جدول المحتويات

مقدمة 2

1: لمحة عامة عن الاقتصاد الأردني 4

2: تأثيرات استضافة اللاجئين السوريين على الاقتصاد والأمن 15

3: صياغة الاستراتيجيات الجديدة في حالات الاستضافة الممتدة 24

الملحق 1: تحديد التكاليف والمنافع المباشرة وغير المباشرة لاستضافة اللاجئين السوريين في الأردن 32

الملحق 2: الدراسة التفصيلية للتكاليف والمنافع المباشرة وغير المباشرة 34

الملحق 3: القياس الكمي للتكاليف والمنافع المباشرة وغير المباشرة 42

تم نشر هذه الورقة من قبل معهد غرب آسيا و شمال أفريقيا (WANA) ، بالتعاون مع البروفيسورSir Paul Collier (قسم Bravatnik للحكم، جامعة أكسفورد)، و البروفيسور Alexander Betts (مديرمركز دراسات اللاجئين في جامعة أكسفورد) . و يعود الفضل الكبير لهم بالأفكار التي تستند اليها هذه الورقة.

مقدمة

يشكل النزاع الدائر في سوريا تحدي إنسانيا مباشرا والأكثر تعقيدا على منطقة غرب أسيا –شمال إفريقيا (وانا). يقدر عدد السوريين النازحين قسرا بأكثر من نصف مليون شخص مع هروب الملايين عبر حدود الدول المجاورة. وهناك أكثر من 1.7 مليون سوري مسجل حاليا في تركيا، في حين أصبح لبنان البلد الأول في العالم من حيث نسبة اللاجئين إلى عدد السكان، يتلوه الأردن بمعدلات متقاربة. ويوجد أكثر من 249.000 لاجئ سوري في إقليم كردستان في العراق إضافة إلى أكثر من 134.000 في مصر مما يمثل واحدا من التحديات التي التي لا تحصى في هذه البلاد [1]. ويشكل نطاق النزوح الآخذ في الازدياد و الأزمة السورية المتفاقمة مع الزمن صعوبة على قدرة الدول المضيفة والجهات الدولية الفاعلة على حد سواء على الاستجابة بشكل فعال. ويمثل الأردن، والذي يمتاز بتاريخ طويل من استضافة اللاجئين، نقطة بداية آنية للبدء بفهم بعض هذه التأثيرات بتفصيل أكثر ومن أجل تصور تدابير سياسات أكثر فعالية.

وأدى الأردن دور المضيف لعدد كبير من النازحين مرات عديدة، كما يتضح من خلال تركيبته الديموغرافية المعاصرة. فقد غادر الشركس والشيشان والأرمن منطقة القوقاز أواخر القرن التاسع عشر والعشرين واستقروا في الولاية العثمانية التي أصبحت جزءا من إمارة شرق الأردن عام 1921 [2]. وفرَّ الفلسطينيون إلى الأردن بعد الحرب العربية الإسرائيلية عام 1948، وحرب تموز عام 1967، ثم فروا مجددا من الكويت بعد حرب الخليج الثانية عام 1991. وأدت ذات الحرب إلى تدفق هائل للمواطنين العراقيين إلى الأردن كلاجئين، وتبعتهم اعداد إضافية بلغت عدة مئات من الآلاف بعد العنف الطائفي بين عامي 2006-2007. ويعد السوريون أكثر مجتمعات اللاجئين وضوحا في المملكة، فهناك ما يقارب 630.000 سوري مسجلين لدى المفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين في الأردن[3]. وتقدر وزارة التخطيط والتعاون الدولي أن العدد الإجمالي للسوريين في المملكة يقارب 1.4 مليون[4]. وقد أنشأت الحكومة مخيمات للاجئين في الزعتري والأزرق والزرقاء، والتي تضم حوالي 83.000، 18.000، 5.700 لاجئ على التوالي[5]. إلا أن غالبية السوريين (حوالي 84%) يقيمون في المجتمعات المحلية المضيفة: حوالي 175.000 في عمان، 143.000 في إربد و158.000 في المفرق[6]. وهذا الوضع يعني أن نسبة اللاجئ-المواطن في المملكة هي من الأعلى في العالم. ويوضح تاريخ استضافة اللاجئين في الأردن المنهج التقليدي الذي تتم من خلاله ادارة أزمة اللاجئين حول العالم: توفر الدول المضيفة، بأغلبية ساحقة فيما يسمى "الجنوب العالمي"، مساحة من الحماية بينما يتحمل المجتمع الدولي تكاليف استضافة اللاجئين. وهناك عيب خطير مع هذا النموذج، ألا وهو: في حين أن وجود القاعدة القطعية تنص بعدم الإعادة القسرية للاجئين حيث تلزم الدول المضيفة بعدم اعادتهم إلى المناطق التي يخشون من وجود تهديد حقيقي بتعرضهم للاضطهاد فيها، فليس

---

[1] المفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين وآخرون، 3RP التقرير المرحلي الإقليمي (2015) < http://reliefweb.int/report/syrian-arab-republic/3rp-regional-progress-report-june-2015> في 28 تموز 2015.

[2] دبليو ال أوشينوالد، "ولاية سوريا، 1901-1914: إعادة دراسة الوثائق الدبلوماسية باعتبارها من المصادر"(1968)، مجلة الشرق الأوسط، المجلد. 22 (1)، ص. 73-87.

[3] المفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، اللاجئين السوريين. التحديثات الإقليمية المشتركة بين الوكالات 25 نيسان 2015.

[4] وزارة التخطيط والتعاون الدولي، خطة استجابة الأردن للأزمة السورية 2015، تقرير منصة الاستجابة في الأردن (2014).

[5] في حين تم استيعاب الموجات الأولية من اللاجئين السوريين في المجتمعات، شهد شهر آب 2012 أدت الزيادة المطردة في الأرقام، ونقص المساكن المتاحة والضغوط التي نشأت على الخدمات العامة إلى تغيير سياسة الحكومة حيث وجهت الوافدين الجدد إلى المخيمات.

[6] المفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، الاستجابة الإقليمية للاجئين السوريين، بوابة تبادل المعلومات بين الوكالات (2015)، http://data.unhcr.org/syrianrefugees/country.php?id=107 في 3 حزيران 2015

هناك ما يعادل ذلك من عبء المسؤولية على المجتمع الدولي في إطار عمليات تقاسم الأعباء. وعندما تصبح الأزمة أزمة ممتدة، فإن الدول المضيفة ووكالات الإغاثة الإنسانية تواجه بشكل روتيني الوضع الصعب المتمثل في الاضطرار إلى مواصلة دعم مجتمع من النازحين لكن في سياق تضاؤل مساهمات الجهات المانحة. ويشهد الأردن هذه الديناميكية في الوقت الحاضر. تلقت خطة استجابة الأردن الخاصة بالحكومة حوالي 34% من تمويلها اللازم،[7] بينما تعاني المفوضية أيضا من نقص واضح حيث تلقت مبلغ 58 مليون دولار، أو 20%، من مطالبتها لعام 2015 البالغة 289 مليون دولار [8] وعلى حد سواء، اضطر برنامج الغذاء العالمي إلى تخفيض مستوى خدماته في شهر نيسان وذلك بإخراج 34.000 لاجئ من برنامج قسائم الغذاء وواصل المعاناة مع حالة مزمنة من عدم اليقين حول طول بقاء تمويله.
ومما يزيد من تفاقم هذا الاختلال بين الحماية وتقاسم الأعباء حقيقة أنه في معظم الدول المضيفة في جنوب الكرة الأرضية، توجد قيود على قدرة اللاجئين على دخول سوق العمل، باستثناء حالات خاصة جدا. ويعتمد اللاجئون في الغالب على مدخراتهم والمساعدات التي يتلقونها من وكالات الإغاثة الإنسانية. ومع نضوب هذه الموارد، قد يلجئ عدد أكبر من اللاجئين إلى القطاع غير الرسمي، حيث يصبحون عرضة للاستغلال، وظروف العمل غير الآمنة وغير ذلك من المخاطر. كما أن نمو القطاع غير الرسمي يؤدي إلى تأثيرات سلبية على النمو الاقتصادي للدولة المضيفة، من خلال تقويض القاعدة الضريبية، وتشويه الانفاق والإخلال بسيادة القانون. ويغذي هذا الوضع حالة تصور اللاجئين على أنهم عبء أساسي على الدول المضيفة. وفي إطار التعرف على هذه العوامل، سعى معهد غرب آسيا وشمال افريقيا "وانا" لإعادة تأطير المشكلة واقتراح أساليب جديدة، وأكثر ابتكارا لإدارة شؤون اللاجئين.

على سبيل المثال، كيف يمكن إعادة تصور وجود عدد كبير من اللاجئين ليصبح بمثابة فرصة حقيقية للدولة المضيفة؟ ما هو النطاق المتاح لزيادة إدماج اللاجئين في التنمية الاقتصادية للدول المضيفة بشكل يؤدي أيضا إلى فوائد ملموسة للاجئين أنفسهم؟ هل من الممكن تسخير المهارات والخبرات التي يمتلكها اللاجئون على نطاق أوسع لإحداث التغيير التحولي وجها لوجه مع أهداف التنمية الاقتصادية الكلية للدولة المضيفة؟

في الفصول الثلاثة التالية، سنقدم لمحة عامة عن الاقتصاد الأردني وتحليلا لتأثيرات اللاجئين السوريين على الأردن، ومقترحات من أجل وضع تصورات لأساليب جديدة للتعامل مع أزمة اللاجئين الممتدة.

[7] وزارة التخطيط والتعاون الدولي، تحديث تمويل خطة استجابة الأردن 2015 (2015).
[8] البيانات الداخلية للمفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين؛ البريد الإلكتروني من اتش. داوبلكور إلى أس. توماس، 22 حزيران 2015.

1: لمحة عامة عن الاقتصاد الأردني

يعتبر الأردن من البلدان ذات الاقتصاد فوق المتوسط ويبلغ عدد سكانه 6.5 مليون نسمة وتبلغ نسبة الناتج المحلي الإجمالي 5.214 دولار أمريكي حسب احصائيات عام 2013[9]. ويقع الاقتصاد الأردني ضمن أصغر الاقتصادات في الشرق الأوسط مما يعني أن عليه الاعتماد على موارد محدودة للدخل. ومما يعني ايضا عدم كفاية موارد المياه، والنفط، وغيرها من الموارد الطبيعية. وبالتالي فأن الأردن اعتمد بشكل تقليدي على المساعدات الخارجية، والدين العام، والحوالات المالية من الخارج وكذلك فقد أصبح يعتمد مؤخرا على الاستثمار الأجنبي المباشر لدعم وضعه المالي وتوليد نشاط اقتصادي منتج. وأدى هذا الاعتماد على ما يعرف باسم "الريع الخارجي" إلى قول بعض الاقتصاديين أن الاقتصاد الأردني موجه نحو الريع أكثر من النمو. ويعني شح
الموارد، والاعتماد الناتج عن ذلك على الاستيراد، أن الاقتصاد يتشكل بناءا على الأحداث الخارجية المحيطة به.
واستجابة لذلك، وتحت رعاية جلالة الملك حسين رحمه الله، بدأت الحكومة إصلاحات دؤوبة تحررية هدفت إلى معالجة الثغرات الاقتصادية بداية التسعينيات، وما زالت بعض تلك الإصلاحات مستمرة حتى يومنا هذا. وقد بدأت تلك الجهود بسلسة من التعديلات الهيكلية لفتح قطاعات استراتيجية امام المستثمرين من القطاع الخاص والابتعاد عن الموروث الريعي الأردني. وكحال العديد من نظيراتها من الحكومات العربية، كانت الحكومة وبشكل تقليدي مصدرا مركزيا للوظائف، والرعاية الاجتماعية، والدعم للسلع الاستهلاكية الأساسية. وعلى كل، فقد أدى الركود الذي سيطر على قطاع النفط والعجز الهائل في الموازنة في أعقاب فترة أواخر التسعينيات الزخم لإجراء خفض ملحوظ للإنفاق الاجتماعي والدعم للسلع الاستهلاكية، وانفتاح المؤسسات المملوكة للدولة على الاستثمار الخاص. وخلقت الإصلاحات الاقتصادية في الأردن فرص أعمال لم يكن من الممكن تحقيقها سابقا في البلاد، حيث شهدت البلاد نية جدية للقفز بعيدا عن النموذج الريعي والدخول إلى مستقبل أكثر انتاجية، وأكثر قابلية للاستمرارية . وقد وضعت هذه الخطوات الأردن في المقدمة من حيث الكثير من المؤشرات بما فيها رأس المال البشري، والسياسات الصديقة للسوق، والابتكار. وتشكل نقاط القوة هذه جانبا مهما من الروح الصديقة للتنمية والتي تعكس دفعة نحو الاقتصاد القائم على المعرفة. أدى مزيج من العوامل بما فيها الدورات المتكررة من التباطؤ الاقتصادي، ومعدلات الفقر المرتفعة، والقطاع العام المترهل إلى عدم اكتمال مشروع تحرير الاقتصاد الأردني. وأدت الحقائق الاقتصادية كالاعتماد المزمن على المساعدات والتحويلات الخارجية، والعرضة للصدمات الخارجية، وكبر حجم الاقتصاد غير الرسمي والدين العام الهائل إلى جعل تدخل الحكومة أمرا ضروريا مما نتج عنه تعقيد الجهود الرامية إلى انسحابها من دورها كمحرك رئيسي للنتائج الاقتصادية.

ويعتبر التحدي الاقتصادي الرئيسي في الأردن حاليا هو انتاج نشاط اقتصادي كافي لتغطية الإنفاق في سياق ضعف الموارد الطبيعية، وصغر حجم البلاد وقربها من الدول المجاورة التي تدور فيها الصراعات. وتكمن الصعوبة في أن المصادر الأساسية للنشاط الاقتصادي في الأردن إما أنها تواجه إشكالية من الناحية الاقتصادية (الريعيات)، أو أنها في تراجع (السياحة) أو غير كافية (الضرائب)، في حين أن هناك حراك كبير في أنماط الإنفاق لأنها مدفوعة بعوامل (الهبات الطبيعية والجوار) تعتبر إلى حد كبير خارج نطاق سيطرة الأردن. وسنقوم باستكشاف هذه الديناميكيات بمزيد من التفصيل تاليا.

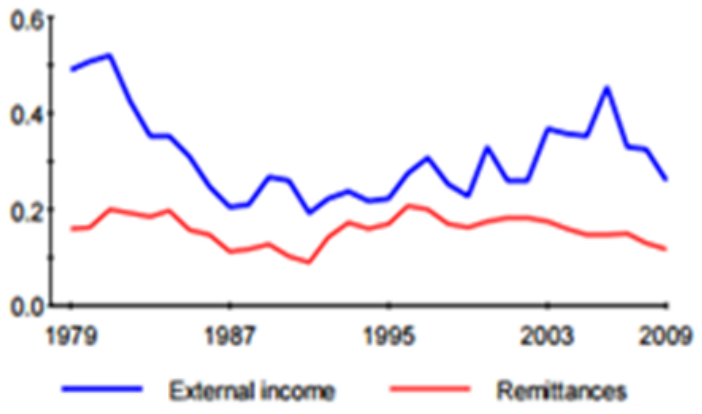
[9] دائرة الإحصاءات العامة، الأردن في أرقام، (2013) 3.

1.1 محركات غير كافية للنشاط الاقتصادي

1.1.1 التحويلات المالية والمساعدات

تعتبر التحويلات المالية والمساعدات الخارجية، وخاصة من دول الخليج، من بين أكبر المساهمين في الاقتصاد الأردني. وقد وصلت متوسطا يبلغ 469.93 مليون دينار أردني خلال الفترة ما بين عام 2000-2015 ومن المتوقع ان تصل الى 2.6 مليار في نهاية 2015،[10] مما يعادل 10 بالمائة من الناتج المحلي الإجمالي (الشكل 1)[11]. 2 كما أن الأردن يعتبر في قمة قائمة الدول المتلقية للمساعدات في العالم حسب النسبة إلى كل فرد[12]. وفي عام 2014، تلقى الأردن ما يعادل 1.2 مليار دينار أردني من المساعدات الخارجية، وهو ما يعادل 9-10 بالمائة من الناتج المحلي الإجمالي[13]. ومن الجهات المانحة التقليدية والأكبر (سواء على شكل منح أو قروض ميسرة) الولايات المتحدة، دول الخليج، الاتحاد الأوروبي، صندوق النقد الدولي والبنك الدولي. وقد نتج عن علاقة الأردن، في الماضي والحاضر، بمجلس التعاون الخليجي تدفقا كبيرا للمساعدات[14]. وقد أصبحت هذه العلاقة أكثر وضوحا خلال الفترة التي تلت الربيع العربي. ففي عام 2012، عندما كان الأردن يمر بضائقة مالية نتيجة لأزمة الوقود والتدفق المفاجئ والهائل للاجئين السوريين، تدخل مجلس التعاون الخليجي بحزمة مساعدات بلغت 5 مليار دولار أمريكي. وكانت الغاية من تلك المنحة، إلى جانب المساعدات المقدمة بشكل عام، تحفيز النشاط الاقتصادي، وتخفيف الضغوط المالية، وتمويل مشاريع بنية تحتية وتنموية. ومن المهم التركيز على أن الحوالات المالية والمساعدات تعمل بنفس الطريقة التي يعمل فيها "الريعيات"؛ فهي تحدث ارتفاعا في قيمة العملة، مما يجعل الصادرات الأخرى غير قادرة على المنافسة (لأن الأرباح تساوي أقل من حيث العملة المحلية)[15]. ويؤدي هذا إلى إعاقة نمو الصادرات التي ترتكز على العمالة والتي تملك القدرة خلاف ذلك على النمو بسرعة ودفع عجلة التقدم التكنولوجي[16].

الشكل 1: الدخل الخارجي والتحويلات المالية للأردن فيما يتصل بالناتج المحلي الإجمالي[17].



[10] البنك المركزي الأردني، قاعدة البيانات الإحصائية (2014) http://statisticaldb.cbj.gov.jo/index?action=level7&lang=en في 22 نيسان 2015.
[11] كيه. محدث و أم. الريسي، أسعار النفط، الدخل الخارجي، والنمو: ورقة عمل بعنوان دروس من الاردن وصندوق النقد الدولي، 2011.
[12] آر. كلوي و إي. ماثيوز، استراتيجية المساعدات الخارجية الأميركية: معركة بين حقوق الإنسان والأمن الوطني (2008) 145
[13] أو. عبيدات، "الأردن يستقبل 1.2 مليار دينار من المساعدات الخارجية خلال 11 شهرا"، جوردان تايمز، (عمان) 8 كانون أول 2014.
[14] على سبيل المثال، خلال السنوات ما بين 1967-1986، مثلت تدفقات المعونة من دول مجلس التعاون الخليجي 82.5 بالمائة من إجمالي المساعدات التي تلقاها الأردن. أف. الخطيب، "المساعدات الخارجية والتنمية الاقتصادية في الأردن: دراسة تجريبية،" في آر. ويلسون (محرر)، السياسة والاقتصاد في الأردن (1991) 65.
[15] بي. كولير، المليار الواقع في الاسفل: لماذا تفشل أشد بلدان العالم فقرا وما الذي يمكن عمله حيال ذلك (2007)، 39-40.
[16] المرجع نفسه 121، 162.
[17] كيه. محدث و إم. الريسي، الهامش 3، 6 أعلاه.

1.2 السياحة: تعتبر السياحة، إلى جانب مع التحويلات أعلى مساهمان في الاقتصاد الأردني. وبلغت مساهمتها 13 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي في الأردن عام 2013، وهي مفيدة لجذب الاستثمارات وتوليد عائدات من العملة الصعبة[18]. وفي عام 2014، بلغ عدد العاملين مباشرة في السياحة 42،000 أردني إضافة إلى 130،000 ممن يعملون فيها بشكل غير مباشر[19]. وبينما تعرضت السياحة الترفيهية لانخفاض كبير في أعقاب الربيع العربي حيث انخفض عدد السياح القادمين بنسبة الربع تقريبا في سنة واحدة، ازدادت أهمية السياحة الطبية[20]. وتبلغ إيرادات هذا القطاع أكثر من 1 مليار دولار أمريكي سنويا ويبلغ عدد المرضى الأجانب الذين يتلقون العلاج في المملكة أكثر من 240،000 سنويا. وفي عام 2010، احتل الأردن المرتبة الأولى في المنطقة والخامسة عالميا كوجهة للسياحة الطبية[21].

1.3 الاستثمار الأجنبي المباشر: يقابل إلى حد ما التأثير السلبي للريعيات بزيادة الاستثمارات الأجنبية المباشرة، والتي كانت تمثل 5.3 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي في نهاية عام 2013. وإلى جانب الدعم الذي توفره للميزانية العامة، تسهل الاستثمارات الأجنبية المباشرة نقل التكنولوجيا والمهارات وخلق فرص العمل وتمويل المشاريع التنموية. ومن كبار المستثمرين في الأردن الكويت والمملكة العربية السعودية والمغتربين الأردنيين وسوريا وفرنسا والمملكة المتحدة والولايات المتحدة.

1.4 الضرائب: يعتبر عجز النظام الضريبي من التحديات الرئيسية التي تواجه الاقتصاد الأردني. وتشير المعايير الدولية إلى أن عائدات الضرائب التي تتم جبايتها يجب أن يعادل ما لا يقل عن 8 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي[22]. ولم تتجاوز على الإطلاق هذه النسبة في الأردن 4 في المائة[23]. وينبع هذا النقص من ضعف الآليات المستخدمة في تحصيل الضرائب وضعف إنفاذها. ويقدر أن الإيرادات التي تفقدها الحكومة تبلغ نحو 1 مليار دينار نتيجة للتهرب من دفع الضرائب .وقد دفع ذلك الأردن إلى فرض ضرائب عالية على الاستهلاك بما في ذلك فرض الضريبة العامة على المبيعات بنسبة 16 في المائة انطبقت على مجموعة واسعة من المواد بما فيها السلع والخدمات الأساسية، اضافة الى "الضريبة الخاصة" نسبتها 50٪ على خدمات الهاتف النقال والاتصالات و 23 في المائة و 46 في المائة على البنزين من نوع Octan-95-90، Octan على التوالي[24]. ونتج عن ارتفاع معدلات الضرائب انخفاض المبيعات ورفع الأسعار، وبالتالي ارتفاع تكاليف المعيشة. وعلاوة على ذلك، لأن هذه الضرائب معتدلة التدرج، فإنها تؤثر بشكل خاص على الفئات الضعيفة التي تعيش في فقر مستمر أو عابر.

