

# توسيع آفاق الفرص الاقتصادية في وضع التهجير المطوّل

ميكي تاكاهاشي وميشيل موروز وجوناثان بيترز وجايسون برونيك وريتشارد بارلتروب

أحرزَ تقدمٌ مَرَحَبٌ به في تحقيق الالتزامات التي قطعها المانحون الدوليون وحكومات البلدان المضيفة من أجل زيادة الفرص الاقتصادية لكل من اللاجئين السوريين والمجتمعات المضيفة في البلدان المجاورة. بيد أن الأهداف والالتزامات تحمل في جعبتها مزيداً من التحديات الجديدة ويجب على أي سياسة جديدة أن تقوم على الأدلة.

للاجئين والمجتمعات المضيفة بحلول عام ٢٠١٨. أما حكومات البلدان المضيفة المجاورة فتعهدت بفتح أبواب أسواق العمل أمام اللاجئين وتحسين البيئة التنظيمية المحلية. ثم تعهد المجتمع الدولي بتقديم الدعم لبرامج توليد فرص العمل وتسهيل الحصول على التمويل بشروط ميسرة.

وكل ذلك إمّا جاء ليكون في مجموعه خطوات ترحيبية جريئة تعزز الانتقال القوي نحو الاستثمار في القدرة على مقاومة الأزمات والإمهاء بعيد الأمد في المنطقة، يبيد أن هذه الأهداف والالتزامات تمثل تحدياً بحد ذاتها وإذا ما أردنا تحقيقها فلا بد من الإجابة على الأسئلة التي تحيط بها. فكيف يمكن إيجاد ما يصل إلى ١,١ مليون وظيفة، وأين ولَمَن ستكون هذه الوظائف بالضبط؟ وأي سياسات وأطر التي يمكنها أن تساعد على تحقيق هذه الأهداف وفتح أبواب سوق العمل فعلياً أمام اللاجئين؟ وما التدابير الأخرى التي اتخذت لتحسين استضافة اللاجئين وتلبية حاجات المجتمعات المضيفة؟ وما الأدلة التي يجب أن تقوم عليها السياسات الجديدة؟

من أجل التوصل إلى إجابات لهذه الأسئلة، نظمت منظمة العمل الدولية عام ٢٠١٦ بالتعاون مع برنامج الأمم المتحدة الإنمائي وبرنامج الأغذية العالمي تقييماً مشتركاً لحالة الفرص الاقتصادية في كل من مصر والعراق والأردن ولبنان وتركيا وسوريا. وبلاستفادة من الرؤى والأفكار التي أدلى بها ممثلون عن جهات مختلفة اشتملت على الحكومات والمانحين والمنظمات غير الحكومية والمنظمات الدولية والقطاع الخاص في ١٢٠ مقابلة كانت قد

بحلول عام ٢٠١٧، كانت الدول المتاخمة لسوريا (تركيا ولبنان والأردن والعراق) إضافة إلى مصر تستضيف نحو خمسة ملايين لاجئٍ سوري معظمهم ممن عاشوا في المنفى أربع سنوات فأكثر. ومع تضاؤل التوقعات الحالية بعودة اللاجئين إلى سوريا بأعداد كبيرة، يقف اللاجئون في مواجهة مستقبل مُبهم في بلد النزوح بينما تكابد الدول المضيفة لا سيما الأردن ولبنان وتركيا للتصدي للتأثيرات شديدة التباين الناجمة عن تفاقم الطلب على المساكن والخدمات العامة والبنية التحتية والموازنة العامة وأسواق العمل والأمن المحلي والاستقرار العام.

ودولياً، ازداد الاعتراف بالجهود التي تبذلها هذه البلدان المضيفة فقد تمثّلت استراتيجيّة توجيه المساعدات الدولية للمنطقة بالخطّة الإقليميّة للاستجابة للاجئين والقدرة على مواجهة الأزمات (3RP) التي أطلقت في ديسمبر/كانون الأول لعام ٢٠١٤ وعُدّت مثلاً على أفضل الممارسات التي تشجع المانحين ومنظمات المساعدات على زيادة دعمهم لخطط الاستجابة الوطنية والبرامج متعددة السنوات والمشروعات الهادفة لتعزيز القدرة على مقاومة الأزمات وبناء القدرات لمسيرة الظروف في البلدان المضيفة.

وفي عام ٢٠١٦، عُقد في لندن مؤتمر دعم سوريا والمنطقة تعهد فيه المانحون بتقديم تبرعات مالية تزيد عما قدّم في أي وقت مضى وأعلنوا فيه أول التزامات متعددة السنوات للاستجابة للأزمة السورية. ولم تتوقف نتائج المؤتمر عند هذا الحد، بل ذهب إلى أهداف أكثر فاعلية تسعى إلى توفير ما يصل إلى ١,١ مليون وظيفة

تقديم التمويل بشروط ميسرة من أجل تحسين البنية التحتية: في الأردن، قدم المانحون الدوليون تمويلًا بشروط ميسرة للمشروعات التي تعمل على تحسين الطرق والطاقة والصحة والبنية التحتية للمياه ما ساعد الحكومة الأردنية على تلبية الحاجة لتحسين هذه الجوانب.

