التحويلات بنسبة ١٠ في المائة، في سياق مستوى معين من الناتج المحلي الإجمالي، إلى تقليص نسبة الفقراء بـ ٣,٩ في المائة في المعدل وتقليص فجوة الفقر بنسبة تتراوح تقريبا بين ٣-٣,٥ في المائة. وفيما يتعلق بالهند، تبين التقديرات المستمدة من الواقع أن زيادة التحويلات المالية بنسبة ١٠ في المائة كحصة من الناتج المحلي الإجمالي تؤدي إلى تقليص نسبة الفقراء بـ ١,٧ في المائة. وعلى الصعيد الإقليمي، تشهد مقاطعة كيرالا، التي تتلقى نحو ٢٠ في المائة من مجموع التحويلات المالية إلى الهند، مستويات أعلى لمعدل استهلاك الفرد مقارنة بباقي مناطق الهند. وبين عامي ١٩٨٨ و٢٠٠٨، شهدت المنطقة زيادة في معدل نصيب الفرد السنوي من الناتج المحلي الصافي للولاية بنسبة ٥,٨ في المائة، مقابل ازدياد بنسبة ١٤,٧ في نصيب الفرد من التحويلات. وبينت اختبارات سببية مستمدة من الواقع أجريت في منطقة كيرالا أن ارتفاع التحويلات المالية إلى مستويات أعلى اقترن بارتفاع نصيب الفرد من الدخل وارتفاع مستوى الاستثمار، وهما متغيران رئيسيان يؤثران على الحد من الفقر.

المصدر: الأونكتاد (٢٠١٠). *تأثير التحويلات على الفقر في البلدان النامية*.

---

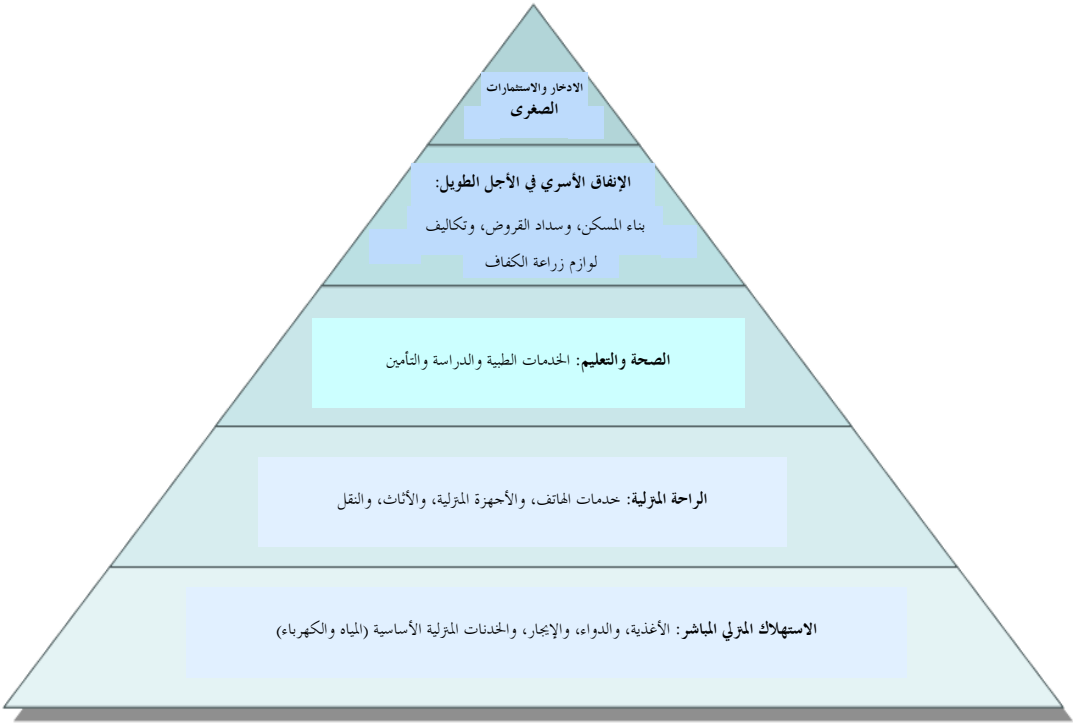
(١٨) Fajnzylber and Lopez (2006). Close to Home: *The Development Impact of Remittances in Latin America*.

(١٩) Brown (2010). *Assessing the Impact of Remittances on Poverty using Household Survey Data*.

(٢٠) ADB (2009). *Remittances in Asia: Implications for the Fight against Poverty and the Pursuit of Economic Growth*.

٢١- ويمكن لطريقة استخدام التحويلات المالية أن تؤثر تأثيراً مضاعفاً وواسع النطاق على الاقتصاد والتنمية. ومع أن هناك اختلافات بين البلدان في كيفية إنفاق التحويلات المالية، فالأدلة تشير إلى بعض أوجه التشابه في ترتيب الأولويات التي توليها الأسر المتلقية والمهاجرون المرسِلون لاستخدام تلك التحويلات (الشكل ٧). ويستحوذ الاستهلاك الأسري على ٧٠ في المائة من المبالغ المحولة.

الشكل ٧



٢٢- ويمكن لمس الأثر المضاعف على صعيد شراء السلع والخدمات الأساسية، والأجهزة المترلية، والخدمات الطبية والتعليم. ومعظم السلع والخدمات المستهلكة (أغلبها يتعلق بالمنافع العامة والخدمات المالية) من إنتاج محلي، باستثناء سلع الراحة المترلية التي تضم نسبة عالية من العناصر المستوردة. ويسهم هذا الاستهلاك في زيادة في الطلب المحلي، لا سيما في المناطق الفقيرة أو الريفية، الأمر الذي يحفز الإنتاج المحلي. ولتجنب الاعتماد على التحويلات، يكتسي الاستثمار في التعليم صبغة ذات أهمية بالغة للتنمية البشرية في الأجل الطويل، لأن تحسن الآفاق المهنية للجيل القادم يؤدي إلى اعتماد أقل على التحويلات المالية في المستقبل.

٢٣- وعند استخدام حصة من التحويلات المالية في الاستثمارات التجارية الصغيرة يصبح الأثر المضاعف أكبر وأكثر استدامة لأن تلك التحويلات تولد حركية مدرة للدخل. ويتضح

أن نحو ١٠ في المائة من التحويلات، كمعدل، تُدخر وتُستثمر[٢١]. وتشير الأدلة إلى أن التحويلات المالية تساعد على زيادة مستوى الأنشطة التجارية الصغيرة في البلدان النامية المتلقية. فعلى سبيل المثال، في غانا وغواتيمالا، يستخدم ثلث التحويلات المالية لبدء أعمال تجارية صغيرة ولبناء المساكن. والتحويلات مصدر رئيسي لتمويل الاستثمار في الزراعة، أو للمجازفة في مشاريع زراعية الجديدة. ويتيح تقديم المشورة المالية لمتلقي التحويلات المالية مساعدتهم في تعبئة مدخراتهم وتوظيفها في القطاع المالي لتستخدم عندئذ في إتاحة الائتمان وتعزيز القاعدة الإنتاجية في البلد. ويذكر أن ٢٠ في المائة من عملاء مؤسسة دينافينانس (DynaMicrofinance) في السنغال اقتنوا منتجات ادخارية أو اقراضية، ويرجع الفضل في ذلك جزئياً إلى الجهود التي تبذلها المؤسسة والمتمثلة في اقتراحها بصورة منهجية فتح حسابات توفير وغير ذلك من المنتجات المالية لمتلقي التحويلات وشرح كيفية استخدامها[٢٢].

