



مركز حرمون  
للدراستات المعاصرة  
HARMOON  
Arařtirmalar Merkezi  
For Contemporary Studies

# تصورات بشأن اندماج الالائئف فف سوق العمل فف الالردن شهادااا الالائئف السورففن



اااااااا

اااااا: اأاا عفااا



## مركز حرمون للدراسات المعاصرة

هو مؤسسة بحثية وثقافية مستقلة، لا تستهدف الربح، وتُعنى بإنتاج الدراسات والبحوث المتعلقة بالمنطقة العربية، خصوصًا الواقع السوري، وتهتم بالتنمية المجتمعية والفكرية والثقافية والإعلامية، وتعزيز أداء المجتمع المدني، ونشر الوعي الديمقراطي، وتعميم قيم الحوار واحترام حقوق الإنسان. يحرص المركز على عقد لقاءات حوارية ومناقشات فكرية، حول القضية السورية وما يكتنفها من متغيرات سياسية وإنسانية واجتماعية واقتصادية، وتمتد هذه اللقاءات والمناقشات، لتشمل التأثيرات الإقليمية والدولية، ومواقف الأطراف السورية المختلفة منها، سلطة ومعارضة، مع الرصد الدائم لأدوار الحلفاء الإقليميين والدوليين للفرقاء السوريين، والتقييم المستمر لتطور تلك الأدوار ودرجة فاعليتها في المشهد السوري.

يسعى المركز لأن يكون ميدانًا لتلاقح الأفكار والحوار والتخطيط للبناء، وساحةً للعمل الجدي المثمر على الصعد كافة، البحثية والسياسية والفكرية والثقافية؛ ويأمل أن يبني علاقة متقدمة بالمجتمع السوري، والعربي عمومًا، تقوم على التأثير الإيجابي فيه والتأثر به في آن معًا.

### قسم الدراسات:

يُقدِّم هذا القسم الدراسات العلمية والموضوعية التي تناقش القضايا السورية الأساسية، وتعالج المشكلات الرئيسية، وتقترح الحلول والبدائل المناسبة، وهو مسؤول عن إنتاج المواد البحثية العلمية الاجتماعية والاقتصادية والقانونية والثقافية والتربوية، التي تستند إلى جهدٍ بحثيٍّ أصيلٍ ورصين يتوافق مع أصول العمل البحثي العلمي.

يحرص قسم الدراسات على تقديم قراءات للواقع الراهن، ويضع على جدول أعماله إنتاج دراسات من الفئات البحثية كافة، بهدف إعادة بناء المنظومة الفكرية والسياسية والقانونية والثقافية والتربوية في سورية المستقبل، ويستكشف التأثيرات المتبادلة بين السياسة والاقتصاد والقانون والمجتمع والفكر، ويبحث في تأثيرات الحرب السورية وسبل تجاوزها في المستقبل في نظام ديمقراطي تعددي تداولي.



## تصورات بشأن اندماج اللاجئين في سوق العمل في الأردن شهادات اللاجئين السوريين

Perceptions About the Labor Market Integration of Refugees: Evidences from Syrian Refugees in Jordan	اسم الدراسة الأصلي
زينب شاهين مانجوتيك و آيات نشوان Ayat J. Nashwan و Zeynep Sahin Mencutek	الكاتب
مجلة الهجرة الدولية والاندماج Journal of International Migration and Integration 19 آذار/ مارس 2020	مكان النشر والتاريخ
<a href="https://link.springer.com/article/10.1007/s121343-00756-020-9330">https://link.springer.com/article/10.1007/s121343-00756-020-</a>	رابط الدراسة
9330	عدد الكلمات
قسم الترجمة/ أحمد عيشة	ترجمة



## المحتويات

3.....	ملخص
4.....	مقدمة
7.....	اندماج اللاجئين في سوق العمل: جهات فاعلة متعددة ومصالح متنافسة
11.....	منظور الدولة الأردنية بخصوص توظيف اللاجئين والتفاوض مع المانحين
18.....	وجهات نظر اللاجئين السوريين بشأن سوق العمل الأردني
22.....	وجهات نظر المجتمع الأردني المضيف
26.....	خاتمة

## ملخص

تركز هذه المقالة على اندماج اللاجئين في سوق العمل في البلدان المضيفة القريبة، وبناء على تجربة اللاجئين السوريين في الأردن؛ يعتمد الاندماج في سوق العمل على تراصف أربع جهات نظر: منظور الدولة المضيفة الذي يتجسد في اللوائح القانونية المتعلقة بتوظيف اللاجئين؛ منظور اللاجئين الذي يشير إلى وصولهم إلى سوق العمل والتحديات التي تواجههم؛ منظور المجتمع المضيف الذي يعني الاعتراف بتوظيف اللاجئين أو الموافقة عليه أو ردات الفعل تجاهه؛ منظور المانحين الذي يظهر في تدخل الجهات الدولية الفاعلة عن طريق مساعدات التنمية أو الدعم العام لحقوق عمل اللاجئين.

لاستكشاف وجهات النظر المتباينة هذه، وتداعياتها على اندماج اللاجئين السوريين في سوق العمل في الأردن، تجمع البيانات من تحليل السياسة الإثنوغرافية ومن مقابلات مع أصحاب المصلحة في المناطق الحضرية والمخيمات.

والحديث هنا بخصوص حق اللاجئين القانوني في العمل، فهو أحد أكثر قضايا السياسة إثارة للجدل، ليس بالنسبة إلى الدولة الأردنية فحسب، بل أيضاً إلى علاقاتها مع المواطنين الأردنيين واللاجئين والمانحين.

إن ضمان وصول السوريين القانوني إلى سوق العمل في البلدان المضيفة القريبة، مثل الأردن، هو-من وجهة نظر المانحين- أداة سياسية لإبقاء اللاجئين في منطقة المنشأ الأصلي، أما في مستوى المجتمع المضيف فإن القضية تبدو مصدراً للقلق، نظراً إلى أن توظيف اللاجئين يُعدّ مجالاً حاسماً لاعتمادهم على أنفسهم واندماجهم المحلي من ناحية، ومن ناحية أخرى، يُنظر إليه بصفته مصدر منافسة على فرص العمل النادرة بالفعل. بالنسبة إلى اللاجئين أنفسهم، فإن الوصول إلى سوق العمل والحصول على الدعم هي طرائق للحصول على فرص مستدامة لكسب العيش والاعتماد على الذات وصون الكرامة. ومع ذلك، تعترض هذا الوصول أوضاع قاسية تتمثل في الاستغلال والضعف والتمييز في أماكن العمل، إضافة إلى الخطاب المناهض للاجئين من المجتمعات المحلية المضيفة، وتستلزم البرمجة في توظيف اللاجئين أخذ وجهات النظر الأربع جميعها في الحسبان.



## مقدمة

يشكل اندماج اللاجئين في سوق العمل تحديًا رئيسًا لعددٍ من الدول المضيفة، ويعدّ عاملاً مهمًا في تسهيل اندماج اللاجئين على المدى الطويل في المجتمع وإمكان مساهمتهم في الدولة المضيفة<sup>(1)</sup>. وتركز الدراسات الحالية، بخصوص اندماج اللاجئين في سوق العمل، على تجارب اللاجئين المستقرين في البلدان الأوروبية والولايات المتحدة الأميركية وكندا وأستراليا<sup>(2)</sup>. ومع ذلك، فإن الدراسات التي تتناول هذه القضية في أكبر البلدان المضيفة للاجئين -في جنوب العالم مثل تركيا وباكستان وتنازانيا التي تستضيف أكثر من نصف اللاجئين- هي دراسات محدودة<sup>(3)</sup>. تهدف هذه الدراسة إلى تقديم رؤى لفهم وجهات النظر، بشأن اندماج اللاجئين في سوق العمل في إحدى الدول الرئيسة المضيفة للاجئين في القسم الجنوبي من الكرة الأرضية، ومن ثم المساهمة في النظريات الحالية بخصوص الاندماج.

تعرف الدراسة الاندماج في سوق العمل بأنه وصول اللاجئين إلى سوق العمل -بقطاعيه الخاص والعام، والعمل الحر- من دون مواجهة معوقات قانونية أو الاستبعاد والتمييز والاستغلال بصفتهم لاجئين. واستنادًا إلى تجربة اللاجئين السوريين في الأردن، تصف الدراسة اعتماد الاندماج في سوق العمل على تراصف أربع وجهات نظر: (1) منظور الدولة المضيفة، الذي يتجسد في اللوائح القانونية المتعلقة بتوظيف اللاجئين، (2) منظور اللاجئين الذي يشير إلى وصولهم إلى سوق العمل والتحديات التي تواجههم، (3) منظور المجتمع المضيف الذي يعني الاعتراف بتوظيف اللاجئين أو الموافقة عليه أو ردات الفعل تجاهه، و (4) منظور

(1) - European Parliament (2016). Labour market integration of refugees: Strategies and good practices. EMPL Committee: Directorate General of Internal Policies.

[http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/578956/IPOL\\_STU\(2016\)578956\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/578956/IPOL_STU(2016)578956_EN.pdf)

(2) - Colic-Peisker, V., & Tilbury, F. (2007). Integration into the Australian labour market: The experience of three "visibly different" groups of recently arrived refugees 1. *International Migration*, 45(1), 59–85, & Bloch, A. (2008). Refugees in the UK labor market: The conflict between economic integration and policy led labor market restriction. *Journal of Social Policy*, 37(1), 21–36, Bevel Ander, P., & Pendakur, R. (2014). The labour market integration of refugee and family Reunion immigrants: A comparison of outcomes in Canada and Sweden. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 40(5), 689–709, Beaman, L. A. (2011). Social networks and the dynamics of labour market outcomes: Evidence from refugees resettled in the US. *The Review of Economic Studies*, 79(1), 128–161, & Potocky, M. (1997). Predictors of refugee economic status: A replication. *Journal of Social Service Research*, 23(1), 41–70.

(3) - Schultz, C. M. (1994). Promoting economic self-reliance: A case study of afghan refugee women in Pakistan. *Journal of International Affairs*, 557–578, Turner, L. (2015). Explaining the (non-) encampment of Syrian refugees: Security, class and the labour market in Lebanon and Jordan. *Mediterranean politics*, 20(3), 386–404, Tumen, S. (2016). The economic impact of Syrian refugees on host countries: Quasi-experimental evidence from Turkey. *American Economic Review*, 106(5), 456–460, & Ali, Y., Sabir, M., & Muhammad, N. (2018). Refugees and host country nexus: A case study of Pakistan. *Journal of International Migration and Integration*, 20, 137–153.

<https://doi.org/10.1007/s12134-018-0601-1>.

نشرت مجلة الهجرة القسرية (Forced Migration) الرائدة مؤخرًا عددًا مميّزًا (العدد 58، حزيران/ يونيو 2018) يضم 22 مقالة قصيرة تتناول توظيف اللاجئين بشكل رئيس في البلدان المضيفة للاجئين الرئيسية. المصدر:

<https://www.fmreview.org/sites/fmr/files/FMRdownloads/en/economies.pdf>.

المانحين الذي يظهر في تدخل الجهات الدولية الفاعلة عن طريق مساعدات التنمية أو الدعم العام لحقوق عمل اللاجئين. ولا بد من أخذ هذه الرؤى الأربع كلها في الحسبان، عند برمجة توظيف اللاجئين عبر الامتثال لمعايير العمل الدولية.