السماح للسوريين بتقديم الخدمات لغيرهم من السوريين: في تركيا، تنتهج الحكومة منذ مدة طويلة مقاربة استباقية لتوظيف مهنيين مؤهلين من اللاجئين السوريين ليوفروا خدمات اجتماعية لمجتمعاتهم. وبحلول منتصف عام ٢٠١٧، تلقى ما يزيد عن ١٣ ألف معلم سوري و ٤٠٠ متخصص طبي تصاريح خاصة لتقديم الخدمات للاجئين السوريين.

شُمّل اللاجئين والبلدان المضيفة كمستفيدين في كل البرامج: ففي إقليم كردستان في العراق، صُممت البرامج التي تنفذها وزارة العمل والشؤون الاجتماعية بالتعاون مع المنظمات غير الحكومية لتشمل كل من المضيفين واللاجئين والنازحين.

### التحديات

يسلط التقرير التقييمي المشترك الضوء على خمسة تحديات أساسية تتعلق بالتنسيق وتصاريح العمل والتدريب المهني وتوفر المعلومات وإعداد المساعدات الإنسانية للتشجيع على العمل فلهذه الجوانب تأثير مباشر على صياغة الأطر والسياسات الفعالة. ولعله من الحتمي في أزمة تتسم بهذا التعقيد أن يُشار إلى التنسيق باعتباره تحديًا، لكن تنفيذ التنسيق لا يقل أهمية منه. فثمة تحديات أخرى أكثر تعقيداً ويعود السبب في ذلك جزئياً إلى السياق ذي الدخل المتوسط التي توجد فيه. ومثال ذلك وجود شكوك حول مدى رغبة الأطراف ذات العلاقة الثنائية والمتعددة في إدامة الاستثمار في الاقتصادات في المنطقة بعد انتهاء الأمة التي طال أمدها ومرّد ذلك إلى أن دول المنطقة متوسطة الدخل. وكما تبين من المقاربات المتنوعة المتبّعة في مصر والعراق ولبنان فمجرد تهيئة الفرص للحصول على تصاريح عمل لا تكفي لزيادة الفرص الاقتصادية الملائمة للاجئين السوريين بل ينبغي لرأس المال السياسي والاقتصادي أن يُنفق في مجالات أخرى تتعلق بتحسين آفاق فرص العمل. فعلى سبيل المثال، يجب تحسين فرص الحصول على تصاريح الإقامة بالتوازي مع توسيع نطاق الحصول على تصاريح العمل. ولا بد من بذل مزيد من الجهود لتحسين قدرات الموارد البشرية لدى بعض أصحاب العمل المحتملين حتى لا تضيق الجهود المبذولة في تنمية المهارات للموظفين المحتملين سدى. ويمكن أن ينعكس تحسين البيانات أيضاً على تحسين مواءمة برامج سبل كسب الرزق مع حاجات السوق المحلي ومهارات اللاجئين.

أجريت معهم ومن خلال تحليل الأدلة والدراسات القائمة يتيح التقرير عقد المقارنة بين الأوجه المختلفة للاستجابة في المنطقة للأزمة من جانب الفرص الاقتصادية. واعتماداً على هذا التقرير وما جاء فيه من توصيات، يجري برنامج الأمم المتحدة الإنمائي مزيداً من الأبحاث وينظم بالتعاون مع البرنامج الأوروبي الإقليمي للتنمية والحماية جلسات نقاشية بين أصحاب المصلحة بشأن السياسات العامة من أجل تطوير خيارات وأطر سياسية محددة قائمة على الأدلة لاستضافة اللاجئين في العراق والأردن ولبنان.<sup>٤</sup>

### التوصيات

يقدم التقرير مختلف التوصيات حول المقاربات الإيجابية لتوليد الفرص الاقتصادية. وتبيّن أن كل واحدة من هذه المقاربات سبق أن كللت بالنجاح في بلد واحد على الأقل، وأنها جميعاً تتمتع بخصائص يمكن تكرارها في بلدان أخرى في المنطقة إلى حد ما:

**توسيع نطاق النفاذ إلى أسواق الاتحاد الأوروبي:** يعدّ قرار الاتحاد الأوروبي بتوسيع نطاق نفاذ بعض الصادرات الأردنية إلى سوق الاتحاد الأوروبي الخطوة الأكبر في تعزيز الاستثمارات الداعمة لتشغيل العمالة السورية والأردنية في الأردن (رغم وجود مصاعب تتعلق بتلبية معايير ضمان الجودة الأوروبية).<sup>٥</sup>

**تسهيل الاستثمار الخاص السوري والسماح للسوريين بإطلاق مشروعاتهم الناشئة والنفاذ إلى البنى التحتية الصناعية:** في مصر، كما الحال في تركيا، كان لتشجيع استثمار السوريين والسماح لهم ببدء مشروعاتهم أثراً طيباً في النمو في بعض القطاعات الاقتصادية فقد بدأت تلك المشروعات المذكورة باستقطاب العمالات الوطنية والسورية على حدٍ سواء.