٢٤- ويمكن أن تساعد التحويلات رجال الأعمال المحليين على تجاوز عدم فعالية أسواق الائتمان المحلية أو عدم وجودها، لا سيما في المناطق الريفية، وأن تفيدهم في بدء أنشطة إنتاجية. وقد نفذت السلفادور[٢٣] برنامجاً نموذجياً (٢٠٠٨-٢٠٠٩)، بالتعاون مع منظمة غير ربحية من الولايات المتحدة (تكنوسيرف TechnoServe)، لمساعدة صغار رجال الأعمال على تعبئة التحويلات المالية من أجل إتاحة الائتمان وتنمية أعمالهم، بما في ذلك في قطاع خدمات الفنادق والمطاعم.

٢٥- ويمكن أن تؤدي التحويلات أيضاً دوراً أساسياً في سياق التصدي للكوارث الطبيعية المدمرة. ومع أنه يمكن الاعتماد في المراحل الأولى من إعادة الإعمار على المعونة والمساعدة الدوليتين والدعم المتلقى من المؤسسات الخيرية الخاصة، فهذه المساعدات لا يمكن أن تكون طويلة الأجل. ومن شأن التحويلات وأشكال الدعم الأخرى المقدمة من المهاجرين في الخارج أن تؤدي دوراً أكثر فعالية في الانتعاش والإصلاح بعد الكوارث (الإطار ٢).

٢٦- يمكن أن تستفيد بلدان المنشأ من توجيه التحويلات المالية وغيرها من أموال الجاليات (بما يشمل الاستثمار) نحو تمويل التنمية والحد من الفقر، بما في ذلك بناء الهياكل الأساسية المحلية والقدرة الإنتاجية. وقد استخدمت البلدان النامية عدة أدوات لإيجاد فرص لاستقطاب استثمارات المهاجرين الموجهة نحو التنمية، وفقاً ما ورد في إعلان الدوحة بشأن تمويل التنمية الصادر عن الأمم المتحدة.

---

(٢١) برنامج الأمم المتحدة الإنمائي (٢٠١٠). *التدفقات المالية الدولية وتحويلات العمال: أفضل الممارسات*.

(٢٢) منظمة العمل الدولية (٢٠١٠). *التحويلات المالية في السنغال*.

(٢٣) Hudson Institute (2010). *The Index of Global Philanthropy and Remittances*.

الإطار ٢

التحويلات وإعادة إعمار ما دمره الزلزال في هايتي

تفيد السجلات الرسمية أن تدفقات التحويلات إلى هايتي بلغت ١,٤ مليار دولار في عام ٢٠٠٨، لكن الرقم الحقيقي يمكن أن يناهز ٢ مليار دولار. وقد أدى أفراد الجاليات الهايتية دوراً رئيسياً في الجهود الرامية إلى إعادة إعمار هايتي وإنعاشها. وفي عام ٢٠٠٩، أرسلوا ١,٦٤ مليار دولار إلى هايتي، وهو مبلغ شكل ٢٦ في المائة من الناتج المحلي الإجمالي في البلد. وفي الولايات المتحدة وكندا، تبرع نحو ٣٠٠ جمعية من جمعيات المنحدرين من بلدات في هايتي بمبلغ ١٠ ٠٠٠ دولار لكل جمعية كهبة لإنجاز مشاريع اجتماعية في مجتمعاتهم الأصلية. وبفضل وضع الحماية المؤقتة لمدة ١٨ شهراً الذي منحته الولايات المتحدة للهايتيين بعد وقوع الزلزال، أصبح بإمكان الهايتيين المقيمين أصلاً في الولايات المتحدة دون أن يحوزوا الوثائق اللازمة، والذين يفوق عددهم ٢٠٠ ٠٠٠ شخص، العمل في الولايات المتحدة بصورة قانونية. وأتاح ذلك إرسال مزيد من الأموال إلى هايتي من خلال القنوات الرسمية.

المصدر: *تعبئة الجاليات الهايتية من أجل إعمار هايتي*، بقلم راتا (٢٠٠٩).

٢٧- ويمكن الاعتماد على إصدار سندات تستهدف الجاليات كأداة مبتكرة لتمويل التنمية من خلال تعبئة ثروات تلك الجاليات وفتح قنوات تسويقية جديدة. وكانت الهند أول البلدان النامية التي أصدرت سندات موجهة لجالياتها خلال الأزمة الاقتصادية في عام ١٩٩١، عندما شهدت عجزاً تجارياً ومالياً كبيراً اقترن بارتفاع التضخم وانخفاض قيمة الروبية الهندية. وأُصدرت "سندات التنمية الهندية" التي كانت موجهة للجاليات الهندية، حيث مكنت البلد من جلب ١,٦ مليار دولار في فترة قصيرة من الوقت، الأمر الذي كان له دور حاسم في خروج الهند من الأزمة. وفي عام ٢٠٠٠، طرحت الحكومة الهندية للبيع "سندات نهضة الهند" الموجهة إلى أبنائها المغتربين[٢٤]. ومنذ ذلك الحين، تطرح الحكومة للبيع سندات الجالية من أجل دعم ميزانية البلد وتعبئة مشاركة الجاليات الهندية من خلال توظيف القيم الوطنية كعنصر أساسي في استراتيجية التسويق. ويقدر أن تكون الهند قد عبأت ما مجموعه ١١ مليار دولار بفضل سندات الجاليات[٢٥]. وسُمح للمصارف الأجنبية ببيع السندات، لأن موقفها اعتُبر الأفضل لخدمة الجالية الهندية. وأسهمت الحوافز الضريبية والائتمانية في جعل سندات الجالية أكثر جاذبية. كما استخدمت الفلبين هذا النوع من السندات لتمويل مشاريع الإسكان الاجتماعي. وتخطط اليونان لإصدار سندات الجالية للتخفيف من حدة مشكلة الديون في البلد.

(٢٤) Inter-American Dialogue (2003). *Worker Remittances in an International Scope*.

(٢٥) World Bank (2007), *Development finance via diaspora bonds: Track record and potential*.

٢٨- ويمكن لتواصل تدفق التحويلات المالية وغيرها من الأموال الآتية من المهاجرين أن يولد آثاراً هامة من حيث تحقيق استقرار ميزان المدفوعات. فعلى الرغم من عجز تجاري كان مزمناً في بنغلاديش ونيبال والفلبين، انتقل ميزان الحساب الجاري في هذه البلدان إلى مستوى إيجابي بفضل ارتفاع التحويلات[٢٦]. وتتيح هذه الأموال أيضاً تحسين الجدارة الائتمانية للبلد فيما يتصل بالاقتراض الخارجي (الإطار ٣).

الإطار ٣

تركيا: اجتذاب أموال المغتربين لتعزيز الاحتياطيات الدولية

سمحت تركيا للمغتربين بفتح حسابات ودائع بالعملة الأجنبية في المصرف المركزي منذ عام ١٩٧٦، عندما وجدت صعوبة في تمويل زيادة عجز حسابها الجاري بسبب أزمة النفط. ولأن الليرة التركية لم تكن قابلة للتحويل حتى عام ١٩٨٩، مكنت هذه الحسابات المغتربين الأتراك من الادخار بالعملة الأجنبية مع الاستفادة من عوائد مجزية. ومن أجل تسهيل التحويل الفعال للمدخرات، وقعت تركيا اتفاقات خاصة مع البنوك المركزية الأوروبية، ومؤسسة الخدمات البريدية الألمانية، والمؤسسات المالية في أوروبا والولايات المتحدة وتركيا. وفي أثناء الأزمة المالية لعام ١٩٩٤، التي أدت إلى تدفق مفاجئ لرأس المال نحو الخارج، أطلقت الحكومة التركية أداة جديدة (الحسابات المميزة بالعملات الأجنبية)، وأتاحت للمغتربين الأتراك الاستفادة من آجال أطول وأسعار فائدة أعلى. ويضم الحسابان الخاصان الآن ما يقرب من نصف الاحتياطيات الدولية لتركيا، التي يمكن استخدامها كحماية من تقلبات رأس المال السريعة ويمكن أن تساعد في خفض أقساط الفائدة على الاقتراض الخارجي.

