

تعلم الدروس من العقد مع الأردن

كاتارينا لينر ولويس تيرنر

يقدم لنا تنفيذ العقد مع الأردن ثلاثة دروس يمكن الاستفادة منها وهي أن الموافقة الحكومية ضرورية لكنها لا تكفي، وأن إشراك أصحاب الأصوات المهمة أمر أساسي، وأن التوصل إلى الأرقام المستهدفة لا يحقق بالضرورة الأهداف المرجوة.

المانحين في لندن عن إطلاق 'العقد مع الأردن' الذي نصّ على توفير ما يُقارب ٢٠٠ ألف تصريح عمل للسوريين خلال السنوات القادمة. ومنذ ذلك الوقت، أصبح الأردن مختبراً لوضع برامج كسب الرزق مع اللاجئين في أوضاع التهجير المطوّل. وهكذا أصدرت الحكومة ما يزيد على ٨٠ ألف تصريح عمل أو جددتها للسوريين مع حلول شهر يناير/ كانون الثاني ٢٠١٨، لكنّ حماس الجهات الإنسانية الأولى سرعان ما بدأ يخفت خلال سنتين تقريباً بعد أن أدهشتها التحديات التي واجهتها في تطبيق العقد مع الأردن، فالعدد الحصري العام المستخدم في التقارير الرسمية مُضللّ نوعاً ما؛ لأنه لا يتضمن التصاريح المجددة فحسب، بل يتضمن أيضاً آلاف التصاريح التي مُنحت للأشخاص ذاتهم عند تغيير مهتهم، بالإضافة إلى بضع مئات من التصاريح المؤقتة (غير

كان الإدماج الرسمي للسوريين في أسواق العمل في البلدان المجاورة لسوريا من الأمور المحظور ذكرها في السنوات الخمس الأولى من الأزمة السورية، فقد دأبت الحكومات شرق الأوسطية على رفض مجرد التفكير في ذلك الخيار، بل لم تسمح تلك الحكومات حتى للفاعلين الإنسانيين بتبني برامج كسب الرزق للسوريين. لكنّ ذلك الواقع تغيّر في فبراير/شباط ٢٠١٦ في مؤتمر المانحين الذي عُقد في لندن، فقد أعربت الدول الثلاث وهي الأردن ولبنان وتركيا علناً عن التزامها بتحسين الفرص الاقتصادية للاجئين السوريين في أراضيها.

وبذل الأردن أكبر درجة ممكنة من الجهود سعياً لترجمة التزامه العام على أرض الواقع، وهكذا، أُعلن في نهاية مؤتمر

ثم بدأت جولة جديدة من التوظيف في صيف عام ٢٠١٧ عندما بدأ صدور تصاريح العمل للقائنين في المخيمات. وهذه المرة، تولت المفوضية السامية للأمم المتحدة للاجئين، والمنظمات الدولية غير الحكومية تنظيم أمور التنقلات والتدريب، عدا عن أن كثيراً من الحاجات المعيشية الأساسية للقائنين في المخيمات تلبسها لأصحاب العمل وللوريين على حد سواء، وهذا ما شجع أعداداً أكبر من السوريين إلى الدخول في نظام العمل الاستغلالي هذا. لكن بعض هذه العوامل المذكورة لم تتغير، وما زالت حتى هذه اللحظة تمنع من توظيف السوريين بأعداد كبيرة. وهذا ما كان من المفروض أن يوضح أصلاً إذا ما درست وجهات نظر السوريين وحاجاتهم منذ بداية الخطة، مما يثبت أن التدخلات الخاصة بسوق العمل للاجئين يجب أن تنظر في وجهات النظر السكان المستهدفين، حتى لو كانت وجهات نظرهم معارضة للحلول التي تفضلها الحكومة.

الدرس الثاني: النقّاد على حق في بعض الأحيان

ثانياً، هُمّشت الأصوات الأكثر أهمية خلال عملية تأسيس العقد مع الأردن وتنفيذه. فكثيراً من المعارف الأكثر صلة بالموضوع وعمقا بشأن الظروف الاقتصادية في الأردن نجدها بين الأردنيين أنفسهم ممن يرتبطون بالمراكز البحثية، أو المنظمات غير الحكومية، أو ممن يعملون بصفته مستشارين، لكن هذه الخبرات غالباً ما أهملت ولم تُستدعَ ولم تُدمج أصلاً في إعداد البرامج. وبالمثل، كان الإقصاء نصب الخبز الأجنبي العاملين حول الأردن والمنطقة، فلم يكن لهم دور في عملية التصميم وبذلك أهملت تحذيراتهم إهمالاً تاماً، وبدلاً من ذلك انتهج معدو العقد مع الأردن مبدأً معتمداً لم ينجح في تقديم دراسة كافية للعوامل الحيوية المعقدة والخاصة التي يتسم بها الاقتصاد السياسي وسوق العمل في الأردن.