2.1 الاعتماد الزائد على الواردات المتقلبة

تعتبر الموارد المالية في الأردن متوترة، لا لشح مصادر الدخل فقط، بل بسبب وجود قائمة كبيرة من المواد المستوردة التي تظهر في ميزانيته العامة. ويستدعي ضعف قاعدة الموارد الطبيعية للبلاد (عدم وجود النفط

---

[18] الأردن يستهدف ما قيمته 3.5 مليار دولار من عائدات السياحة في عام 2015؛ صحيفة جوردان تايمز، "المملكة تتطلع إلى 3.5 مليار دينار من عائدات السياحة هذا العام"، جوردان تايمز (عمان)، 5 أيار 2015.

[19] رابطة مشغلي الرحلات السياحية القادمة إلى الأردن، زيارة الأردن. أرض الكنوز (2011) جمعية السياحة الوافدة < http://ww w.jitoa.org/application/uploads/assets/file_1296722012_1538.pdf> في 1 أيار 2015.

[20] تم الربط بين الربيع العربي وانخفاض عدد السياح بنسبة 17 بالمائة عام 2011، وزيادة بنسبة الانخفاض بلغت 7 بالمائة عام 2012؛ البنك الدولي، النشاط الاقتصادي المعتدل ذو خطر الهبوط الكبير، جودرن أيكونوميك مونيتور (2013) 7.

[21] كيه. ملكاوي، "الأردن لا يزال محور السياحة الطبية على الرغم من الاضطرابات في المنطقة"، جوردان تايمز (عمان) 18 آذار 2012.

[22] أيه. عوض، "الاقتصاد الأردني في عام 2015: التحديات والفرص"، مركز فينيكس للدراسات الاقتصادية والمعلوماتية (2015).

[23] المرجع نفسه.

[24] المرجع نفسه.

والمياه بشكل أساسي) الإنفاق المرتفع على واردات الطاقة والغذاء، ويجعل عدم الاستقرار المزمن في الإقليم الأردن منفقا كبيرا في المجال العسكري[25].

ففي عام 2011، بلغ استهلاك الأردن من الطاقة الأولية 7.46 طن من المكافئ النفطي، من بينها 7 مليون طن (97 بالمائة) مستورد[26]. وبالمثل، يستورد الأردن حوالي 87 في المائة من احتياجاته الغذائية. وفي عام 2012، بلغت فاتورة الواردات الغذائية للمملكة 2.2 مليار دينار[27]. وبالتالي تمثل واردات الطاقة والغذاء 20 في المائة و 17.5 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي على التوالي[28].

ويؤدي هذه الاعتماد الكبير على ورادات الطاقة والغذاء بعض التأثيرات السلبية على الاقتصاد. وبشكل أساسي، يؤدي التقلب في أسعار السلع إلى تشويه الاستثمار العام[29]، ويحول دون التخطيط المالي السليم ويجعل الاقتصاد عرضة للصدمات الخارجية. مما يدفع أيضا إلى مزيد من الارتفاع في الأسعار. وفي بعض الحالات، يتم تمرير هذه التكاليف إلى المستهلكين-ينفق الأردنيون في المتوسط 41٪ من دخلهم على الغذاء. وفي حالات أخرى، تمتص الحكومة تلك التكاليف من خلال الدعم. وببلوغ الدعم حوالي 8 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي، فقد تم تحديده كسبب رئيسي لارتفاع واستمرار العجز في موازنة الأردن[30]. كما يعتبر الدعم دافعا نحو الاستهلاك المفرط إضافة إلى عدم فعاليته على نطاق واسع: "تتسرب" فوائد الدعم إلى الأسر الغنية حيث يستفيد منه الأثرياء أكثر من الفقراء[31]. وقد توقف الأردن حاليا عن دعم الوقود، ويتم الاعداد لرفع الدعم عن الكهرباء عام 2017 وتبقى مادة الطحين المستخدم في صناعة الخبز المادة الوحيدة من السلع الغذائية الهامة التي تدعمها الدولة حاليا[32]. ومن حيث المنتجات غير الغذائية، يدعم الأردن الماء واسطوانات غاز المستخدمة للطهي.

3.1 الآثار على الاقتصاد الكلي

3.1 عجز الموازنة: أدى عدم قدرة الأردن على توليد نشاط اقتصادي ذو قيمة مضافة لتغطية نفقاته المحلية والواردات إلى "عجز توأم" يتألف من عجز موازنة طويل الأمد ودين عام ناتج عنه – وهو المؤشر الاقتصادي الأكثر ذكرا وتسييسا في البلاد. وبعد اتساعه على مدى السنوات السبع الماضية، من المتوقع أن يصل عجز الموازنة لعام 2015.الى 688 مليون دينار[33]. ويشكل تراكم الدين العام خطرا على الاقتصاد لأنه يعني أن

---

[25] بلغت حسابات الإنفاق العسكري حوالي 4.65 بالمائة من الناتج المحلي الإجمالي، وهي نسبة أعلى بكثير من المعدل العالمي البالغ 2 بالمائة. كتاب حقائق العالم، المقارنة بين البلدان: النفقات العسكرية <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/rankorder/2034rank.html> في 5 أيار 2015.

[26] مجموعة أكسفورد للأعمال، إلى دائرة الضوء: تخفيض الاعتماد على الطاقة عن طريق الاستفادة من احتياطيات الصخر الزيتي (2013) <HTTP: //www.oxfordbusiness.group.com/overview/limelight-reducing-energy-dependence-tapping-oil-shale-reserves> في 10 أيار 2015.

[27] صحيفة جوردان تايمز، "يستورد الاردن 87 بالمائة من احتياجاته الغذائية، جوردان تايمز، (عمان) 8 تموز 2013.

[28] وزارة الطاقة والثروة المعدنية، خطة استراتيجية وطنية للتعامل مع خسائر شركة الكهرباء الوطنية في (2013) < http://www.memr.gov.jo> في 5 ايار 2015.

[29] بي. كولير، الهامش 7، 40 أعلاه.

[30] صندوق النقد الدولي، يحتاج الدعم المكلف للسلع في الشرق الاوسط إلى تحسين الاستهداف (2012) صندوق النقد الدولي استطلاع على الانترنت <http://www.imf.org/external/pubs/ft/survey/so/2012/car051412b.htm> في 19 آب 2015.

[31] سي. سدرالفيتش وآخرون، إصلاح الدعم في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا: التقدم المحرز والتحديات الماثلة، تقرير صندوق النقد الدولي (2014) 14.

[32] وزارة الطاقة والثروة المعدنية، الهامش 20 اعلاه؛ صحيفة جوردان تايمز، "تكلفة الخبز تقدر ب 290 مليون"، جوردان تايمز، (عمان) 7 آذار 2013.

[33] "مجلس الوزراء يقر مشروع ميزانية 2015 بعجز بلغ 688 مليون دينار"، جوردان تايمز، (عمان) 1 تشرين ثاني 2014

على الدولة في الأغلب توجيه الموارد المالية نحو سد العجز، ويكون ذلك عادة بمعدلات فائدة مرتفعة، مما يخلق عبئا على النمو[34].

3.2 النمو المتذبذب: بلغ المعدل السنوي لنمو الناتج المحلي الإجمالي، حسب تقارير البنك المركزي، بالمتوسط على 4.86 بالمائة خلال الفترة ما بين 1994-2014[35]. وكما يبين الشكل 2، فإن أداء الاقتصاد الأردني يتعدى غيره من اقتصادات منطقة غرب آسيا وشمال افريقيا (غير المنتجة للنفط)[36]. وتكمن المشكلة في أن النمو في الأردن متقلب وعرضة للصدمات الخارجية. ويبرز الجدول 1 والشكل 2 التراجع في الأداء الاقتصادي إبان أزمة الربيع العربي واللاجئين السوريين، وانخفاض النمو الحقيقي من 10.58 بالمائة في الربع الأول من عام 2007 إلى 5 في المائة في الربع الأول من عام 2008، ووصوله في نهاية المطاف إلى أدنى مستوى حيث بلغ 3 بالمائة عام 2009، وذلك بالتزامن مع الأزمة المالية العالمية. ويوضح هذا وجود ضعف في البنية الأساسية للاقتصاد الأردني: تتمثل القوة المحركة للأحداث الاقتصادية إلى حد كبير في تدفقات رأس المال الخارجي بدلا من أن تتمثل في النشاط الاقتصادي الداخلي.

الجدول 1: معدلات النمو الحقيقي للناتج المحلي الإجمالي في الأردن (2005-2015)[37]

الفترة/ السنة	معدل النمو الحقيقي (%)
2005-2007	8.24 (المتوسط في تلك الفترة)
2008-2010	4.96 (المتوسط في تلك الفترة)
2011	2.6
2012	2.7
2013	2.8
2014	3
2015	3.4 (متوقع)
2016	3.6 (متوقع)

[34] أصبح المزيد من الاقتراض آلية مشتركة تستخدم لـ "سد" العجز مما يؤدي إلى الدين العام الذي بلغ 32،6 مليار دولار (90.6 بالمائة) في نهاية عام 2014 مقارنة مع 29.1 مليار دولار (86.7 بالمائة) في نهاية عام 2013، متجاوزا حاجز 60 بالمائة القانوني. وهذا يعني أن القطاع العام الأردني الأوسع واصل تسجيل العجز. وقد عزيت الحالات التي تم فيها تخفيف العجز نسبيا إلى انخفاض فاتورة الطاقة أو زيادة في المنح المقدمة من أعضاء مجلس التعاون الخليجي؛ عبيدات، الهامش 6، 3 أعلاه.

[35] الاقتصاد التجاري (2015) <http://www.tradingeconomics.com/jordan/gdp-growth-annual> في 17 نيسان 2015.

[36] البنك الدولي، جودرن إيكونوميك مونيتور: نمو متوسط مطرد ومستمر، (2014) 1.

[37] جمعت الأرقام من خالد الوزني (الهامش 8، 19 أعلاه)، والإعلانات الصادرة عن البنك المركزي الأردني والبنك الدولي.

الشكل 2: نمو الاقتصاد الأردني فيما يتصل بمنطقة غرب آسيا وشمال افريقيا (وانا)[38]

3.3 البطالة: لا يولد الاقتصاد الأردني قدرات منتجة محلية كافية للحفاظ على كل من يستطيع ويرغب بالعمل. وبنهاية عام 2014، وصلت نسبة البطالة إلى حوالي 1.4 بالمائة، حيث بلغت 9.2 بالمائة بين الرجال و 22 بالمائة بين النساء[39]. كما شهد الأردن معدلا متدنيا في مشاركة القوة العاملة في سوق العمل بلغ 32.4 بالمائة عام 2013 (50 بالمائة للذكور و 14 بالمائة للإناث) مما نتج عنه فقدان كبير لرأس المال الفكري[40]. ويعزى هذا إلى عدم التطابق بين التعليم واحتياجات سوق العمل والوصمة الثقافية التي تحيط بمهن معينة وسيطرة الذكور على المهن بشكل ملحوظ.

وقد نتج عن ارتفاع معدل البطالة اتجاهين مختلفين. أولا، تحملت الدولة عبئا من خلال العمل كمزود رئيسي للوظائف، مما يؤدي على استنزاف التمويل المحدود وتضخم القطاع العام؛ يضم القطاع العام أكثر من 60 بالمائة من العمالة الأردنية الرسمية[41]. ثانيا، خلقت البطالة المتفشية بيئة خصبة لنمو العمالة غير الرسمية، مع تمثيل الاقتصاد غير الرسمي لما نسبته 44 بالمائة من إجمالي النشاط الاقتصادي في عام 2010[42].

وتنتشر البطالة على الأغلب بين الشباب والنساء، وقد اثرت على أكثر 22 بالمائة من الشباب و45 بالمائة من الشابات[43]. وتتضح البطالة بين الشباب بشكل خاص في جنوب المملكة: الطفيلة، الكرك، معان، والعقبة[44]. كما يبدو أن المشكلة تؤثر بشكل غير متكافئ على المتعلمين: أكثر من نصف الأردنيين العاطلين عن العمل في سن العشرينيات أكملوا على الأقل تعليمهم الثانوي. وتمت ترجمة معدلات التعليم ما بعد المرحلة الثانوية إلى نقص في المشاركة في التدريب المهني والتقني، حيث بلغ معدل الالتحاق بها حوالي 8-10 بالمائة، مما يؤدي إلى نقص في القوى العاملة الماهرة.

4.1 الاقتصاد الأردني: الطريق نحو المستقبل

تعتبر أوجه القصور الاقتصادية في الأردن موثقة بشكل جيد. فإن عوامل صغر حجمه، وضعف قاعدة الموارد الطبيعية والجوار تزيد من تعقيد النمو الاقتصادي والعمالة الكاملة و يزيد اتجاهها نحو ازدياد حجم

---

[38] الآفاق الاقتصادية العالمية من البنك الدولي، حزيران 2014.
[39] "معدل البطالة ينخفض إلى 11.4٪ في الربع الثالث"، جوردان تايمز، (عمان) 1 تشرين ثاني 2014. ومع ذلك نلاحظ أن هذه الأرقام قد تكون مرتفعة بشكل مصطنع حيث يساهم في ارتفاعها الاقتصاد غير الرسمي وأولئك الذين يختارون أن يكونوا عاطلين عن العمل
[40] ان. مريان، التركيبة السكانية، ومشاركة قوة العمل والبطالة في الأردن، منتدى البحوث الاقتصادية (2012)، 4.
[41] أو. كاراسابان، 'اللاجئين السوريين في الأردن، بروكينغز (2015) < http://www.brookings.edu/blogs/future-development/posts/2015/02/25-syrian-refugees-jordan-karasapan> في 7 نيسان 2015.
[42] برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، دراسة بانورامية للاقتصاد غير الرسمي في الأردن (2012)، 4.
[43] أيه. أبو قديري، "لا تزال البطالة بين الشباب تشكل تحديا كبيرا للأردن"، جوردان تايمز (عمان) 22 نيسان 2015.
[44] المرجع نفسه.

الفقر[45] وعدم المساواة[46]. وتكمن المهمة الأكثر صعوبة في عرض الاقتصاد من خلال عدسة إيجابية يمكن لها أن تحدد سبل النمو ووسائل السعي لتحقيقه.

وتعتبر سنغافورة أفضل تشبيه لإمكانات الأردن - فهي دولة صغيرة لا تمتلك الموارد الطبيعية، ولكنها قامت بقفزة لتصبح دولة مزدهرة للغاية، وتتصدر الابتكار المعتمد على التكنولوجيا. والخطوة الأولى التي قام بها الأردن كانت المستويات الثابتة والعالية من الاستثمار في التعليم[47]. وتمحورت الإصلاحات الهيكلية حول تطوير قطاع تعليم يمتاز بكونه ذو جودة عالية وشاملا، ومتاحا وتمتاز البلاد الآن بامتلاكها "أحد النظم التعليمية الأكثر تقدما وتطورا في الشرق الأوسط"[48]. وفي الوقت الحالي، يتكون رأس المال البشري الأردني من القوى العاملة الشابة والمثقفة، حيث يعتبر أكثر من 70 بالمائة 31 من السكان تحت سن [49]30 و 89.9 بالمائة من النساء من الأعمار من 15 سنة وما فوق متعلمين[50].

ويبدو أن قاعدة الموارد البشرية الحديثة هذه، إلى جانب السياسات التي تشجع الاستثمار، بالإضافة إلى الاستقرار النسبي والحكومة والإدارة الفاعلة، وفرت للأردن بدايات مميزة لاقتصاد تنافسي. وقد احتل الأردن المرتبة 41 على مؤشر الابتكار العالمي 2011 على مستوى العالم (من أصل 125 دولة) والمرتبة 4 بين دول المنطقة التي يشملها المؤشر. ومكانها في الرسم البياني يستحق التقدير بشكل خاص لأنه يتفوقمقارنتا بأقرب منافسيها في المنطقة وفي مجموعة الدخل، تونس، بـ 25 مرتبة حيث حلت تونس في المرتبة 66. وبالرغم من أن الأردن يقع في المرتبة الثامنة فقط في المنطقة من حيث مدخلات الابتكار، فقد جاء في المرتبة الثالثة من حيث الإنتاج. وتأتي نقاط القوة في الأردن انطلاقا من امتلاكه لقاعدة من الانتاج الإبداعي، مع دينامية قوية على مستوى تسجيلات العلامات التجارية لسكانه (حيث يحتل المرتبة الأولى في المنطقة) والمستوى المرتفع نسبيا من صادرات السلع الإبداعية[51]. وتتمتع المملكة بميزة نسبية في مجال الصناعات المستندة إلى تكنولوجيا المعلومات والاتصالات مثل التزويد الخارجي لمراكز العمليات التجارية،

---

[45] وفقا لدراسة حديثة أجراها البنك الدولي، يعيش 18.6 بالمائة من سكان الأردن تحت خط الفقر لمدة ثلاثة اشهر على الأقل من السنة، ويعانون مما يعرف باسم "الفقر العابر" بينما يعيش 6.3 بالمائة في فقر دائم: أن. مريان، التركيبة السكانية ومشاركة القوى العاملة والبطالة في الأردن، منتدى البحوث الاقتصادية (2012)، 4. استنادا إلى حساب "النمط الغذائي الفعلي"، يتم تعيين خط الفقر في الأردن عند 468 دينار للفرد في السنة، أو 39 دينار في الشهر. وتقول المصادر إن حساب النمط الغذائي الفعلي على مبلغ الإنفاق الذي يحتاجه الشخص لتحقيق تناول مستوى معين من السعرات الحرارية: مجلس الأمم المتحدة الاقتصادي والاجتماعي لغربي آسيا (الإسكوا)، قياس وتحليل الفقر في الأردن (2014)، 8. يعتبر الفقر العابر، في مقابل الفقر المستمر أو المزمن، مؤقتا بمعنى أن المتضررين يكونون في حالة من الفقر لمدة ثلاثة أشهر على الأقل من السنة، على الرغم من اعتبارهم رسميا من غير الفقراء لأن الحصة السنوية للفرد من الاستهلاك تتجاوز خط الفقر في المتوسط السنوي، خلافا لأولئك الذين يعانون من الفقر المستمر: عمر عبيدات". يعيش ثلث سكان الأردن تحت خط الفقر في مرحلة ما من العام"، جوردان تايمز (عمان)، 2 تموز 2014.

[46] كما بلغ في عام 2013 معامل جيني الخاص بالأردن (الذي يقوم بقياس وتقييم توزيع الدخل) 36 بالمائة. (وكالة الأمم المتحدة لإغاثة وتشغيل اللاجئين، لمحة عن الأردن (2015) < http://www.unrwa.org/where-we-work/jordan> في 7 أيار 2015 .) معامل جيني هو المقياس الأكثر استخداما لقياس عدم المساواة في الدخل والتدابير ويقيِّم توزيع الدخل بين السكان. وكلما اقتربت قيمة المعامل من 1 (أو 100 بالمائة)، تكون عدم المساواة الاقتصادية أكثر انتشارا. ويكون عادة معامل جينى في جميع أنحاء العالم ضمن مجموعة من 0.3 – 0.5 لحصة كل فرد من النفقات. مع ذلك، فقد تم اقتراح أن معامل جيني قد يقلل من تقدير التفاوت في الدخل في الأردن بسبب عدم القدرة على شمول أغنى الأسر في الدراسات الاستقصائية: برنامج الأمم المتحدة الإنمائي في الهامش 2، 40 أعلاه. وعلاوة على العواقب الاجتماعية الخطيرة المترتبة على عدم المساواة الاقتصادية، فإنها تعتبر أيضا مشكلة حيث ثبت أن لها تأثير سلبي على النمو الاقتصادي: منظمة التنمية الاقتصادية والاجتماعية": عدم المساواة تضر بالنمو الاقتصادي، استنتاجات البحوث منظمة التنمية الاقتصادية والاجتماعية" (بيان صحفي، 12 كانون أول 2014) < http://www.oecd.org/newsroom/inequality-hurts-economic-growth.htm> في 8 ايار 2015.

[47] المرجع نفسه.

[48] دي. روي و دبليو. ايرلند، 'السياسة التعليمية وتنمية الموارد البشرية في الأردن "دراسات الشرق الأوسط، 28 (1) (1992) 178.

[49] منظمة العمل الدولية، الملامح القطرية في الأردن، http://www.ilo.org/beirut/countries/jordan/lang--en/index.htm في 15 آذار 2015.

[50] آر. الحسيني: "90٪ تقريبا من النساء فوق سن 15 متعلمات"، جوردان تايمز، (عمان) 4 آذار 2015.

[51] إنسياد، مؤشر الابتكار العالمي 2011: تسريع وتيرة النمو والتنمية (2011) 55.

ومراكز خدمة العملاء وذلك بسبب الاستخدام الواسع للغة الإنجليزية والتاريخ الطويل من العلاقات مع المستثمرين الأجانب[52].