المصدر: *Atalay A. (2005). Almanya'daki İşçi Tasarruflarının Değerlendirilmesi: Kredi Mektuplu Döviz Tevdiat ve Süper Döviz Hesapları Örneğinde Bir Makro Analiz*.

٢٩- وأضحى العديد من المهاجرين مع مرور الوقت مستثمرين هامين من خلال إنشائهم شركات في بلدانهم الأصلية. فبدءاً من عام ١٩٧٨، أصبح رجال أعمال من منطقة هونغ كونغ الإدارية الخاصة، ومنطقة ماكاو الإدارية الخاصة، ومقاطعة تايوان الصينية، وكذلك أفراد من الجالية الصينية في جنوب شرق آسيا، أول المستثمرين الذين اغتنموا فرصة سياسة الانفتاح التي انتهجتها الصين بالاقتران مع حوافز ضريبية شتى. وبدأ معظمهم نشاطهم التجاري في الصين من خلال الاستثمار في مناطقهم الأصلية. وقدموا إسهامات هامة للتجارة والتنمية في الصين، لا سيما في السنوات الأولى من الإقلاع الاقتصادي في الصين. ونظراً إلى تركز استثماراتهم في قطاع الصناعة التحويلية، فقد عملوا على تعزيز صادرات الصين من المصنوعات من خلال شبكاتهم في البلدان الأجنبية، وأدخلوا تكنولوجيات وخبرات إدارية

(٢٦) GFMD (2010). Key *Trends and Challenges on International Migration and Development in Asia and the Pacific*.

جديدة، مما ساعد على تطوير هذا القطاع. وشجع نجاحهم الشركات المتعددة الجنسيات بعد عقد من الزمن على الاستثمار في الصين مباشرة. وعلى صعيد مماثل، أدت الجاليات الهندية كذلك دوراً رئيسياً معروفاً في تحقيق نمو خدمات المصادر الخارجية التي تتيحها الهند في مجال تكنولوجيا المعلومات والاتصالات، وذلك عن طريق الاستثمار المباشر وتسهيل العلاقات التجارية بين شركات الولايات المتحدة وأوروبا والشركات الهندية.

٣٠- ويمكن للمساعدة الحكومية، بما في ذلك تقديم القروض والحوافز، أن تحث المهاجرين والجاليات على الاستثمار في بلدانه. فبدعم من مصرف التنمية للبلدان الأمريكية، أنشأت البرازيل صندوق الاستثمار المشترك في المشاريع الناشئة (Dekassegui Fund) في بداية العقد الأخير من القرن العشرين، بهدف توجيه جزء صغير من التحويلات المنتظمة نحو استخدامات أكثر إنتاجية. ويقدم الصندوق الدعم للبرازيليين المقيمين في الخارج (لا سيما للمقيمين منهم في اليابان) الذين يطمحون إلى تأسيس أعمال تجارية صغيرة في البرازيل. ويشمل هذا الدعم مسائل من قبيل اختيار وتدريب رجال أعمال واعدين في اليابان؛ والاندماج والتدريب على الأعمال التجارية في البرازيل؛ وبدء المشاريع الجديدة وإنماءها. وتبدو النتائج مشجعة، حيث شهدت الفترة بين عامي ٢٠٠٥ و٢٠٠٨ تقديم الدعم إلى أكثر من ٠٠٠ ١١ مقاول، وتنظيم ٠٠٠ ١ نشاط تدريبي، وتقديم ٥٠٠ ٣ مشورة من أجل مساعدة العائدين البرازيليين من اليابان. ويقدم الصندوق أيضاً قروضاً صغرى لبدء أعمال تجارية تتعلق مثلاً بمجال المطاعم وتجهيز الأغذية والصناعات الزراعية. وعلى صعيد آخر، في المغرب، يُشار إلى عمل مجموعة البنك الشعبي التي تملكها الدولة والتي لها فروع في عدة دول أوروبية. ويتلقى هذا المصرف حوالي ٦٠ في المائة من جميع التحويلات إلى المغرب، ويقدم قروضاً مدعومة من أجل الاستثمار العقاري والاستثمار في المشاريع. وفي بنغلاديش، أعلنت الدولة عن إنشاء مصرف الرفاه للمغتربين من أجل إتاحة قروض بدون اشتراط الضمان، لا سيما للعائدين، ودعم الاستثمار في القطاعات الإنتاجية من الاقتصاد.

٣١- ويمكن للجاليات أن تؤدي دوراً هاماً في دعم تطوير الهياكل الأساسية والخدمات العامة، مثل الطرق والمستشفيات والمدارس. وتعرض الحكومة الهندية حالياً على الهنود المقيمين في الخارج، في أكثر من ٥٠ بلداً، مشروعاً طموحاً قيمته ٥٠٠ مليار دولار لإنجاز مشاريع وطنية للهياكل الأساسية[٢٧] وستشارك الجاليات الهندية من خلال شراكات بين القطاعين العام والخاص بإسهامات معرفية ومالية[٢٨]. وإذا كُتب النجاح لهذا النموذج فمن شأنه أن يمثل أسلوباً جديداً لتمويل مشاريع كبرى للهياكل الأساسية بالاعتماد على جاليات مهتمة بتعزيز التنمية ورفع مستويات المعيشة في بلدانها الأصلية. وفي الصومال، فإلى جانب

(٢٧) Ministry of Overseas Indian Affairs and Confederation of Indian Industry (2010). *Engaging the Global Indian*.

(٢٨) One India. *Prez woos diaspora to invest in India*. 11 January 2010.

التحويلات المالية الموجهة للأسرة، استطاعت الجاليات الصومالية بناء شبكات مرنة للدعم الاجتماعي من أجل جمع الموارد اللازمة لتمويل الهياكل الأساسية، وتجهيز المدارس والمستشفيات، وسداد تكاليف الخدمات الصحية والتعليمية، وتدريب المهنيين في الصومال. وتلقى أعضاء الجالية الصومالية في هولندا المساعدة من "برنامج الشراكة مع الجاليات"، الذي أنشأته في عام ٢٠٠٨ منظمة غير حكومية هي منظمة كير (CARE). ويعزز البرنامج قدرة الجاليات على التعامل مع مجموعة واسعة من الشركاء المحليين لتنفيذ مشاريع إنمائية مشتركة. والمكسيك معروف جداً كذلك بجهوده النشطة في مجال السعي إلى استقطاب مساهمة الجاليات في مشاريع التنمية المحلية من خلال تقديم تمويل مقابل يكمل الأموال المعبأة (مبادرة المواطنين "٣×١"). وارتفعت ميزانية البرنامج من ٥ ملايين دولار في عام ٢٠٠٢ إلى ٤٢ مليون دولار بحلول عام ٢٠٠٩؛ وبحلول عام ٢٠١٠، سيكون أكثر من ٠٠٠ ١٢ مشروعاً قد نُفذ[٢٩].