اختير الأردن بوصفه حالة نموذجية، لأنه أحد البلدان الرئيسة المضيئة للاجئين الفلسطينيين والعراقيين والسوريين، وهو يستضيف حالياً ثاني أكبر عدد من اللاجئين، بالنسبة إلى تعداد سكانه، وهو ثالث دولة رئيسة مضيئة للاجئين السوريين. كانت قضية الحق القانوني للاجئين في العمل واحدة من أكثر قضايا السياسة إثارة للجدل، ليس بالنسبة إلى الدولة الأردنية فحسب، ولكن أيضاً بالنسبة إلى علاقاتها مع المواطنين الأردنيين واللاجئين والمانحين، لأنها تتقاطع مع الديناميات الديموغرافية للبلاد، ورؤيتها للتنمية الاقتصادية، والعلاقات مع الجهة الفاعلة الخارجية. من وجهة نظر المانحين الدوليين، فإن ضمان الوصول القانوني للاجئين السوريين إلى سوق العمل في البلدان المضيفة القريبة، مثل الأردن، هو الطريقة الأكثر فاعلية لإبقاء اللاجئين في جوار بلدهم. أما بالنسبة إلى المواطنين الأردنيين، فيُعدّ وصول اللاجئين إلى سوق العمل مصدر المعضلة، لأنه ضروري لاعتماد اللاجئين على أنفسهم واندماجهم محلياً، ولكن يُنظر إليه أيضاً على أنه مصدر للمنافسة على فرص عيش مستدامة والاعتماد على الذات وصون الكرامة. ومع ذلك، فإن وضعهم بصفتهم لاجئين يضعهم مباشرة في ظروف قاسية من الاستغلال والضعف والتمييز في أماكن العمل، إضافة إلى مواجهة الآراء السلبية للأردنيين المحليين.

من الناحية المنهجية، تتبنى الدراسة المنهجية الكيفية (qualitative)، وبصورة خاصة السياسة الإثنوغرافية (وصف الأعراق البشرية ودراستها)، والمقابلات، والبحث المكتبي. جمعت البيانات بخصوص السياسات من خطابات صانعي السياسات الأردنيين، وأوراق السياسات، والمصادر الوثائقية للوزارات والاتحاد الأوروبي، والمصادر العامة المفتوحة، وتقارير المنظمات الحكومية الدولية والمنظمات غير الحكومية، والعمل الأكاديمي، والإثنوغرافيا. وجمعت البيانات المتعلقة بتنفيذ السياسات في المستوى المحلي وخبرات اللاجئين بشأن العمل من خمسة عشر مقابلة متعمقة شبه منظمة مع منفيدي السياسة الأردنيين الذين يتعاملون مع توظيف اللاجئين، وكذلك مع السوريين الذين لديهم خبرة عمل في الأردن. وأنشأنا عينة هادفة من أصحاب المصلحة من إربد وعمان والزرقاء والمفرق، لأن هذه المحافظات الأربعة هي الأكثر اكتظاظاً بالسكان في الأردن وتستضيف عدداً كبيراً من اللاجئين. فمن بين (666,596) لاجئاً مسجلاً لدى المفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين في البلاد -حتى تموز/ يوليو 2018- يعيش 89.3 في المئة في هذه المحافظات الأربع: 29,3 في المئة في عمان، و 24,4 في المئة في المفرق، و 21 في المئة في إربد، و 14,6 في المئة في الزرقاء<sup>(4)</sup>. إن مدن إربد والزرقاء وعمان هي مواقع توطین حضرية للاجئين، بينما جرت مقابلة لاجئي المخيمات في المفرق حيث يقع أكبر مخيم في الأردن، مخيم الزعتري. لتكوين صورة ثلاثية للبيانات بشكل أكبر، أجرى المؤلفون مقابلات الخبراء مع كل من الباحثين الذين يدرسون الهجرة في الأردن وممثلي المنظمات الدولية غير الحكومية الذين تمكنوا من مراقبة اللاجئين السوريين وصانعي السياسات الأردنيين والتفاعل معهم.

يتبع المقال الهيكلية الآتية: يستعرض أولاً الأدبيات المتعلقة بدمج اللاجئين في سوق العمل عبر التركيز على الجهات الفاعلة المتنوعة والمصالح المتنافسة، ثم يستعرض وجهة نظر الدولة الأردنية ويربطها بمنظور

(4) - UNHCR Operational Data Portal (n.d.). Syria Regional Refugee Response, Jordan [Last updated 29 July 2018]. Retrieved from <https://data2.unhcr.org/en/situations/syria/location/36>.



المانحين. ويركز هذا القسم على مواءمة وجهات النظر التي أُقرت مع الميثاق في عام 2016، بينما ينتقل القسم التالي إلى تقديم رؤى عن منظور اللاجئين والتحديات التي تواجههم في سوق العمل. وبعد ذلك، توضح المقالة وجهات نظر المجتمع المضيف، وتُختتم بمراجعة النتائج واقتراحات سياسية.

## اندماج اللاجئين في سوق العمل: جهات فاعلة متعددة ومصالح متنافسة

على الرغم من أن اتفاقية عام 1951 المتعلقة بوضع اللاجئين تقترح الحق في العمل ضمن المعايير الدنيا الأساسية لمعاملة اللاجئين، تتمتع الدول المضيفة بسلطة تقديرية تقرر أحسبها إمكان عمل اللاجئين في القطاعين الخاص والعام، إضافة إلى العمل الحر. نادرًا ما يُقدّم الدعم العام للاجئين، مثل استخدام خدمات التوظيف العامة، والتحقق من المهارات، والتدريب التعليمي/ المهني، والاعتراف بالمؤهلات الأكاديمية/ المهنية، التي تعد حيوية للاندماج في سوق العمل، وفي حالة توظيف اللاجئين، لا تحمي سلطات الدولة المضيفة حقوقهم في العمل بشكل كامل. تتمثل القوى الدافعة الرئيسة لخيارات السياسات غير المكتثرة أو التقييدية للدول المضيفة في الخوف من تولي اللاجئين الوظائف المتاحة للمواطنين<sup>(5)</sup>.

بالنسبة إلى البلدان التي تستضيف موجات جماعية من اللاجئين، هناك عوامل ردع إضافية، إذ يُنظر إلى الوافدين بأعداد كبيرة بوصفهم حالة صدمة فعلية للاقتصاد المحلي وموارد المجتمعات المحلية<sup>(6)</sup>. قد يميل التأثير السلبي للوافدين إلى الظهور في مؤشرات الاقتصاد الكلي -مثل البطالة والتضخم- وتضخم صفوف أولئك الذين يعيشون تحت خط الفقر. يحدث هذا غالبًا بعد الانخفاضات الحادة في التجارة الإقليمية والسياحة التي تنتج مباشرة من الصراعات ذاتها التي دفعت اللاجئين إلى الفرار عبر الحدود في المقام الأول<sup>(7)</sup>. وأيضًا، نظرًا إلى أن معظم اللاجئين الحضرين يستقرون في الأحياء جنبًا إلى جنب مع المجتمعات المضيفة الفقيرة، يُعتقد أن هذا قد يؤدي إلى تفاقم سوء الخدمات العامة، ويزيد المنافسة على فرص العمل المحدودة ذات الدخل المنخفض، ويسبب انخفاض مستويات المعيشة.

بعكس التصورات العامة عن التأثير السلبي، تُظهر الأدلة من أوضاع اللاجئين الجماعية أن كلاً من التأثير المتصور والحقيقي للاجئين في الأوضاع المعيشية للسكان المحليين مختلط<sup>(8)</sup>. في حالة اللاجئين الليبيريين في غانا، وجد كوجيو وآخرون (2013) أن اللاجئين زادوا من تكاليف السلع والخدمات، وشكلوا ضغطًا على المرافق، وساهموا في تدهور الموارد البيئية من ناحية، ومن ناحية أخرى، برزوا بوصفهم شركاء جدد في السوق والتجارة. تُظهر الحالة المتعلقة بتدفقات اللاجئين من رواندا وبوروندي في تنزانيا أن مخيمات اللاجئين لها

(5) - Zetter, R. and H. Ruauadel (2016). Refugees' right to work and access to labor markets – An assessment. Part I: Synthesis (preliminary). KNOMAD Working Paper and Study Series, Washington: World Bank.

(6) - Betts, A. and Milner, J. (2006). The externalization of EU asylum policy: The position of African states. Working paper no. 36, University of Oxford, 2006 WP-06-36.

(7) - Harper, E., Sean, T., and Abdel Aziz, M. (2016). Forging new strategies in protracted crises: Syrian refugees and the host state economy: Syrian refugees and host state economy. WANA Institute.

(8) - Alix-Garcia, J., & Saah, D. (2009). The effect of refugee inflows on host communities: Evidence from Tanzania. The World Bank Economic Review, 24(1), 148–170, & Codjoe, S. N. A., Quartey, P., Tagoe, C. A., & Reed, H. E. (2013). Perceptions of the impact of refugees on host communities: the case of Liberian refugees in Ghana. Journal of International Migration and Integration, 14(3), 439–456. <https://doi.org/10.1007/s12134-012-0249-1>.



آثار رخاء إيجابية على الأسر الريفية المجاورة، بينما تؤثر سلباً في رخاء الأسر في المناطق الحضرية<sup>(9)</sup>. وأشارت دراسة أخرى عن تازانيا إلى أن الوجود الجماعي للاجئين يؤثر في رفاهية السكان المضيفين، اعتماداً على المهنة الأولية الرئيسة للأسر المضيفة<sup>(10)</sup>.

على الرغم من وجود تأثيرات مختلطة للاجئين بأعداد كبيرة على الاقتصاد، ترى الحكومات المضيفة من الضروري والملح أن تتخذ تدخلات سياسية للتخفيف من استياء المجتمعات المضيفة بشأن المنافسة المتصورة أو المحتملة. يُستخدم التخييم والأشكال الأخرى من القيود المفروضة على التنقل لإبقاء اللاجئين بعيدين عن سوق العمل<sup>(11)</sup>، ونشر الخطاب بشأن إضفاء الطابع الأمني على اللاجئين أو تجريدهم هو إجراء تقييدي. في حالات سياسات الدولة المضيفة الأكثر مرونة بخصوص توظيف اللاجئين، فإن عدم الاهتمام برأس المال البشري غير الكافي للاجئين الذي غالباً ما يُعزى إلى حواجز اللغة لدى اللاجئين، وامتلاكهم خبرة عمل أقل، وصحة نفسية وجسدية رديئة، والإقامة في أحياء أكثر حرماناً، ما يظهر في صورة عوامل إضافية تعوق التوظيف<sup>(12)</sup>. في ظل هذه المتغيرات ينتهي الأمر باللاجئين الذين يعيشون في المناطق الحضرية إلى مواجهة مشكلات الحماية وسبل العيش، بينما تقوم وكالات المساعدة والحكومات المضيفة بأدوار داعمة أو معوقة في مساعي اللاجئين للتغلب على التحديات<sup>(13)</sup>.

ومن ناحية أخرى، هناك نمط يمكن ملاحظته في عدد من البلدان المضيفة، وهو أن وصول اللاجئين الحضريين إلى قطاع غير رسمي و/ أو خاص يكون أكثر قرباً وأسهل من وصولهم إلى القطاع الرسمي و/ أو العام، وكذلك أسهل من العمل في مخيم اللاجئين. عادة ما يجد اللاجئون وظائف بسهولة أكبر في القطاعات كثيفة العمالة مثل البناء والزراعة أكثر من القطاعات الأخرى التي تناسب مؤهلاتهم ومهاراتهم. قد تؤدي شبكات الأعمال أو روابط هجرة اليد العاملة السابقة بين البلد الأصل والبلد المضيف دوراً تيسيرياً في تأمين وظيفة لللاجئ. لكن عموماً تنطوي فرص العمل غير الرسمية على أخطار تتعلق بحقوق العمال وأحوالهم السيئة. اللاجئون مقيدون ضمن أوضاع عمل استغلالية، ورواتب منخفضة، وساعات عمل طويلة، ونقص في السبل القانونية للسعي نحو العدالة.