وكان التحدي في مطابقة القوى العاملة الأردنية الشابة والمثقفة مع احتياجات الاقتصاد. وفي الوقت الحالي، هناك عدد غير كاف من الوظائف بالمستوى الذي تطمح إليه تلك القوى العاملة المثقفة. وقد ثبتت الحاجة إلى خلق أكثر من 100.000 وظيفة سنويا لاستيعاب القادمين الجدد إلى السوق[53]. وعلاوة على ذلك، فبالرغم من الارتفاع النسبي في البنية التحتية التي يمتلكها الأردن في مجال البحث والتطوير وإنتاج البحث العلمي، فإن الكفايات المتوفرة في الاقتصاد الأردني لا ترتبط كفاية مع احتياجات سوق العمل. وفي بعض الشركات، لا تزال هناك حاجة للوصول إلى السوق العالمي للعثور على مدراء يمتلكون مجموعة المهارات والخبرات المطلوبة.

ويكمن تشعب آخر من التناقض بين المهارات والوظيفة في صافي تدفق المواهب. ووجدت دراسة مسحية أجراها البنك الدولي أن 13،000 شاب أردني ممن يدرسون في الخارج (معظمهم في المملكة المتحدة أو الولايات المتحدة) لا يخططون للعودة بعد الانتهاء من دراستهم[54]. وفي نفس الدراسة، وجد أن 5٪ فقط من الأكاديميين الأردنيين في الخارج ينوون العودة نظرا لقلة توافر فرص العمل الجيدة وضعف تنافسية الرواتب التي تعرضها الجامعات الأردنية[55].

ويشكل هذا المزيج من تدفق المتعلمين إلى خارج البلاد، وضعف مشاركة القوى العاملة في البلاد وتدفق العمالة ذات المهارات المتدنية إلى الداخل، انتكاسة خطيرة لعملية النهوض باقتصاد قائم على المعرفة تحركه التكنولوجيا. وباختصار، هناك الكثير من المتعلمين، ولا توجد فرص عمل كافية لهم. وفي الوقت نفسه، أدى غياب الأيدي العاملة المستعدة لشغل الوظائف متدنية المهارة وشبه الماهرة إلى الاعتماد على العمالة الأجنبية الواردة. ووفقا لوزارة العمل، عند نهاية عام 2014، كان هناك ما يقارب 325.000 من العمال الوافدين الذين يحملون تصاريح عمل[56] أو ما نسبته 19 بالمائة من اجمالي القوى العاملة في الأردن البالغ 1.7 مليون[57].

وقد وصف بعض الاقتصاديون معضلة الأردن بأنها تجسيد لـ "فخ الدخل المتوسط". وصاغ هذا المصلح مايكل سبنس لوصف الاقتصادات - المتأخرة في التنمية عادة - التي "تنمو إلى مستويات الدخل المتوسط [ثم] تبطئ، و [...] حتى تتوقف عن النمو"[58].مثل الأردن، فهي غير قادرة على المنافسة مع البلدان متدنية الدخل من حيث توفير العمالة ذات الأجور المنخفضة لإنتاج المنتجات التي ترتكز على العمالة بشكل مكثف، ولكنها لم تطور قدراتها للتنافس مع الاقتصادات المتقدمة من حيث تصدير الدراية التكنولوجية والسلع والخدمات القائمة على المعرفة.

والطريق نحو المستقبل بالنسبة لهذه الاقتصادات، بما فيها الأردن، هي أخذ "الطريق السريع للتنمية الاقتصادية [الذي] ينطوي على عملية التغيير الهيكلي حيث تتزايد تحولات الإنتاج نحو الأنشطة ذات القيمة المضافة الأكبر وذات الكثافة في المعرفة"[59]. ويجب على الاردن الابتعاد عن الخدمات (التي تمثل

---

[52] البنك الدولي، الهامش 28، 27 أعلاه.
[53] كيه. ملكاوي، "الشباب الأردنيين يبحثون في الخارج سعيا لوظائف أفضل، وأجور أعلى"، جوردان تايمز (عمان) 12 آب 2013.
[54] أيه. عوض، الهامش 14، 23 أعلاه.
[55] المرجع نفسه 24.
[56] مشروع الاحتجاز العالمي، ملف الاحتجاز الخاص بالأردن (2015) http://www.globaldetentionproject.org/ countries/middle-east/jordan/introduction.html ction.html في 23 آب 2015.
[57] البنك الدولي، القوى العاملة (2014) <http://data.worldbank.org/indicator/SL.TLF.TOTL.IN> في 23 آب 2015.
[58] اس. مايكل، التقارب التالي: مستقبل النمو الاقتصادي في عالم متعدد السرعات (2012)، 100.
[59] مجلس الأمم المتحدة الاقتصادي الاجتماعي لغربي آسيا (الإسكوا)، قياس وتحليل الفقر في الأردن (2014)، 25.

حاليا أكثر من 70 بالمائة من الناتج المحلي الإجمالي، وأكثر من 75 بالمائة من الوظائف)[60] والتوجه نحو الأنشطة التي تولد النشاط الاقتصادي ذو القيمة المضافة. وفي الوقت نفسه فإنه يحتاج إلى توجيه تحول إيجابي في المشهد الاقتصادي من خلال جذب الاستثمارات الكبيرة واسعة النطاق. كما يحتاج الأردن إلى تحديد القطاعات والمشاريع التي تكمن فيها هذه الإمكانيات التنموية وتوجيه عوامل الإنتاج نحوها.

يعتبر قطاع التصنيع أحد القطاعات التي تمتلك إمكانيات التنموية طويلة على المدى الطويل وتعاني حاليا من نقص الاستثمار. وتمت الإشادة منذ أمد بعيد بعملية تأسيس وتشغيل قاعدة صناعية منتجة ومستدامة على أنها تؤدي إلى خلق فرص العمل ونقل الدراية التنموية وتوسيع قاعدة صادرات الدولة وتوفر دعوة للدخول إلى السوق العمالي التنافسي.

وكما تمت مناقشته أعلاه، فإن الأردن يتمتع بالفعل بالكثير من المزايا المقارنة اللازمة لجذب الاستثمار الخارجي، بما في ذلك في قطاع التصنيع. كما خطت البلاد خطوات مدروسة تهدف إلى انفتاح هذا القطاع. وقد كان قانون تشجيع الاستثمار الأردني، الذي تم اقراراه عام 1995، مصمما بشكل خاص لجذب المستثمرين إلى 13 من القطاعات "الحيوية"، بما فيها الزراعة والتعليم والصناعات الدوائية والسياحة. وتم توفير الحوافز لخفض الأصول التي يتحملها المستثمرون، بينما يدعم كذلك نمو القطاع من خلال إنشاء روابط عبر القطاعات الصناعية[61]. وتعرض الوكالة المعنية بتشجيع الاستثمار في المملكة، مؤسسة تشجيع الاستثمار، خدمة "النافذة الواحدة" التي تمكن المستثمرين من القيام بكافة إجراءات الترخيص والتسجيل تحت سقف واحد وبطريقة سريعة.

وكان تخصيص أراضي عامة لإنشاء المناطق الصناعية المؤهلة، والمناطق التنموية، والمناطق الحرة، ومنطقة لعقبة الاقتصادية الخاصة من الأطر الهامة لتعزيز الاستثمار في الأردن. ومرة أخرى، الهدف هو جذب الاستثمار الخارجي، وزيادة فرص العمل، وتعزيز الاقتصادات ذات القيمة المرتفعة مثل التصنيع، وتيسير نقل التكنولوجيا؛ يتركز ما يقارب 80 بالمائة من النشاط الاقتصادي الأردني في عمان على الرغم من أن نسبة المقيمين فيها لا تتعدى 40% من عدد سكان المملكة، مما يؤدي إلى انحراف الفرص ومستويات المعيشة[62]. وتطبق قوانين وتنظيمات خاصة في تلك المناطق، بما في ذلك الإعفاءات (تخفيض الجمارك والضرائب) والحوافز المتصلة بملكية راس المال والمنشآت (أنظر الجدول 2)[63]. كما توفر القوانين معاملة متساوية للمستثمرين الأردنيين وغير الأردنيين، مما يتيح للمستثمرين الأجانب امتلاك أي مشروع بشكل كامل أو جزئي، أو المشاركة في أي نشاط اقتصادي في المملكة، باستثناء بعض الأعمال التجارية والتعاقدات التي تتطلب وجود شريك أردني.

---

[60] برنامج الأمم المتحدة الإنمائي. استراتيجية الحد من الفقر في الأردن، التقرير الختامي (2013)، 31.

[61] 'قانون تشجيع الاستثمار، مؤسسة تشجيع الاستثمار (2013) <http://www.jib.jo/AboutJIB/InvestmentPromotionLaw/tabid/207/language/en-US/Default.aspx> في 10 آذار 2015.

[62] بي. الزعبي، "تتبع الاستثمار واجتذاب الشركات الصغيرة والمتوسطة" مؤسسة تشجيع الاستثمار (2013)، 4.

[63] "المناطق الحرة"، مؤسسة تشجيع الاستثمار عام 2015 على <http://www.jib.jo/BusinessandInvestment/WheretoInvest/FreeZones/tabid/270/language/en-US/Default.aspx?SkinSrc=%5BL%5DSkins/jiben/printableSkin&ContainerSc=%5BG%5DContainers/_default/No%20Container> في 20 نيسان 2015.

الجدول 2: الإعفاءات التي يمنحها قانون المناطق التنموية الأردني

بموجب قانون المناطق التنموية		
ضريبة الدخل	5%	على الدخل الخاضع للضريبة من النشاطات ضمن المنطقة
ضريبة المبيعات	0%	على البضائع المباعة إلى (أو ضمن) المنطقة التنموية للاستخدام في النشاطات الاقتصادية
رسوم الاستيراد	0%	على جميع المواد، والأدوات، والآلات، الخ للاستخدام في تأسيس، بناء وتجهيز مؤسسة داخل المنطقة
ضريبة الخدمات الاجتماعية	0%	على الدخل المتأتي ضمن المنطقة أو خارج المملكة
ضريبة أرباح الأسهم	0%	على الدخل المتأتي ضمن المنطقة أو خارج المملكة

المصدر: الموقع الالكتروني لمؤسسة تشجيع الاستثمار الأردنية:

http://www.jordaninvestment.com/BuisnessandInvest/tabid/263/language/en-US/Defaul.aspx

وعلى الرغم من هذه المحاولات الجادة لفتح الأردن كمقر تصنيع، فلم تتحقق المكتسبات المتوقعة. وبينما تمتعت منطقة العقبة الاقتصادية الخاصة بنمو سريع وثابت، إلا أن الحدائق الاقتصادية الأخرى – وخاصة في شمال المملكة-تعمل بأقل من قدراتها الاستيعابية. وهناك عدة تفسيرات لضعف الاستثمار الأجنبي، وتشمل النزاعات القائمة في الدول المجاورة: سوريا والعراق، والمنفذ الساحلي الصغير للأردن، وقلة الوصول إلى مياه الشرب. وهناك سبب آخر وهو غياب الايدي العاملة الكبيرة والراغبة بالعمل ومتدنية التكاليف[64]. وكما تم توضيحه أعلاه، فقد نتج عن الاستثمارات الأردنية في التعليم قوة عاملة لا تميل للانخراط في أعمال متدنية المهارة او شبه ماهرة. وحتى وإن كانت تميل إلى ذلك، فقد تكون تكاليف العمالة الأردنية مرتفعة جدا بالنسبة إلى جعل قطاع التصنيع منافسا بما يكفي لجذب الاستثمار.

وفي هذه المرحلة، من المهم ابراز ضخامة التحديات الذي تتم مواجهتها. فلتطوير مركز تصنيع، على الأردن أن يكون قادرا على التنافس مع الاقتصادات الآسيوية، التي تتمتع بالاستقرار، ووفرة الموارد الطبيعية، والمنافذ الساحلية، والأهم من ذلك، الحجم الكبير للقوة العاملة التي تمتلك المهارات المناسبة وقليلة التكاليف. وفوق هذا كله، في السوق المعولم، تتكتل قطاعات التصنيع جغرافيا (عملية تسمى الاقتصادات المكانية ذات وفورات الحجم في التصنيع، أو اقتصادات التكتل). وبمجرد تأسيس الأعمال، توجد مجموعات متنوعة من الحوافز الاقتصادية للشركات الواقعة قريبا منها. وتؤدي هذه العملية إلى "تكتلات" تصنيعية كبيرة، مثل بيرل ريفر دلتا في إقليم غوانغ دونغ، الصين.

> ... إن كانت الشركات الاخرى تنتج الصناعات في نفس الموقع، فإن هذا يؤدي إلى خفض التكلفة على شركتك. على سبيل المثال، بوجود الكثير من الشركات التي تمارس نفس النشاط، ستكون هناك مجموعة من العمال الذين يملكون المهارات التي تحتاجها شركتك. وستوجد الكثير من الشركات التي تنتج الخدمات والمدخلات التي تحتاجها لتعمل بكفاءة. حاول الانتقال إلى مكان لا توجد فيه شركات أخرى، عندها ستجد أن هذه التكاليف أعلى من ذلك بكثير حتى لو كانت العمالة أرخص بكثير[65].

والجانب الآخر هو أن من الصعب تأسيس مجموعة تصنيع جديدة. حيث تكون تكلفة الدخول إلى مساحة جغرافية جديدة كبيرة جدا على المستثمرين؛ وتصل هذه التكاليف بالمخاطرة، وتأسيس الوصول إلى سوق

[64] لقد عانت المجمعات الصناعية في المناطق الشمالية أيضا نتيجة لبعد مواقع العمل، وارتفاع تكاليف الإنتاج (مثل فواتير الكهرباء باهظة الثمن) والروتين فيما يتعلق بالجوانب القانونية للاستثمار.

[65] بي. كولير، المليار الواقع في الاسفل: لماذا تفشل أشد بلدان العالم فقرا وما الذي يمكن عمله حيال ذلك (2007)، 82.

جديد، والقوى العاملة ودعم سلسلة الوصول إلى الأعمال. وعلى الأردن منح شيء جديد أو شيء مختلف للمستثمرين. وعلى الرغم من ذلك، إذا توفرت إمكانية الدخول إلى تلك الأسواق، فستكون الاحتمالات هائلة:

> بهدف نفاذ قطاع المصنعين إلى الأسواق العالمية، من الضروري تجاوز عتبة التكلفة التنافسية. وإذا تمكنت البلاد من تجاوز هذه العتبة، فإنها تتمتع باحتماليات افتراضية لا متناهية للتوسع: فإذا كانت الشركة الأولى مربحة، فسيحقق المتمثلون بها الأرباح كذلك. ويؤدي هذا التوسع إلى خلق الوظائف، وخاصة للشباب[66].

لهذا يجد الأردن نفسه على مفترق طرق. ويعتبر طموحه ليصبح مركز ابتكار تقوده التكنولوجيا منطقيا نظرا لقاعدة موجوداته. إلا أن الاستثمار الكبير في التعليم، إلى جانب عوامل أخرى خارج سيطرته، أدت إلى حجب فرصة محملة أخرى للنفاذ من فخ الدخل المتوسط. وهناك أيضا قدرا من السياسات التي تعمل على تحقيق أهداف متعارضة، مما يزيد من تعقيد النهوض بقطاع التصنيع. ويتبوأ تخفيض معدل البطالة قمة أجندة سياسات الحكومة. وهذا أمر مفهوم – أدت محركات معدلات البطالة المرتفعة إلى تخفيض المعايير المعيشية، والاستياء المدني وفرض كلفة كبيرة من حيث إمكانيات الإنتاجية الوطنية. ومن أهداف الاستراتيجية الوطنية للتوظيف[67] خفض البطالة من خلال استبدال العمالة الوافدة بأخرى أردنية في القطاعات الرئيسية. وهذا لا يبشر بالخير بالنسبة لقطاع التصنيع لأنه يؤدي إلى قطع التيار العمالي الرئيسي المناسب حاليا لتغذية هذا السوق. وستستغرق عملية التحول في الأعراف والقيم لدى الأردنيون بحيث يصبحوا متقبلين لمثل هذه الوظائف، وتطوير مجموعة من العمالة ذات المهارات المهنية وقتا طويلا إضافة إلى كونها عملية معقدة. وحتى عند ذلك، فمن غير المرجح أن يتقبل الأردنيون مستويات الأجور اللازمة لجعل التصنيع منافسا بما يكفي لاقتحام السوق العالمي: لأن تكاليف المعيشة مرتفعة نسبيا. وستتم مراجعة هذه المعضلة مجددا في الفصل الثالث، حيث سيتم تقديم مجموعة من التوصيات في مجال السياسات للطريقة التي قد يتمكن الأردن من خلالها حل هذه التحديات المتعددة الأوجه.

---

[66] المرجع نفسه، 83.

[67] أطلقت وزارة التخطيط ووزارة الزراعة بشكل مشترك عام 2011 استراتيجية التوظيف الوطنية بهدف وضع استراتيجيات عملية لتطوير الموارد البشرية الأردنية لخلق فرص عمل للمواطنين في نهاية المطاف.

2: تأثيرات استضافة اللاجئين السوريين على الاقتصاد والأمن

أصبحت التأثيرات التي أحدثتها أزمة اللاجئين السوريين على الاقتصاد الأردني مسألة ذات شحنة سياسية سواء على مستوى السياسات الداخلية أم الخارجية. ففي حين يبدو من المعقول أن نستنتج أن الأزمة السورية وتدفق اللاجئين الناجم عنها قد ساهم في إضعاف أداء الاقتصاد الكلي، فإن من الصعب التوصل إلى هذا الاستنتاج من أساس مثبت نتيجة للنقص في البيانات الأولية والصعوبات المنهجية في إثبات العلاقة السببية. وقد كشفت بعض المؤشرات البديلة وجود تغييرات سلبية على الاقتصاد الوطني منذ عام 2011. فعلى سبيل المثال، بقيت معدلات المشاركة في العمل بين الأردنيين ثابتة، ولكن معدل البطالة قد ارتفع من 14.5 بالمائة عام 2011 إلى 22.1 بالمائة عام 2015 [68]. ثانيا، ساهم ازدياد الواردات – بشكل رئيسي الأغذية والمنتجات النفطية (ويعود السبب بشكل رئيسي في الأخير إلى انقطاع خط أنابيب الغاز المصري) – في تفاقم العجز في الميزان التجاري؛ نمى العجز من 6.8 مليار دينار عام 2011 إلى 11.6 مليار دينار حسب توقعات عام 2014 [69]. وبالمثل، نمى صافي الدين العام من حوالي 32.6 مليار دولار أمريكي (90.6 بالمائة) في نهاية عام 2014 مقارنة مع 29.1 مليار دولار أمريكي (86.1 بالمائة) في نهاية عام 2013، متجاوزا حاجز الـ 60 بالمائة القانوني [70]. وفي تموز عام 2013، خفضت وكالة التصنيف موديز التصنيف الائتماني للأردن إلى B1، وجاء إجراء مدفوعا إلى حد كبير بزيادة نسبة الديون السيادية في الأردن إلى الناتج المحلي الإجمالي. وهناك مؤشرات أخرى أكثر إيجابية. فقد تمتع الأردن بنسبة نمو 3.5 بالمائة في الناتج المحلي الإجمالي عام 2014، على الرغم من انخفاض الترتيب التنافسي، والحرب على جهتين من الحدود وانقطاع المسارات التجارية الرئيسية.

الحد الذي يمكن أن تعزى فيه هذه المؤشرات إلى تدهور الأمن الإقليمي، والأداء الاقتصادي في الإقليم في ظل صحوة الأزمة المالية العالمية أو بشكل خاص إلى تزايد وجود السوريين يتطلب تحليلا محددا للعلاقة بين الارتباط والانحدار يتعدى نطاق هذه الورقة. وفيما يلي من الورقة، سنضع الخطوط العريضة لأبرز التكاليف المباشرة وغير المباشرة المتصلة باستضافة اللاجئين السوريين قبل تحليل التحديات الاقتصادية والأمنية الرئيسية التي تواجه المملكة في سياق الأزمة السورية.

1.2التكاليف المباشرة وغير المباشرة للاستضافة

أصبح وجود السوريين في المجتمعات المضيفة مرادفا لعبارات مثل الاكتظاظ، سرقة الوظائف، والتبادل غير المتساوي للأعباء. وليس بالضرورة أن تكون تلك العبارات في غير مكانها؛ ومع ذلك فإن من شبه المؤكد أنها تحجب الحقيقة الكاملة لبعض المنافع إضافة إلى التكاليف. ولا جدال في أن سياسة الأردن لوقف تدفق اللاجئين إلى البلاد منذ منتصف أيار 2013 تتصل نوعا ما بالتكاليف التي يتحملها الاقتصاد المحلي، والاستياء العام والمخاوف الأمنية [71]. ولكن من وجهة نظر الآلاف من المهجرين السوريين الذين يواجهون العنف والفقر وإبطال الحقوق، فإن هناك حاجة ملحة لنقل الحوار بعيدا عن الخطابة والاتجاه نحو التحقيق الموضوعي والقائم على الأدلة الذي يمكن أن ييسر صناعة السياسات المدروسة ووضع البرامج الهادفة

---

[68] أس. إي. ستيف وأس. هيليسند، أثر اللاجئين السوريين على سوق العمل الأردني، منظمة العمل الدولية ومنظمة Fafo) 2015).

[69] وزارة التخطيط والتعاون الدولي، الحاجة إلى مراجعة تقييم تأثير الأزمة السورية على الأردن، تقرير منصة دعم المجتمع المضيف (2013).

[70] "مجلس الوزراء يقر مشروع ميزانية 2015 بعجز بلغ 688 مليون دينار، جوردان تايمز، (عمان) 1 تشرين ثاني 2014.

[71] تي. الصمدي، الأردن يغلق المعابر الحدودية مع سوريا (2013)، آل مونيتور < http://www.al-monitor.com/pulse/security/2013/06/jordan-closes-border-crossings-syria.html > في 10 أيار 2015.

واستلزام دعم الجهات المانحة. ويجب أن يتم هذا النقاش على أساس تحليل موضوعي وشامل يأخذ بالاعتبار كلا من التكاليف والمنافع المصاحبة للاجئين.