ولذلك تبعت ظاهرة للعيان كما الحال في الخطط الرامية إلى استخدام المناطق الاقتصادية الخاصة على أنها حاضنة للتغيير، فقد كان من المتوقع أن يتمكن أصحاب العلاقة المعنيين من تشجيع الاستثمار في تلك المناطق خاصة في قطاع الصناعات التحويلية التي يُفترض بأن تُوفّر فرص العمل للسوريين والأردنيين على حد سواء. وكان أهم محاور هذه الجهود الشروط التي أعاد الأردن التفاوض عليها في التجارة مع الاتحاد الأوربي التي أصبحت تسمح الآن بتقديم الامتيازات للأردن في النفاذ إلى الأسواق الأوربية، وذلك حصراً للمؤسسات القائمة في المناطق الصناعية الخاصة إذا ما وظفت للاجئين السوريين ضمن حد أدنى من معدلات قواها العاملة.

السوية). وهذا يعني أن عدد تصاريح العمل السارية في أي لحظة زمنية كان أقل بكثير من العدد الإجمالي (المقدّر ما بين ٣٥ ألفاً- ٤٥ ألفاً)، وهناك انطباع شائع بين الجهات الإنسانية إلى أنه من الصعب جداً تحقيق الهدف المنشود وهو ٢٠٠ ألف بأي مقياس كان. ويمكننا الاستفادة من بعض الدروس من تحليل آلية تنفيذ العقد مع الأردن^٢.

الدرس الأول: الموافقة الحكومية أمر ضروري، لكنّها لا تكفي

تبيّن لنا التجارب والخبرات مع العقد مع الأردن أن موافقة الجهات الحكومية وإن كانت حرجة لتغيير السياسات فهي لا تُحدث التغيّر الحقيقي على أرض الواقع كما هو مطلوب؛ لأن ذلك التغيّر يتطلب أكثر من ذلك بكثير. وقد أبدت الهيئات المنفّذة حساسية كبيرة في توسيع نطاق ما هو مقبول سياسياً في سياق معين، وأقامت علاقات تعاونية قوية مع الحكومة الأردنية، لكنّ المواقف الحكومية لا تعكس بالضرورة العوامل الحركية العميقة التي ترسم الملامح العامة للاقتصاد السياسي أو سوق العمل في الدولة، فإدخال مسوغات أصحاب المصلحة المعنيين الآخرين أمر لا يقل أهمية لإنجاح أي تدخل كان.

ويوضح ذلك الأمر التّركيز المبدئيّ القوي على توظيف السوريين في العمل في صناعة الألبسة. ففي المفاوضات، أكدّ الممثلون الحكوميون على أن التوظيف في هذا القطاع حيوي؛ (أ) لأنه يشهد كثافة في العمل ويمكنه بذلك أن يستوعب كثيراً من السوريين، و (ب) لأن القوى العاملة في هذا القطاع بالذات تغلب عليها العمالة المهاجرة الوافدة؛ فالاستعاضة عنهم بالسوريين يعني أن السوريين لن يكونوا في منافسة في سوق العمل مع الأردنيين. لكنّ هذا الاستبدال المقترح إمّا يتضمن إغفالاً للحقوق والظروف التي تمسّ القوى العاملة المهاجرة الحالية في الأردن، بل إن جميع الجهود التي أُتبعَت في هذا الاتجاه ثبت فشلها حتى هذا التاريخ. ورغم إقامة معارض الوظائف وتقديم جلسات المعلومات للسوريين، ودعوتهم لزيارة المصانع؛ لم يُوظف مع نهاية عام ٢٠١٦ إلا ثلاثون سورياً من أصل الرقم المستهدف وهو ألفا سوريا في قطاع الألبسة، ولم يدرس أصحاب العمل الذين لديهم عمال مهاجرون حالياً معظمهم من جنوب آسيا إمكانية أن يستبدلوا بهم السوريين؛ ذلك لأن ظروف العمل لا يقبل بها السوريون فهي تتضمن العمل لساعات طويلة، وانخفاضاً في الأجور، وعدم تقديم الرعاية للأطفال. وقد فرصت ظروف العمل الاستغلالية هذه على العمال الوافدين في الأردن منذ سنوات عدة، وذلك حسب ما أكده مناصرو حقوق الإنسان^٤.