ومع ذلك، فإن الاندماج في سوق العمل هو الأولوية الأولى لكثير من اللاجئين، لأنه قد يقضي على المصاعب الاقتصادية الشديدة، والحرمان متعدد الوجوه، وأسلوب العيش الفقير<sup>(14)</sup>. يبدو التوظيف

(9) - Ibid. - Alix-Garcia, J., & Saah, D. (2009).

(10) - Maystadt, J., & Verwimp, P. (2014). Winners and losers among a refugee-hosting population. *Economic Development and Cultural Change*, 62(4-July), 769–809.

(11) - Turner, L. (2015). Explaining the (non-) encampment of Syrian refugees: Security, class and the labour market in Lebanon and Jordan. *Mediterranean politics*, 20(3), 386–404.

(12) - Connor, P. (2010). Explaining the refugee gap: Economic outcomes of refugees versus other immigrants. *Journal of Refugee Studies*, 23(3), 377–397.

(13) - Jacobsen, K. (2006). Refugees and asylum seekers in urban areas: A livelihoods perspective. *Journal of Refugee Studies*, 19(3), 273–286.

(14) - Jacobsen, K. (2001). The forgotten solution: Local integration for refugees in developing countries. *New issues in refugee research*, working paper no. 45. United Nations high Commission for Refugees.

«المسار المهيمن للأمن الاقتصادي للاجئين واستعادة كرامتهم المفقودة وإنسانيتهم واحترامهم»<sup>(15)</sup>. وكما كتب لنداو وديبونشل Landau and Duponchel، فإن التوظيف في حالة المستوطنات الحضرية هو جوهر «الاندماج الصامت»<sup>(16)</sup>. ومع ذلك، فإن هذا الاندماج يتعلق بكيفية إدراك المجتمعات المستقبلية له. إن الشاغل الأكثر شيوعاً للمجتمعات المستقبلية هو احتمال تصاعد المنافسة في سوق العمل بسبب الزيادة في عدد السكان. من الممكن أن يتنافس اللاجئون مع سكان المدن الضعفاء الذين غالباً ما يكونون مهاجرين داخليين/ محليين وسكاناً فقراء مهمشين في الحال هذه. إنهم «ينخرطون في مستويات كبيرة من نشاط السوق» في كل مكان تقريباً من خلال زيادة الاستهلاك والإنتاج، وكذلك يسببون تدفقاً مكثفاً لرأس المال النقدي والبشري من ناحية أخرى<sup>(17)</sup>.

إلى جانب مواقف الدولة المضيفة والمجتمع المضيف، تغطي وجهات نظر الجهات الفاعلة الإنسانية الدولية والجهات المانحة بشأن مسألة الاندماج-لاسيما في بلدان الوجهة الأولى في القسم الجنوبي من الكرة الأرضية بصفتها جهات فاعلة دولية- بعض احتياجات اللاجئين. على الرغم من أن المساعدات الإنسانية تساعد في تلبية الاحتياجات الفورية للاجئين في الأعوام الأولى من وصولهم، تبقى غير كافية لتحقيق الهدف الأوسع المتمثل في «الحماية في مناطق مماثلة لمناطقهم الأصلية»<sup>(18)</sup>. تعد المساعدة الإنمائية ضرورية لتعزيز قدرة الحماية في البلدان المضيفة للاجئين، وتعزيز الاعتماد على الذات والاندماج المحلي للاجئين<sup>(19)</sup>. هذه المقاربة، المدعومة من الأمم المتحدة والبنك الدولي والاتحاد الأوروبي وغيرها، تستهدف استراتيجياً البلدان متوسطة الدخل مثل لبنان والأردن<sup>(20)</sup>. تخدم فكرة الاعتماد على الذات الأهداف المالية لمجتمع المانحين الموجود غالباً في القسم الشمالي من الكرة الأرضية، وهو أيضاً الممول الرئيس لمفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، إذ هي «استراتيجيات خروج/ هرب فاعلة من السكان اللاجئين على المدى الطويل من حيث التكلفة»<sup>(21)</sup>. تتمثل الاستراتيجية المثالية لذلك في خلق فرص عمل للاجئين هناك<sup>(22)</sup>. ومع ذلك، فإن

(15) - Losoncz, I. (2017). Goals without means: A Mertonian critique of Australia's resettlement policy for south Sudanese refugees. *Journal of Refugee Studies*, 30(1), 47–70.

(16) - Landau, L., & Duponchel, M. (2011). Laws, policies, or social position? Capabilities and the determinants of effective protection in four African cities. *Journal of Refugee Studies*, 24(1), 1–22.

(17) - Betts, A., & Collier, P. (2017). *Refuge. Transforming a broken refugee system*. London: Allen Lane. P. 2

(18) - Crisp, J. (2003) Refugee protection in regions of origin: Potential and challenges.

<https://www.migrationpolicy.org/article/refugee-protection-regions-origin-potential-and-challenges>

& Hanafi, S., Hilal, L., & Takkenberg, A. (Eds.). (2014). *UNRWA and Palestinian refugees: From relief and works to human development*. Abingdon: Routledge.

(19) - Betts, A. and Milner, J. (2006). The externalization of EU asylum policy: The position of African states. Working paper no. 36, University of Oxford, 2006 WP-06-36. p. 3

(20) - Crisp, J. (2017). New York declaration on refugees: A one-year report card, 19 September.

<https://www.rsc.ox.ac.uk/news/new-york-declaration-on-refugees-a-one-year-report-card-by-jeff-crisp>

(21) - Easton-Calabria, E., & Omata, N. (2018). Panacea for the refugee crisis? Rethinking the promotion of 'self-reliance' for refugees. *Third World Quarterly*, 39(8), 1458–1474.

(22) - Ibid. Betts, A., & Collier, P. (2017). P. 172



المقاربة القائمة على المساعدة الدولية لتعزيز اعتماد اللاجئين على أنفسهم عبر التوظيف تمتلك سجلاً تاريخياً غير ناجح، وكذلك روابط إشكالية مع الليبرالية الجديدة ومفهوم التبعية.

من وجهة نظر الدول المضيفة، يبدو أن المساعدة الإنمائية الدولية هي الوسيلة المرغوبة أكثر لتحسين أوضاع اللاجئين والمجتمعات المضيفة المتضررة وقدرة الوكالات المركزية والمحلية. لذلك أصبحت العلاقة بين توظيف اللاجئين والمساعدات الإنمائية عنصراً متزايداً في عملية المساومة/التفاوض بين الدول المضيفة مع المانحين الدوليين. بينما يدافع المانحون عن توظيف/استخدام اللاجئين في المفاوضات، فإن كثيراً من الدول المضيفة، ولا سيما البلدان ذات الخبرة مثل الأردن وتركيا وباكستان، «بعيدة البعد كله عن المتلقين/المستفيدين السلبيين سواء للمساعدات أم للاجئين»<sup>(23)</sup>. تتبنى تلك الدول استراتيجيات خطابية وسياسية متنوعة لجذب مستويات أعلى من التمويل، وتوجد لديها إرادة أكبر في علاقاتها مع المانحين، أكثر مما يجري تصويره بالفعل<sup>(24)</sup>، ويستخدمون سياساتهم الخاصة باللاجئين وسيلة ضغط في المفاوضات الدولية من أجل الحصول على مزيد من المساعدات، ويلوحن بالتهديد بسحب الحماية والخدمات أو السماح للاجئين بمغادرة البلاد إلى وجهات أخرى عندما لا تأتي المساعدات. لتحديد هذا النمط وتعريفه، قدم كيلبيرير Kelberer مصطلح «ريعية اللاجئين الذي يُعرف بأنه ظاهرة استخدام وضع المضيف وسياسة اللاجئين آليات أساسية للبحث عن الريع الدولي»<sup>(25)</sup>. وتشير إلى أنه «بينما تشارك الدول المضيفة جميعها تقريباً في شكل من أشكال البحث عن الريع في مفاوضات المعونة الدولية، فإن غلبة هذا النوع من المساعدة في الدول الريعية للاجئين لها تأثيرات سياسية كبيرة»<sup>(26)</sup>. الأردن هو المثال التاريخي والبارز الذي يستخدم ريعية اللاجئين. باعتماد مصطلح جديد، مستوحى من حالة الأردن أيضاً، أطلق عرار Arar على الظاهرة نفسها «تسوية كبرى جديدة» في إشارة إلى العملية التي «تستضيف فيها الدول لاجئين في القسم الجنوبي من الكرة الأرضية، وبخاصة تلك التي تضم أعداداً كبيرة من اللاجئين السوريين، والاستفادة من قيمة قدرتها على استضافة اللاجئين وإعادة التفاوض بشأن السياسات لتعزيز جداول الأعمال التي تتمحور حول الدولة»<sup>(27)</sup>.

(23) - Kelberer, V. (2017). Negotiating crisis: International aid and refugee policy in Jordan. Middle East Policy, 24(4), p. 150

(24) - Ibid.

(25) - Ibid. p. 157

(26) - Ibid.

(27) - Arar, R. (2017b). The new grand compromise: How Syrian refugees changed the stakes in the global refugee assistance regime. Middle East Law and Governance, 9(3), 298.

## منظور الدولة الأردنية بخصوص توظيف اللاجئين والتفاوض مع المانحين

يستضيف الأردن (الذي يبلغ عدد سكانه 10,053,000) ثاني أكبر عدد من اللاجئين، بالنسبة إلى تعداد سكانه، يبلغ معدل اللاجئين 89 لاجئًا لكل 1000 نسمة، وفقًا لتقدير المفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين في نيسان/أبريل 2017<sup>(28)</sup>. يبلغ عدد السكان الذين تهتم بهم المفوضية (728,955) شخصًا منهم (655,732) سوريًا<sup>(29)</sup>. وتقدر الحكومة الأردنية التي لا تصنف السوريين لاجئين، أن 1,4 مليون سوري يعيشون في الأردن. وهذه التقديرات أعلى من أرقام المفوضية، لأنها تحسب السوريين الذين كانوا يعيشون في الأردن قبل الأزمة، والسوريين غير المسجلين الذين دخلوا إلى البلاد ولم يسعوا لإضفاء الطابع الرسمي على وضعهم لدى المفوضية<sup>(30)</sup>. إضافة إلى اللاجئين السوريين، يستضيف الأردن لاجئين فلسطينيين وعراقيين وصوماليين وسودانيين، وعددًا كبيرًا من العمالة المهاجرة من مصر وجنوب آسيا. وتجدر الإشارة إلى أن هناك شكوكًا على نطاق واسع في أن سلطات الدولة الأردنية اعتادت المبالغة في ذكر عدد اللاجئين (السوريين والعراقيين) في داخل حدودها، للحصول على مساهمات مالية أكبر من المانحين الخارجيين<sup>(31)</sup>.

حدث تغيير مهم في السياسة -منح اللاجئين السوريين الحق في العمل- عام 2016، شكّل بداية لتخلي الأردن عن سياساته التقييدية السابقة. لقد أدت مفاوضات حكومة الأردن مع الاتحاد الأوروبي، المعروف على نطاق واسع باسم ميثاق الأردن، إلى منح تصريحات عمل للاجئين السوريين<sup>(32)</sup>. ويلاحظ أن هناك عدم ارتياح لدى الجمهور الأردني بشأن هذه التصريحات، بينما تحسنت ظروف عمل السوريين بصورة محدودة.