وكما تمت الإشارة إليه سابقا، يقيم في الأردن حاليا حوالي 682.000 لاجئا سوريا مسجلين لدى الأمم المتحدة. وبعد الأخذ بالاعتبار العمال السوريون الذين كانوا يقيمون ويعملون في الأردن قبل عام 2011، فإن العدد الإجمالي يرتفع ليبلغ 1.4 مليون[72]. وفرضت تكلفة الزيادة في عدد السكان على الحكومة والمجتمع الدولي كميات غير مسبوقة من المدفوعات المالية المباشرة والمواد الغذائية وغير الغذائية والبنية التحتية الضرورية. لكن أزمة اللاجئين أثارت عوامل خارجية أخرى هامة، أو تأثيرات جانبية يصبح قياسها كميا. فقد كان للأزمة تأثيرات هائلة على التشكيل الديمغرافي للدولة، مما يضاعف الضغوط الحالية مثل ارتفاع معدلات البطالة، وضعف المؤسسات وعجز الموارد الطبيعية، إضافة إلى تعديل الأعراف والعادات الاجتماعية. وأصبح الاكتظاظ مشكلة جدية في المستشفيات والمدارس، وقد يؤدي الضغط على الموارد العامة مثل المياه، والكهرباء وادارة النفايات إلى مضاعفات على المدى البعيد على الأمن الغذائي والمائي.

ومن السهل نسبيا التعبير عن التكاليف المباشرة الوجودية وحسابها. أما الأكثر تعقيدا فهو التكاليف غير المباشرة: القياس الكمي للضغط المتزايد على توفير الخدمات العامة والبنية التحتية، مثل الطرق والاتصالات والصرف الصحي[73]. والأكثر صعوبة من ذلك هو العوامل الاجتماعية غير الملموسة: التكلفة المترتبة على الطفل من حيث تخفيض الوقت المخصص لحصصه الدراسية بهدف استيعاب نظام الورديات، وازدياد التوتر على مستوى المجتمع المحلي، أو تأثير التحولات الديمغرافية التي تتحدى الأعراف الاجتماعية.

وفي الوقت نفسه، لا بد من الاعتراف بأن اللاجئين يساهمون في الاقتصادات المحلية من خلال جلب مهارات وموارد جديدة، فضلا عن زيادة الطاقة الإنتاجية والطلب على الاستهلاك. ويمكن أن تؤدي هذه القوى إلى تحفيز توسيع اقتصاد البلد المضيف. وبالتالي يجب أن تأخذ أي عملية حسابية دقيقة لتأثير اللاجئين في الاعتبار الآثار الإيجابية سواء على مستوى الاقتصاد الكلي (نمو الناتج المحلي الإجمالي، والإيرادات العامة، والمساعدات الأجنبية والاحتياطيات الأجنبية وتدفق الاستثمارات السورية إلى الأردن) أو على مستوى الاقتصاد الجزئي (التغييرات في قطاعات البيع بالتجزئة والتجارة والقطاعات الاستهلاكية الأخرى).

جرت بعض المحاولات الجادة لتحديد تكاليف تدفق اللاجئين. ومع ذلك، فإن هذا لا يمنع التكهنات التي ذكرت على نطاق واسع في وسائل الإعلام. ففي عام 2012، وحسب ما ذكرت صحيفة جوردان تايمز أن تكلفة كل لاجئ على الحكومة تبلغ 2.500 دينار أردني سنويا من حيث الرعاية الاجتماعية والتعليمية والطبية[74]. وقدرت دراسة دولية أخرى أجريت عام 2013 أن العبء المالي على الأردن بلغ 2.1 مليار دولار أمريكي، وتوقعت الدراسة أن يرتفع العبء إلى 3.2 مليار دولار أمريكي في العام 2014[75]. ومع ذلك، قدرت دراسة أخرى التكلفة بأكثر من 4 مليار دينار[76]. وتتناقض هذه الدراسات مع تقرير للبنك الدولي صدر عام 2013 والذي قيم الأثر الكلي للصراع في سوريا على أنه كان متواضعا[77]. ولكن القياس الكمي مهم ولا يستفيد أي كيان - الحكومة والمجتمعات المحلية المضيفة ولا اللاجئين أنفسهم - من المبالغة أو التقليل من

---

[72] وزارة التخطيط والتعاون الدولي، خطة استجابة الأردن للأزمة السورية عام 2015، تقرير منهاج الاستجابة في الأردن (2014).
[73] البنك الدولي، جودرن إيكونيميك مونيتور، ربيع 2013.
[74] او. عبيدات، تكلفة اللاجئين السوريين على الأردن تبلغ 590 مليون دينار حتى شهر تشرين ثاني الماضي (2013)، وجوردان تايمز <http://jordantimes.com/article/syrian-refugees-cost-jordan-jd590-million-up-to-last-november> في 20 نيسان 2015.
[75] كيه. الوزني، الآثار الاجتماعية والاقتصادية للاجئين السوريين في الأردن (2014)، 68.
[76] اسناد للاستشارات، أثر الحركة الشعبية في المنطقة وفي الأردن على مؤشرات الاقتصاد الكلي في الأردن (2012) (عربي فقط).
[77] البنك الدولي، جودرن إيكونيميك مونيتور، ربيع 2013.

قيمة التأثيرات. وردا على ذلك، توفر هذه الورقة إطارا لتصور الآثار الناجمة عن تدفق اللاجئين، يضم التكاليف والفوائد المباشرة وغير المباشرة في أربعة مجالات: الاقتصاد والبيئة والعدالة الاجتماعية والأمن البشري (انظر المرفقات 1 و 2). كما تتناول مدى فعالية الدراسات التي حاولت أجراء القياس الكمي، ومواطن الثغرات والمنهجيات التي قد توفر الردود المناسبة (انظر الملحق 3). ونقوم أدناه بتحليل بعض التحديات الاقتصادية والأمنية الرئيسية التي تمتد من الأزمة السورية كمنصة يمكن من خلالها وضع تصور لأنواع نهج السياسات اللازمة لدعم الوضع الراهن.

2.2 المخاطر المترتبة على الوضع الراهن

1.2.2 الاقتصاد غير الرسمي المتوسع

غالبا ما يؤخذ القطاع غير الرسمي على أنه مرادف لمصطلحات مثل: الاقتصاد السري، القطاع غير الرسمي، الاقتصاد الخفي، الاقتصاد الموازي واقتصاد الظل، هذه الأسماء على سبيل المثال لا الحصر[78]. وقد تؤدي هذه الوفرة من المصطلحات إلى التشويش في الخطاب، مما يجعل من غير الممكن إلى حد ما وضع تعريف واضح له. وتستخدم هذه الورقة مصطلح الاقتصاد غير الرسمي[79] وتتبع التعريف الذي قدمته منظمة العمل الدولية: "جميع الأنشطة الاقتصادية التي تتم من خلال العمال والوحدات الاقتصادية التي - في القانون أو في الممارسة العملية - لا تغطيها الترتيبات الرسمية أو تغطيها بشكل غير كافي"[80].

ومن المستحيل تقريبا توفير قياس كمي صحيح لحجم الاقتصاد غير الرسمي في الأردن أو المنطقة بشكل عام. ففي عام 2010، قدر حجم الاقتصاد غير الرسمي في الأردن بانه يشكل 20-25 بالمائة من اجمالي النشاط الاقتصادي في البلاد[81]. وما يمكن أن يستشف بمزيد من اليقين هو أن الاقتصاد غير الرسمي في الأردن في حالة نمو. وعلاوة على ذلك، توجد علاقة مباشرة بين هذا النمو والنهج الحالي تجاه حقوق العمل للاجئين على مستوى السياسات. والأردن ليس طرفا في اتفاقية اللاجئين لعام 1951 ومذكرة التفاهم مع المفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين الموقعة عام 1998، والتي تبرز الحاجة لأن يتمكن اللاجئون من العمل، لكنها لا تتضمن أحكاما لحماية حقوق العمل الرسمية. والانطباع القائم أن "نحو 10 بالمائة فقط من السوريين العاملين حصلوا على تصاريح عمل رسمية، ومن ناحية عملية أن جميع اللاجئين السوريين الذين يعملون خارج المخيمات لا يملكون تصاريح عمل ويعتبرون على هذا النحو عاملين في الاقتصاد غير الرسمي وخارج حدود قانون العمل الأردني"[82]. ومن المرجح أن يتفاقم هذا الوضع من خلال بعد أن يصبح الإرهاق أكثر وضوحا على الجهات الدولية المانحة ولا يكون لدى اللاجئين بديل سوى اللجوء إلى الأنشطة غير الرسمية المدرة للدخل.

---

[78] أف. شنايدر ودي. أتش. إنستي، اقتصاد الظل. دراسة دولية (2003)، كامبردج: مطبعة جامعة كامبريدج.

[79] وزارة التخطيط والتعاون الدولي، القطاع غير الرسمي في الاقتصاد الأردني (2010)، < http://www.mop.gov.jo/echobusv3.0/SystemAssets/pdf/Reports/informal percent20sector percent20 study.pdf> في 13 ايار 2015.

[80] هناك عدد من المبررات لهذا الاستخدام. على سبيل المثال، "الاقتصاد غير الرسمي" هو أكثر دقة من "القطاع غير الرسمي" لأن الشركات والموظفين في هذا النطاق لا تنتمي بالضرورة إلى أي قطاع معين من النشاط الاقتصادي؛ بل أنهم كثيرا ما يتقاطعون مع عدة قطاعات. وبالمثل، "الاقتصاد غير الرسمي" يعتبر أفضل من "القطاع غير المشروع" لأن مشروعية أو عدم مشروعية النشاط يمكن أن تكون مرتفعة بالنسبة إلى حالة معينة. وبالإضافة إلى ذلك، نجد أن "الاقتصاد غير الرسمي" أكثر ملاءمة من "الاقتصاد الموازي" لأن الأخير يعني أنه يمكن الفصل بوضوح بين الاقتصادات الرسمية وغير الرسمية. وفي الواقع، يعني مدى تعقيد التداخل والتفاعل بينهما أننا يمكن أن نشير إليها حقيقة بوصفها فئات مختلفة من أجل تحليلها فقط؛ منظمة العمل الدولية، القرار بشأن العمل اللائق والاقتصاد غير الرسمي، تقرير الاجتماع (2002) < http://www.ilo.org/public/english/standards/relm/ilc/ilc90/pdf/pr-25res.pdf> في 4 نيسان 2015

[81] برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، دراسة بانورامية للاقتصاد غير الرسمي في الأردن (2013)، < http://www.ilo.org/public/english/standards/relm/ilc/ilc90/pdf/pr-25res.pdf> في 18 تشرين ثاني 2014

[82] أس. ستيف وأس. هيليسند، الهامش 1 أعلاه.

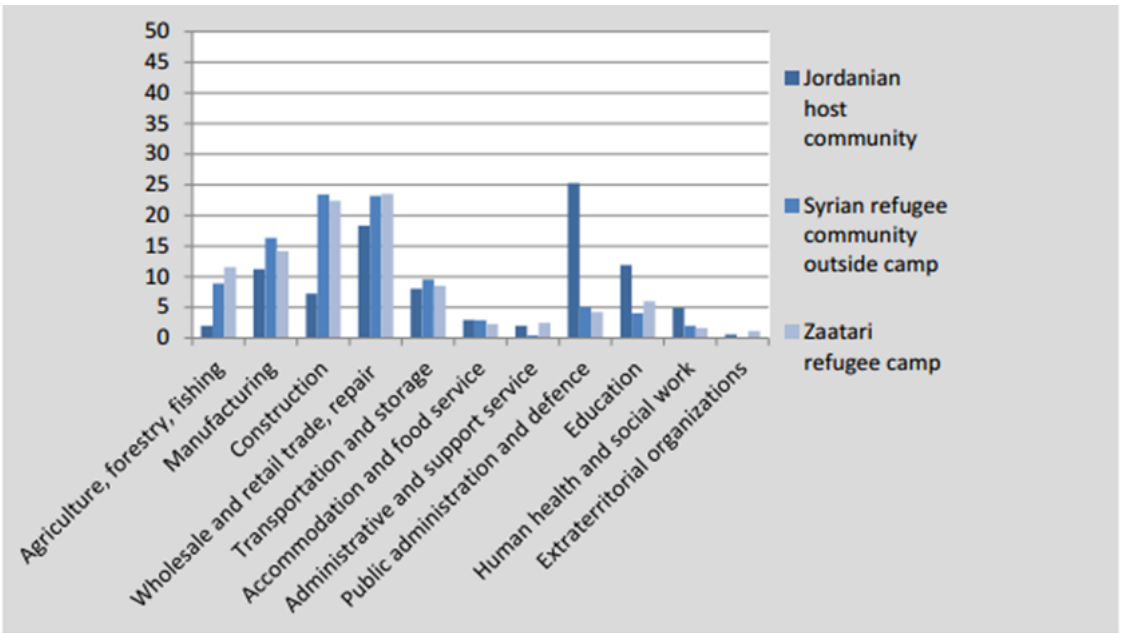
كان العمال السوريون الموجودون في الأردن قبل اندلاع الصراع يعملون اساسا في مجال البناء وتجارة الجملة والتجزئة والتصنيع والزراعة والغابات وصيد الأسماك والنقل والتخزين. كان توظيف العمالة الأردنية في هذه القطاعات في عام 2011 منخفضا، حيث يعمل ما يقرب من 7 بالمائة في مجال البناء و2 بالمائة في الزراعة والغابات وصيد الأسماك، على سبيل المثال. وكان معظم الأردنيين يعملون في الإدارة العامة والدفاع (انظر الشكل 1). ويؤيد ذلك أدلة المسح التي تظهر مستويات أعلى من البطالة بين الشباب الأردني، القادرين على تحمل الانتظار حتى يتاح لهم النوع المناسب من الأعمال (في الإدارة العامة أو الدفاع)[83]. وفي الوقت الحالي، يعتبر توزيع فرص العمل للمواطنين الأردنيين في نفس الصناعات هو تقريبا كما كان عليه في أوائل عام 2011. إلا أن العمالة بالنسبة للسوريين الذين يعيشون خارج المخيمات قد ارتفعت في قطاع البناء بشكل كبير بحيث أصبح يمثل الآن الموقع الرئيسي لفرص العمل لهذه الديموغرافية (انظر الشكل 2).

وقد زادت عمالة اللاجئين السوريين في مجالات أخرى كذلك، مثل خدمات الإقامة والخدمات الغذائية. ودفعت هذه الزيادة في النشاط الاقتصادي إلى اتهام السوريين بشغل الوظائف التي لولا وجودهم لذهبت للمواطنين الأردنيين. ويشير تقرير حديث أصدرته منظمة العمل الدولية و Fafo إلى احتمال وجود بعض الحقيقة في ذلك:

[T] ازداد حصة مجموع العاملين من اللاجئين السوريين في صناعة البناء والإنشاءات بشكل كبير جدا، مما يشير إلى أنهم قد يكونوا زاحموا الأردنيين للخروج من هذا القطاع إلى حد ما. ويمكن العثور على علامات مماثلة للمزاحمة في قطاع تجارة الجملة والتجزئة [...][84].

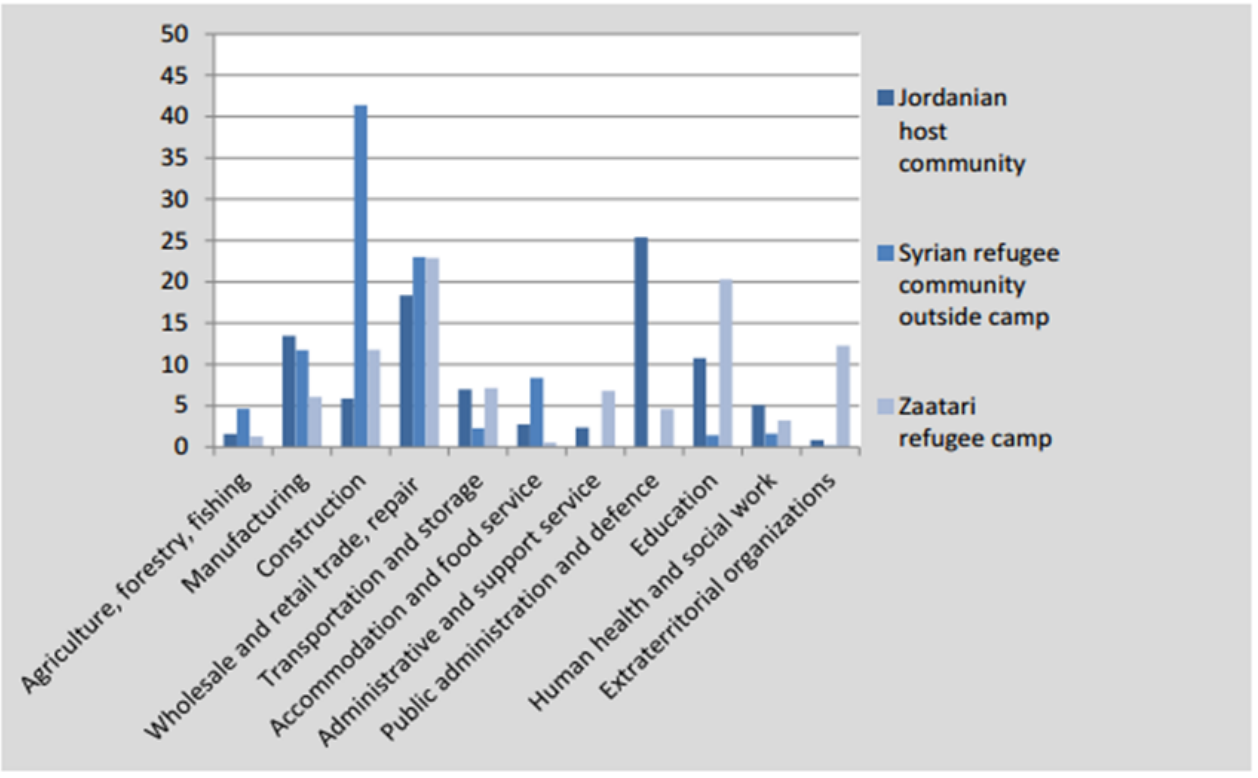
ومن ناحية أخرى، من المهم أن ندرك أن هناك عوامل أخرى، على سبيل المثال أثر انخفاض التجارة عبر الحدود بسبب الصعوبات في محيط طرق التجارة السابقة عبر سوريا، على سوق العمل بطرق معقدة. وبالتالي، لا يمكن أن يعزى السبب إلى اللاجئين دون إجراء المزيد من البحوث.

الشكل 1: الوظائف في كل من القطاعات في آذار 2011 حسب المجتمع المحلي[85]



[83] المرجع نفسه، ص. 53.
[84] المرجع نفسه، ص 6.
[85] المرجع نفسه.

الشكل 2: الوظائف الحالية حسب القطاع حسب المجتمع المحلي[86]



من المهم أن ندرك أن الاقتصاد غير الرسمي ليس مجرد موقع للنشاط غير المشروع. فهناك ميزات إيجابية للاقتصاد غير الرسمي لا يمكن التغاضي عنها لأسباب تتعلق بالمصلحة السياسية أو الوصمة الاجتماعية. على سبيل المثال، قد ينظر المستهلك إلى الإمدادات الإضافية من السلع والخدمات واشتداد المنافسة على أنها عوامل إيجابية[87]. وبالمثل، فإن الاقتصاد غير الرسمي هو موقع لأنشطة كسب الرزق الحيوية لكثير من الفئات الأكثر فقرا وحرمانا في الدول الغنية والنامية على حد سواء. ومع ذلك، هناك أيضا مخاطر كبيرة على الأفراد والشركات والدولة التي ترتبط باقتصاد غير رسمي كبير، ويتضح بعضها بالفعل في الأردن. وعلاوة على ذلك، هناك آثار خطيرة على الدولة، يكمن في انخفاض العوائد الضريبية والآثار المصاحبة لذلك على نظم الرعاية الاجتماعية كونها الأبرز من بينها. وحسب وصف شنايدر:

حقيقة أن الاستثمار العام الضروري (مثل البنية التحتية) لا يمكن القيام به بسبب نقص التمويل الناتج عن التهرب الضريبي، الذي يؤدي إلى تأثيرات اقتصادية سلبية. ولا يمكن توريد السلع العامة بالكميات المرغوبة، ويتهاوى التوريد الكلي للاقتصاد. ومع تدهور الوضع المالي، تتزايد النظرة السلبية إلى النشاط الاقتصادي]غير الرسمي[[88].

وهناك مخاطر أخرى مصاحبة للاقتصاد غير الرسمي المتوسع تكمن في التأثير الذي يمكن أن تحدثه على إنفاق القطاع العام. وقد يؤدي هذا إلى وضع لا يمكن من خلاله المحافظة على مستوى الرفاه الاجتماعي دون رفع الضرائب، مما ينتج عنه زيادة أكبر للاقتصاد غير الرسمي كون تلك الأعمال تصبح أكثر جاذبية. وقد ينشأ عن هذا "دائرة مفرغة من الزيادة الأكبر في عجز الموازنة أو معدلات الضرائب، ونمو إضافي لاقتصاد الظل، واضعاف تدريجي للأسس الاقتصادية والاجتماعية للترتيبات الجماعية"[89].

---

[86] المرجع نفسه.
[87] شنايدر وإنستي، الهامش 11 أعلاه.
[88] المرجع نفسه، 160.
[89] المرجع نفسه، 2.