لكنّ الذي حدث كما حدّر الناشطون والمنظمات غير الحكومية وخبراء سوق العمل قبل مدة طويلة أنّ أصحاب العمل في هذه المناطق الصناعية الخاصة إمّا يُفضّلون العمال الذين ينظرون إليهم على أنّهم منتجون، والذين يمكنهم أن يستغلّوهم بكل بساطة ويُسّر. فالعمال المهاجرون الذين يعيشون في موقع العمل منفصلين عن عائلاتهم التي تعيش خارج الأردن أكثر عُرضة للإجبار على العمل لفترات أطول، مما يُمكن إجبار السوريين الذين يعيشون في المدن مع عائلاتهم على ذلك، وكان لذلك أثر في منع حدوث جهد توظيفي كبير المستوى لكل من العمال الأردنيين والسوريين في جميع أرجاء قطاع الصناعات التحويلية.

وبالمثل، أشار أكاديميون ومزاولون إلى أنّ المناطق الصناعية الخاصة في الأردن وفي أي مكان آخر عادة ما تخفق في جذب الاستثمار المرغوب به أو إحداث التغيير الإيجابي على الاقتصاد العام. وفيما يتعلق بالأردن خاصة، أكد الخبراء القطريون على أنّ المناطق الصناعية الخاصة تبقى من أنواع الاستثمار غير الجذاب لكثير من الشركات بسبب ارتفاع تكاليفها في الإنتاج والنقل مقارنة بمنافسها، وأكّدوا أيضاً على أنّ المصنّعين الذين يعملون ضمن المناطق الصناعية الخاصة غالباً ما تتجه أفكارهم نحو الأسواق ضمن المنطقة خاصة العراق وسوريا. ونتيجة لذلك، لم تكن لديهم الخبرة الكبيرة في معايير الاستيراد التي تشترطها السوق الأوروبية المشتركة، وغالباً ما يفتقرون إلى أي قدرة على تلبية هذه المعايير والشروط.

وهكذا أُعيد التفاوض حول الأمور التجارية بين الاتحاد الأوروبي والأردن على عجلة لإثبات نجاح المتابعة في هذا الموضوع، لكنّ ذلك لم يعالج هذه العوامل سابقة الذكر، فلو أنّ أحداً أصغى إلى ما قاله الخبراء الناقدون حول هذه العوامل الحيوية، ولو أنّهم بدؤوا بتنفيذ تلك الآراء الناقدة منذ البداية، فلربما كان العقد مع الأردن قد انتهج طريقاً مختلفاً تماماً.

الدرس الثالث: لا ينبغي إغفال الأهداف الضمنية

ثالثاً، في عملية تنفيذ العقد مع الأردن ضاع كثير من الإمكانيات التقديمية للعقد فكان كثير من أصحاب العلاقة المعنيين قد نظروا إلى العقد مع الأردن أساساً على أنه أداة تهدف إلى تحسين حقوق السوريين في العمل وظروف عملهم مع تقديم الفائدة في الوقت نفسه للعمال الأردنيين، لكنّ سوق العمل الأردني يواجه عوامل حركية راسخة منذ أمد بعيد جعلت الهيئات المنفذة في نهاية الأمر تتخلى عن أهدافها المذكورة تلك، بل أصبح الوصول إلى الأرقام الرسمية التي حددها المانحون وهيئات التنفيذ نفسها هدفاً يُعمل من أجله.