يعد توظيف اللاجئين السوريين في الأردن قضية معقدة اقتصاديًا وسياسيًا، نظرًا إلى العدد الكبير من العمال المهاجرين وإرث السياسة الأردنية وذكرياتهم عن اللاجئين الفلسطينيين والعراقيين<sup>(33)</sup>. كان معدل

(28) - UNHCR (2017b). UNHCR Operational Update—Jordan April 2017.

<http://reporting.unhcr.org/sites/default/files/UNHCR%20Jordan%20Operational%20Update%20-%20April%202017.pdf>.

(29) - UNHCR (2017a). Jordan—Factsheet—February 2017.

<http://data.unhcr.org/syrianrefugees/download.php?id=12908>.

(30) - JRP 2016-2018. Jordan response plan for the Syria crisis 2016–2018. Report published by the Jordan Response Platform for Syrian Crisis and the United Nations

<https://static1.squarespace.com/static/522c2552e4b0d3c39ccd1e00/t/56b7235ab6aa60861ce57a77/1454842757514/4-Jordan+Plan+Annex+%28Feb+4%29.pdf>. P. 142

(31) - Arar, R. (2017a). Leveraging sovereignty: The case of Jordan and the international refugee regime. Refugees and Migration Movements in the Middle East, 12, & Sahin Mencutek, R. (2018). Refugee Governance, State and Politics in the Middle East. London: Routledge. P. 224

(32) - Jordan Compact. (2016). The Jordan Compact: A new holistic approach between the Hashemite Kingdom of Jordan and the international community to deal with the Syrian refugee crisis. Press release, 7 February.

(33) - Lenner, K. (2016). Blasts from the past: Policy legacies and policy memories in the making of the Jordanian response to the Syrian refugee crisis. EUI working papers, MWP red number series, 32.



البطالة بين الأردنيين قبل الصراع السوري أعلى من 14 في المئة وارتفع إلى 15,8 في المئة عام 2016<sup>(34)</sup>. وعلى وجه الخصوص، كانت بطالة كل من الإناث والشباب (15-25 عامًا) مرتفعة إلى حد كبير، بلغت حوالي 30 في المئة للمجموعتين كليهما<sup>(35)</sup>. علاوة على ذلك، فإن سوق العمل الأردني مجزأ للغاية، حيث تعمل أعداد كبيرة من الأردنيين في قطاع عام كبير وفي القوات المسلحة<sup>(36)</sup>، ويهيمن غير الأردنيين، ومن ضمنهم اللاجئون الفلسطينيون والعراقيون وكذلك العمال المهاجرون الآسيويون والمصريون، على القطاعات الخاصة. يتمتع الأردن أيضًا باقتصاد غير رسمي كبير يتسم بالأجور المنخفضة والمتناقصة، وساعات العمل الطويلة، وظروف العمل والأنظمة السيئة<sup>(37)</sup>.

تحت ضغط البطالة وأوضاع سوق العمل غير الرسمية، هدفت الدولة الأردنية إلى منع اللاجئين السوريين من التنافس مع الأردنيين على فرص العمل النادرة. ومع ذلك، فإن اتفاقية القوى العاملة لعام 2001 بين سورية والأردن مكّنت السوريين الذين كانوا في الأردن قبل 2011 من الوصول الفوري إلى سوق العمل (اتفاقية 2001). وسمحت هذه الفرصة القانونية وشبكات العمالة المهاجرة السابقة للاجئين السوريين الذين وصلوا بعد عام 2011 بالوصول الفوري إلى القطاع الخاص والعمل الحر<sup>(38)</sup>. ومع ذلك، فإن هذا لم يضمن وصول اللاجئين السوريين جميعهم إلى سوق العمل بشروط آمنة، وحصولهم على الدعم بخصوص التوظيف، وكذلك التمتع بحقوق العمل. وقد أدى ذلك إلى منافسة شديدة على التوظيف بين الأردنيين واللاجئين السوريين والعمال المهاجرين<sup>(39)</sup>.

دُوّلت مسألة وصول اللاجئين السوريين إلى سوق العمل الأردني في 2016 في مؤتمر دعم سورية والمنطقة (المعروف باسم مؤتمر لندن). في هذا المؤتمر قدم الأردن خطته المتقدمة للغاية المسماة ميثاق الأردن؛ نهج شامل جديد بين المملكة الأردنية الهاشمية والمجتمع الدولي للتعامل مع أزمة اللاجئين السوريين. وطالب الميثاق مطالبة ملموسة بجذب مزيد من الاستثمار الأجنبي إلى الأردن، وفتح سوق الاتحاد الأوروبي بقواعد

(34) - Al Sharif, O. (2017). Have GCC countries turned their backs on Jordan? Al-Monitor, January 31, 2017. Retrieved from <http://www.al-monitor.com/pulse/originals/2017/01/jordan-economic-crisis-aidonors-gcc-regional-turmoil.html#ixzz-4v6dW5Oxm>.

(35) - Stave, S. E. and Hillesund, S. (2015). Impact of the influx of Syrian refugees on the Jordanian labor market: Findings from the governorates of Amman, Irbid and Mafraq. ILO and FAO. [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/%2D%2D-arabstates/%2D%2D-ro-beirut/documents/publication/wcms\\_364162.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/%2D%2D-arabstates/%2D%2D-ro-beirut/documents/publication/wcms_364162.pdf). P. 6

(36) - Aita, S. (2008). Employment and Labor Law in The Arab Mediterranean Countries and The Euro Mediterranean Partnership, Fundación Paz y Solidaridad Serafín Aliaga de Comisiones Obreras. Madrid. p. 40

(37) - Kattaa, M. (2016). Syrian refugees' status in the Jordanian labor market. Turkish Policy Quarterly, 15(3-December), p. 73

(38) - Errighi, L., & Griesse, J. (2016). The Syrian refugee crisis: Labour market implications in Jordan and Lebanon, European Economy Discussion Papers 029. In European Commission Directorate-General for Economic and Financial Affairs. Luxembourg: Publications Office of the European Union. P. 12

(39) - Grawert, E., and Alhomeimat, R. (2019). Between aid dependence, neighborhood solidarity and the EU Jordan Compact. Livelihood analysis of Syrian refugees in greater Amman. BICC working paper, 4.

منشأ مبسطة للصادرات الأردنية وبالقروض الميسرة. أضعفت الشرعية على هذه المطالب لأن الأردن لديه «احتياجات مالية كبيرة خاصة به، تفاقمت بسبب الصراع في المنطقة، وإيقاف طرق تصديره والأسواق الرئيسية وتكلفة استضافة اللاجئين». (40). من المتوقع أن يؤدي الوفاء بالمطالب الأردنية إلى إحداث تغييرات إيجابية في الأوضاع الاقتصادية في المستوى الكلي في البلاد، وتحديداً عن طريق تقليص مستوى الدين وفجوة التمويل (41)، وأي تحسن في الاقتصاد سيساهم في خلق مزيد من فرص العمل التي يمكن أن تعود بالفائدة على الأردنيين والسوريين (42). صرح الأردن بأنه بحاجة إلى "تمويل إضافي لتقديم الدعم المباشر للاجئين السوريين، فضلاً عن ضمان عدم تضرر المجتمعات التي تستضيفهم" (43) ركز ميثاق الأردن على تحسين صمود اللاجئين والمجتمعات المضيفة، وخصوصاً سبل العيش والتعليم. كانت الحكومة الأردنية تأمل في أن تتحول استضافة اللاجئين السوريين إلى فرصة للحصول على مساعدات إنمائية من الاتحاد الأوروبي وتوقيع اتفاقية التجارة الحرة مع الاتحاد الأوروبي التي تشبه الاتفاقية الموقعة عام 2000 بين الولايات المتحدة والأردن.

في الميثاق، وعدت الحكومة الأردنية بتطبيق حق العمل للاجئين السوريين إذا وافق المجتمع الدولي على المطالب المالية وتلك المتعلقة بالتجارة (44). تقترح حكومة الأردن إجراء التغييرات الإدارية اللازمة للسماح للاجئين السوريين بالتقدم للحصول على تصاريح عمل (45)، وتؤكد أن عدد الوظائف للاجئين السوريين سيكون مشروطاً بمستوى الدعم الدولي (46). بصفتها الجهة المخاطبة في الميثاق، في خلال المفاوضات، ركزت الدول المانحة الدولية الرئيسة -مثل المملكة المتحدة والولايات المتحدة الأميركية وكندا واليابان والمفوضية الأوروبية، جنباً إلى جنب مع البنك الدولي وصندوق النقد الدولي خصوصاً- على منح حقوق العمل للاجئين لتحسين اعتمادهم على الذات وكذلك لتحقيق نتائج إيجابية للأردن والمجتمع المضيف (47).

إن تأكيدهم حقيقي جزئياً، نظراً إلى وجود عدد كبير من اللاجئين السوريين الذين وصلوا إلى أوروبا عام 2015، سعى الاتحاد الأوروبي إلى إيجاد حلول في المنطقة، وحثّ الدول المضيفة مثل الأردن ولبنان وتركيا على منح السوريين مزيداً من الحقوق، ومن ضمنها حقوق العمل والمواطنة التي قد تمكنهم من البقاء في

(40) - Ibid. Jordan Compact. (2016).

(41) - EC. (2016b) European Commission, Brussels, September 20, 2016. JOIN (2016) 41 final. Interinstitutional File: 2016/0289 (NLE) 12384/16, ADD 1 LIMITE MAMA 179 MED 38 CFSP/PESC 720 RHJ 21. P. 13

(42) - Ibid. Kattaa, M. (2016). P. 74

(43) - Ibid. Jordan Compact. (2016).

(44) - JRP 2017–2019. Jordan Response Plan for the Syrian Crisis, 2017–2019. Ministry of Development and International Cooperation.

<https://static1.squarespace.com/static/522c2552e4b0d3c39ccd1e00/t/5956897e78d1714f5b61f5c2/1498843547605/JRP+2017–2019+-+Full+-+%28June+30%29.pdf>.

(45) - Jordan INGO. (2017). Walk the talk. October 11, 2017. Jordan INGO Forum.

(46) - Ibid. Jordan Compact. (2016).

(47) - Gray Meral, A. (2019). Assessing the Jordan Compact One Year On: An opportunity or a barrier to better achieving refugees' right to work. Journal of Refugee Studies, fez074. <https://doi.org/10.1093/jrs/fez074>.



البلد المضيف الأول لهم، بدلاً من طلب اللجوء في أوروبا. بالنظر إلى هذه المفاوضات المربحة للطرفين بين حكومة الأردن والجهات المانحة -ولا سيما الاتحاد الأوروبي- تحول ميثاق الأردن أخيراً إلى اتفاق بين الاتحاد الأوروبي والأردن ووضِع بوصفه جزءاً من أولويات الشراكة الأوروبية الأردنية 2016-2018، وقد حلّ محل خطة العمل بين الاتحاد الأوروبي والأردن لعام 2012. وقد أعلنت المفوضية الأوروبية عن الاتفاق في أيلول/سبتمبر (48) 2016. إضافة إلى تقديم قروض إضافية ومساعدات إنسانية، خفف الاتحاد الأوروبي من قواعد المنشأ للواردات الأردنية مدة عشر أعوام لمجموعة واسعة من المنتجات المتاحة للمنتجين في المناطق الصناعية المتخصصة المؤهلة (49). هذا التخفيف مشروط بتقديم فرص عمل في ظل الظروف نفسها لكل من الأردنيين واللاجئين السوريين، (15 في المئة من الوظائف في أول عامين، و 25 في المئة بعد ذلك). حالّ تحقيق الهدف المتمثل في توفير 200 ألف وظيفة للاجئين في مستوى البلد، من المتوقع تمديد نظام قواعد المنشأ (50).