2.2.2 الأخطار على العلاقات داخل المجتمع

تعتبر إمكانية زيادة التنافس على الموارد (المعرفة بوجه عام) لتقويض العلاقات بين اللاجئين والمجتمع المضيف من المخاطر المرتبطة بكافة حالات النزوح الممتدة وواسعة النطاق[90]. وتعني جغرافية النزوح السوري أن المجتمعات المضيفة في المحافظات الشمالية في الأردن، وخاصة المفرق واربد، تأثرت بشكل غير متناسب بوجود أعداد كبيرة من اللاجئين. فقد كانت العديد من البلديات في هذه المحافظات تكافح قبل بداية الأزمة السورية من أجل توفير الخدمات الأساسية مثل إدارة النفايات الصلبة والمياه وخدمات الصرف الصحي. وقد أدى وصول اللاجئين إلى تفاقم هذه التحديات: في بعض الحالات، عدد اللاجئين السوريين الذين يعيشون الآن ضمن حدود البلدية يساوي عدد سكانها من الأردنيين[91]. وعلاوة على ذلك، يتميز شمال الأردن بانتشار مستويات "عالية" و "شديدة" من الضعف بين أسر اللاجئين[92]. وقد أدى هذا، إلى جانب حقيقة أن العديد من السكان المحليين يعيشون أيضا في ظروف حرجة، إلى وضع العلاقات بين السوريين والأردنيين تحت ضغط كبير.

لم تكن هناك أي حالات كبيرة من العنف أو الاضطرابات الاجتماعية بين اللاجئين السوريين والمجتمعات المضيفة لهم في الأردن، وهذا دليل على تحمل المجتمع وكرمه. ومع ذلك، توجد ادلة على وجود درجة من التوتر بين المجتمعين، وقد أدى ذلك أحيانا إلى وقوع حوادث متفرقة. فعلى سبيل المثال، قيام الأردنيين باحتجاجات في الشوارع وحرق الاطارات في المفرق[93]. وفي لبنان، أتاحت الوصمة الاجتماعية في بعض الأحيان المجال للتهديدات، مثل التهديدات التي جاءت على شكل ملصقات تحذر السوريين لمغادرة المنطقة، والهجمات العنيفة ضد اللاجئين[94]. ومع امتداد الأزمة أصبح من المهم أن نعترف بإمكانية حدوث مخاطر أمنية في سياق تزايد الضغوطات الاجتماعية، كما تم بحثه أدناه[95].

3.2.2 التنافس على الوظائف

كما نوقش في وقت سابق، توجد بعض الدلائل على "مزاحمة" اللاجئين السوريين للعمالة الأردنية في قطاعات معينة، على الرغم من وجود أدلة على أن السوريين يتنافسون أكثر مع العمال الوافدين الآخرين بدلا من المواطنين. ومع ذلك، فإن التصور بأن السوريين يأخذون الوظائف من الأردنيين ينتشر على نطاق واسع، وتظهر صحة هذا الأمر بشكل خاص في سياق التماسك الاجتماعي؛ اعتبر 95 بالمائة من العمال الأردنيين الذين قامت منظمة العمل الدولية – Fafo باستطلاع آرائهم أن السوريون إما إلى حد ما أو إلى حد كبير يقومون بأعمال كانت سيشغلها الأردنيون لولاهم[96]. وما يكمل ذلك التصور السائد على نطاق واسع، بين اللاجئين والمواطنين، أن أصحاب العمل يستغلون العمال من اللاجئين السوريين لعدم وجود خيار أمامهم سوى قبول العمل لساعات أطول وأجور متدنية. ويعتبر غالبية الأردنيون أن هذا يشكل ضغطا

---

[90] جي. لوشر وآخرون (محرران)، حالات اللاجئين الممتدة. حقوق الإنسان والحقوق السياسية والآثار الأمنية (2008)؛ جيه. ميلنر، اللاجئين والدولة وسياسة اللجوء في أفريقيا (2009).

[91] برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، تقرير تقييم احتياجات البلديات (2014).

[92] مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، إطار تقييم الضعف. مسح خط الأساس (2015)، 15.

[93] ميرسي كوربس، تحليل التوترات بين اللاجئين والمجتمع المضيف في المفرق، الأردن (تشرين اول 2012). في الأردن، كانت هناك حالات قامت خلالها وسائل الإعلام، مثل البرامج الحوارية الإذاعية الصباحية ببث خطاب كراهية حول اللاجئين السوريين في الأردن. عمان نت، باللغة العربية فقط على شبكة الإنترنت، راجع: http://ammannet.net/sy/. انظر أيضا أيه. سو ذا مايتي بن (2014)، مراجعة كولومبيا الصحفية <http://www.cjr.org/feature/the_mighty_pen.php> في 16 آب 2015. كما أشير إلى أن المبالغة في المعلومات المقدمة على هذه المنتديات قد عجلت اندلاع العنف على نطاق صغير في السابق؛ تشاتام هاوس، الهامش 41 أعلاه.

[94] كيه. واتكينز وأس. زيك، العيش على الأمل، أمل الحصول على التعليم؛ فشل الاستجابة لأزمة اللاجئين السوريين، تقرير عن معهد التنمية لما وراء البحار (2014).

[95] REACH، التماسك الاجتماعي في المجتمعات المضيفة في شمال الأردن، تقرير التقييم (ايار 2015).

[96] اس. ستيف وأس. هيليسند، الهامش 1، 110-112.

باتجاه تخفيض مستويات الأجور، مما يزعزع الثقة بين اللاجئين والمجتمع المضيف[97]. وعلى سبيل المثال، يشعر 29 بالمائة من اللاجئين السوريين الذين يعملون خارج المخيمات بأن عليهم "الحذر" من الأردنيين. وبالمثل، يعتقد أكثر من 40 بالمائة من العمال الأردنيين أن السوريين لا يساهمون في الاقتصاد الأردني أو المجتمعات المحلية، ويرى 80 بالمائة أن اللاجئين السوريين يشكلون "تهديدا للأمن والاستقرار الوطني"[98]. وفي دراسة أجرتها REACH، فإن غالبية من استطلعت آرائهم (سواء من السوريين أو الأردنيين) وافقوا أو وافقوا بشدة على أن الحصول على سبل العيش كان هو سببا للتوتر داخل المجتمع[99].

4.2.2 زيادة تكاليف المعيشة

إلى جانب اشتداد المنافسة على فرص العمل، فقد تم تحديد الزيادة في تكاليف المعيشة على أنها من أبرز التغييرات في المحافظات الشمالية منذ بداية الأزمة السورية[100]. وبشكل خاص، يوجد نقص كبير في الوحدات السكنية المتاحة؛ ويقدر المجلس النرويجي للاجئين الحاجة إلى 90،000 وحدة سكنية جديدة لاستيعاب اللاجئين السوريين على نحو كاف خارج المخيمات وأن 78 بالمائة من الطلب الذي لم تتم تلبيته على المأوى هو في محافظات إربد والمفرق وعمان[101]. وقد أدى هذا النقص إلى المنافسة على الإسكان الميسور بين الفئات الضعيفة من السوريين والأردنيين؛ وقد ارتفعت أسعار المساكن المستأجرة بنسبة تصل الى 200 بالمائة في المناطق التي تستضيف أعدادا كبيرة من اللاجئين[102]. ووفقا للمسح الذي أجرته REACH، فإن 95 بالمائة من السوريين و 87 بالمائة من الأسر الأردنية وافقوا أو وافقوا بشدة على أن ارتفاع تكاليف السكن أدى إلى الاستياء في مجتمعهم[103].

5.2.2 المياه والصرف الصحي والنظافة

بالرغم من أن الأردن كان يعاني من صعوبات تتعلق بتوافر المياه قبل عام 2011، فمما لا شك فيه أن وجود اللاجئين السوريين قد أدى إلى تفاقم الوضع. ويعتقد أربعة وتسعين بالمائة من الأردنيين ممن قامت منظمة العمل الدولية – Fafo باستطلاع آرائهم أن اللاجئين السوريين يشكلون ضغطا على موارد المياه والطاقة في الأردن[104]. وفي حالة المياه على الأقل، هناك بعض الأدلة التي تدعم ذلك. وحسب تقارير REACH فأن 40 بالمائة من الأسر الأردنية و 29 بالمائة من الأسر السورية حددت ازدياد النقص في المياه على أنه التحول الأبرز الذي شهده المجتمع منذ بداية الأزمة[105].

ومما يزيد من نقص المياه وجود نقص في القدرات على مستوى البلديات للتعامل مع الطلب المتزايد على خدمات الصرف الصحي والنظافة. فيما تعتبر إدارة النفايات الصلبة الشاغل الرئيسي للبلديات المحلية. ويؤدي انخفاض جودة المعدات الضرورية، مثل شاحنات جمع النفايات والضواغط، إلى منع السلطات من تقديم مستويات مقبولة من الخدمة. وفي بعض الأجزاء من إربد، كان يجمع حوالي 300 طن من النفايات يوميا قبل نشوء النزاع في سوريا، وازدادت تلك الكمية إلى ما يقرب من 500 طن يوميا. وفي المفرق، اضطرت البلدية إلى طلب المساعدة من الجيش للتعامل مع النفايات الإضافية[106]. وقد كان لذلك تأثير

---

[97] ميرسي كوربس، تتبع التوترات بين اللاجئين والمجتمع المضيف في المفرق والرمثا والأردن (أيار 2013)؛ REACH، فهم التماسك الاجتماعي والمرونة في المجتمعات المضيفة الأردنية، تقرير التقييم (حزيران 2014).
[98] أس. ستيف وأس. هيليسند، الهامش 1.
[99] REACH، فهم التماسك الاجتماعي والمرونة في المجتمعات المضيفة الأردنية، تقرير التقييم (حزيران 2014).
[100] ريتش، الهامش 28 أعلاه.
[101] مجلس اللاجئين النرويجي، في البحث عن منزل: الحصول على السكن اللائق في الأردن (2015).
[102] وزارة التخطيط والتعاون الدولي، الهامش 5، 20 أعلاه.
[103] ريتش، الهامش 28، 5 أعلاه.
[104] علاوة على ذلك، "اتفقوا على أن نقص المياه قد أدى إلى الاستياء في مجتمعهم" 79٪ من الأردنيين و 60% من السوريين. ريتش، الهامش 27، 3-4 أعلاه؛ أس. ستيف وأس. هيليسند، الهامش 1، 112 أعلاه.
[105] ريتش، الهامش 28، 3-4 أعلاه.
[106] برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، الهامش 24، 31 أعلاه.

سلبي على وتيرة جمع النفايات في البلديات، والتي تشكل بدورها خطرا على العلاقات بين الصحة العامة والمجتمع[107].

وتشمل المصادر الأخرى للتوتر على العلاقات بين اللاجئين والمجتمع المضيف تناقص مستويات توفير خدمات الرعاية الصحية وانتشار الأمراض الجديدة، إضافة إلى الأمراض التي تم القضاء عليها سابقا[108]. وترتبط التصورات المتعلقة بالأمراض مع نواقل أخرى للتوتر الاجتماعي، مثل اكتظاظ المدارس ونقص المياه وعدم قدرة البلدية على التعامل مع الزيادة في حجم النفايات الصلبة[109]. وبالمثل، فقد أثر التركيز على اللاجئين في المراحل الأولى من العملية، بدلا من اعتماد نهج تقديم المساعدة بالتوازي مع احتياجات الفئات الضعيفة من الأردنيين، على الانقسام الذي لا يزال قائما حتى اليوم[110]. وهذا يعني أنه على الرغم من وجود العديد من التحديات المذكورة أعلاه قبل نشوء الأزمة السورية، فمن السهل ربط اللاجئين مع المصاعب القائمة حاليا – ويتنشر هذا الشعور بين الشباب الأردنيين بشكل خاص وملحوظ[111].

ومن المهم كذلك الإشارة إلى ما قاله بعض من أوردوا تعليقات عن الروابط بين سيناريوهات اللاجئين وتزايد مخاطر نشوء الصراع في الدولة المضيفة[112]. ولا يمكن للأردن ولبنان تجاهل التجربة التاريخية مع الميليشيات الفلسطينية، حتى وإن كان ذلك يغذي تصور المخاطر. وعلى الأقل في حالة الأردن، يجب أن تتم موازنة هذا مقابل الادلة التي تشير إلى أن احتمال الإصابة بعدوى الصراع قد يكون أقل بسبب الصلات القبلية والعائلية بين اللاجئين الموجودين في المجتمعات المحلية في شمال الأردن وجنوب سوريا[113].

3.2 العنف المتطرف في سياق الأزمة السورية

هناك مؤلفات ناشئة تسلط الضوء على المخاطر الناتجة عن استغلال المنظمات الإرهابية أوضاع اللجوء (الممتدة على وجه التحديد)[114]. ويخلق نشوء الجماعات المتطرفة العنيفة، مثل ما يسمى تنظيم الدولة الإسلامية "(يطلق عليها فيما بعد اسم داعش) وجبهة النصرة، وسط الاضطرابات في سوريا وغرب العراق مخاوف من التطرف في الدول المجاورة، سواء بين المواطنين والنازحين. وغالبا ما يكون لدى هذه المنظمات امكانية الوصول إلى موارد كبيرة يمكنهم تعبئتها لكسب ثقة ودعم المجتمعات المحلية الضعيفة. ففي لبنان على سبيل المثال، قدمت جبهة النصرة المساعدات والدعم للاجئين ردا على النقص في المساعدات الدولية، مما أدى إلى زيادة التفاعل بين اللاجئين والمتطرفين، وزيادة في التطرف في أوساط اللاجئين[115]. وفي آب

---

[107] إن الغالبية العظمى من الأسر التي شملتها الدراسة (69 في المئة) وافقت أو وافقت بشدة على أن تراكم النفايات في مناطق البلدية قد تسبب بالاستياء في مجتمعهم. ريتش، الهامش 27، 4 أعلاه.

[108] مناقشات مع ممثلي البلديات خلال الاجتماعات التشاورية التي أجراها تشاتام هاوس في عمان، الأردن، تحت عنوان: دور الحكومة المحلية في معالجة أثر اللاجئين السوريين، حسب قاعدة تشاتام هاوس (02-03 حزيران 2015).

[109] ريتش، الهامش 32 أعلاه.

[110] أس. ستيف وأس. هيليسند، الهامش 1، 112-113 أعلاه.

[111] ميرسي كوربس، الهامش 26 أعلاه.

[112] آي. صالحيان وكيه أس. غليديتش، " اللاجئين وانتشار الحرب الأهلية" (2006)، المنظمة الدولية، 60 (ربيع)، 336-366.

[113] مع ذلك نلاحظ أن أقل من 50 بالمائة من السوريين في الأردن هم من جنوب سوريا (درعا والسويداء) واستقر العديد في مناطق أخرى من المنطقة الشمالية في الأردن. تشاتام هاوس الهامش 41 أعلاه

[114] بي. كاغوانجا و أم. جمعة، "اللاجئين الصوماليين: المنفى طويل الأمد وتحويل الحدود الأمنية" في جي. لوشر وآخرون (محرران)، حالات اللاجئين الممتدة. حقوق الإنسان السياسية وانعكاساتها على الأمن (2008)، 214؛ دي. ميلتون، أم. سبنس و ام. فندلي، "تطرف اليائسين: تدفق اللاجئين والإرهاب عبر الحدود الوطنية "(2013)، التفاعلات الدولية: البحوث التجريبية والنظرية في العلاقات الدولية، 39 (5)، 621-645.

[115] أم. أبو زيد وآخرون، تهميش الشباب والتطرف وسط الأزمة السورية (2015)، تسجيل صوتي < http://carnegie-mec.org/2015/03/19/youth-radicalization-and-security/i58g> في 2 آب 2015.

من العام 2014، وقعت معركة بين القوات المسلحة اللبنانية وجبهة النصرة، بدعم أيضا من مقاتلي داعش. وتم خلال المعركة حشد عدة مئات من اللاجئين وقاتلوا ضد الجيش اللبناني إلى جانب جبهة النصرة[116].

ومن الواضح أن من الطرق الرئيسية التي تمكنت داعش من خلالها من التجنيد المكثف والسريع قدرتها على دفع رواتب سخية[117]. ففي حين لا يوجد أي ارتباط متأصل بين الفقر والتطرف، من المهم أن نعترف بأن الحاجة قد تشكل عاملا مؤثرا في سياقات معينة[118]. ويعتبر نشوء فرص اجتماعية واقتصادية محدودة، إلى جانب الصدمات النفسية، والمظالم الشخصية والمجتمعية والعزلة من العوامل الضاغطة المثبتة، ويمكن تمييز كافة هذه العوامل بدرجات متفاوتة في مجتمعات اللاجئين السوريين[119].

4.2 الخلاصة

باختصار، يواجه الأردن مزيجا معقدا من التحديات الاقتصادية والأمنية المتعلقة بوضع اللاجئين الذي طال أمده بشكل متزايد. وتقيض زيادة نمو الاقتصاد غير الرسمي المرونة الاقتصادية في الأردن وتشكل مخاطرا على الأردنيين والسوريين على حد سواء. وفي حين أن من غير المرجح أن تؤدي التوترات بين المجتمعات السورية والأردنية في المحافظات الشمالية إلى نشوء أي نوع من أنواع العنف على نطاق واسع في المدى القريب، توجد أدلة على أن العلاقات بين المجتمع آخذة في التدهور نتيجة التنافس على فرص العمل والسكن معتدل الأسعار، وتقلص مستويات الخدمات الأساسية مثل إدارة النفايات. وبالمثل، فمن المهم أن نعترف بالخطاب الذي يربط النزوح مع عدم الاستقرار المحلي والإقليمي، ومع المخاطر الأوسع المترتبة على العنف الذي تمارسه الجماعات المتطرفة. ومقابل هذه التحديات، يتضح وجود حاجة إلى تطوير تدابير سياسية جريئة ومبتكرة. ويجب أن يأخذ مثل هذا النمط من التفكير في الاعتبار حاجة الأردن إلى تعزيز التنمية الاقتصادية، واحتياجات الحماية للاجئين السوريين، فضلا عن ضرورة احتواء الصراع الداخلي وتوطيد السلام على المستوى الإقليمي. ويكون الموضوع الذي يبحث فيه الفصل الثالث كيفية البدء في وضع تصور لتدابير من هذا النوع في السياسات العامة.

---

[116] أم. أبو زيد، قنبلة موقوتة في لبنان: أزمة اللاجئين السوريين (2014)، مؤسسة كارنيغي للسلام الدولي < http://carnegieendowment.org/syriaincrisis/?fa=56857> في 5 آب 2015.

[117] في عام 2014، كان من المتوقع أن تقوم داعش بجمع ما يصل إلى 6 ملايين دولار يوميا من مبيعات النفط والمشاريع الإجرامية الأخرى (بما في ذلك بيع المصنوعات اليدوية) والتبرعات الخاصة. "الجهاديين لحرق المال. داخل الامبراطورية المالية للدولة الإسلامية"، مجلة نيوزويك، 14 تشرن ثاني 2014، المجلد. 162 (46)؛ الإيكونوميست، من أين تحصل الدولة الإسلامية على أموالها (2015)، <http://www.economist.com /blogs/economist-explains/2015/01/economist-explains في 10 آب 2015.

[118] دي. ستيرمان، "لا تنفي دور الفقر في الإرهاب لحد الآن"، تايم، 4 شباط 2015؛ دي. ميلتون، أم. سبنس و أم. فندلي، "تطرف اليائسين: تدفق اللاجئين والإرهاب عبر الحدود الوطنية "(2013)، التفاعلات الدولية: البحوث التجريبية والنظرية في العلاقات الدولية، 39 (5)، 621-645.

[119] رسالة من الممثل الدائم للأردن لدى الأمم المتحدة إلى الأمين العام لمجلس الأمن التابع للأمم المتحدة، 27 أذار 2015 < http://www.refworld.org/docid/552b706c4. HTML> في 1 حزيران 2015. كيه. شاهين، قطع المساعدات الغذائية "يجعل اللاجئين هدفا للتجنيد لدى الدولة الإسلامية''، الجارديان، (لندن) 13 آب 2015.

3: صياغة الاستراتيجيات الجديدة في حالات الاستضافة الممتدة

شهد العام 2014 تجاوز طالبي اللجوء واللاجئين والنازحين 50 مليونا على مستوى العالم– أكثر من أي وقت منذ الحرب العالمية الثانية.[120] ويعتبر النظام الدولي الخاص باللاجئين (المعايير والمؤسسات التي نشأت لتنسيق الاستجابات الدولية لأزمات اللاجئين) غير مجهز للتعامل مع حجم وتعقيد هذا النزوح. وقد أنشئ هذا النظام في أعقاب الحرب العالمية الثانية حيث تصدت الدول لمعالجة النزوح الجماعي في أوروبا. وعلى نحو مماثل، تم إنشاء وكالة الأمم المتحدة للاجئين بتفويض مؤقت وقصير الأجل "لمعالجة وضع مجموعة معينة من الناس في مرحلة معينة من التاريخ".[121] وفي حين ستواصل المفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين دون شك التواجد في المستقبل المنظور، فإن هنالك اعتراف متزايد بأن المعايير والممارسات ستحتاج إلى التطوير لمعالجة النزوح في العالم حاليا.

يمكن النظر إلى حد كبير إلى الإطار الخاص بمعالجة أزمات اللاجئين كشراكة حيث "تصدر الجهات المانحة الشيكات لدعم الإغاثة الإنسانية ويتوقع من الدول المضيفة للجوء الأول توفير الأرض التي ستتم استضافة اللاجئين عليها".[122] وفي الممارسة العملية، فإن عدم وجود قواعد ملزمة لتقاسم الأعباء لتحقيق التوازن في المعيار الحاسم بعدم الإعادة القسرية يعني أن هذا النموذج غير كاف، خصوصا في الأوضاع الممتدة لفترات طويلة.[123]

> في حالة اللجوء، يضع نظام اللاجئين إطارا معياريا وقانونيا قويا، مدعوما بمبدأ عدم الإعادة القسرية حيث يتوجب على الدول الامتناع عن إعادة لاجئ إلى دولة واجه فيها خوفا مبررا من الاضطهاد. وفي المقابل، وفي حال تقاسم الأعباء، يوفر النظام إطارا معياريا وقانونيا ضعيفا جدا حيث يضع القليل من المعايير أو القواعد أو المبادئ أو إجراءات اتخاذ القرارات.[124]

يمكن فهم الوضع على النحو الأفضل اذا فهمنا أن الدول المضيفة تخدم مصلحة عامة عالمية.[125] وتماما كما هو الحال بالنسبة للمصالح العامة الأخرى، تتمتع بعض الدول بالقدرة على "تحمل عناء" توفير الحماية للاجئين من قبل الدول المضيفة، ولكنها غير مجبرة على تقاسم الأعباء المرافقة لذلك. ويتجلى هذا حاليا في "مأزق الشمال-الجنوب"[126]، حيث تميل الدول الغنية المتقدمة (التي تسمى غالبا "الشمال العالمي") إلى تخفيض المساعدات بمجرد الانخفاض التدريجي للحاجة الملحة في الوضع الطارئ. وتترك الدول المضيفة (فيما يسمى "الجنوب العالمي") وحدها في الصراع عندما تترسخ الأزمة بشكل أكبر.