٣٢- ومن شأن إنفاق الجاليات أن يعزز التجارة في السلع والخدمات الآتية من بلدان المنشأ (مثل السلع التذكارية وسياحة زيارة الوطن). وتشمل السلع التذكارية صادرات تقليدية مثل الفطائر والشاي والكاري، التي تكون غالباً كثيفة الاعتماد على العمالة وتقليدية. وفي هذه الحالة يرجح أن تعود بالنفع على السكان المحليين. أما سياحة زيارة الوطن فيقصد بها تنظيم رحلات سياحية إلى الوطن، ذهاباً وإياباً، من أجل قضاء العطلات ولأغراض شخصية أخرى. وقد قدّرت منظمة العمل الدولية أن نسبة كبيرة من المهاجرين يزورون بلدانهم الأصلية كسياح. وبينت دراسة عن أواكساكا في المكسيك وجود ارتباط إيجابي بين سياحة زيارة الوطن والتنمية المحلية[٣٠].

٣٣- ويختلف من بلد إلى آخر مستوى تماسك واتساق السياسات والأنظمة والمؤسسات ذات الصلة بالهجرة وباستخدام التحويلات المالية. ومن شأن اتباع نهج شامل يتوخى (أ) وضع أهداف وأولويات واضحة ومتسقة؛ و(ب) تعزيز القدرات التنظيمية والمؤسسية؛ و(ج) تقييم احتياجات سوق العمل؛ و(د) تقديم فرص تدريب لتحضير المهاجرين قبل مغادرتهم ولإعادة إدماجهم بعد عودتهم، فضلاً عن إتاحة عمليات تشاورية مع مختلف الفاعلين في هذا المجال، تسهيلُ تدفق التحويلات المالية التي تخدم التنمية وتيسير هجرة متحكم فيها وقائمة على الحقوق. ويمكن لاتفاقات التعاون والاتفاقات التجارية الثنائية والإقليمية والدولية أن تسهم أيضاً في ضمان الاستفادة من منافع الهجرة وتسهيل تدفق التحويلات.

٣٤- ويمكن لآلية مؤسسية كتلك التي وضعها الإكوادور في عام ٢٠٠٧ تسهيل هذا الاتساق في بلدان المنشأ. وتتولى الأمانة الوطنية المعنية بالمهاجرين في هذا البلد جميع السياسات المتعلقة بالهجرة والتحويلات ويشمل اختصاصها المستوى الوطني والدولي.

---

(٢٩) Secretaría de Desarrollo Social (México) (2010).

(٣٠) Reyes, Mata, Gijón, Cruz and López (2009).

ووقعت هذه الأمانة اتفاقات تعاون مع مؤسسات محلية، بما في ذلك السلطات الضريبية ومصارف ومكاتب بريد والسجل المدني الوطني وجامعات من أجل إتاحة حوافز ضريبية (مثل الإعفاءات الجمركية الممنوحة للمهاجرين العائدين فيما يتصل بمساكنهم ومعداتهم) وخدمات إلى المهاجرين. وقد اعتمدت هذه الأمانة برامج لتسهيل عودة المهاجرين بهدف إتاحة خدمات مثل تصميم خطط العمل والتدريب والتمويل الأولي. ومن المقرر أيضاً إنشاء مصرف للمهاجرين لإتاحة إجراء تحويلات منخفضة الكلفة وتقديم قروض مرنة. ووقعت الأمانة أيضاً اتفاقات مع المؤسسات العامة والخاصة في الخارج لحماية حقوق المهاجرين، وتشجيع الهجرة الدائرية، وتسهيل التحويلات المالية والاعتراف المتبادل بالضمان الاجتماعي. وأنشأت سري لانكا من جهتها لجنة مشتركة بين عدة جهات فاعلة من أجل وضع وتنفيذ استراتيجية وطنية شاملة في مجال الهجرة وبلورة تصور لدور هجرة اليد العاملة في الاقتصاد، وتحسين حماية حقوق المهاجرين، وتعزيز فوائد الهجرة، بما في ذلك التحويلات المالية[٣١]. وقد اعتمد مجلس الوزراء في سري لانكا هذه السياسة في عام ٢٠٠٩. وتبذل بعض بلدان المقصد جهوداً لتحسين الاتساق في هذا الصدد. ففيما يتعلق بالتحويلات المالية تحديداً، وضعت ألبانيا خطة عمل شاملة ترمي في جملة أمور إلى توسيع الخدمات المصرفية، وإبرام شراكات بين المصارف الوطنية في بلدان المقصد الرئيسية، وتعزيز مؤسسات التمويل الصغير. وعلى صعيد بلدان المقصد، يرمي النهج الذي يتبعه الاتحاد الأوروبي في مجال الهجرة إلى إيجاد اتفاقات شراكة مع البلدان غير الأعضاء في الاتحاد الأوروبي لمعالجة جميع قضايا الهجرة واللجوء[٣٢]. ويُسترشد بهذا النهج في عدة من مجالات السياسات العامة، بما في ذلك التنمية والشؤون الخارجية والشؤون الاجتماعية. ومن الأمثلة على ذلك الشراكة بين الاتحاد الأوروبي وأفريقيا بشأن الهجرة والتنقل والعمل (٢٠٠٧) التي تنطوي على تدابير محددة اتخذها الاتحاد الأوروبي، مثل التشجيع على استخدام مقدم خدمات واحد في الاتحاد الأوروبي في مجال معاملات التحويلات المالية، ودعم مجموعات الجاليات التي تسهم في الأنشطة المتصلة بالتنمية والمبادرات القطرية الهادفة إلى حماية المهارات من أجل التنمية.

خامساً – إزالة الحواجز والاستفادة من الفرص

٣٥- ثمة حواجز كبيرة تعوق الاستفادة من الدور الإيجابي للتحويلات المالية في التنمية والحد من الفقر. ومن تلك الحواجز ما يزيد من خطر أو تكلفة إرسال التحويلات المالية، ومنها ما يعوق حدوث تدفقات جديدة من التحويلات. ويوجد النوع الأول من الحواجز في بلدان المنشأ والبلدان المضيفة، ويشمل مسألة عدم وجود أنظمة تحويل آمنة وموثوقة وذات أسعار معقولة، وفرض الضرائب، وجوانب الخلل في المعلومات المتعلقة بطبيعة الخدمات

(٣١) منظمة العمل الدولية (٢٠٠٨).

(٣٢) مفوضية الاتحاد الأوروبي. COM(2008) 611.

والأسعار والمنافسة، أما النوع الثاني فيشمل سياسات الهجرة والحواجز التجارية، بما في ذلك القيود المتعلقة بالوصول إلى الأسواق وبالتنقل المؤقت للأشخاص الطبيعيين. ويمكن أن تستفيد التحويلات من خفض تكاليف المعاملات وتسهيل تنقل الأشخاص. وسيشكل تعزيز قطاع الخدمات المالية عاملاً رئيسياً في تقليص التكلفة وتوجيه التحويلات المالية نحو القطاعات المنتجة.

ألف - التصدي لحواجز التكلفة

٣٦- يمكن تحديد عدة خيارات سياسات عامة لضمان سلامة وأمن المعاملات، وضمان القدرة على تحمل تكلفتها وإتاحتها، وتعزيز المنافسة في خدمات التحويلات المالية، وتعزيز تدفق التحويلات المالية عن طريق الإعفاءات الضريبية، وتعزيز الشفافية وتدفق المعلومات.

٣٧- وفيما يتعلق بالسلامة والموثوقية، تتيح المصارف، ومؤسسات تحويل الأموال، ومكاتب البريد أعلى مستويات من الأمن وأوسع تغطية جغرافية من خلال شبكات فروعها. ومن المتفق عليه عموماً أن التحويلات التي تجري عن طريق النظم غير الرسمية بدلاً من النظم غير الرسمية هي التي يرجح تعبئتها لأغراض التنمية. ويعتقد كثير من المهاجرين أنهم مضطرون إلى استخدام قنوات غير رسمية لأنهم لا يحوزون الوثائق اللازمة. غير أن بطاقات الهوية الصادرة عن القنصليات، كتلك التي تصدرها الحكومة المكسيكية، يمكن أن تلبي احتياجاتهم للحصول على خدمات مالية رسمية. وتُقبل هذه البطاقات لدى أهم المؤسسات المالية في الولايات المتحدة[٣٣]. ومن شأن التحويلات الرسمية أيضاً أن تقلل من خطر أن يُستغل المهاجرون ومتلقو التحويلات من جانب شبكات تبييض الأموال. ولتسهيل فتح حسابات مصرفية في دول الاتحاد الأوروبي، وقع مصرف الاستثمار الأوروبي وبلدان متوسطية نامية على اتفاق بشأن ترتيب يتيح للمهاجرين الحصول على تسهيلات مصرفية مبسطة عند الإدلاء ببطاقة هوية أو ببطاقة قنصلية[٣٤].