**توسيع نطاق حصول اللاجئين على المعلومات:** في تركيا، تعاونت السلطات المحلية مع المنظمات غير الحكومية المحلية والدولية من أجل تأسيس مراكز مجتمعية في المجتمعات المضيفة للاجئين التي توفر معلومات عن فرص العمل إلى جانب الخدمات الأخرى التي تقدمها.

**تشجيع منظمات المساعدات على الشراء المحلي المباشر:** تشتري هيئات الأمم المتحدة بما فيها منظمة الأمم المتحدة للطفولة (اليونيسف) ووكالة الأمم المتحدة لإغاثة وتشغيل اللاجئين الفلسطينيين في الشرق الأدنى (الأونروا) مستلزماتها من الشركات والموردنين المحليين. وعند الحاجة، يمكن تدريب صغار المنتجين على تلبية المعايير المطلوبة وتنظيم التعاونيات بغرض تحقيق وفورات الحجم.

من غير الواقعي توقع توفير ما يصل إلى ١,١ مليون وظيفة مستدامة في البلدان المضيفة للاجئين في مدة تتراوح ما بين سنتين إلى ثلاث سنوات. وحتى لو وفّرت المبادرات فرص عمل قصيرة الأمد مما يساعد على بلوغ الهدف المنشود، فانتهاج هذا المسار يوجب بذل الجهود لتوفير فرص عمل قصيرة الأجل تزامناً مع اتباع مقاربات طويلة الأمد مثل تعزيز الاستثمار وتحسين النفاذ للتمويل.

### استشراف المستقبل

لقد أحرز تقدم ملموس في استجابات المساعدات الدولية لدعم السوريين في داخل سوريا وكذلك في البلدان المجاورة لها.<sup>٦</sup> وما أن هذا التقدم يمثل تحولا نحو الاستثمار في للدونة ورأس المال البشري والوظائف والبرامج بعيدة الأمد، فقد يكون ذلك التقدم أيضاً مفيداً في ظل الجهود الحالية الرامية لوضع إطار عالمي وشامل للاستجابة للاجئين. لكننا يجب أن نبقي متيقظين للمخاطر المستقبلية من إخفاقات ونكسات وتدهورات جديدة قد تؤثر على كيفية استقبال البلدان للاجئين والتعامل معهم. وتتمثل إحدى تلك المخاطر المستقبلية بإخفاق مستوى التمويل غير المشروط الذي تقدمه المؤسسات متعددة الأطراف والبلدان المانحة في تلبية توقعات الحكومات وحاجاتها في كل من الأردن ولبنان وتركيا. لكن ما يدعو إلى التفاؤل أنه من غير المرجح حدوث ذلك حتى الآن. وثمة خطر آخر أكثر عمقاً هو أن الضغوط الاقتصادية والتطورات السياسية أو قد تجعل اللاجئين ككبش الفداء وتدعو البلدان إلى الامتناع عن استضافتهم.

ومع ذلك، استناداً إلى التزامات الخطة الإقليمية للاستجابة للاجئين والقدرة على مواجهة الأزمات ومؤثر لندن، ثمة رؤية مشتركة أقوى

واستناداً إلى هذا التقرير، يعمل برنامج الأمم المتحدة الإنمائي بالتعاون مع السلطات الوطنية وآخرين من أصحاب المصلحة على تطوير سياسات وأطر محددة تقوم على الأدلة من أجل تحسين استضافة اللاجئين في كل من الأردن ولبنان وإقليم كردستان في العراق، ويمكن أن يكون لهذا العمل المشترك تأثيراً إيجابياً ما دام أنه يحظى بتأييد أصحاب المصلحة الوطنيين وأن العوامل السياسية مثلاً لا تعيق الجهود الرامية إلى وضع السياسات الموصى بها في موضع التنفيذ. غير إنه من الواضح أنه ثمة الكثير مما ينبغي فعله إذا ما أُريد تحقيق الاستدامة في استضافة اللاجئين وإذا ما أُريد تحقيق الأهداف والالتزامات المعلنة في مؤتمر لندن بطريقة مجدية. وهنا، يتبادر إلى الذهن تحديان رئيسيان:

أولاً، إن إجراء التقييمات وصياغة التوصيات بشأن السياسة العامة وتنفيذها أمر مختلف تماماً عن اتخاذ قرارات حاسمة بشأن تلك السياسة ووضعها موضع التنفيذ الكامل، إذ يمكن زيادة فرصة تحقيق الخيار الثاني. رغم عدم وجود ضمان بذلك، من خلال المشاركة الوثيقة بين الهيئات الوطنية المعنية والمنظمات الدولية المانحة للمساعدات بالإضافة إلى الدعم الثابت الذي يقدمه المانحون الدوليون كما أن صياغة القوانين والأنظمة والإصلاحات ومن ثمّ تطبيقها عملية تميل إلى البطء في كل مكان، كما أنها عرضة للتأثر بالعوامل الحركية السياسية المحلية ما يتطلب تنسيق الجهود في تسريع العملية وضمان جودة السياسات الناتجة عنها.

ثانياً، قد يكون ثمة حاجة ملحة للتفكير ملياً بأنواع الوظائف التي تحاول الجهات الفاعلة الوطنية والدولية توفيرها. ومع الأخذ بعين الاعتبار معدلات نمو الوظائف في أماكن أخرى من العالم، سيكون



يعمل هذا اللاجئ السوري جزاراً في عمان، الأردن بعد أن منحه الحكومة تصريحاً للعمل.

فبراير/شباط ٢٠١٨

www.fmreview.org/ar/syria2018

ريتشارد بارلتروب [richard.barttrop@gmail.com](mailto:richard.barttrop@gmail.com)  
مستشار لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي

High-Level Panel on Humanitarian Financing (2016) *Too important .1 to fail – addressing the humanitarian financing gap*, Report to the UN Secretary-General <http://bit.ly/UN-HumFinancing-2016> p8

(اللجنة العليا لتمويل العمل الإنساني (2016) أهم من أن يُستَسمح لها بالفشل- التصدي للثغرة في تمويل العمل الإنساني، تقرير مقدم للأمين العام للأمم المتحدة)  
٢. اثنتان من هذه الخطط أصبحتا متعددتا السنوات منذ ذلك الوقت وهما خطة الاستجابة الأردنية للأزمة السورية 2017-2019.

٣. برنامج الأمم المتحدة الإنمائي ومنظمة العمل الدولية وبرنامج الأغذية العالمي (2017) توفير فرص العمل يحدث الأثر المنشود: توسيع الفرص الاقتصادية للاجئين السوريين والمجتمعات المحلية المضيفة مصر - العراق - الأردن - لبنان - سوريا - تركيا  
<http://bit.ly/UNDP-ILO-WFP-JobsMake-2017-ar>

٤. برنامج الإنماء والحماية الإقليمي ممول من ثمانية مانحين أوروبيين ويهدف لدعم لبنان والأردن وإقليم كردستان في العراق وتعزيز فهمها لأثر التهجير القسري على اللاجئين السوريين والتخطيط له وخفض آثاره.  
٥. انظر مقالة لليز وتيرنر في هذا العدد

٦. UNDP and RDPP (Forthcoming 2018) *Development of evidence-based policy options and frameworks for the accommodation of refugees in countries affected by the Syria Crisis*.

(تقديم خيارات السياسات القائمة على الأدلة وأطرها العامة لاستيعاب اللاجئين في البلدان المتأثرة بأزمة سوريا)

٧. UNDP (Forthcoming 2018) *The Resilience Agenda: a progress report*.

(جدول أعمال اللدونة: تقرير بالأعمال المنجزة)

للمساعدات الإنسانية والقدرة على مواجهة الأزمات والتنمية في المنطقة، ويعد كل من التمويل متعدد السنوات والتمويل بشروط ميسرة والفرص التجارية والاقتصادية والوظائف عناصر مهمة في تشكيل هذه الرؤية.

ميكي تاكاهاشي [miki.takahashi@undp.org](mailto:miki.takahashi@undp.org)  
متخصصة في الرصد والتقييم وإدارة المعلومات

ميشيل موروز [michael.moroz@undp.org](mailto:michael.moroz@undp.org)  
متخصص في تنسيق السياسات والأزمات

جوناثان بيترز [jonathan.peters@undp.org](mailto:jonathan.peters@undp.org)  
مستشار لدعم البرامج

مرفق الاستجابة دون الإقليمي التابع لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي والخاص بالأزمة السورية  
<http://bit.ly/UNDP-ArabStates>

جايسون برونك [jason.pronyk@unv.org](mailto:jason.pronyk@unv.org)  
المدير الإقليمي، الدول العربية وأوروبا/رابطة الدول المستقلة  
متطوعو الأمم المتحدة [www.unv.org](http://www.unv.org)