1.3 ما وراء إطار السياسات المرتكزة على الحماية

يعيش حاليا أكثر من نصف اللاجئين العالم في حالة اللجوء الممتد لفترات طويلة.[127] وفي منطقة غرب آسيا وشمال إفريقيا (وانا)، تجنبت على وجه التحديد أزمات اللاجئين الأفغان والعراقيين والفلسطينيين الحلول الدائمة مما يفرض تحديات طويلة الأجل على الدول المضيفة والجهات المانحة والمنطقة على النطاق الأوسع،

---

[120] المفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، النزوح القسري العالمي يصل إلى 50 مليون للمرة الأولى في مرحلة ما بعد الحرب العالمية الثانية (2014)، الأخبار http://www.unhcr.org/53a155bc6.html في آب 2015.

[121] ج لويشر، أ بيتس، ج ميلنر، المفوضية: السياسة وممارسة حماية اللاجئين (2013)، 133.

[122] ب كولبير، أ بيتس، "إعادة التفكير باللاجئين: اللاجئون السوريون كفرصة للتنمية والأمن"، الشؤون الدولية، الخريف القادم 2015.

[123] ج لويشر وآخرون، أوضاع اللجوء الممتد لفترات طويلة؛ حقوق الإنسان والتداعيات الأمنية (2008).

[124] أ بيتس، الهجرة القسرية والسياسة العالمية (2009)، 87.

[125] أ سوركي، "التشارك في الأعباء خلال حالات الطوارئ الخاصة باللاجئين: منطق الإجراء الجماعي مقابل الإجراء الوطني"، مجلة دراسات اللاجئين، 11 (4)، 396-415.

[126] أ بيتس، ج لويشر، اللاجئين في العلاقات الدولية (2011)، 61.

[127] ب كولبير، أ بيتس أعلاه ملاحظة 3؛ لويشر وآخرون أعلاه ملاحظة 4.

ولكن تحديدا على النازحين أنفسهم. ويبدو أن هناك احتمال متزايد أن تتطور أزمة اللاجئين السوريين أيضا إلى أوضاع لجوء ممتد لفترات طويلة بما أنها تقترب من عامها الخامس. ويضع انتشار أوضاع اللجوء الممتد لفترات طويلة جدية الجهات المانحة الدولية والدول المضيفة حول العالم على المحك، وكذلك قدرة الوكالات الإنسانية على الاستجابة بشكل فعال. ويعتبر تمويل جوانب النقص شائعا بشكل متزايد. ففي الأردن، تلقت خطة استجابة الأردن الخاصة بالحكومة حوالي 34% من تمويلها اللازم،[128] بينما تعاني المفوضية أيضا من نقص واضح حيث تلقت مبلغ 58 مليون دولار، أو 20%، من مطالبتها لعام 2015 البالغة 289 مليون دولار.[129]

من الواضح أن الأساليب الجديدة لوضع مفاهيم إدارة شؤون اللاجئين تحتاج إلى الابتكار بحيث تستجيب لأولويات الدول المضيفة والمجتمع الدولي واللاجئين. وتثبت الأساليب المرتكزة على الحماية، المتجذرة في مفهوم الدول المضيفة التي تعمل كمواطنين دوليين طيبين، أنها غير كافية في الوضع الحالي. وتدرك الدول مثل الأردن أهمية توفير المأوى للأفراد الفارين من النزاع – وهو مبدأ أساسي في التقاليد الهاشمية الذي تقوم بممارسته منذ ما يزيد عن 65 عاما، حيث استوعبت أعداد كبيرة من الفلسطينيين والعراقيين وأخيرا السوريين. وتحتاج الدول المضيفة إلى خيارات أكثر وأفضل لتشجيعها على إبقاء حدودها مفتوحة. وبصيغة أخرى، إذا كان اللاجئون غير قادرين على العودة إلى ديارهم والمجتمع الدولي غير مستعد لاستضافتهم بأعداد كبيرة أو تمويل تكاليف استضافتهم (على الأقل على المدى الطويل)، فإنه يتوجب تقديم حلول إلى هذه الدول تتناسب، أو على الأقل لا تتعارض مع مصالحها الوطنية. وهذا يتطلب الانتقال إلى وسائل تتعامل مع احتياجات وأولويات الدولة المضيفة في المقام الأول وتخلق مجالا لحلول سريعة الاستجابة.

في حالة الأردن، تشمل هذه المصالح الحفاظ على الأمن وتسوية تكاليف استضافة اللاجئين التي تتحملها الحكومة والقطاعات الأخرى وضمان عدم تفاقم التحديات الاقتصادية الحالية. وعلاوة على ذلك، إذا كانت نقطة البداية هي مصلحة الدولة المضيفة، فيتوجب التعامل مع إدارة شؤون اللاجئين بعين الحماية المؤقتة يتبعها عودة اللاجئين إلى وطنهم في النهاية. والملف الاقتصادي والديمغرافي للأردن يعني أن الاندماج على المدى الطويل لا يعد خيارا سياسيا، إلا في ظروف استثنائية. ومن الناحية العملية، فهذا هو السيناريو الأكثر احتمالا أيضا. وإحصائيا، فالصراعات في البلدان متوسطة الدخل (مثل سوريا ما قبل الحرب) لا تستمر لفترة أطول بكثير عن عقد من الزمان وقد دخل الصراع السوري عامه الخامس حاليا.[130] وتشير الأدلة إلى أن أقلية من اللاجئين تندمج محليا، ويعاد توطين أعداد أقل من ذلك؛ بينما تعود الغالبية العظمى إلى بلادها. وبين عامي 1998-2008، مقابل كل لاجئ أعيد توطينه، تمت إعادة أربع عشرة منهم إلى أوطانهم. ويتوافق هذا أيضا مع تطلعات النازحين؛ وتشير البيانات إلى أن اللاجئين يفضلون بأغلبية ساحقة العودة إلى سوريا عندما تتحسن الأوضاع الأمنية.[131]

وتوجد سيناريوهات يمكن أن يساهم بموجبها الكثير من اللاجئين للمصالح الوطنية.

ومن المسلم به غالبا أن اللاجئين، بحكم التعريف، يعتمدون على الدولة المضيفة والمساعدات الإنسانية الدولية، مما يعزز النظرة إليهم كعبء. والنقاش حول ظاهرة الإعالة وإذا كان اللاجئون يشكلون عبئا أو منفعة ليس جديدا.[132] ولكن الخطاب السياسي في الدول المضيفة عادة ما يتجه إلى قصة العبء. ونتيجة لذلك، فإن السياسات التي تحد من حرية اللاجئين في التنقل وحريته في البحث عن فرص العمل، القائمة على الخوف على الأمن والاستقرار الوطني، هو القاعدة وليس الاستثناء. وفي منطقة غرب آسيا وشمال إفريقيا على وجه التحديد، أدت التجربة الفلسطينية إلى وصمة وحساسية اجتماعية كبيرة تتعلق بتسمية "لاجئ". ولكن هذه العلاقة التبعية بين اللاجئين والدولة المضيفة والجهات المانحة لا تعتبر بالضرورة دقيقة

---

[128] وزارة التخطيط والتعاون الدولي، تحديث تمويل خطة استجابة الأردن 2015 (2015).
[129] البيانات الداخلية للمفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين؛ رسالة الكترونية من هـ دوبليكور إلى س توماس، 22 يونيو 2015.
[130] ب كولبير، "أذا أردت فعلا مساعدة اللاجئين، انظر ما وراء البحر المتوسط"، أوبزيرفر، (لندن) 8 آب 2015.
[131] ر الجزيري، "العدالة الانتقالية في سوريا: دور ومساهمة اللاجئين والنازحين السوريين"، الشرق الأوسط للقانون والحوكمة، قريبا 2015.
[132] ج كيبريب، "خرافة التبعية بين لاجئي المخيمات في الصومال 1979-1989"، مجلة دراسات اللاجئين، (1993)، المجلد 6(4)، صفحة 321-349؛ ر زيتر، "هل اللاجئون عبء أم منفعة اقتصادية؟" (2012)، مراجعة الهجرة القسرية، الإصدار 41.

أو حتمية. وفي حين أن الكل يتطلب الحماية، والبعض يحتاج إلى الدعم المادي الشامل والأشكال الأخرى من الدعم، إلا أن مجتمعات اللاجئين جلبت معها أيضا تنوعا في التعليم والثروة والمهارات والخبرات وروح المبادرة، والتي غالبا ما يتم إهمالها في ظل الاستجابات التقليدية لأزمات اللاجئين.[133] وبالتالي يصبح السؤال: كيف يمكن للأردن رفع السياسات للتخفيف من الآثار السلبية المرتبطة باستضافة اللاجئين، وفي نفس الوقت دعم أهدافها للسياسة الأمنية والاقتصادية على المدى الطويل، كما وردت في الأردن 2025: رؤية وإستراتيجية وطنية؟

ويتمثل أحد الخيارات الواضحة في تصوير اللاجئين باعتبارهم فرصة اقتصادية هيكلية؛ لتسخير مهاراتهم وخبراتهم كأداة مساعدة لنمو القطاع الخاص، بهدف إنشاء مجتمع سكاني يتمتع بالاكتفاء الذاتي وتحقيق أهداف السياسة الاقتصادية الكلية.

2.3 نحو فرص جديدة

في الفصل 1، تم توضيح أن الإستراتيجية الاقتصادية في الأردن تمثلت في الاستثمار في قطاع قوي للتعليم موجه نحو التحول إلى محور للابتكار تحركه التكنولوجيا. وبعد الوقوع فيما يعرف باسم "فخ الدخل المتوسط"، عرض خبراء الاقتصاد إنشاء قطاع تصنيع على نطاق واسع. وقد تم إحراز تقدم كبير في هذا المجال؛ حيث تم إنشاء مناطق اقتصادية وصناعية في جميع أنحاء البلاد، يتم استكمالها بسياسات مواتية للاستثمار وإطار تشريعي وتنظيمي واضح. ومع ذلك، لا تزال هنالك عقبات تحول دون التغلب على حواجز الدخول إلى الأسواق التجارية العالمية. ويتوجب على الأردن التنافس، على سبيل المثال، مع آسيا التي تتمتع بالاستقرار والوصول إلى السوق (من خلال سواحلها) والموارد الطبيعية الوفيرة والقوى العاملة الكبيرة ومنخفضة التكلفة. ولا يستطيع الأردن فعل الكثير لتحسين وصوله جغرافيا إلى السوق (رغم أن هذا الأمر أصبح أقل أهمية في اقتصاد العولمة) أو استقرار جيرانه أو قاعدة موارده الطبيعية. فهو بحاجة إلى شيء أكبر أو شيء مختلف لتوليد الظروف المواتية لتأسيس مجموعة من الصناعات. ولكن الأردن لديه بالفعل اثنين من العوامل المساعدة الهامة. أولا، تمثل هذه الدولة منارة للاستقرار في جوار غير ودي على الإطلاق. ولا يمكن التقليل من الأهمية الإستراتيجية لذلك، لكل من المنطقة والغرب. وهنالك حوافز كبيرة لتعزيز الاستقرار في الأردن وتشمل الاستثمار في الإمكانات الاقتصادية. ثانيا، تقدم الأردن منفعة عامة عالمية من حيث استضافة اللاجئين. فلا يوجد هنالك دولة ترغب في رؤية اللاجئين يعانون؛ ومع ذلك، لا تريد الحكومات المانحة أعدادا كبيرة من اللاجئين على أراضيها.

يعتبر هذا الوضع من منظور إنساني ومن حيث الاستقرار العالمي مقلقا للغاية. لكنه لا يبشر بالخير بالنسبة للأردن ليتمكن من الاختراق وإنشاء مجموعة من الصناعات. وكما تم نقاشه في الفصل 1، يتمثل أحد الأسباب الرئيسية الذي يعزى إليه عدم الاستفادة من بعض المناطق التنموية في الأردن في عدم وجود التكامل بين القوى العاملة اللازمة وديناميكيات سوق العمل المحلية. ويشكل اللاجئون الذين يتركز وجودهم في المفرق مجموعة من العمال المتاحين فورا وبأسعار معقولة وبمهارات مناسبة. وتشير بيانات التسجيل الخاصة بالمفوضية أن ما لا يقل عن 21208 من اللاجئين السوريين هم من عمال البناء وحددت منظمة العمل الدولية أن حوالي 25% من اللاجئين يقيمون خارج المخيمات ويعملون في صناعة الإنشاءات الأردنية.[134] وهنالك أيضا ضمن مجتمع اللاجئين السوريين نطاقا من مجموعات المهارات القابلة للتحويل التي يمكن أن تكون جذابة للصناعات الخفيفة والصناعات ذات الصلة، بما في ذلك الصناعات الالكترونية والميكانيكية والبناء والحرف اليدوية والنجارة.

هل سيتغلب ذلك على قضايا الجوار والموارد الطبيعية والوصول إلى الأسواق بالنسبة للشركات للاستثمار في الأردن؟ وربما تكون الإجابة بنعم، إذا نظر إليها كفرصة جيدة للربح على نحو كاف. وبالعودة إلى فكرة أن الأردن يقدم منفعة عالمية عامة من خلال استضافة اللاجئين، فقد توجد سوق قوية لبيع منتجات "آمنة" –

[133] بيتس وآخرون، اقتصاديات اللاجئين؛ إعادة التفكير في الافتراضات الشائعة، تقرير مشروع الابتكار الإنساني (2014).
[134] س ستيف، س هيلسند، الهامش 7 أعلاه، صفحة 53؛ في حين أن توظيف اللاجئين السوريين في قطاع الصناعة أدى إلى استبدال الأردنيين (ما يصل إلى 30% من الأردنيين في القطاع وفقا لمنظمة العمل الدولية) إلا أنه كان هنالك استبدال أقل، على سبيل المثال، في قطاع التصنيع حيث يعمل العمال الوافدين فيه بالشكل الأكبر. ويعتبر تحديد القطاعات التي يؤدي إدماج السوريين فيها إلى استبدال أقل للعمال الأردنيين، مثل التصنيع، هاما للتخفيف من الآثار السلبية للتوظيف غير الرسمي.

المنتجات التي تصنع من قبل اللاجئين، وبالتالي تزويدهم بسبل العيش بينما يحتمون من الصراع. وسيستفيد التسويق الفعال من المشاعر المركبة للمستهلكين تجاه اللاجئين – رغبتهم في المساعدة، ولكن في نفس الوقت لا يريدون استضافتهم بنفس المعدلات التي تستضيفهم فيها دول مثل الأردن.

كما يمكن أن ينظر إلى الاستثمار في الأردن باعتباره فرصة للربح بالنسبة للشركات التي تتطلع للبحث عن مكان لها قبل طفرة إعادة الإعمار في مرحلة سوريا ما بعد الصراع، أو للشركات التي أجبرت على مغادرة سوريا والتي ترغب في استئناف العمل.

- شركات التصنيع التي تحدد فرصة تسويق لسلع يتم إنتاجها باستخدام العمال من اللاجئين السوريين "الآمنين" والمجتمع المضيف. ومن المحتمل أن يتردد صدى هذه الفرصة بالشكل الأكبر مع شركات تعمل بشكل نشط في برامج المسؤولية الاجتماعية للشركات (مثل IKEA، UNIQLO، Benneton، French Bel Group) ومع أسواق في الدول الأوروبية التي يزداد فيها الاستياء الشعبي تجاه السياسات الحكومية لاحتواء اللاجئين (الملحق 4).
- شركات الطاقة والتصنيع والأدوية التي أجبرت على مغادرة سوريا والتي يمكن أن تعرض إعادة التأسيس في بيئة تشغيل مماثلة لكنها مستقرة بشكل جذاب إستراتيجيا (الملحق 4).
- صناعات إعادة الإعمار التي تسعى لتأمين موطئ قدم في مرحلة سوريا ما بعد الصراع. ويرتبط هذا تحديدا بصناعة المواد الخام شبه المكررة والمكررة، ولكنها يمكن أن تمتد إلى البحث والتطوير؛ حيث سيستدعي حجم الاحتياجات الترميمية في سوريا إلى جانب شح المياه والطاقة استخدام تقنيات جديدة.

في حال لا زالت هذه الحوافز غير كافية لتشجيع الشركات على تأسيس عمليات في الأردن، يمكن تشجيع أصحاب المصلحة الآخرين على لعب دور. وتحتاج الحكومات المانحة إلى معالجة الوضع الإنساني ولكنها ستفضل أن يكون ذلك على شكل شيء إيجابي ومستدام بشكل أكبر بدلا من استمرار المساعدات. وكجزء من حزمة المساعدات التي أعيد التفاوض بشأنها، يمكن أن يطرحوا اتفاقيات تجارة حرة أو دخول إلى السوق ذات جاذبية أكبر مما يزيد من استقطاب الأردن للمستثمرين.[135] وتعتبر أوروبا التي تواجه أزمتها الخاصة بشأن اللاجئين من أصحاب المصلحة البارزين في هذا الشأن.[136]

كما يمكن للمؤسسات المالية الدولية – البنك الدولي وصندوق النقد الدولي – لعب دور من خلال القروض لتعويض تطوير التصنيع أو دعم تكاليف إنشاء المصانع. وكان الحصول على هذه القروض والمساعدة الإنمائية المالية لفترة طويلة إشكالية بالنسبة للأردن نظرا لوضع الدخل المتوسط الخاص بها. ومع ذلك، فهنالك اعتراف متزايد بين الجهات المانحة بمتابعة الروابط بين دعم التنمية من أجل بناء السلام وصيانة

---

[135] ب كولبير، المليار الأساس: لماذا تفشل الدول الأشد فقرا وما الذي يمكن عمله بشأن ذلك (2007)، 58.

[136] من الممكن أيضا جعل الوصول إلى الأسواق الحرة ممكنا أيضا من خلال حقيقة أن الأردن هو الدولة العربية الوحيدة التي وقعت اتفاقية شراكة مع الاتحاد الأوروبي تهدف إلى إقامة تجارة حرة على مدى السنوات الاثنتي عشر المقبلة، وفقا لقواعد منظمة التجارة العالمية. ولإنجاح هذا النموذج، ستحتاج اتفاقية الشراكة بين الأردن والاتحاد الأوروبي المذكورة أعلاه إلى التحديث. وتركز الاتفاقية القائمة أساسا على التجارة الثنائية. وفي حين أن التصدير الحر للسلع يعد عنصرا رئيسيا للتكامل الاقتصادي، إلا أن الاقتصاد الأردني يحتاج أيضا إلى تدفقات الاستثمارات الخاصة. ويجب وضع إطار قانوني يسهل هذه التدفقات ويحمي جميع الأطراف المعنية لتقليل المخاطر للشركات المشاركة. وأكثر أهمية من ذلك، تحتاج قواعد الاتحاد الأوروبي لمتطلب المنشأ إلى إعادة النظر من أجل السماح للعمالة السورية بالمشاركة في القطاعات الصناعية في الأردن ولصادراتها بالوصول إلى الأسواق الأوروبية بحرية. وبالنظر أيضا إلى أن الأردن شحيحة الموارد، فإن ذلك يتطلب الحصول على المواد الخام اللازمة للتصنيع من الأسواق الأخرى والتي لا يمكن أن تعمل في ظل القواعد الحالية للمنشأ. وفي حين أن قواعد الاتحاد الأوروبي للمنشأ تعتبر عالمية ومضى عليها فترة طويلة، فإن مثل هذا التنازل يعد ضروريا من منظور إنساني من أجل السماح للعمال السوريين بالحصول على عمل قانوني في الأردن. وإضافة إلى ذلك، منذ تم التوصية منذ فترة طويلة باتفاقية بشأن تقييم مطابقة وقبول المنتجات الصناعية وستمكن المنتجات الأردنية من قطاعات منتقاة من الدخول إلى سوق الاتحاد الأوروبي دون ضوابط تقنية إضافية (راجع هيئة العمل الخارجي الأوروبي، علاقات الاتحاد الأوروبي مع المملكة الأردنية الهاشمية http://eeas.europa.eu/jordan/index_en.htm في 20 حزيران 2015). اختارت الأردن المنتجات الكهربائية ولعب الأطفال وأجهزة الغاز ومعدات الضغط كقطاعات ذات أولوية، ولكن المفاوضات لا تزال بحاجة إلى إطلاق. وتحتاج المنتجات الأخرى التي يحتمل أن تنجم عن مساعي التصنيع التي تسخر مهارات اللاجئين السوريين إلى النظر فيها. وسيكون جزء من الحوافز للاتحاد الأوروبي لتوسيع اتفاقية الشراكة في هذه الطرق تمثيلها كالتزام من قبل الاتحاد الأوروبي لمتابعة المزيد من الحلول المستدامة لتحديات أزمات اللاجئين وكوسيلة للبدء بمعالجة إخفاقات السياسة إزاء وفيات المهاجرين في البحر الأبيض المتوسط في مصدر المشكلة.