٣٨- وتعتبر مسألة القدرة على تحمل تكاليف المعاملات أحد أهم الحواجز التي تعترض تدفق التحويلات، لأن الرسوم تشكل عنصراً هاماً في إرسال هذه التحويلات. فكلما انخفضت تكلفة المعاملة كلما زادت المنافع والفرص المتاحة للأسر والبلدان المتلقية لجني مكاسب إنمائية والحد من الفقر. وثمة علاقة وثيقة بين حجم التحويلات المالية من بلدان المقصد ومعدل التكلفة الكلية. وانخفض هذا المعدل على الصعيد العالمي إلى ٨,٧ في المائة في عام ٢٠١٠، لكنه لا يزال مرتفعاً[٣٥]. ويظل إرسال الأموال عن طريق المصارف التجارية هو الأغلى بصفة عامة، وبلغ معدل تكلفة هذه الوسيلة على الصعيد العالمي ١٢,٣ في المائة في

---

(٣٣) MPI (2003). *Consular ID cards: Mexico and Beyond*.

(٣٤) EIB (2006). Study on improving the efficiency of workers' remittances in Mediterranean countries.

(٣٥) World Bank and IFC (2010). *Remittance Prices Worldwide*.

الفصل الأول من عام ٢٠١٠. وكانت مكاتب البريد ومؤسسات تحويل الأموال الوسيلة الأرخص، إذ بلغت تكلفة التحويل عن طريقهما ٦,٧ و٧,١ في المائة على التوالي.

٣٩- وسُجِّل في أمريكا اللاتينية وجنوب آسيا أدنى معدل للتكلفة الكلية للتحويلات. وبينما بلغت تكلفة التحويل في أمريكا اللاتينية ٥ في المائة في عام ٢٠١٠[٣٦]، شهد معدل التكلفة الكلية انخفاضاً مستمراً في جنوب آسيا ابتداء من عام ٢٠٠٨، أي من ٧,٨ في المائة في عام ٢٠٠٨ إلى أقل من ٦ في المائة في الفصل الأول من عام ٢٠١٠. وينتج انخفاض التكاليف عن تحويل أحجام كبيرة وعن مستويات عالية من التنافس بين مقدمي الخدمات في البلدان المضيفة وبلدان المقصد على حد سواء. وتشهد أفريقيا أعلى معدل للتكلفة، إذ تراوحت بين ١٠ و١٤ في المائة في الفترة ٢٠٠٨-٢٠١٠؛ ويرجع ذلك أساساً إلى حجم تحويلات منخفض وعدم وجود منافسة في تقديم الخدمات المالية في بلدان المنشأ بسبب العقود الحصرية المبرمة بين مؤسسات تحويل الأموال ووكلائها. وتتسم أسعار التحويل فيما بين بلدان الجنوب أيضاً بغلائها، حيث بلغت في المعدل ١٢,٣ في المائة في الفصل الأول من عام ٢٠١٠.

٤٠- وثمة حلول لتقليص تكلفة التحويلات المالية. فالمصارف التركية، التي تتلقى نصف تحويلات العمال، تستخدم نظاماً فعالاً من حيث التكلفة يسمى "النظام التجاري الناقل" و"الحسابات الجماعية". ويشبه النظام التجاري الناقل، وهو الأسهل والأسرع، نظام مكاتب البريد ولا يتطلب لا من المرسل ولا من المتلقي فتح حساب في المصرف المعني. وتجرى التحويلات النقدية ببساطة بعد تقديم المرسل وثيقة هوية سليمة في بلد الإقامة وإدلاء المستلم بوثيقة هوية سليمة في تركيا. وتحوّل الأموال إلى تركيا في اليوم نفسه بتكلفة أقل مما تكلفة التحويل عن طريق المؤسسات المالية الأخرى[٣٧]. أما الحسابات الجماعية فقد فُتحت في المصارف لتجاوز الصعوبات الناشئة عن ضعف شبكة الفروع التركية في الخارج. وفي هذه الحالة، يودع المغترب التركي المال الذي يرغب في تحويله لدى مصرف تركي في الخارج، الذي يحول المبلغ إلى حساب جماعي لدى المصرف المتلقي في تركيا. ويمكن للمعاملة أن تستغرق أقل من أربعة أيام؛ والتكلفة الوحيدة هي رسم التحويل بين المصارف، كما يحدث في النظام التجاري الناقل.

٤١- ومن شأن التكاليف المتكبدة في سياق الهجرة أن تؤثر على حجم التحويلات المالية نحو بلد المنشأ. وغالباً ما تكون العلاقة بين التكاليف المقدمة مسبقاً ومستوى مهارة المهاجر علاقة عكسية. وكثيراً من يتكفل أرباب العمل بهذه التكاليف في حالة المهاجرين الأكثر مهارة، لكن المهاجرين الأقل مهارة يضطرون في كثير من الأحيان إلى تحمل التكاليف من مالهم، بسبب الافتقار إلى المعلومات وإلى القدرة على التفاوض مع جهات التوظيف وأرباب

(٣٦) Inter-American Dialogue (2010). A scoreboard in the market of money transfers.

(٣٧) OECD (2005). *Principal Channels and Costs of Remittances: The Case of Turkey*.

العمل. فعلى سبيل المثال، كثيراً ما يدفع المهاجرون الآسيويون المنتقلون إلى قطر والمملكة العربية السعودية والإمارات العربية المتحدة نسبة تتراوح بين ٢٥ و٣٥ في المائة مما يتوقعون كسبه طوال سنتين أو ثلاث سنوات كرسوم استقدام[٣٨]. وتقع مسؤولية الحد من تكاليف الهجرة على عاتق بلدان المنشأ وبلدان المقصد على حد سواء. وقد سنت بعض البلدان تشريعات وجيهة في هذا الصدد. فعلى سبيل المثال، تشترط كندا والولايات المتحدة أن يتحمل أرباب العمل تكاليف توظيف العمال المهاجرين وسفرهم، وحددت الفلبين سقفاً لما ينبغي أن يدفعه العمال المهاجرون إلى وكلاء التوظيف[٣٩].

٤٢- ويمكن أيضاً النظر في إبرام شراكات بين المنظمات غير الحكومية والمصارف لمعالجة هذه المسألة. ففي عام ٢٠٠٩، طلب المنتدى العالمي للهجرة والتنمية دراسة بشأن جدوى تقديم قروض منخفضة التكلفة إلى المهاجرين في بنغلاديش، الذين ينفقون عادة ثلث دخلهم المتوقع على مدى ثلاث سنوات لسداد تكاليف التوظيف والسفر وغير ذلك من الرسوم. وتقترح الدراسة[٤٠] أن تُقدّم قروض منخفضة التكاليف في وقت مبكر من عملية التوظيف بالاعتماد على المنظمات غير الحكومية العاملة أصلاً في سياق برامج التمويل الصغير في القرى، وبشراكة مع المصارف. ويفترض أن تتحقق المنظمات غير الحكومية أيضاً من صحة العقود ومن شروطها. واقترح أن تسدد القروض بواسطة تحويلات ترسل عن طريق المصارف. ويمكن إطلاق هذه الشراكات بالاستعانة بأموال الجهات المانحة، على أن تصبح ذاتية التمويل مع مرور الوقت.