أقنعت هذه الحوافز والتوقعات كلها الأردن بالسماح للاجئين السوريين بالعمل في مهن مختارة من سوق العمل، وإصدار تصاريح عمل مرنة وأقل تكلفة. ولضمان ألا يحل العمال السوريين محل الأردنيين، سمحت حكومة الأردن للسوريين بالمشاركة في سوق العمل في 18 منطقة صناعية مؤهلة، وفي مخيمات اللاجئين، وفي بعض القطاعات (مثل الزراعة والبناء وفقاً لحصص محددة مسبقاً)، وفي الأشغال البلدية العامة الممولة بمنح من مجتمع المانحين (51). إضافة إلى ذلك، وافق الأردن على إضفاء الطابع الرسمي على الأعمال التجارية الحالية للسوريين وإنشاء شركات جديدة مولدة للضرائب (52). ومع ذلك، لا تفتقر إدارات الدولة ذات الصلة إلى إجراءات التطبيق الواضحة والإطار التنظيمي فحسب، بل تميل أيضاً إلى وضع حواجز قانونية في تسجيل الشركات السورية وترخيصها وتنظيم عمل موظفيها (53). في نيسان/أبريل 2016، أعطت وزارة العمل مدة سماح 3 أشهر للاجئين السوريين الذين يعملون من دون تصريح عمل لتنظيم وضعهم الوظيفي، ثم مددت فترة السماح حتى نهاية عام 2016. وتخلّت وزارة العمل عن الرسوم المطلوبة للحصول على تصريح (54).

(48) - Ibid. Jordan Compact. (2016). P. 10

(49) - تعرّف منظمة العمل الدولية المناطق الصناعية المؤهلة بأنها «منطقة صناعية متخصصة في التصنيع للتصدير. وتُنشأ هذه المناطق مع حوافز خاصة لدعم التجارة الحرة وجذب المستثمرين الأجانب. لا تفي ظروف العمل والعلاقات الصناعية في هذه المناطق غالباً بمعايير العمل الدولية» منظمة العمل الدولية 2017. «الإعلام حول الهجرة، نسخة الشرق الأوسط، 20 كانون الثاني/يناير.

[http://www.ilo.org/beirut/projects/fairway/WCMS/552778\\_lang2/D2/Den/index.htm#H](http://www.ilo.org/beirut/projects/fairway/WCMS/552778_lang2/D2/Den/index.htm#H)

(50) - EC. (2016a). EU - Jordan Partnership the Compact. European Commission, Retrieved from <https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/jordan-compact.pdf>.

(51) - Ibid. EC. (2016b), p. 13

(52) - Ibid. Jordan INGO. (2017).

(53) - Bellamy, C., Haysom, S., Wake, C., & Barbelet, V. (2017). The lives and livelihoods of Syrian Refugees: a study of refugee perspectives and their institutional environment in Turkey and Jordan. Humanitarian Policy Group, Overseas Development Institute, London. <https://www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/resource-documents/11343.pdf>. P. 55

(54) - Ibid. Kattaa, M. (2016). P. 75

لذلك، برز منح حقوق العمل للاجئين السوريين من جانب الأردن بوصفه مقايضة بين ضغط المجتمع الدولي وتحقيق الحوافز التي طلبتها الحكومة الأردنية. وعكس قرار الحكومة الأردنية جزئيًا احتياجات السياسات الاقتصادية النيوليبرالية للعمالة الرخيصة وتزايد المخاوف بشأن استدامة توفير الحماية الاجتماعية لأعداد كبيرة من السوريين من دون الحصول على عائدات للدولة في المقابل عن طريق الضرائب والمساهمات في النمو الاقتصادي. صُوِّر الميثاق بوصفه نموذجًا سياسيًا عالميًا واعدًا، ليس للمساهمة في التنمية الاقتصادية للدول المضيفة فحسب، ولكن أيضًا لدعم الاستدامة الذاتية للاجئين<sup>(55)</sup>. ومع ذلك، فقد واجه الميثاق أوجه قصور كثيرة لدى تنفيذه، ما أدى إلى تقويض تنفيذ ثلاث استراتيجيات رئيسية هي "التوسيع، والاستبدال/ الإنابة، وإضفاء الطابع الرسمي على التوظيف"<sup>(56)</sup>. وبسبب خصائص سوق العمل الأردني والاقتصاد السياسي بعد 20 عامًا من التحول النيوليبرالي؛ جعل الميثاق اللاجئين جزءًا من هيكل الاقتصاد السياسي القائم على سوق العمل المقسم وغير الرسمي، والاستخدام المكثف للعمالة المهاجرة، والفصل المكاني وفق المناطق الاقتصادية، ونظام العمل المحدد الذي يستغل العمال المهاجرين<sup>(57)</sup>.

في غضون أعوام قليلة، بدا أن كثيرًا من الشروط المتوخاة في الميثاق والمرتبطة بتوظيف اللاجئين غير قابلة للتطبيق. من وجهة نظر أردنية، «إنهم ليسوا في الحقيقة قيمة مضافة، ليس من العدل وضع مثل هذه الشروط علينا»<sup>(58)</sup>. لم يقتصر الأمر على توظيف السوريين دائمًا في المصانع فحسب، بل تحول الحصول على ترخيص تصدير من المصانع إلى إجراء صعب للغاية<sup>(59)</sup>. أثبتت الأدلة أن عامل إضفاء الطابع الرسمي على عمل اللاجئين كان صعبًا للغاية في الأردن، حيث تشجع قوى السوق الأخرى جميعها على العمل غير الرسمي<sup>(60)</sup>. هناك ما لا يقل عن أربع مشكلات رئيسية ملحوظة. تتمثل الأولى في أن اللاجئين السوريين «أصبحوا يعتمدون على تصريحات العمل للحصول على عمل قانوني، وكان هذا يقتصر على عدد مختار من القطاعات ذات المهارات المنخفضة، ما وضع اللاجئين ذوي المهارات العالية في وضع غير ملائم<sup>(61)</sup>. أما الثانية فهي فشل ربط تصريحات العمل بصاحب العمل في تقليل أخطار استغلال العمال اللاجئين<sup>(62)</sup>. المشكلة الثالثة أن استمرار متغيرات العمل غير المواثية في داخل المناطق الاقتصادية -مثل أوضاع العمل القاسية والأجور المنخفضة- وعدم إنفاذ تدابير حماية قانون العمل، وتعزيز السمة غير الرسمية التي أثرت -قوض

(55) - Lenner, K., & Turner, L. (2019). Making refugees work? The politics of integrating Syrian refugees into the labor market in Jordan. *Middle East Critique*, 28(1), 65–95. <https://doi.org/10.1080/19436149.2018.1462601>.

(56) - Ibid. p. 90

(57) - Ibid.

(58) - مقابلة مع خبير في شؤون الهجرة من الأردن - أون لاين، 28 كانون الثاني/يناير 2018.

(59) - المصدر السابق

(60) - Lockhart, D. (2019). Executive summary: The Syrian refugee crisis in Jordan and its impact on the Jordanian Economy ANA institute. Jordan: Royal Scientific Society in Amman.

(61) - Ibid. Gray Meral, A. (2019), & Lenner, K., & Turner, L. (2019).

(62) - Ibid. Gray Meral, A. (2019).



الفوائد المتوقعة من الميثاق على الأوضاع الاجتماعية والاقتصادية للاجئين<sup>(63)</sup>. أما بالنسبة إلى المشكلة الرابعة، فقد تبين أن تعهد الميثاق بجذب الاستثمارات الأجنبية عبر الامتيازات التجارية هو أمر صعب بسبب التعقيدات في التنفيذ.

تمكنت ثلاثة مصانع فقط في الأردن من التصدير إلى أوروبا والاستفادة من الاتفاق في 2018، في حين استوفت ثمانية مصانع فقط الشروط جميعها، وظلت تصريحات العمل للسوريين أقل من المستهدفة البالغة 200 ألف<sup>(64)</sup>. كانت التصريحات أغلبها في قطاعات الزراعة والبناء والتصنيع. علاوة على ذلك، أصبح وصول السوريين إلى العمل الحر أكثر صعوبة بالنسبة إلى اللاجئين في الأردن منذ الاتفاق<sup>(65)</sup>.

يشير الرزاز (2017) إلى عاملين إضافيين وراء الاختلالات (عدم التوافق) بين منظور اللاجئين السوريين وتوقعات الدول المضيفة والمانحين بموجب الميثاق. الأول أن السوريين أتوا مع عائلاتهم بعكس العمال المهاجرين الذين جاؤوا إلى الأردن بمفردهم، ومن ثم لا يستطيع أي منهم العمل في ظل بعض الظروف الممكنة للعمال المهاجرين، وأجورهم في بعض القطاعات مثل التصنيع لم تكن كافية لتغطية الإيجار والاحتياجات الأساسية الأخرى للعائلات. والثاني أن تصريح العمل للمهاجرين يعدّ أساساً مؤقتاً ويجري الحصول عليه من خارج البلاد، ومن المستحيل على اللاجئين ملاءمة هذا النموذج من اللجوء<sup>(66)</sup>.

في ضوء الاحتياجات الناشئة والإخفاقات في تلبية الشروط المسبقة للميثاق، فقد اعتُمدت تعديلات عدة منذ عام 2016، أدخلت الحكومة الأردنية ثماني فترات سماح لتصريحات عمل اللاجئين السوريين الصالحة التي امتدت حتى 31 كانون الأول/ديسمبر<sup>(67)</sup> 2019. توسع التوظيف الرسمي للاجئين السوريين في الأردن ليشمل خمسة قطاعات، من ضمنها الزراعة والبناء وخدمات الأغذية والمشروبات والتصنيع وتجارة الجملة والتجزئة<sup>(68)</sup>. طلبت الحكومة الأردنية مراجعة قواعد المنشأ المخففة من جانب الاتحاد الأوروبي للصادرات الأردنية<sup>(69)</sup>. فتحت التعليمات الجديدة -الصادرة عن مجلس الوزراء الأردني في 22 تشرين الثاني/نوفمبر 2018، المتعلقة بالأعمال المنزلية والصغيرة للسوريين- مزيداً من أماكن العمل للاجئين الذين يعيشون خارج المخيمات، حيث يُمنحون حقوق التسجيل وتشغيل الأعمال التجارية من المنزل في ثلاثة

(63) - Ibid. Gray Meral, A. (2019), & Lenner, K., & Turner, L. (2019).

(64) - Jordan MoL (2019). Syrian Refugee Unit Work Permit Progress Report April 30, 2019, Report compiled by Syrian Refugee Unit at the Ministry of Labour.

(65) - Ibid. Gray Meral, A. (2019).

(66) - Razzaz, S. (2017). A challenging market becomes more challenging: Jordanian workers, migrant workers and refugees in the Jordanian labour market. Report, Available on-line at [http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/—arabstates/—ro-beirut/documents/publication/wcms\\_556931.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/—arabstates/—ro-beirut/documents/publication/wcms_556931.pdf). P. 13

(67) - Jordan MoL (2018). Syrian Refugee Unit Work Permit Progress Report December 2018, Report compiled by Syrian Refugee Unit at the Ministry of Labour. <https://data2.unhcr.org/en/documents/download/67760>

(68) - Ibid. Lockhart, D. (2019).