السلام بعد انتهاء الصراع. ومن الراسخ تجريبيا أن تكرر الصراعات بانتظام ينذر بالخطر؛ حيث تعود حوالي 40% من الدول إلى الصراع خلال العقد الأول من مرحلة السلام ما بعد انتهائه.[137] وقد ربط خبراء الاقتصاد في أوقات الصراع بشكل إيجابي بين انخفاض خطر الارتداد ما بعد انتهاء الصراع والانتعاش الاقتصادي المستدام في السنوات التي تتلو وقف الأعمال العدائية مباشرة.[138] وبالتالي فمن المحتمل أن تنظر المؤسسات المالية الدولية إلى الجهود لتعزيز الاقتصاد السوري في مرحلة ما بعد الصراع، بما في ذلك من خلال دعم تأسيس المنشآت الصناعية والتصنيع التي يمكن أن تصب بسهولة وبسرعة في سوريا مع قوى عاملة مدربة من اللاجئين العائدين إلى الوطن، كاستثمار استراتيجي.[139]

من الضروري تسليط الضوء على ما يعنيه ذلك بالنسبة للدول المضيفة من حيث المظاهر الأوسع لعدم الاستقرار في المنطقة. ولا يخدم الاستثمار في الاستقرار الاقتصادي لمرحلة ما بعد الصراع في سوريا مصالح السوريين فقط، بل يقلل أيضا المخاطر على جيرانها من نشوب صراع مستقبلي. ومن المعروف جيدا أن وجود حرب أهلية في بلد مجاور يزيد من احتمال اندلاع الصراع محليا: "تتجمع الصراعات جغرافيا، حيث تشير على نحو محتمل إلى آلية نشر أو تأثير العدوى المكانية".[140] وقد يكون هذا الأثر "المتعلق بالجوار" أكثر حدة في الدول العربية نظرا لتاريخها المشترك وتعدد وشدة قنوات الانتشار والأبعاد الإقليمية للأحداث المعاصرة.[141] ومن حيث الاستدلال، فإن هذا الارتباط الإيجابي بين استمرار حالة عدم الاستقرار في سوريا وضعف صراع الدولة المضيفة يعني أن لدى جميع الدول في المنطقة مصلحة ثابتة في دعم الاستقرار الاقتصادي في سوريا.

وبينما يمكن أن يبدو الاقتصاد في هذه الحالة بسيطا، إلا أنه لا يزال هنالك أسئلة هامة تحتاج إلى الإجابة، وهي بشكل أساسي ذات طابع سياسي.

أولا، كيف يمكن التوفيق بين هذه الإستراتيجية مع ضرورة خلق فرص عمل للأردنيين، وتحديدا الهدف من الإستراتيجية الوطنية للتشغيل (2012) لاستبدال العمال الوافدين بأردنيين في القطاعات الرئيسية؟[142] في

---

[137] ب كولييه، أ هويفلر، م يودربوم، "مخاطر ما بعد الصراع" (2008)، مجلة أبحاث السلام، المجلد 45 (4)، صفحة 461-478.
[138] المرجع نفسه.
[139] تشمل هذه القطاعات: البناء والتصنيع والكهرباء والاتصالات. ويتم فهم هذه الارتباطات على نحو متزايد من قبل وتنعكس في سياسات المؤسسات مثل البنك الدولي وصندوق النقد الدولي. راجع على سبيل المثال ...
[140] تشير الأبحاث الحديثة إلى أن هذه الروابط يمكن أن تكون أوسع مما كان يعتقد في الأصل. وتشير نظرية "تأثير الجوار" إلى أن أحداث الصراع في إحدى الدول لها آثار غير مباشرة ولكنها قوية على الدول التي لا ترتبط معها جغرافيا فقط بل أيضا ثقافيا أو أيديولوجيا أو اقتصاديا. المصدر: ي تشيتاني، ف كانتو، ما وراء الحكم والصراع: قياس أثر الجوار في المنطقة العربية، المجلس الاقتصادي والاجتماعي لغربي آسيا (تشرين أول 2014)، < http://www.escwa.un.org/divisions/ecri_editor/Download. asp?table_name=ecri_documents&field_name=id&FileID=272> في 3 حزيران 2015.
[141] المرجع نفسه؛ تشمل الأمثلة الصراع العربي الإسرائيلي والصراع العراقي؛ ارتفاع حالات النزوح التي يدفعها الصراع وسياسات الأمن الفائق وحوادث غير متناسبة من الإرهاب والاتجار غير المشروع بالأسلحة وسياسة القوة الدولية والإقليمية التي تترجم إلى الاستقطاب والحروب بالوكالة. مرت 41% من الدول العربية على الأقل بصراع داخلي واحد في السنوات الخمس الماضية (2009-2013). وأدى ذلك إلى نزوح السكان باعداد غير مسبوقة، مع ما يعادل 2.1% من عدد السكان المسجلين كلاجئين وأيضا 29% كنازحين داخل بلدانهم الأصلية. وإضافة إلى ذلك، تعاني المنطقة من واحدة من أسوأ معدلات الأنشطة الإرهابية في العالم.
[142] تتبنى الإستراتيجية الاقتصادية الوطنية الأهداف الإستراتيجية لتحقيقها على المدى القصير وعلى المدى المتوسط وعلى المدى الطويل تبعا للطموحات الشاملة التالية: (1) استبدال العمال الأجانب تدريجيا بأردنيين، (2) دعم مشاريع وبرامج التوظيف، (3) تعزيز تدريب الأردنيين وفقا لاحتياجات سوق العمل، (4) دعم التعليم والتدريب المهني، (5) تعزيز الاستثمار في التوظيف، (6) دعم ثقافة ريادة الأعمال، (7) دعم ذوي الاحتياجات الخاصة، (8) خفض توظيف إعادة هيكلة، (9) دعم مشاريع التوظيف في سوق العمل، (10) دعم حقوق العمال (الضمان الاجتماعي، التأمين، الخ)، (11) دعم الحوار ثلاثي الأطراف. سيكون لإدماج العمالة السورية في سوق العمل الأردني أثر محايد أو إيجابي على الأهداف المذكورة أعلاه. ويكمن التهديد الرئيسي المنظور في الهدف الأول المتمثل في استبدال العمال الأجانب تدريجيا بأردنيين. ومع ذلك، فما هو مهم لأن يوضع في الاعتبار أن المشروع المقترح يعتمد على توجيه الاستثمار الخاص والمساعدات الخارجية نحو المناطق الحرة. وهذا من شأنه أن يساعد على توليد المزيد من النشاط الاقتصادي مع زيادة فرص العمل للأردنيين وغير الأردنيين على حد سواء. وعلاوة على ذلك، تنص الرؤية الوطنية للأردن 2025 على أن "القطاع الخاص يجب أن يكون المحرك الأساسي للنمو وخلق فرص العمل". وبالتالي فإن فكرة جذب مستثمري القطاع الخاص واسعة النطاق تعد شرطا أساسيا لتحقيق أهداف إستراتيجية التوظيف الوطنية. كما تقر إستراتيجية التوظيف الوطنية بالحاجة الحقيقية لمواجهة التحديات الموجودة مسبقا في سوق العمل الأردني من خلال إصلاح السياسات الصناعية وزيادة التدريب المهني وربط مخرجات التعليم مع احتياجات سوق العمل وتعزيز فرص الحصول على الائتمان للمؤسسات الصغيرة

الواقع، سيوفر هذا المخطط فرص عمل لكل من السوريين والأردنيين، وتحديدا العاملين في المجتمعات المضيفة. وعلاوة على ذلك، ستؤسس الفرص التصنيعية والصناعية لوظائف مكتبية جديدة – أنواع الوظائف التي من المرجح أن يطمح إليها العمال الأردنيين. وبالتالي يمكن أن تبدأ هذه الفرص بمعالجة التوتر الطويل في الاقتصاد الأردني: الانفصال بين مجموعة المهارات وطموحات السكان الشباب، وعدد ونوع الوظائف المتاحة. كما يجب الاعتراف بأن السوريين يعملون حاليا في سوق العمل غير الرسمي. وتستجيب عملية توفير وسيلة للانتقال من سوق العمل غير الرسمي إلى الرسمي لعوامل خارجية نابعة من اقتصاد غير رسمي كبير، وتزيد من سلامة العمال من خلال تقليص فرص الاستغلال، وتولد إيرادات للحكومة عن طريق تصاريح العمل وضريبة الدخل. كما يمكن أن تجدها الوكالات الإنسانية بناءة واقتصادية بشكل أكبر لتعويض تكلفة تصاريح العمل للاجئين بدلا من توفير المواد الغذائية وغير الغذائية. وتوفر أيضا فرص الحصول على سبل العيش توفير الكرامة والاستقلال، والقضاء على بعض الانتقادات المرتبطة بقسائم الغذاء والمساعدات المباشرة.

ويتمثل السؤال الثاني فيما إذا كانت هذه الفرص ستزيد من احتمال بقاء السوريين في البلاد إلى أجل غير مسمى أو تشجع المزيد على السعي للجوء. وكما ذكرنا في بداية هذا الفصل، فإن أي قرار سياسي من شأنه أن يدعم إيواء اللاجئين يتعين أن يتفق مع المصالح الوطنية للأردن، بما في ذلك ضرورة النظر إلى الحماية على أنها مؤقتة. ومن العناصر الحاسمة في النموذج المقترح أن يأتي الاستثمار مما يسمى بـ "الصناعة الحرة" (التي تشير إلى الصناعة حيث تبقى تكاليف الإنتاج دون تغيير بغض النظر عن الموقع). وبعد توقف الأعمال القتالية، فإن هذه الشركات ستحصل على الفرصة لتوسيع أعمالها في سوريا حيث تستفيد من سوق جديدة وتنتفع من العمال العائدين المدربين.[143] ومع ذلك، ستبقى المصانع القائمة في الأردن، حيث قامت الدولة بإثبات نفسها كبيئة عمل آمنة ومربحة. كما يمكن ملاحظة منطق مواز ليكون له دور أيضا؛ فإذا كانت الأولوية بالنسبة للأردن أن يشهد عودة نهائية للاجئين إلى سوريا، فإن الوسيلة الرئيسية للمساهمة في ذلك هي عن طريق التأكد من امتلاك اللاجئين للمهارات والخبرات في مجال الصناعات الرئيسية لدعم إعادة الإعمار، وتحديدا في الإنشاءات والتصنيع والكهرباء وتكنولوجيا الاتصالات والمعلومات.

ويتمثل السؤال الأخير فيما إذا كان منح اللاجئين المزيد من الحقوق والاستقلالية يخلق مخاطر أمنية. تم تفصيل التوترات بين اللاجئين والمجتمعات المضيفة والسكان على نطاق أوسع في الفصل 2. هل سيحقق إصدار حقوق العمل في سياق البطالة الحالية هذا التوازن الهش؟ من الصعب الإجابة على هذا السؤال بشكل قاطع. تتمثل إحدى النظريات في أن حقوق العمل للاجئين من شأنها أن تخفف الضغط على موارد الرزق الأردنية المحلية أيضا. وكما هو موضح في الفصل 2، يعمل السوريون بأعداد كبيرة بشكل غير رسمي، وهناك بعض الأدلة على "مزاحمتهم" للأردنيين. وتشير الأدلة من الزيارات الميدانية في المفرق وما حولها إلى أن الأردنيين المحليين سيوافقون على عمل السوريين في المناطق الاقتصادية لأن هذا سيخفف من منافسة السوريين للأردنيين. ومع ذلك، من الواضح أن أي تحرك لدعم حقوق العمل للاجئين سيحتاج لأن يكون مصحوبا بحملة واسعة للتوعية العامة، تحدد بوضوح الفرص التي ستعود على الاقتصاد الأردني والأردنيين بشكل عام.

ومن الضروري أيضا الإشارة إلى المطبوعات الناشئة التي تدرس الروابط المحتملة بين اللاجئين والجماعات المتطرفة. والبعض من ذلك يُستمد من الأحداث في لبنان وبعض الارتباطات النظرية (وحتى المنطقية) بين الفرص الاقتصادية التي تقدمها الجماعات المتطرفة إزاء الضغوط المالية واليأس الذي يشعر به اللاجئون غير القادرين على العمل وفي سياق تخفيضات المساعدات الإنسانية. وبسبب التأثير القوي والسلبي الذي يمكن أن يكون لهذه الارتباطات على مساحة الحماية، يجب ان يتم تطوير أي روابط بحذر واستنادا إلى

ومتوسطة الحجم. ويتطلب تحقيق هذه الطموحات شركاء استراتيجيين على نطاق واسع. ويكمل بالتالي الاقتراح بجذب المستثمرين والشركات التي تحدد فرصة تسويق السلع المنتجة باستخدام اللاجئين السوريين وعمال المجتمع المضيف رؤية إستراتيجية التوظيف الوطنية لتعزيز الاستثمار الكلي في التوظيف ودفع مشاريع التوظيف إلى الأمام. للمزيد راجع وزارة العمل، إستراتيجية التوظيف الوطنية للأردن 2011-2020، الإبلاغ على
http://inform.gov.jo/en-us/By-Date/Report-Details/ArticleId/36/National-Employment-Strategy في 30 تموز 2015.

[143] ب كوليير، أ بيتس، الملاحظة رقم 3 أعلاه.

أدلة قوية. ولكن هنالك القليل من الشك بأن أفضل حماية واسعة النطاق للأردن ضد عدم الاستقرار وضد التطرف تكمن في تهيئة الظروف لدعم الفرص ورفع مستوى المعيشة والأمل للجميع. وتتمثل أفضل إستراتيجية لتحقيق ذلك في الاستفادة من القوى العاملة للاجئين لجذب الاستثمارات المطلوبة.

3.3 الخاتمة

اقترحت هذه الورقة أنه يمكن تصور اللاجئين السوريين واللاجئين بصفة عامة بشكل أفضل على أنهم يجسدون فرصا جديدة، بدلا من اتمثيلهم مصاعبا للدول المضيفة. كما ذكرت مثالا تفصيليا واحدا على كيفية تحقيق ذلك؛ يتم فيه تشجيع الاستثمار الصناعي على نطاق واسع في المناطق الاقتصادية الخاصة القائمة، وذلك بالاستفادة من العمال الأردنيين والسوريين بنسب محددة مسبقا. يوفر هذا النموذج القدرة على تخفيض تكاليف استضافة اللاجئين من خلال زيادة اكتفائهم الذاتي في سياق النقص الحاد في المساعدات الإنسانية الدولية. وعلاوة على ذلك، فإن ذلك قد يشكل خطوة هامة نحو المرونة الاقتصادية على المدى الطويل للأردن من خلال تعزيز الاستثمار الاستراتيجي في المناطق غير المتطورة اقتصاديا وتسهيل زيادة الإيرادات الضريبية. ولا تعتبر هذه الأفكار جديدة تماما. ويعتبر استخدام "التنمية المناطقية" لإدراج اللاجئين في أهداف التنمية الاقتصادية للدول بطرق تعزز أيضا اكتفائهم الذاتي سابقة تاريخية.[144]

تعتبر هذه فرصة مقيدة زمنيا، ويتوقف الامر غلى المستثمرين لتحديد فرصة تسويقية في سياق استضافة اللاجئين. وتتلاشى هذه الفرصة في حال عودة اللاجئين، أو في حال أصبحت مكشوفة جدا إذا سعت دولة أخرى، مثل لبنان، لاستغلال نفس الفكرة. وهنالك أيضا حد زمني يتعلق بالدعم المطلوب من الأطراف الخارجية؛ حيث بدأت السلطات الأوروبية بوضع سياسات لمعالجة أزمة المهاجرين الخاصة بها، ويتعين أن يكون هذا النوع من النماذج في صلب تفكيرهم.

ونظرا لحساسية هذه الفرصة للوقت وأنها ليست الأولى من نوعها، فلماذا لم تتصرف الأردن، أو اي دولة مضيفة أخرى، بشكل أسرع؟

وتبقى إحدى القضايا الرئيسية كيفية إدارة شؤون اللاجئين وتجسيدها. وكما هو موضح في بداية هذا الفصل، لا يوجد حاليا توازن كاف لالتزامات الدول المضيفة مقابل الالتزامات الخاصة بالجهات المعنية الأخرى. فالقانون الدولي ينص على الحق في طلب اللجوء والحماية من الإعادة القسرية ومع ذلك لا ينص على الالتزامات المتبادلة لتخفيف العبء الذي يخلقه ذلك في الدول المضيفة. ويؤدي ذلك إلى إشكالية عندما يمتد الوضع لفترة طويلة. وتدرك الدول المضيفة جيدا هذا التفاوت، وتتردد على نحو متزايد في اعتماد أساليب ليبرالية دون ضمان أكبر بأنها لن تترك لدفع الفاتورة على المدى الطويل.

وردا على ذلك، دعت هذه الورقة إلى الحاجة لوضع أساليب جديدة لإدارة شؤون اللاجئين. فهي تقترح أن من الممكن، في سياق القواعد غير الكافية بشأن تقاسم الأعباء، أن تكون احتياجات ومصالح الدول المضيفة نقطة بناءة بشكل أكبر للبدء، أو على الأقل إيجاد توازن أفضل للحماية مع ضرورات الدولة المضيفة. ويعتبر هذا الفارق البسيط هاما. وما تمت ملاحظته في الكثير من حالات اللاجئين أن الإفراط في التركيز على الحماية يمكن أن ينحدر بسرعة إلى ممارسة الملاكمة باتخاذ وضعية الحلبة بين الدولة المضيفة والوكالات الإنسانية. وعند الإدراك بأن الأولويات لا يتم الوفاء بها، يعود كلا الجانبين إلى اللجوء الى الأدوات الوحيدة التي يملكونها: الموارد والمطالبات المالية لحماية الحقوق من جانب الجهات المانحة والوكالات وإغلاق الحدود وتشديد القيود على اللاجئين من جانب الدول المضيفة.

وتعتبر الفكرة القائلة بأن الجهات الفاعلة مع اللاجئين يتعين أن تنتقل من نهج "الحماية أولا" نحو نهج "مصلحة الدولة المضيفة" محفوفة بالمخاطر. فالحماية أمر حيوي ويعتبر هذا دور المفوضية بالحفاظ على وجهة النظر هذه في حشد التأييد. ولكن سبل العيش والاستقلالية مهمة أيضا ويجب أن تكون فعالة – ضمن المفوضية أو في الوكالات الأخرى – في الاستقصاء والتقييم واقتراح هذه الخيارات في الوقت المناسب. ويتعين أن لا يفسر هذا على أنه مفهوم قاسي على السكان المهمشين، بل انتقال ضروري إلى

[144] المرجع نفسه.

نماذج أكثر استدامة لإيواء اللاجئين في الوقت الذي يعني فيه تكرار وعمق وطبيعة النزوح أن الاستجابات التقليدية لم تعد كافية.

يتعين أن يكون السؤال حول كيفية تخفيف ومعالجة المخاطر. على سبيل المثال، إذا انتقلت نقطة البداية بشكل أكبر نحو مصالح الدولة، هل سيحد ذلك المساعدات التحفيزية من الجهات المانحة؟ ما هي المراجعات والموازنات التي يجب اعدادها لضمان عدم استغلال السكان اللاجئين، خصوصا في سياق أوجه القصور الجسيمة في الإطار التنظيمي الدولي بشأن العمال المهاجرين؟ وكيف يمكن مطابقة الالتزامات الأخلاقية المترتبة على استضافة اللاجئين موضع لمصالح الدولة؟ وبشكل مختصر، هنالك حاجة إلى وضع ضمانات قوية لضمان أن العقلانية الاقتصادية لا تقوض الضرورات الإنسانية. ولكن حين تكون هذه الحلول ذات معنى قابلة للتطبيق، كما تقترح هذه الورقة وكما هو الحال في الأردن، يتعين أن يكون الدعم من الجهات الدولية والإنسانية والحكومية وشيكا.

وباختصار، اقترحت هذه الورقة أنه إذا كان متوقعا من الدول المضيفة خدمة المصالح العالمية العامة من خلال تقديم مساحة حماية لمجتمعات النازحين، يتعين أن تكون مصلحة الدولة جزءا من الحوار منذ البداية. وعندما تستمر التحولات الحتمية في كيفية مساعدة الجهات المانحة للدول المضيفة في خدمة هذه المصالح العالمية العامة، يمكن أن تنشأ مجموعة واسعة من الخيارات. ولا يعد النموذج المبين هنا بأي حال من الأحوال البديل الوحيد. ويتمثل "الحسم" الرئيسي في أن الحلول الدائمة الأرثوذكسية الثلاثة لمعالجة النزوح الجماعي: الاندماج المحلي وإعادة التوطين في دولة ثالثة والعودة إلى الوطن، تخفق في مواجهة التحديات المفروضة من خلال النزوح العالمي وأن هنالك حاجة إلى إيجاد طرق جديدة. وهنالك بديل آخر يتمثل في نقل نموذج أوسع نحو حل رابع من ترتيب "نمط إيقاف" للاجئين حيث يكون اللاجئين أكثر استقلالية لمتابعة حياتهم وسبل عيشهم، يمكن أن تؤدي إلى استمرار الشركات في العمل واحتفاظ القوى العاملة بمجموعة مهاراتها لحين يصبح سيناريو العودة ممكنا. وبالمثل، وفي حين كان تركيز هذه الورقة على المناطق الاقتصادية الخاصة (نظرا لتفاصيل إستراتيجية التنمية الاقتصادية في الأردن)، إلا أن أشكال أخرى من التنمية المناطقية، مثل المناطق الزراعية والمناطق العازلة، تستحق مزيدا من الدراسة. وفي الختام، تمثل مهارات وخبرات اللاجئين الفرص التي تتجاهلها الدول المضيفة والوكالات الإنسانية والجهات المانحة لمصلحتهم. وعلاوة على ذلك، هناك ضرورات أوسع للأمن والاستقرار في سياق ما بعد الصراع تتطلب تخطيطا أكثر شمولا في إدارة أزمات اللاجئين. وسينجح هذا التخطيط فقط إذا تمت تجربة واختبار حلول جديدة وجريئة ومبتكرة لدفع النظام الدولي الخاص باللاجئين إلى الأمام والخروج من إطاره التقليدي المماطل.