٤٣- وتبيّن أن مسألة انتشار شبكات مكاتب السداد في بلدان المنشأ عامل هام لضمان إتاحة المعاملات، لا سيما في المناطق الريفية أو الفقيرة حيث هذه الشبكات غير موجودة أو غير متطورة بما يكفي. وقد اتخذت بعض البلدان خطوات لتوسيع شبكات خدمات التحويلات. واستثمرت المكسيك كثيراً في تحسين الهياكل الأساسية لمكاتب السداد من أجل تعزيز سلامة وفعالية تلقي التحويلات المالية. ويوجد في المكسيك من نقاط تسلم التحويلات أكثر مما يوجد في القارة الأفريقية[٤١]. ولزيادة الخدمات المالية المتاحة في المكسيك، لا سيما لذوي الدخل المنخفض من المكسيكيين، أنشأ مصرف الخدمات المالية (Banco de Servicios Financieros) ثاني أكبر شبكة من المصارف الشعبية ومؤسسات التمويل الصغير والاتحادات الائتمانية في المكسيك من أجل الاضطلاع بدور توزيع التحويلات وتلقى حوالي ٥٨٠ مليون دولار من التحويلات في عام ٢٠٠٨. وفي السلفادور تذهب نسبة تفوق ٤٠ في المائة من التحويلات إلى المناطق الريفية حيث المصارف التجارية قليلة. وأدى اتحاد تعاونيات الادخار والائتمان في

(٣٨) برنامج الأمم المتحدة الإنمائي (٢٠٠٩). *تقرير التنمية البشرية*.

(٣٩) GFMD Mexico (2010).

(٤٠) Philip Martin (2009). *Reducing the Cost Burden for Migrant Workers: A Market-based Approach*.

(٤١) World Bank and IFC (2010).

سلفادور (Federation of Salvadorean Savings and Credit Cooperatives) دوراً هاماً في توسيع الشبكة، عن طريق إنشاء فروع في المناطق المنخفضة الدخل والمناطق الريفية. وقد أتاح نجاح الاتحاد تلقي دعم من مصرف التنمية للبلدان الأمريكية لتعزيز قدرات الاتحاد المالية والإدارية المتعلقة بخدمات التحويلات المالية. وانتقلت تحويلات الاتحاد من ١,٢ مليون دولار في عام ٢٠٠١ إلى ٨٨ مليون دولار في عام ٢٠٠٤[٤٢]. وعلى الصعيد الإقليمي، أتاح إطار التعاون في مجال النقل والاتصالات، التابع لرابطة أمم جنوب شرق آسيا، تقديم خدمات للتحويلات المالية فيما بين الأقطار، عن طريق الحوالات البريدية والنقدية، شملت بروني دار السلام وماليزيا وسنغافورة.

٤٤- ومن شأن المنتجات والخدمات الجديدة المعتمدة على ما يسمى والهواتف الذكية أن تساعد في زيادة القدرة على تحمل التكاليف وإتاحة المعاملات. ففي أجزاء كثيرة من آسيا وأفريقيا، تُطور شركات الهاتف النقال وسائل لتحويل الأموال إلى المناطق النائية من البلدان المعنية. وفي إطار ترتيب نقل الأموال بين شركة فودافون قطر وشركة غلوب تليكوم العاملة في الفلبين، سيتسنى لـ ٢٠٠ ٠٠٠ فلبيني يعملون في قطر إرسال أموال إلى الفلبين[٤٣]. وأطلقت شركة سفاريكوم، وهي شركة اتصالات من المملكة المتحدة تعمل في كينيا، خدمات مالية بواسطة الهاتف النقال[٤٤]. وللشركة أكثر من ٧ ملايين مشترك، وهو ما يولد معاملات يومية تتجاوز قيمتها ٨٨,٥ مليون دولار. وتُبذل جهود أيضاً من جانب فرنسا وأفريقيا الناطقة بالفرنسية لتحديد الصعوبات التنظيمية التي تعترض التحويلات المالية عبر الإنترنت والهواتف النقالة[٤٥]. ولتسهيل هذه المعاملات، يتطلب الأمر وضع إطار قانوني لعمليات هذا المجال، ومواءمة بعض المعايير الفنية، واتخاذ تدابير محددة لمعالجة المسائل الأمنية ومسائل حماية المستهلك. ومن شأن آليات التعاون المشتركة بين المصارف المركزية وجمعيات المؤسسات المالية ومقدمي خدمات الاتصالات في بلدان المنشأ والبلدان المضيفة المساعدة في معالجة بعض هذه التحديات. ويمكن لهذا التعاون أن يكون بمثابة إطار لتبديد المخاوف المتعلقة بالوسطاء وممارسات المنافسة غير العادلة بين مقدمي الخدمات.

٤٥- ومن شأن السماح للمؤسسات غير المصرفية، مثل مؤسسات التمويل الصغير، بنقل التحويلات المالية مع إخضاعها للإشراف اللازم، أن يسهل التوزيع وخفض تكلفة المعاملات، لا سيما في سياق تسود فيه الممارسات المانعة للمنافسة. ويُذكر أن الاتفاقات

(٤٢) Institute for Inter-American Integration (2006). *Levering efforts on remittances and financial intermediation*.

(٤٣) Vodafone enables mobile money transfers between Qatar and Philippines *Cellular News*. 10 November 2010.

(٤٤) Greenwood (2009). Africa's mobile banking revolution.

(٤٥) République Française, AFD, UBM, BAD, and CDBCA (2009). *Transfert de fonds des migrants au Mahgreb et en Zone Franc*.

الحصرية الاستغلالية التي تبرم بين مؤسسات تحويل الأموال والمصارف المحلية توجد في أفريقيا بصفة خاصة، حيث تُحوَّل ٦٠ في المائة من الأموال عن طريق المصارف[٤٦]. وتَحُول هذه الاتفاقات واللوائح التنظيمية الداخلية دون تمكن مؤسسات التمويل الصغير من التعامل في مجال التحويلات. ويمكن لوكالات التعاون الإنمائي والمؤسسات الدولية والإقليمية أن تدعم تعزيز القدرات التنظيمية والمؤسسية، لا سيما في أفريقيا حيث توجد أعلى تكاليف التحويلات المالية.

٤٦- ويمكن للضرائب المفروضة على التحويلات المالية أن ترفع تكاليف المعاملات وتشجع على التحويلات غير الرسمية وتحد من الموارد التي تكون في كثير من الحالات موجهة للفقراء. وتتيح معظم البلدان النامية حوافز ضريبية لجذب التحويلات، لكن بعض البلدان لا تزال تتخوف من مسألة التهرب من دفع الضرائب[٤٧]. وفيما يتصل ببلدان المقصد، فرضت مؤخراً ولايتا أوكلاهوما وكانساس في الولايات المتحدة ضرائب على التحويلات المالية. وتفرض أوكلاهوما ضريبة قيمتها ٥ دولارات على كل معاملة تحويل أو حوالة مالية، إضافة إلى نسبة ١ في المائة على المبالغ التي تتجاوز ٥٠٠ دولار، الأمر الذي يثير القلق في المكسيك. ويلزم على كل من بلدان المنشأ والبلدان المضيفة الامتناع عن فرض ضرائب على التحويلات المالية من أجل الحفاظ على تدفقها وضمان أن يستفيد منها من هم في حاجة إليها.