لقد وجدت الهيئات المنفذة نفسها تواجه هذه التحديات، فلجأت إلى التركيز أكثر فأكثر على الطرق التي يمكن من خلالها زيادة عدد تصاريح العمل الصادرة على أساس أنّ تصريح العمل هو الشرط الأهم للحصول على التمويل من البنك الدولي وحكومات الدول المانحة. فنذّروا ذلك على سبيل المثال باستخدام الجمعيات التعاونية والاتحادات لتكون بمنزلة وكلاء أصحاب العمل ولتمكين السوريين من الحصول على تصاريح العمل في القطاعات التي تقدم عمالة موسمية والتي تُمكن أصحاب العمل من الانتقال من صاحب عمل إلى صاحب عمل آخر. وفي أثناء كل ذلك ضاعت جميع الجهود المنسقة للتعامل مع الظروف التي تدفع السوريين دفعا نحو قبول ظروف العمل الخطرة والسبئية وتبقيهم هناك. ونتيجة لذلك، يقول السوريون الذين مُنحوا الآن تصاريح العمل أنّ ذلك يخفف عنهم الشعور بالتعرض لخطر الترحيل والتسفير، لكنّهم مع ذلك لا يجدون في تصاريح العمل تحسينات جوهرية على ظروف العمل التي يتعرضون إليها، وأنهم مع كل ذلك يُحمّلون معظم التكاليف الإضافية الناتجة عن المعاملات الرسمية، مثل دفع رسوم التصاريح التي يُفترض قانوناً بأنّها مسؤولية صاحب العمل. وبالإضافة إلى ذلك، تجد الفئات الأخرى من السكان غير المغتظة بهدف تصاريح العمل، بمن فيهم العمال الأردنيون، والعمال



المؤسسة السورية لدعم العودة الآمنة للاجئين السوريين

يعمل هذا اللاجئ السوري الآن لدى مزارع أردني بعد أن حصل (بمساعدة من صاحب العمل) على تصريح للعمل من الحكومة.

الوافدون، واللاجئون غير السوريين، أن تصريحات العمل تلك لا تنصب في مصلحتهم، ولا يتوقعون الاستفادة منها. ونتيجة لذلك، فقد كثيرٌ من إمكانات التقدم في زخم الترسيم.

الخلاصة

قد يكون النفاذ إلى سوق العمل من الأمور الحرجة للاجئين الذين يسعون إلى بناء حياة كريمة في المنفى، ولذلك يكتسب تيسر هذا النفاذ أهمية كبيرة في إمكانية تحسين الظروف المادية والاجتماعية والنفسية للاجئين تحسيناً كبيراً. لكن ذلك ليس بالضرورة، إشارة إلى استنتاج قطعي بأن النجاح مكفول. فكما ذكرنا في هذه المقالة، تُقدّم لنا الخبرات الحديثة في الأردن على الأقل ثلاثة دروس للفاعلين الإنسانيين الذين يسعون إلى تقديم تدخلات تخلص سبل كسب الرزق.

كاتارينا ليدر k.lenner@bath.ac.uk

زميلة في دراسات ما بعد الدكتوراه، جامعة باث
www.bath.ac.uk/sps/staff/katharina-lenner/

لويس تيرنر lewis_turner@soas.ac.uk

مرشحة لنيل درجة الدكتوراه، مدرسة الدراسات الشرقية والإفريقية، جامعة لندن
www.soas.ac.uk/staff/staff102034.php

<http://bit.ly/JordanCompact> .١

٢. جاء هذا العمل بدعم من مجلس البحوث البريطانية لبلاد الشام ومجلس البحوث الاقتصادية والاجتماعية [رقم المنحة 1/ES/500021].

<http://bit.ly/BetterWorkJordan2017> .٣

٤. Tamkeen Fields for Aid (2017) *Walled in by Alienation: Working and Living Conditions of Migrant Workers in Jordan*

(محاظ بأسوار التنائي: ظروف العمل والمعيشة للعمال المهاجرين في الأردن)

www.tamkeen-jo.org

<http://bit.ly/EU-Jordan-trade> .٥

الدرس الأول هو أن الموافقة الحكومية ضرورية لتمكين حدوث تدخلات سبل كسب الرزق، لكنّ موقف الحكومة لا يعكس بدقة واقع التحديات المعقدة في سوق العمل، ولا يعكس أيضاً وجهات نظر أصحاب العلاقة المعنيين الآخرين، مع أن وجهات النظر تلك من الأمور الحاسمة في إنجاح التدخل. أمّا الدرس الثاني فهو أنه على الهيئات الإنسانية والمنظمات غير الحكومية أن تسعى لاستخدام خبراتها الحالية ومعارفها خاصة من الأفراد والمنظمات من الدولة المضيفة نفسها، حتى لو أنهم تحدثوا عن مخاوفهم إزاء العملية بدلا من أن يقدموا قيولا حماسيا للإستراتيجيات المقترحة، ولا بدّ من فهم التحديات التي غالباً ما تكون تحديات بنوية وبعيدة الأمد، ولا بدّ من أن يكون ذلك الفهم نقطة