(69) - Ghazal, M. (2018). Jordan calls for revision of EU relaxed rules of origin agreement. Jordan times, march 13. Retrieved from <http://jordantimes.com/news/local/jordan-calls-revision-eu-relaxed-rules-originagreement>.



قطاعات: تصنيع الأغذية، والحرف اليدوية، والخياطة<sup>(70)</sup>. ومع ذلك، ظلت التعديلات سطحية من دون أن تمس المشكلات الهيكلية في سوق العمل الأردني التي أدت إلى تدني الأداء<sup>(71)</sup>.

---

(70) - Ibid. Jordan MoL (2018).

(71) - Grawert, E. (2019). The EU–Jordan compact a model for burden-sharing in refugee crises? policy brief, march, Bonn International Center for Conversion.



## وجهات نظر اللاجئين السوريين بشأن سوق العمل الأردني

على الرغم من اللوائح القانونية السابقة التي كانت لا تسمح بالعمل الرسمي للاجئين السوريين حتى عام 2016، كان كثير منهم يعملون في القطاع الخاص. في المخيمات، كانت فرص العمل محدودة أكثر، باستثناء الشركات الموزعة عشوائيًا في السوق (الأكشاك)، والوظائف في قطاعي الغذاء والنقل، والوظائف التطوعية في إطار برنامج النقد مقابل فرص العمل الذي توفره وكالات الأمم المتحدة والمنظمات غير الحكومية<sup>(72)</sup>. في حالة اللاجئين الحضريين، فقد اعتادوا العمل مؤقتًا في القطاع غير الرسمي.

تُظهر الدولة الأردنية نهجًا مرئيًا نسبيًا تجاه عمل السوريين. ويُعتقد أن قاعدة اعتقال السوريين الذين لا يحملون وثائق وإعادتهم إلى المخيم هي على الورق فحسب، ولم تطبق بصرامة حتى الأعوام الأخيرة<sup>(73)</sup>. ومع ذلك، وفقًا لمنظمات حقوق الإنسان، منذ عام 2014 وبخاصة في عامي 2016 و2017، اكتسب الأردن سمعة سيئة بسبب ترحيل اللاجئين السوريين من دون تفسير أو فرصة للطعن في القرار<sup>(74)</sup>. لذلك، فإن العمل من دون تصريحات يضع اللاجئين في موقف ضعيف، لأنه يحتوي على أخطار الاعتقال أو إعادة التوطين أو الإعادة إلى المخيمات أو الترحيل.

بسبب الطابع غير الرسمي المزدوج لبعض السوريين -عدم تسجيلهم بصفتهم لاجئين والعمل في وظائف غير رسمية- فإن الوصول إلى الإحصاءات الدقيقة بشأن عدد السوريين الذين يعملون في الواقع مهمة صعبة للغاية بالنسبة إلى الباحثين. وفقًا لستيف وهيلساند Stave and Hillesund، فإن ما يقرب من 51 في المئة من الرجال السوريين المقيمين خارج مخيمات اللاجئين يشاركون في القوى العاملة الأردنية. وما يقرب من 90 في المئة من هؤلاء السوريين العاملين كانوا يعملون في الاقتصاد غير الرسمي<sup>(75)</sup>. بالنسبة إلى المرحلة نفسها، أشار تقرير مسحي لمنظمة (كير) CARE إلى أن 78 في المئة من السوريين لا يعملون (أي 22 في المئة فقط يعملون)، مقارنة بـ 65 في المئة من الأردنيين -منذ عام 2016<sup>(76)</sup>. 10 في المئة فقط من السوريين العاملين لديهم تصريحات عمل تستمر حتى عام 2015<sup>(77)</sup>. ولا توجد إحصاءات متاحة تقريبًا عن عدد

(72) - Ibid. Kattaa, M. (2016). P. 74

(73) - اتصال شخصي مع نائب مدير الأمن المتقاعد في مخيم للاجئين، إربد / 4 شباط / فبراير 2018

(74) - HRW (2017). "I have no idea why they sent us Back" Jordanian deportations and expulsions of Syrian refugees. Human Rights Watch, October  
[https://www.hrw.org/sites/default/files/report\\_pdf/jordan1017\\_web.pdf](https://www.hrw.org/sites/default/files/report_pdf/jordan1017_web.pdf)

(75) - Ibid. Stave, S. E. and Hillesund, S. (2015). P. 5

(76) - Care Report. (2017). Factsheet care Jordan – Syrian refugee, other minority refugee, and Jordanian host households survey results in brief. June.  
<https://www.care.at/wp-content/uploads/2017/06/2017-CAREJordan-Syrian-refugees-Fact-Sheet-final-web-15062017.pdf>. P. 2

(77) - Lenner, K. (2015). Alternative voices on the Syrian refugee crisis in Jordan: An interview collection. RLS Regional Office Palestine. P. 12, & Errighi, L., & Griesse, J. (2016). The Syrian refugee crisis: Labour market implications in

العاملات، على الرغم من أنه كان معروفاً أن المرأة السورية تعمل في وظائف بدوام جزئي وبدوام كامل<sup>(78)</sup>.

بعد اتفاق الأردن عام 2016، حصل اللاجئون في المناطق الحضرية واللاجئون في المخيمات على حق قانوني في العمل. قُدمت الإجراءات البيروقراطية، مثل الحصول على تصاريحات، على أنها أصبحت أسهل. وصار يُسمح للاجئين المخيم بالعمل خارج المخيم بشرط الحصول على إذن قانوني بالمغادرة. ثم إن إصدار تصاريحات العمل يوفر إحصاءات أكثر واقعية بشأن توظيف اللاجئين، على الأقل في ما يتعلق بالمشاركة في سوق العمل الرسمي. نتيجة للاتجاه المتزايد الذي بدأ في نيسان/أبريل 2016 بفترة السماح، حصل حوالي 38 ألف سوري على تصاريحات عمل سارية حتى نهاية عام 2017<sup>(79)</sup>. ومن كانون الثاني/يناير 2016 إلى نيسان/أبريل 2019، أُصدر 142,520 تصريحاً، كان كثير منها تجديداً لتصاريحات انتهت مدتها أو بسبب تغيير مكان العمل أكثر من كونها تصاريحات تصدر لأول مرة<sup>(80)</sup>. ومع ذلك، ظل عدد المتقدمين للحصول على تصاريحات أقل من المتوقع بسبب نقص فرص العمل المتاحة، والخوف من فقدان المساعدة أو فرصة إعادة التوطين، وارتفاع تكاليف التصاريحات، ورفض أصحاب العمل دفع التكاليف اللازمة<sup>(81)</sup>. نتيجة لذلك، فإن عدد اللاجئين السوريين الذين يعملون من دون تصريح أعلى كثيراً من أولئك الذين حصلوا عليه. ثم إن الحق القانوني في العمل لا يلغي بالضرورة مخاوف اللاجئين السوريين بشأن التواصل مع المسؤولين الرسميين<sup>(82)</sup>.

تعد مطابقة مؤهلات اللاجئين ومهاراتهم مع احتياجات سوق العمل الأردني بعداً مهماً لقابلية توظيف اللاجئين. وأصبح هذا البعد أكثر أهمية مع الميثاق الذي يربط توظيف اللاجئين بالتصدير من 18 منطقة صناعية. في هذه السلسلة، يحتاج الأردن إلى عمال مؤهلين للصناعة التحويلية التي يشغلها مهاجرون مصريون وجنوب آسيويين منذ أعوام. بعد عام 2016، وُظفَ بعض اللاجئين السوريين المقيمين في مخيمات اللاجئين في مصانع النسيج في المناطق الصناعية القريبة<sup>(83)</sup>. سهّلت عملية التوظيف عن طريق الدعم المستهدف السابق للجمعيات التي توفر التدريب المهني للمرأة في المخيمات. وشرحت إحدى هؤلاء النساء العاملات عملية التوظيف على النحو الآتي: اتبعتُ دورة خياطة مع منظمة الإغاثة والتنمية الدولية. بعد مدة تلقيت مكالمة هاتفية من صديقتي وسألتني إن كنت قادرة على العمل الآن. أخبرتها أنني أحب العمل. أخبرتني بوجود وظيفة خياطة خارج المخيم فوافقتُ. بعدها اتصل بي مكتب منظمة الإغاثة والتنمية الدولية في الوحدة العاشرة في المخيم لإجراء مقابلة في مصنع خياطة خارج المخيم. كنت أول شخص جرت مقابلته،

Jordan and Lebanon, European Economy Discussion Papers 029. In European Commission Directorate-General for Economic and Financial Affairs. Luxembourg: Publications Office of the European Union.

(78) - اتصال شخصي مع ممثل عن المنظمات غير الحكومية الدولية التي تتخذ من لندن مقراً لها والتي تنفذ مشروعات إنسانية في الأردن ولبنان، مقابلة عبر الإنترنت / 30 كانون الثاني/يناير 2018

(79) - FactSheet (2017). Jordan Fact Sheet. February. <http://data.unhcr.org/syrianrefugees/country.php?id=107>.

(80) - Jordan MoL (2018). Syrian Refugee Unit Work Permit Progress Report December 2018, Report compiled by Syrian Refugee Unit at the Ministry of Labour. <https://data2.unhcr.org/en/documents/download/67760>

(81) - Ibid. Kattaa, M. (2016). P. 76, & Care Report. (2017). P. 2

(82) - اتصال شخصي مع ممثل عن المنظمات غير الحكومية الدولية التي تتخذ من لندن مقراً لها والتي تنفذ مشروعات إنسانية في الأردن ولبنان، مقابلة عبر الإنترنت / 30 كانون الثاني/يناير 2018

(83) - اتصال شخصي مع امرأة سورية تعمل في الأردن، 2 نيسان/أبريل 2018

وحصلت على شهادة من هيئة الأمم المتحدة للمرأة، ومن منظمة الإغاثة والتنمية الدولية، ومن مشروع عبد الله مبارك أيضًا. لذلك وقعوا العقد معي على الفور<sup>(84)</sup>.

ذكرت نساء سوريات جرت مقابلتهن في المخيم أنهن تمكن من العمل في مثل هذه الوظائف في مصانع النسيج فحسب مدة قصيرة لم تتجاوز أشهر قليلة، على الرغم من أنهن حصلن على عقود عمل وتصريح عمل واستمارات ضرورية لمغادرة المخيم رسميًا. بعد ذلك، تركن الوظيفة بسبب ساعات العمل الطويلة، والتنقل اليومي الطويل من المخيم إلى المصانع، ومسؤوليات رعاية الأطفال (أو الحمل)، وغيرها من الصعوبات مثل عدم التعود على العمل<sup>(85)</sup>. تعد الحاجات الاقتصادية المتنامية الدافع الرئيس لتوظيف النساء على الرغم من أنهن ذكرن أنهن لم يكن يعملن في سورية قبل الهجرة إلى الأردن. في سياق البلد المضيف، أدى عدم كفاية دخل أزواجهن وفقدان الدعم الأسري الاجتماعي الذي كن يتمتعن به في سورية إلى ضرورة مساهمتهم في تأمين دخل الأسرة<sup>(86)</sup>. حكّت إحدى النساء عملت مدة ثلاث أشهر ونصف في مصانع النسيج عن التحديات التي واجهتها خلال تجربتها العملية: كان العمل مع الرجال أول التحديات التي واجهتها، إذ لم أكن معتادة على هذا من قبل، فضلًا عن الوقت الطويل الذي نحتاج إليه للوصول إلى مكان العمل. كنت أستيقظ حوالي الساعة الخامسة صباحًا، ثم أصلي وأغادر للعمل في الساعة 6 صباحًا. كان علينا السير ساعة كاملة للوصول إلى باب المخيم لأن الحافلات كانت تنقل العمال من باب المخيم. [تغير هذا الأمر أخيرًا]. بدأنا العمل في الساعة 7 صباحًا، وكنا نعود في الساعة 4 مساءً. كان لدينا استراحة مدة نصف ساعة فقط. نصف ساعة لم تكن كافية. لم يقدموا أي شيء لتناول طعام الغداء أو الإفطار. كان الراتب (205) دنانير أردنية فقط<sup>(87)</sup>.