٤٧- ومن شأن تحسين الشفافية وتدفقات المعلومات المساعدة في معالجة مسألة جوانب الخلل في المعلومات وجعل المرسلين على بينة بأفضل خيارات التحويل. ويمكن لإتاحة مراكز معلومات مركزية وخدمات تدريب في كل من بلدان المنشأ والبلدان المضيفة أن تكون مفيدة للغاية للعمال الأقل مهارة. وينبغي أن تشمل المعلومات المقدمة معلومات عن مقدمي خدمات التحويلات الذين يلبون شَرطيْ السلامة والموثوقية، وعن وسائل التحويل، ومقارنات بين الرسوم المفروضة. فعلى سبيل المثال، سعت المكسيك والفلبين (في مراكزهما الخارجية لخدمة العمال) إلى تحسين الشفافية عن طريق تعهد قاعدة بيانات تتيح للعملاء معلومات عن الأسعار التنافسية. ويمكن للبلدان إنشاء قاعدة بيانات مماثلة بالاعتماد على قاعدة بيانات البنك الدولي لأسعار التحويلات المالية في العالم، التي تبين الأسعار في ممرات الهجرة الرئيسية، وعلى المعلومات المتاحة فيما بين البلدان. ويمكن للمساعدة الإنمائية أن تؤدي دوراً مفيداً في مساعدة البلدان النامية على الحفاظ على خدمات المعلومات، الأمر الذي يتطلب موارد بشرية ومالية.

---

(٤٦) الصندوق الدولي للتنمية الزراعية (٢٠٠٩). *إرسال المال إلى الأهل في أفريقيا*.

(٤٧) MPI (2007).

باء – إزالة الحواجز التي تعرقل تدفقات التحويلات

٤٨- من شأن حواجز الهجرة بصفة عامة، وتحديداً الحواجز التي تعرقل التنقل المؤقت للأشخاص الطبيعيين (الأسلوب ٤)، أن تعرقل عمليات الهجرة المؤقتة والدائرية (عودة العمال المؤقتين إلى بلدانهم ورجوعهم إلى البلدان المضيفة عند الحصول على عقود جديدة) وتحد من إمكانات نمو تدفقات التحويلات. ويمكن لسياسات الهجرة في بلدان المقصد أن تنطوي على آثار هامة تمس تدفق التحويلات. وقد استُنتج أن ثمة علاقة بين مستوى اندماج المهاجرين ومدى ميلهم إلى تحويل الأموال. فالوضع القانوني، على سبيل المثال، متغير هام في تحديد مدى مساهمة المهاجرين في مسائل تتعلق ببلدان المنشأ[٤٨]. وتترتب نتائج عكسية على اعتماد شروط أكثر صرامة في منح التأشيرات وتصاريح العمل، دون إتاحة خيارات لتسهيل الهجرة المؤقتة المرتبطة بالقطاعات التي تعرف طلباً عالياً على العمالة الأجنبية. وأظهرت التجارب في أوروبا الشرقية أن سياسات الهجرة الصارمة تؤدي إلى تفاقم الاتجار بالبشر، وتدفع بالمهاجرين المحتملين إلى القنوات غير المشروعة وبذلك تشجع الهجرة غير النظامية[٤٩]. ومن الأسباب المؤثرة التي تحول دون مغادرة المهاجرين البلدان المضيفة هو احتمال عدم تمكنهم من العودة بسبب اللوائح التنظيمية للهجرة التي تزداد صرامة وتعقيداً. فكلما زاد وضوح وشفافية وانفتاح القنوات القانونية كلما قل الانجذاب نحو الهجرة غير النظامية. وقد راعت بعض البرامج الموجهة للعمال المهاجرين هذه المفارقة. فعلى سبيل المثال، تتيح برامج الحكومة الإسبانية المتعلقة بعودة العمال الإكوادوريين حوافز نقدية مقترنة بوعد بإيلاء الأولوية للعمال الذين يختارون العودة إلى بلدهم في حالة ترشحهم للحصول على عقود جديدة.

٤٩- وعموماً، تُسهّل الهجرة المؤقتة للمهنيين ذوي المهارات العالية، بينما تفرض شروط أكثر صرامة على قطاعات العمل التي تتطلب مهارة أقل. ويمكن أن تُتناول جزئياً المسائل المتعلقة بهذه الحواجز في سياق الاتفاقات التجارية ومن خلال مفاوضات منظمة التجارة العالمية المتعلقة بالخدمات، التي تجري في إطار جدول أعمال الدوحة للتنمية. وتتمثل حواجز الأسلوب ٤ التي تُلمس في الأسواق الرئيسية في مسألة الحصص، واختبارات الاحتياجات الاقتصادية، والإجراءات المعقدة المتبعة لمنح التأشيرات، وعدم وجود اعتراف متبادل بالمؤهلات. وقد قدم أعضاء منظمة التجارة العالمية التزامات أقل فيما يتعلق بالأسلوب ٤ مقارنة بما قدموه فيما يتعلق بأنماط التوريد الأخرى. وكانت الالتزامات قليلة خلال جولة أوروغواي واقتصرت على فئات ذوي المهارات العالية (المديرون والمديرون التنفيذيون والأخصائيون)، علماً أن ما يقرب من نصف الالتزامات كان متعلقاً صراحة بنقل الموظفين داخل إطار الشركة الواحدة. ومع أن الأسلوب ٤ يغطي من الناحية الفنية جميع مستويات

---

(٤٨) IOM (2010).

(٤٩) Journal of Comparative Economics (2010). *The Economics of Human Trafficking and Labour Migration: Micro-Evidence from Eastern Europe*.

المهارة الفنية، فلا تتعدى نسبة الالتزامات التي تشمل أصحاب المهارات المتدنية سوى نحو ١٧ في المائة من الالتزامات الأفقية، ويظل عدد البلدان التي سمحت بدخول مُقيَّد لأصحاب "الرتب الأخرى" ١٠ بلدان. ولم تحقق التزامات الأسلوب ٤ للبلدان النامية والبلدان الأقل نمواً ما كان متوخى منها من نتائج. وكان من المفترض أن يُصحَّح هذا الخلل في جدول أعمال الدوحة. ومن شأن وجود التزامات مجدية تجارياً فيما يتعلق بالأسلوب ٤ تحقيق مكاسب إنمائية للبلدان النامية قد تتراوح حسب التقديرات بين ١٥٠ مليار دولار و٣٠٠ مليار دولار، بدون احتساب مزايا أخرى مثل التأثيرات المرتبطة بالتنمية والحد من الفقر. وسيتأتى جزء كبير من هذه الفوائد في شكل تحويلات مالية. ومن شأن اتباع سياسات متماسكة في مجال تحرير التجارة لا تكتفي فقط بتحرير حركة السلع ورأس المال بل تشمل أيضاً إتاحة إمكانية الوصول الحقيقي إلى الأسواق فيما يخص الأسلوب ٤ أن يسهم على نحو إيجابي في تحقيق التكامل الاقتصادي والحد من الفقر وتيسير تدفقات الهجرة المتحكم فيها وزيادة التحويلات المالية.