التحدي الآخر الذي يواجه العمال اللاجئين هو معاملة المديرين والمواقف السلبية للسكان المحليين. وأشار السوريون الذين قابلناهم إلى كيفية اتهامهم: كانوا يقولون «أنتم -السوريين- سبب زيادة بطالة الأردنيين». و«أنتم -السوريين- سرقتم فرص عمل الأردنيين. ويضيفون أن «هذه الوظائف كان يجب أن تكون للأردنيين لا للسوريين»<sup>(88)</sup>.

بالنسبة إلى النساء، يبدو أن الضغوط العائلية والاجتماعية من اللاجئين السوريين الآخرين في المخيم، لا سيما في ما يتعلق بقضايا رعاية الأطفال، تشكل عائقًا إضافيًا أمام العمل طويل الأمد<sup>(89)</sup>. بالنسبة إلى اللاجئين في المناطق الحضرية، يضاف نقص دعم التوظيف، وكون العقود والوظائف مؤقتة، وانخفاض الأجور إلى قائمة المشكلات الطويلة<sup>(90)</sup>.

(84) - اتصال شخصي مع امرأة سورية تعمل في الأردن. 25 نيسان/ أبريل 2018

(85) - اتصال شخصي مع امرأتين سورييتين تعملان في الأردن، 25 نيسان/ أبريل 2018

(86) - اتصال شخصي مع امرأة سورية تعمل في الأردن، 25 نيسان/ أبريل 2018

(87) - المصدر السابق، اتصال.

(88) - اتصال شخصي مع امرأة سورية تعمل في الأردن. 2 نيسان/ أبريل 2018

(89) - اتصال شخصي مع امرأتين سورييتين تعملان في الأردن، 25 نيسان/ أبريل 2018

(90) - اتصال شخصي مع امرأة سورية تعمل في الأردن، 2 أيار/ مايو 2018

على الرغم من هذه التحديات كلها، فإن التوظيف يفيد اللاجئين العاملين في تحسين «وضعهم الاقتصادي» مثل سداد بعض الديون<sup>(91)</sup>، وضمان «اعتمادهم على أنفسهم»، وجعلهم «أكثر ثقة بالنفس»، وتوفير فرص التنشئة الاجتماعية وأماكن الاندماج<sup>(92)</sup>. توضح امرأة سورية تعمل مدربة في منظمة غير حكومية هذه الفوائد من خلال تغطية أبعاد عدة: العمل عمومًا هو المصدر المهم للحصول على مورد مالي لعيش حياة كريمة، من دون طلب المساعدة من أشخاص آخرين، ومن دون الحاجة إلى الذهاب إلى المنظمات غير الحكومية أو الجمعيات الخيرية حيث قد نتعرض للإهانة. لذلك، فإن العمل بالنسبة إلينا هو جزء من كرامتنا، حتى لو كان مقابل معدلات أجور منخفضة. سنقبل العمل وسنفتنم أي فرصة عمل في أي مجال، الأهم ألا تطلب من الآخرين. هذا يعطيني الراحة، لأنني ما زلت أشعر بالكبرياء<sup>(93)</sup>.

---

(91) - المصدر السابق.

(92) - المصدر السابق.

(93) - المصدر السابق.

## وجهات نظر المجتمع الأردني المضيف

يرتبط اندماج اللاجئين في سوق العمل أيضاً بوجهات نظر المجتمعات المضيفة، لأن هؤلاء هم أرباب العمل والجيران ومصممو السياسات ومنفذوها. في الواقع، كان هناك تصور أردني إيجابي مشترك بخصوص المؤهلات العالية للسوريين، لا سيما في مجال الحرف. في أثناء المقابلات التي أجريناها، لوحظ في كثير من الأحيان أن السوريين «عمال ماهرون»<sup>(94)</sup>، يجب أن تتاح لهم فرصة الوصول إلى سبل العيش في ظل بعض الظروف من دون تعريض المواطنين الأردنيين للخطر<sup>(95)</sup>. عبّر خبير أردني في شؤون الهجرة قابلناه عن أفكار مماثلة: يُنظر إلى السوريين بوصفهم فرصة للأردن، ومن المعروف أن لديهم كثيراً من المهارات التي لا توجد بين الأردنيين، إنهم يحبون العمل، وهم ملتزمون جداً. من ناحية أخرى، من المعروف أن الأردنيين عمال سيئون، حتى قبل الاتفاق، كان السوريون يعملون بشكل جيد للغاية في القطاع غير الرسم<sup>(96)</sup>.

عكست تعليقات مدير منظمة خيرية أردنية كيفية ارتباط الاندماج بالتوظيف: «السوريون مندمجون جيداً في المجتمع الأردني، حتى أكثر مما كان مطلوباً. يتمثل الدليل الأول على هذا الاندماج في حقيقة أن اللاجئين يعملون في مجالات مختلفة مثل المخازن والمطاعم ومحلات السوبر ماركت والمناطق الصناعية والمزارع»<sup>(97)</sup>.

وعلى الرغم من أن السوريين مؤهلون تأهيلاً جيداً ويشغلهم أرباب عمل أردنيين، يشكو كثير من الأردنيين من أن توظيف السوريين يضع العمال المحليين في موقف ضعيف. شرح أحد ضباط الأمن المتقاعدين وجهة نظره من خلال اقتراح حل خاص: أعتقد أن اللاجئ إنسان، وإذا كان يعيش في مناطق حضرية، فهو بحاجة إلى إطعام أطفاله، وأعتقد أن على ذلك أن يحدث في الواقع عن طريق توفير المصانع أو المطاعم ووظائف لكل من السوريين والأردنيين على قدم المساواة. لكن في الوقت الحالي، في بعض المطاعم، فإن العاملين جميعهم سوريون، ولا يوجد عامل أردني. هذا ما يحدث الآن، لا بد من التفكير في العمال الأردنيين أيضاً<sup>(98)</sup>.

تكمن المعضلة في أن مشاركة اللاجئين في سوق العمل تبدو طريقتاً للاندماج المحلي وعبئاً عليه. عبّر مندوب سوري لمنظمة غير حكومية دولية عن هذه المعضلة وتفاعلها مع الخطاب الرسمي بشكل جيد للغاية عندما سألنا عن أهم المعوقات أمام اندماج السوريين في الأردن قال: أعتقد أن لدى السوريين والأردنيين تاريخاً من العلاقات ويتشاركون اللغة والدين نفسيهما ما يسهل الاندماج، ولكن هناك بعض المعوقات على سبيل المثال؛ يشعر الأردنيون أن السوريين يشكلون عبئاً خصوصاً من حيث العمل، لأن معدل البطالة مرتفع في الأردن، ويشعرون أحياناً أن السوريين يأخذون فرص عمل الأردنيين. لكن علينا أن نأخذ في الحسبان أنه لم

(94) - اتصال شخصي مع مندوب عن منظمة غير حكومية سورية تعمل في الأردن، إربد، 24 آذار/ مارس 2018

(95) - اتصال شخصي مع نائب مدير الأمن المتقاعد في مخيم للاجئين، إربد، 4 شباط/ فبراير 2018

(96) - اتصال شخصي مع نائب مدير الأمن المتقاعد في مخيم للاجئين، إربد، 4 شباط/ فبراير 2018؛ واتصال شخصي مع خبير هجرة من الأردن - عبر الإنترنت، 28 كانون الثاني/ يناير 2018

(97) - اتصال شخصي مع مندوب من الجمعية الخيرية الأردنية المحلية، إربد، 23 نيسان/ أبريل 2018

(98) - اتصال شخصي مع نائب مدير الأمن المتقاعد في مخيم للاجئين، إربد، 4 شباط/ فبراير 2018

يُسمح للسوريين بالعمل في الأردن مدة طويلة. في الواقع، تؤثر خطابات السياسيين على الاندماج أيضًا، لأنه عندما تقول الحكومة إن السوريين عبء، فإن الناس سيقولون الشيء نفسه ويشعرون به<sup>(99)</sup>.

من المعروف أن كثيرًا من الأردنيين، ومن ضمنهم صانعو السياسات، يشكون من استيعاب مجموعة سكانية جديدة عبر ذكر تجاربهم السابقة، بزعم أن هؤلاء القادمين الجدد يشكلون «عبئًا على البنية التحتية والاقتصاد»<sup>(100)</sup>. ذُكرت المنافسة المتصورة على الوظائف بوصفها مشكلة خطيرة من طرف الأردنيين جميعهم الذين قابلناهم تقريبًا. قد يتعلق هذا التصور بنتائج مسح الرأي العام الأردني التي تصنف البطالة والفقر وارتفاع الأسعار على أنها أكبر مشكلة تواجه الأردن ككل<sup>(101)</sup>. في ظل هذه الأوضاع، أصبح اللاجئون السوريون كبش فداء أساس لهذه المشكلات الاقتصادية<sup>(102)</sup> على وجه الخصوص، يعتقد كثير من الأردنيين أن أفقر شريحة من السكان الأردنيين أصبحت عاطلة عن العمل لأن القوى العاملة السورية الرخيصة أخذت وظائفها<sup>(103)</sup>.

من وجهة نظر أرباب العمل الأردنيين، فإن قبول السوريين العمل ساعات طويلة يبرغ بوصفه حافزًا لتوظيف السوريين على حساب العمال الأردنيين. وأوضح أحد المديرين المحليين يعمل في بلدية الزرقاء: يقبل اللاجئون العمل ساعات أطول، يصب هذا في مصلحة رجال الأعمال والناس في الشركات تبحث عن هذه المعايير. وهذا هو سبب ارتفاع معدلات البطالة والفقيرين الأردنيين كثيرًا في الزرقاء وعمان حيث يوجد السكان أغلبهم، أي ما يصل إلى 60-70 في المئة من سكان الأردن<sup>(104)</sup>.

على الرغم من أن الأردنيين يشعرون بأنهم أسوأ حالًا، أو أن فرص العمل تقلص بسبب السوريين، تقدم نتائج الدراسات الحديثة صورة مختلفة. يلاحظ كاريون Carrion أن المجتمعات الأردنية المضيفة لم تستفد من وجود اللاجئين فحسب، بل استفادت أيضًا من المساعدات الدولية التي أتت معهم<sup>(105)</sup>. ويوضح كل من فلاح وآخرون (2019) وهاريت (2018) (Hartnett) أن الأردنيين الذين يعيشون في مناطق ذات تركيز عالٍ من اللاجئين لم يكن لديهم نتائج أسوأ في سوق العمل من الأردنيين الذين تعرضوا بشكل أقل لتدفق اللاجئين. ومع ذلك، يُذكر أن ضغوط سوق العمل وتصريحات العمل للاجئين السوريين زادت، ما أدى إلى ضعف العمال المهاجرين المصريين<sup>(106)</sup>. يرى شاتي (2017) (Chatty) أن صانعي السياسة الأردنيين يدركون

(99) - المصدر السابق

(100) - Ibid. Lenner, K. (2016). P. 13

(101) - CSIR (2017). Survey of Jordanian Public Opinion, National Poll, Number 15, May 22-25. Available at: [https://www.iri.org/sites/default/files/2017-7-12\\_jordan\\_poll\\_slides.pdf](https://www.iri.org/sites/default/files/2017-7-12_jordan_poll_slides.pdf). Accessed 9 Aug 2018

(102) - Huser, H. (2016). Syrian refugee crisis and its impact on Jordan. In M. Beck, D. Jung, & P. Seeberg (Eds.), *The Levant in Turmoil: Syria, Palestine, and the Transformation of Middle Eastern Politics* (pp. 79–101). UK: Springer. P. 82

(103) - Ibid. Stave, S. E. and Hillesund, S. (2015). Pp. 5-6

(104) - اتصال شخصي مع مدير من البلدية يعمل في المشروعات الاجتماعية - عبر الإنترنت، 27 كانون الثاني/يناير 2018

(105) - Carrion, D. (2015). *Syrian refugees in Jordan: Confronting difficult truths*. London: Chatham House, The Royal Institute of International Affairs. P. 2

(106) - Fallah, B., Krafft, C., & Wahba, J. (2019). *The impact of refugees on employment and wages in Jordan*.

حقيقة أن السوريين يساهمون في الاقتصاد الأردني مساهمة أكبر مما يكتب في وسائل الإعلام ويجري تداوله في المجتمع ويؤطر السوريين بصفهم «عبئاً» على الاقتصاد الأردني.

على النقيض من الاقتباس المتعلق بالمنافسة، يُظهر تحليل ملاعب ووهبة (2018) (Wahba Malaeb and) أن اللاجئين يتنافسون بشكل أساسي مع المهاجرين الاقتصاديين وليس مع المواطنين الأردنيين. ويذكر أيضاً أن العمال السوريين قد حلوا إلى حد كبير محل العمال المهاجرين المصريين وجنوب الآسيويين وليس الأردنيين في قطاعات عدة (107). ونتيجة لذلك، يتعين على هؤلاء العمال المهاجرين العمل في ظل ظروف ساعات أطول وأجور أقل بسبب تدفق اللاجئين (108).

في حين إن حالات عمل السوريين ساعات طويلة كانت شائعة في سوق العمل غير الرسمي منذ البداية، يبدو أن مخاوف الأردنيين تفاقمت مع حق العمل القانوني الممنوح للسوريين، لأنه قد يعني زيادة أجور السوريين. ويُعتقد أن "هذا يزيد غضب الأردنيين". المنافسة أكثر حدة نسبياً في بعض القطاعات والمدن، كما يوضح فلاح وآخرون (2019) أن اللاجئين السوريين يتنافسون مع الأردنيين الأقل تعليماً في قطاعات معينة مثل البناء.

يتعلق البعد الآخر الذي أشير إليه بخصوص المنافسة «غير العادلة» في سوق العمل بتلقي اللاجئين المساعدات والعمل في وقت واحد، وهو ما يُعتقد أنه يضع الأردنيين الفقراء في موقف أكثر حرماناً. وتحديداً لهذه الادعاءات، تشير الدراسات الحالية إلى أن التوظيف يصبح بشكل متزايد الدخل الرئيس لكثير من الأسر السورية. أظهر مسح أجري في المدة بين 2010 و2017 عن الأوضاع المعيشية للسوريين في الأردن أن «51 في المئة من أسر اللاجئين السوريين جميعها تعتمد اعتماداً أساسياً على الدخل المحصل من العمل. وأفاد 26 في المئة عن دخل التحويلات فقط و 7 في المئة يعتمدون بشكل أساسي على التحويلات، و 13 في المئة من الأسر جميعها يجمع بين العمل والتحويلات، و 2 في المئة من الأسر جميعها تعتمد بشكل أساسي على مصادر دخل أخرى» (109).

القضية الخلافية الأخرى التي جاءت مع اتفاق الأردن هي قابلية السوريين للتوظيف في الأشغال العامة البلدية التي تمول عن طريق منح مجتمع المانحين. أعرب من قبلناهم من البلديات عن إحجامهم عن توظيف أي سوري في الوقت الحالي في البلدية. وقال أحد موظفي البلدية رفيعي المستوى إن «هذا القرار ما يزال قيد التفاوض في البلدية، ومن غير الواضح ما إذا كان سيجري تطبيقه في المستقبل» (110). أصبحت قضية توظيف السوريين نقطة توتر عندما تمول المنظمات غير الحكومية الدولية البلديات من أجل مشروع

Journal of Development Economics, 139, 203–216. & Hartnett, A. S. (2018). The effect of refugee integration on migrant labor in Jordan. *Review of Middle East Studies*, 52(2), 263–282.

(107) - Mayer, R. (2016). The right to no longer be a Refugee: The Legal Empowerment of Syrian Refugees in Jordan, Columbia University Academic Commons. <https://doi.org/10.7916/D8VT1SM1>.

(108) - Malaeb, B., & Wahba, J. (2018). Impact of refugees on immigrants' labor market outcomes. In *Economic Research Forum Working Paper Series No (Vol. 1194)*.

(109) - Tiltne, A. A., H. Zhang and J. Pedersen (2019). The Living Conditions of Syrian Refugees in Jordan." FAFO Report. P. 8

(110) - اتصال شخصي مع مهندس ومدير مشروع في بلدية إربد، إربد، الأردن، 4 شباط/فبراير 2018



معين، تطالب بعض المنظمات غير الحكومية الدولية البلديات بتوظيف سوريين في المشروعات التي توفرها لهم. لكن المديرين الأردنيين في البلدية وجدوا أن هذه الظروف غير عادلة. وقال الموظف نفسه: «كنا نأمل في توظيف مزيد من الأردنيين، بالتأكيد لأننا نقدم للسوريين الخدمات والعمل، وفي هذه الحالة يجب تخصيص مزيد من فرص العمل للمواطنين من المجتمع المضيف»<sup>(111)</sup>.

## خاتمة

يعد وصول اللاجئين إلى سوق العمل سمة أساس في الاندماج المحلي، ومع ذلك تميل الحكومات المستقبلية في الجنوب العالمي إلى وضع قيود على التوظيف القانوني للاجئين، على الرغم من أنها لا تضع بالضرورة قيوداً صارمة على عمل اللاجئين الحضريين في القطاعات غير الرسمية.

درست هذه الورقة اندماج اللاجئين السوريين في سوق العمل الأردني، وقد ركزت على القضية بطريقة تحديد وجهات نظر متباينة بخصوص اندماج اللاجئين في سوق العمل: اللوائح القانونية للدولة الأردنية، وتدخل المانحين، والمشاركة الفعلية للسوريين في سوق العمل الأردني الرسمي وغير الرسمي، ومخاوف الأردنيين وردات أفعالهم. للنظر في أهمية كل منظور أو وجهة نظر، يعد الأردن حالة تمثيلية على الأقل لثلاثة أسباب: فهو تاريخياً وحتى الآن أحد البلدان الرئيسة المضيضة للاجئين، وتعد عمالة اللاجئين قضية حساسة بالنسبة إلى البلد، لكن كثيراً من اللاجئين يعملون في القطاع غير الرسمي الخاص على الرغم من ظروفه القاسية. علاوة على ذلك، يعد الأردن من الدول الريعية من اللاجئين لأنه يستغل وضعه بوصفه دولة مضيضة، ويستغل سياسة اللاجئين أيضاً بصفته آليات أساسية للبحث عن الريع الدولي، لا سيما لجذب الموارد المالية. وأحدث مثال على المفاوضات الدولية بخصوص اللاجئين هو ميثاق الأردن. بينما عدت الدولة الأردنية والمانحون الميثاق حلاً مثالياً واتفاقاً مثيراً، فإن المجتمعات المضيضة تنظر إليه بوصفه لائحة لا تفيد المواطنين الأردنيين حقاً بسبب خلق ظروف غير قابلة للتطبيق، وتعامل السوريون معه (الميثاق) بوصفه اتفاقية غير مفيدة لأنه لا يغطي احتياجات الوصول إلى سوق العمل جميعها وحقوق العمل.

في ما يأتي بعض الدروس المستفادة من حالة الأردن، الأول، قد لا تولد تدخلات الجهات المانحة، مثل الميثاق، التأثيرات المرجوة إذا لم تأخذ خصائص سوق العمل في الحسبان. جسد الأردن التحدي المتمثل في إضفاء الطابع الرسمي على توظيف اللاجئين في سياقات يبدو فيها أن قوى السوق الأخرى جميعها تشجع على العمل غير الرسمي<sup>(112)</sup>. الثاني، كما نوقش في الأدبيات المتزايدة لسياسة حوكمة اللاجئين، زادت الاستجابات الدولية لهجرة اللاجئين السوريين التي تستند أساساً إلى الحماية في منطقة الأصل (القريبة من البلد)، من نفوذ البلدان المضيضة للاجئين في القسم الجنوبي من الكرة الأرضية. على سبيل المثال، استخدمت الأردن وتركيا بشكل حازم استضافة اللاجئين بوصفها فرصة للتفاوض مع المؤسسات الدولية والدول المانحة، وعرضت التخفيف من «الأزمة» أو توفير الحماية المؤقتة مقابل تعويضات سياسية و/أو نقدية. واتبع لبنان نمطاً مشابهاً، لكنه تخلف عن البلدين الآخرين، فقلل من مطالب المانحين وحصل على مساعدات مالية أقل. كان منح تصريحات العمل لعدد محدود من اللاجئين السوريين أو إدخال بعض آليات الاندماج المحلية، لا سيما حصول اللاجئين على التعليم والصحة، على قائمة التفاوض التي طلبتها الدول المانحة. الثالث، يبدو أنه ينبغي إعطاء أصحاب المصلحة جميعهم -الدولة المضيضة واللاجئين والمجتمع المحلي والمانحين الدوليين- صوتاً ليكونوا قادرين على إيجاد برامج أكثر فائدة وأقل تكلفة من أجل الاندماج الاقتصادي المستدام والكرام للاجئين. قد تنعكس المقاربة القائمة على الحقوق ومقاربة الرفاهية بشكل أكبر على السياسات التي تتناول توظيف اللاجئين بدلاً من مقاربة السياسة النيوليبرالية الحالية للدول المضيضة ومقاربة الحماية في منطقة الأصل التي يتبناها المانحون ونظام اللاجئين الدولي.

(112) - Ibid. Lockhart, D. (2019).

مركز حرمون للدراسات المعاصرة هو مؤسسة بحثية ثقافية تُعنى بشكل رئيس بإنتاج الدراسات والبحوث المتعلقة بالمنطقة العربية، خصوصًا الواقع السوري، وتهتمّ بالتنمية الاجتماعية والثقافية، والتطوير الإعلامي وتعزيز أداء المجتمع المدني، واستنهاض وتمكين الطاقات البشرية السورية، ونشر الوعي الديمقراطي، وتعميم قيم الحوار واحترام حقوق الإنسان.

أبحاث سياسية



أبحاث اجتماعية



أبحاث اقتصادية



ترجمات



أبحاث قانونية



[www.harmoon.org](http://www.harmoon.org)

مركز حرمون للدراسات المعاصرة

Harmoon Center for Contemporary Studies

Harmoon Arařtırmalar Merkezi

Doha, Qatar Tel. (+974) 44 885 996 PO.Box 22663

Istanbul, Turkey Tel. +90 (212) 813 32 17 PO.Box 34055

Tel. +90 (212) 524 04 05