٥٠- ويمكن استكشاف اتخاذ ترتيب خاص بشأن الأسلوب ٤، بما يشمل مسألة الوصول إلى الأسواق والقضايا التنظيمية. ويمكن أن يتجسد الترتيب في عناصر مثل بند ثابت بشأن القيود؛ وطلبات مركزة وجلسات في إطار مجلس التجارة في الخدمات التابع لمنظمة التجارة العالمية تراعي بصفة خاصة أقل البلدان نمواً (مثلاً في وضع معايير موضوعية لاختبارات الاحتياجات الاقتصادية/سوق العمل، أو في توسيع نظام الحصص تدريجياً)؛ ومبادئ تنظيمية محددة تنطبق على الأسلوب ٤ في المفاوضات المتعلقة باللوائح التنظيمية المحلية (مثلاً، إيجاد توازن بين متطلبات الخبرة والمؤهلات الأكاديمية، وتفادي وجود تمييز على أساس منشأ موردي الخدمات). ومن شأن المنافع المبكرة المتأتية من إعفاء أقل البلدان نمواً من شرط الدولة الأولى بالرعاية، وهو إعفاء يتيح فرصا أحادية الجانب في إطار الأسلوب ٤، أن تعالج بعض الحواجز في مجالات تهم بلدان المقصد وأقل البلدان نمواً على حد سواء. ومن شأن تحقيق نتائج إيجابية في هذه المجالات أن يصبح أساساً للتفاهم في سياق الاتفاق العام المتعلق بالتجارة في الخدمات والمفاوضات الأخرى الجارية في إطار جدول أعمال الدوحة. ويمكن أيضاً لتلك النتائج أن تيسر استمرار تدفق التحويلات المالية وتحفز الهجرة الدائرية.

٥١- ومن شأن الترتيبات الثنائية المصاحبة لالتزامات الأسلوب ٤ تبديد المخاوف بشأن تقديم تعهدات ملزمة في إطار منظمة التجارة العالمية. ويمكن لهذه الترتيبات أن تكون مماثلة لاتفاقيات العمل الثنائية القائمة، التي تشمل فيما تشمله مجالات مثل العمل القصير الأجل، والاعتراف بالمؤهلات، والتبادلات الفنية والثقافية. ومن شأن تلك الترتيبات، بضمانها تقيد الهجرة بمبادئ وإجراءات متفق عليها، أن تساعد في توجيه عملية الهجرة نحو تلبية الأهداف الاقتصادية والاجتماعية والإنمائية. ويمكن لتعميق الشراكات المتاحة في إطار المنتدى العالمي للهجرة والتنمية وتنفيذها ورصدها أن يساعد أيضاً في تحسين المنافع المتبادلة. وتتيح هذه الترتيبات، كما هو الحال مثلاً في برامج تنفذها كندا بالتعاون مع عدة بلدان من أمريكا

اللاتينية ومنطقة الكاريبي من أجل استقبال عمال من هذه البلدان، حصول هجرة دائرية واستمرار تدفق التحويلات المالية والحد من آثار هجرة الأدمغة. وثمة مثال آخر هو اتفاق عام ٢٠٠٩ بشأن العمالة التعاقدية المؤقتة بين الإمارات العربية المتحدة والهند والفلبين، الذي ينص على إطار ينظم اختيار العمال ويتناول جوانب التوجيه والتدريب والتحقق من صحة العقود والعودة وإعادة إدماج.

٥٢- ويمكن لاتفاقات التجارة والتعاون على الصعيد الإقليمي، مثل تلك القائمة في إطار الجماعة الكاريبية، وجماعة دول الأنديز، ورابطة أمم جنوب شرق آسيا أن تتيح قنوات مفيدة لمعالجة مسألة حواجز تنقل الأشخاص، بما في ذلك فيما يتعلق بالأسلوب ٤، لأنها تنطوي على اتفاقات سياسية وتفاهمات أوسع وأعمق يمكن أن تتيح بعض الفرص في سياق هذا الأسلوب. ويمكن لاتفاقات التكامل بين الشمال والجنوب أن تتيح إطاراً ميسراً في هذا الصدد؛ فمثلاً، من شأن مفاوضات اتفاقات الشراكة الاقتصادية التي يجريها الاتحاد الأوروبي مع مجموعة دول أفريقيا والبحر الكاريبي والمحيط الهادئ أن تتيح فرصاً تجارية حقيقية في سياق الأسلوب ٤.

٥٣- ويتأثر المهاجرون بعدم إتاحة الاستفادة من الاستحقاقات الاجتماعية، مثل معاشات التقاعد، وعدم وجود إمكانية لنقلها، الأمر الذي يقلل من قدرتهم على المساهمة في التنمية من خلال التحويلات المالية. ويمكن لبلدان المنشأ في حالة عدم إتاحة الاستحقاقات الاجتماعية في بلدان المقصد استكشاف سبل لتسهيل تسجيل المهاجرين في نظمها للضمان الاجتماعي وتسهيل تسديدهم للاشتراكات مباشرة. وتتيح بعض البلدان، مثل المكسيك والفلبين، للمهاجرين الاشتراك في نظم المعاشات التقاعدية الوطنية وبرامج الرعاية الصحية بصرف النظر عن مدى إتاحة استفادتهم منها في بلدان المقصد[٥٠]. فكثير من المهاجرين ينوون العودة إلى أوطانهم بعد مرور بعض الوقت أو في سن التقاعد. ويمكن لتشجيع إتاحة استفادة العاملين في الخارج من تغطية الضمان الاجتماعي وسدادهم لمبالغ الاشتراك تحفيز الاستثمار الاجتماعي في المعاشات التقاعدية والتأمين الصحي، وإتاحة جني الفوائد عند التقاعد. ولا يقتصر تأثير عدم إتاحة نقل المعاشات التقاعدية الخاضعة لاشتراك على تثبيط المهاجرين عن العودة والهجرة الدائرية، بسبب استحالة مراكمة الفوائد، بل يمتد أيضاً إلى تقليص حجم التحويلات التي يمكن إرسالها إلى الوطن. ومن الحلول لمعالجة مسألة قابلية نقل الاستحقاقات الاجتماعية[٥١] السماح من جانب واحد بقابلية هذا النقل على نحو كامل أو جزئي، وإبرام اتفاقات ثنائية لتجنب ازدواجية المساهمة في الاستحقاقات الاجتماعية في كل من بلدان المنشأ والمقصد.

---

(٥٠) Holzmann (2010). *Portability of Pension, Health, and other Social Benefits: Facts, Concepts, Issues*.

(٥١) المرجع نفسه.

سادساً – الاستنتاجات

٥٤- الهجرة فرصة مواتية للتنمية تنطوي على مكاسب لبلدان المنشأ والمقصد. وتشير الأدلة المستمدة من الواقع إلى وجود ترابط إيجابي بين التحويلات والتنمية والحد من الفقر. فالتحويلات المالية تنطوي، إذا ما أُحسِن استغلالها، على أثر مضاعِف للتنمية الاقتصادية والاجتماعية. ويمكن لتدابير سياسات عامة استباقية أن تشجع الاستخدام المنتج للتحويلات المالية والاستفادة من شبكات الجاليات في أغراض التنمية. وتدعو الحاجة إلى بلورة سياسة شاملة ومتسقة في هذا الصدد، تؤدي إلى إطار تنظيمي ومؤسسي على الصعيد الوطني تشارك فيه جميع الجهات الفاعلية.

٥٥- ومن شأن توسيع شبكات نقل وتوزيع التحويلات المالية، وتعزيز قدرة قطاع الخدمات المالية على توجيه هذه التحويلات نحو الأنشطة المنتجة، بالاعتماد على التكنولوجيا الجديدة، وتحسين تدفق المعلومات، أن يسهل نقل التحويلات المالية واستخدامها بكفاءة. ويتطلب تشجيع الهجرة المؤقتة والدائرية، وضمان استمرار تدفق التحويلات، إزالة الحواجز التي تعترض تنقل الأشخاص، بما في ذلك من خلال التزامات ضمن الأسلوب ٤ في إطار الاتفاق العام المتعلق بالتجارة في الخدمات. وتتطلب إدارة الهجرة وتسهيل تدفق التحويلات المالية أيضاً بذل مزيد من الجهود لبلوغ مستوى أعلى من الاتساق في السياسات ولتعزيز التعاون الثنائي والإقليمي والمتعدد الأطراف.