الملحق 1: تحديد التكاليف والمنافع المباشرة وغير المباشرة لاستضافة اللاجئين السوريين في الأردن

	التكاليف المباشرة	التكاليف غير المباشرة	المنافع المباشرة	المنافع غير المباشرة
المياه والصرف الصحي	توفير المياه وتعويض الخسائر وخدمات الصرف الصحي وجمع القمامة.	استنزاف الاحتياطي والتلوث (المياه والتربة) وتراجع جودة المياه وموثوقية المياه ووفرتها. إزالة الفضلات الأقل تكرارا.	البنية التحتية و إعادة الاستخدام ومشاريع التوسعة التي لم تكن لتحصل ودراسات/ أبحاث التخطيط البيئي.	
الطاقة	توفير الطاقة وتعويض الخسائر.	استنزاف الموارد والتلوث والتغيرات في جودة وموثوقية ووفرة الطاقة.		
الأمن	الشرطة والدرك والسجون والمحاكم والجيش وأمن الحدود.	تكلفة الجريمة على الأفراد المعنيين وتصورات المجتمع للأمن والاستقرار والثقة في الحكومة وزيادة التطرف والنزاعات داخل المجتمع وزيادة خطر الإرهاب (الخارجي والداخلي).	الدعم الدولي للتعامل مع التهديدات وتحسين العلاقات مع الحلفاء وتحسين تبادل المعلومات الاستخبارية والتدريب والمساعدات الأمنية الجديدة.	
التعليم	تكاليف المرافق والمعلمين والإدارة.	انخفاض جودة التعليم، وعدد الأطفال غير الملتحقين بالتعليم.	مناهج جديدة ومعلمين مدربين ومدارس جديدة/ محسنة.	
المساعدات النقدية	مقدمة من قبل الحكومة والمنظمات الدولية والجمعيات الخيرية الدينية والمنظمات غير الحكومية المحلية.	ابتعاد المساعدات الخيرية التي يمكن أن ينتفع منها الأردنيين.		
المواد الغذائية وغير الغذائية	توفير المواد الغذائية وغير الغذائية وتعويض الخسائر في المواد الغذائية.	التغيرات في أسعار الغذاء والخدمات ووفرة وجودة المواد الغذائية واستنزاف الاحتياطي الغذائي.	قدرة شرائية أكبر لدى السوريين.	
البنية التحتية (بما في ذلك السكن والمأوى)	بنية تحتية جديدة (سكن، طرق، طاقة، مياه، صرف صحي، مدارس، مرافق عامة أخرى).	التغير في أسعار الإيجار والعقارات واستنزاف البنية التحتية (طرق، طاقة، مياه، صرف صحي، مدارس، مرافق عامة أخرى).	التوسع في سوق الإيجارات، بنية تحتية عامة جديدة ومحسنة.	
الصحة	توفير الرعاية الصحية في المستشفيات، العيادات، سيارات الإسعاف، العلاجات، برامج اللقاحات.	أمراض جديدة/ متكررة، الصحة النفسية الاجتماعية/ الأمراض العقلية، وفرة الأدوية، وقت الانتظار للحصول على الرعاية الصحية، تكلفة الرعاية الصحية، وفرة وتكلفة الدواء.	المعدات الطبية، المرافق الجديدة/ المحسنة، عمال الصحة المدربين، عمال الصحة العقلية الجدد وبرامج الصحة النفسية الاجتماعية.	
التوظيف	زيادة دفعات الضمان الاجتماعي للأردنيين المبعدين عن سوق العمل.	ضغط على هبوط الأجور، خسائر ضريبة الدخل بسبب تشغيل الاقتصاد غير الرسمي، تكاليف الارتفاع في الاقتصاد غير الرسمي.	إيجاد وظائف جديدة، برامج تدريب مهني، افتتاح أسواق/ شركات جديدة.	
السياحة		خسائر تقديرية.	استغلال العمال الدوليين للمواقع السياحية.	

المؤشرات الاجتماعية		المتاجرة بالجنس، زواج الأطفال، عمالة الأطفال، الأشخاص الذين لا يحملون وثائق ثبوتية، الأطفال المعرضين لحالات انعدام الجنسية، تعاطي المخدرات، العنف المنزلي، الطلاق، المواقف تجاه الحكومة بشأن سياسة اللاجئين، المواقف تجاه اللاجئين، زيادة عدم المساواة الاجتماعية والاقتصادية، التغيرات الديموغرافية (زيادة الشباب)، الشعور بالكرامة، الشعور بالتآلف العربي، الشعور بالأمل في المستقبل، الشعور بالهوية الوطنية.		
العجز العام والتجارى	الدين الخارجي والعام، العجز التجاري.	معدلات الفقر، النمو الاقتصادي السلبي، إجمالي الناتج المحلي، التضخم.	توسع قاعدة المستهلكين والضريبية، إجمالي الناتج المحلي والنشاط الاقتصادي الكلي، استثمارات الشركات السورية، الاستثمار الأجنبي المباشر، زيادة استهلاك السلع والخدمات، زيادة تدفقات رأس المال.	توسيع الخدمات وقطاع التصنيع، زيادة الطلب على العمل (مصدر إيرادات الحكومة)، زيادة المشروعات الجديدة.

الملحق 2: الدراسة التفصيلية للتكاليف والمنافع المباشرة وغير المباشرة

1 التكاليف المباشرة وغير المباشرة

1.1 المياه والصرف الصحي: تعتبر الأردن الدولة الثالثة في العالم من حيث شح المياه، حيث يبلغ نصيب الفرد من الموارد المتاحة من المياه 145 متر مكعب مقارنة مع المتوسط الإقليمي البالغ 800 متر مكعب. ومن الممكن الحصول على الماء مرة واحدة في الأسبوع في المدن الكبيرة مثل عمان، وكل 12 يوما في بعض المناطق الريفية. ولا تصل حوالي 60% من المياه الجارية في الأنابيب إلى المستخدم النهائي حيث تعزى هذه المشكلة إلى كل من البنية التحتية القديمة والسحب غير القانوني للمياه. وقد تراجع وضع ندرة المياه بسبب الزيادة غير الطبيعية في عدد السكان منذ عام 2011. ويستخدم مخيما الزعتري والأزرق حوالي 4000 متر مكعب و930 متر مكعب من المياه يوميا على التوالي.[145] وبالإضافة إلى هذه التكلفة المباشرة، تتحمل الحكومة خسارة من حيث دعم المياه وتراجع البنية التحتية للمياه والصرف الصحي وكذلك تكاليف خدمات الصرف الصحي وجمع النفايات والتخلص منها في المناطق الحضرية. والأثر السلبي على موارد المياه الشحيحة في البلاد أكثر صعوبة للحساب على المدى الطويل، مثل التلوث المحتمل للمياه حوض الزعتري وتلوث التربة والتغيرات في جودة المياه ومدى توفرها.

1.2 الطاقة: باعتبار الأردن دولة غير منتجة للنفط، لفإنه يستورد النفط بتكلفة 4 مليار دولار سنويا (17 % من الناتج المحلي الإجمالي). وبينما رفعت الدولة الدعم عن النفط في تشرين ثاني 2012، إلا أنها لا تزال تدعم توليد الكهرباء، وهو ما يمثل خسارة سنوية صافية للشركة الوطنية للطاقة الكهربائية بلغت 3.5 مليار دولار في نهاية عام 2013.[146] وتتحمل الحكومة تكلفة الدعم الناجمة عن الاستخدام المتزايد للكهرباء، في كل من المخيمات ومن قبل اللاجئين في المناطق الحضرية. ويجب على أية حسابات أن تأخذ أيضا بعين الاعتبار البنية التحتية الجديدة اللازمة والتلوث بسبب زيادة الانبعاثات والتغيرات في جودة الطاقة والموثوقية والوفرة.

1.3 الصحة: حتى تشرين أول 2014، أتيح للسوريين الوصول إلى الرعاية الصحية بنفس الشروط مثل الأردنيين الذين يحملون تأمين صحي، أي دون رسوم شريطة أن يكونوا مسجلين لدى المفوضية. لكن التكاليف المالية المباشرة لتوفير هذه الخدمات، التي وصلت إلى حوالي 34 مليون دينار أردني مع نهاية عام 2014، بالإضافة إلى استهلاك البنية التحتية، أجبر وزارة الصحة على فرض رسوم عند مركز الخدمة على جميع السوريين.[147] وتشمل التكاليف غير المباشرة تكرار الإصابة بالمرض، مثل شلل الأطفال، وتكاليف برامج التطعيم المرتبطة بها. وإلى حد أن السوريين تأثروا بالاضطرابات النفسية والاجتماعية ما بعد الصدمة أو الاضطرابات العقلية، كان لذلك عواقب على الفرد والمجتمع على نطاق أوسع. وتتعلق التكاليف غير المباشرة الأخرى بزيادة وقت الانتظار لتلقي الرعاية الصحية وتكاليف الرعاية الصحية ومدى توفر وتكلفة الدواء.

1.4 سوق العمل: بموجب قانون العمل، يتوجب على اللاجئين، للتمكن من العمل، الحصول على تصريح عمل من وزارة العمل، وهي متطلبات تعتبر مرهقة.[148] ونتيجة لذلك، يعمل الكثير من اللاجئين في سوق العمل غير الرسمي (راجع الفصل 4). وتشير بعض التقارير إلى أن ما يصل إلى نصف أسر اللاجئين السوريين في المناطق الحضرية لديها موظف واحد على الأقل من أفراد الأسرة.[149] ويمتلك السوريون ميزة تنافسية على الأردنيين؛ حيث يقبلون بأجور أقل نظرا للضرورة والمرونة الأكبر، ويستطيعون إكمال دخلهم بالمساعدات الإنسانية النقدية وغير النقدية. كما يتمتع

---

[145] منظمة الرؤية العالمية، توفير المياه في الصحراء، وهي مهمة شاقة تجري الآن في الأردن، < http://www.wvi.org/syria-crisis/pressrelease/providing-water-desert-daunting-task-now-underway-jordan> الوصول إليها في 1 أيار 2015.

[146] م الدعمة، وزير المالية الأردني: سنرفع الدعم عن الكهرباء بحلول عام 2017 (2014)، الشرق الأوسط، http://www.aawsat.net/2014/05/article55332275/jordans-finance-minister-we-will-eliminate-electricity-subsidies-by-2017 الوصول إليها في 20 نيسان 2015

[147] ك ملكاوي، لا يوجد لدى الحكومة خيار آخر إلا وقف تقديم الرعاية الصحية المجانية إلى السوريين – حياصات (2014)، جوردان تايمز http://jordantimes.com/govt-had-no-other-choice-but-to-stop-providing-free-healthcare-to-syrians----hiasat الوصول إليها في 25 نيسان 2015.

[148] على سبيل المثال، يتوجب على صاحب العمل الإثبات أن الوظيفة تتطلب خبرة أو مهارات غير متوفرة بين الأردنيين.

[149] ل حماي وآخرون، التقييم المتكامل للاجئين السوريين في المجتمعات المضيفة – الأردن (2013)، اوكسفام بريطانيا العظمى.

السوريون بمجموعة من المهارات، بما في ذلك في بعض الأعمال التجارية والمهن اليدوية، التي لا تتوفر لدى الأردنيين. كما يمكنهم أن يكونوا أكثر فاعلية وريادية؛ حيث تعتبر الفاعلية الاقتصادية للسوريين (48.5%) أعلى منها لدى الأردنيين (36.5%). وبالتالي ونظرا لكون الأعداد غير واضحة، وحيث أن الاقتصاد الأردني يتمثل بالمنشآت غير الرسمية الصغيرة، فالتوقع أن اللاجئين السوريين سيقيمون، مع مرور الوقت، اتصالات وعلاقات أكبر مع أصحاب العمل الأردنيين، ويتخطون بشكل مستمر قطاع التوظيف غير الرسمي. وعلاوة على ذلك، فإن اللاجئين السوريين المغامرون وذوي الحيلة، مدفوعين بالظروف المعيشية الصعبة، سيدورون لا محالة في فلك الاقتصاد الأردني.[150]

ومع ذلك، فالبيانات ليست واضحة. فالعدد الأكبر من السوريين العاملين – يقدر بنحو 160000 وفقا لمنظمة العمل الدولية التابعة للأمم المتحدة – هم من العمال ذوي المهارات المتدنية الذين يأخذون الوظائف التي يميل الأردنيون إلى تجنبها. وتتركز هذه الوظائف في الإنشاءات والزراعة وقطاعات التجزئة. وبالتالي إذا كان لدى السوريين موظفين نازحين، فإنهم ليسوا أردنيين بل بعض من العمال الوافدين الذين يقدر عددهم بـ 500000 عامل من آسيا والدول العربية الأخرى الذين يعملون في هذه الوظائف ذات الأجور المتدنية. ولا يحمل ما يقرب من نصف هؤلاء المهاجرين تصاريح عمل. وهذا يعني أن السوريين الذين يدخلون سوق العمل معتادون بالفعل على العمالة غير الرسمية وأن مدى حلول النازحين السوريين محل الأردنيين يعتبر محدودا. ويؤيد ذلك أن البطالة لم ترتفع في المحافظات التي تستضيف معظم اللاجئين السوريين.

وهذا لا يعني أنه لا توجد آثار سلبية. فقد شكل السوريون الذين دخلوا سوق العمل ضغوطا على الأجور. وهذا يضر بالعمال الوافدين الآخرين و14% من السكان الأردنيين الذين يعيشون في فقر دائم. كما يؤدي هذا الوضع إلى تعقيد مبادرات السياسات الحكومية. وبما أن السوريون يعملون في سوق العمل غير الرسمي، فإن هذا يحرم الحكومة من الإيرادات على شكل ضرائب وتصاريح والتي يتم توجيه جزء منها لبرامج مهنية وطنية تهدف إلى تزويد الأردنيين بالمهارات اللازمة لتلبية متطلبات السوق المحلي. وعلاوة على ذلك، تقوض مجموعة المهارات لدى السوريين واستعدادهم للعمل بأجور أقل السياسات المتعلقة بخلق فرص عمل للأردنيين أو استبدال العمال المهاجرين بعمال أردنيين. وأخيرا، فانتزاع السوريين للوظائف من الأردنيين قد خلق تكاليف مباشرة على الحكومة من حيث زيادة مدفوعات الضمان الاجتماعي والتكاليف غير المباشرة على شكل حرمانها من الاشتراات التي تغذي شبكة الأمان الاجتماعي التابعة لمؤسسة للضمان الاجتماعي.[151]

1.5 الأمن: تعتبر التكاليف الناجمة عن الأزمة السورية في القطاع الأمني كبيرة. فقد ارتفع مستوى الأمن على الحدود والأمن العسكري، وذلك لتسهيل معالجة اللاجئين وتوفير المزيد من الأمن ردا على تزايد التهديدات الإرهابية وعمليات التوغل الحدودية المرتبطة بالنزاع. وتعمل الشرطة في المخيمات، وفي عام 2014 أنشأت الحكومة دائرة أحوال مدنية ومحكمة شرعية في مخيم الزعتري، مما يسهل تسجيل حالات الزواج والوفاة وإصدار شهادات الميلاد. وتوفر منظمة غير حكومية محلية، منظمة النهضة العربية للديمقراطية والتنمية – العون القانوني، من خلال مكتب في المخيم لدعم الحكومة في التعامل مع القضايا القانونية التي يواجهها السوريون؛ ويوظف المكتب أربعة محامين بدوام كامل.[152] وخارج المخيمات، يحظى السوريون بخدمات الشرطة والمحاكم مثلهم مثل الأردنيين الآخرين. وفي حين يصعب الحصول على الأرقام، إلا أنه من الواضح أن السوريين يحتجزون في المرافق الأردنية. ومن الصعب تحديد التكاليف غير المباشرة

---

[150] س ي ستيف، س هيلسند، أثر اللاجئين السوريين على سوق العمل الأردني، منظمة العمل الدولية & Fafo (2015).

[151] منظمة العمل الدولية، الأردن تقر إطارا وطنيا لتنظيم الاقتصاد غير الرسمي <http://www.ilo.org/beirut/media-centre/news/WCMS_363990/lang--en/index.htm> الوصول إليها في 1 أيار 2015.

[152] منظمة النهضة العربية للديمقراطية والتنمية – العون القانوني، منظمة النهضة العربية للديمقراطية والتنمية – العون القانوني في الزعتري: حماية حقوق الإنسان من خلال القانون الوطني (2014) http://ardd-jo.org/node/389 الوصول إليه في 14 آذار 2015.

للأمن. وتشمل هذه التكاليف تكلفة الجريمة للأفراد المعنيين وتصورات المجتمع للأمن والاستقرار والثقة في الحكومة والنزاعات داخل المجتمع وتزايد خطر التطرف والإرهاب (الخارجي والداخلي).

1.6 التعليم: في بداية أزمة اللاجئين، أقامت وزارة التربية والتعليم مدارس الخيام المؤقتة التي حلت محلها أربعة مبان مدرسية بسعة 4000 طالب في عام 2012، بالتنسيق مع المؤسسة الخيرية الملكية في البحرين.[153] كما استأجرت وزارة التربية والتعليم الأردنية مبان أخرى لنفس الغرض وجددت المباني القائمة للاستفادة من المساحة بشكل أفضل. وحاليا، يلتحق 12000 طالب بالمدارس في مخيم الزعتري وأكثر من 1000 طالب في مخيم محيريب الفهود برعاية دولة الإمارات العربية المتحدة و1390 طالب في مخيم الأزرق.[154] وخارج المخيمات، يستطيع اللاجئون الانضمام إلى المدارس العامة إذا كانوا مسجلين لدى المفوضية ولديهم بطاقة من وزارة الداخلية.[155] ومع نهاية تشرين أول 2012، تم تسجيل 14000 من الذكور والإناث في المدارس العامة (بشكل أساسي)؛ وارتفع هذا الرقم إلى أكثر من 110000 مع نهاية عام 2013. وفي نهاية العام الدراسي 2013/2014، التحق أكثر من 120000 طفل من اللاجئين بالمدارس في جميع أنحاء الأردن (100000 في المجتمعات المضيفة و20000 في المخيمات).[156]

ومرة أخرى يصعب حساب التكاليف غير المباشرة. ويشير العدد الكبير للأطفال خارج التعليم المدرسي إلى زيادة مخاطر تعرضهم لعمالة الأطفال والجرائم؛ كما أنه يهدد بتقويض المرتبة المتقدمة للأردن في المنطقة العربية من حيث التعليم.[157] وسيتعين على المجتمعات، سواء في الأردن أو سوريا، استيعاب هؤلاء الأطفال ذوي النقص التعليمي.[158] وأخيرا، هناك تكاليف تترتب على انخفاض جودة التعليم. وفي الكثير من المناطق، اعتمدت المدارس نظام الفترتين الذي يتضمن تخفيض أوقات الحصص من 45 إلى 35 دقيقة ويؤدي إلى زيادة نسبة الطلاب إلى المعلمين.[159]

1.7 المساعدات النقدية: توفر المفوضية المساعدات النقدية للعائلات الضعيفة حيث بلغ عدد العائلات التي تتلقى هذه المساعدات النقدية 21000 في كانون أول 2014. وفي النصف الثاني من عام 2014، بدأ المجلس النرويجي للاجئين في تجريب طريقة القسيمة الاسمية النقدية القائمة على السوق بدلا من توزيع المواد غير الغذائية المركزية التي تسمى بيبر بلاس. وقد قاموا بتوسيع البرنامج لتوزيع القسيمة في كامل المخيم. وتضيف هذه الدفعات إلى القوة الشرائية للسوريين ولكنها تحمل آثارا سلبية من حيث قدرتهم على العمل مقابل أجور أدنى واستئجار السكن بأسعار أقل. كما تزيد القوة الشرائية المرتفعة خسائر الدعم للحكومة من حيث الطعام المستورد وتوليد الكهرباء والمياه.

---

[153] س بيبي، البحرين تمد يد العون للاجئين السوريين (2012) < http://www.somanbaby.com/soman_baby_writings/bahrain-helping-hand-syrian-refugees.html > الوصول إليها في 7 أيار 2015.

[154] مجموعة عمل التعليم، الاستجابة للاجئين السوريين في الأردن 2015 http://data.unhcr.org/jordan/sectors/2015/education/#indicator=&gender=&poptype=&funded=&appeal=&partner=&allocation=&monthrange=&location=&obj=&region= الوصول إليها في 13 أيار 2015.

[155] يحتاج اللاجئون أيضا إلى بطاقة سارية من وزارة الداخلية بعد التسجيل لدى المفوضية للالتحاق بالتعليم المدرسي. لاحظ أنه في آب 2007 (وكل سنة بعد ذلك)، منحت الحكومة جميع الأطفال العراقيين، بغض النظر عن وضعهم القانوني، الحق بالالتحاق بالمدارس العامة والخاصة للعام الدراسي 2007/2008.

[156] وزارة التخطيط والتعاون الدولي، خطة الاستجابة الأردنية للأزمة السورية 2015، تقرير برنامج الاستجابة الأردني (2014)، صفحة 12.

[157] لقد حسنت الالتحاق بالمدارس إلى معدلات راقية: مرتفعة بنسبة 91% في التعليم الأساسي و94% في التعليم الثانوي. وهذه الانجازات معرضة للخطر، حيث تضاف معدلات تسرب السوريين إلى حجم التحديات الاجتماعية.

[158] كان العدد الإجمالي لتسرب الأردنيين في المدارس الأساسية والثانوية، وفقا لبعض الإحصائيات، 150000 طالب، وهذا العدد سيتضاعف بنسبة 120% إذا أضيف عدد حالات تسرب السوريين. إضافة إلى ذلك، لا تحتسب الأعداد الأولى أولئك غير المسجلين لدى المفوضية، والذين يتجاوز عددهم نصف مليون بنفس التوزيع الديموغرافي. وبناء على ذلك، ما لا يقل عن 250000 من أولئك السوريين غير المسجلين هم في عمر المدرسة، مع معدلات تسرب من المتوقع أن لا تكون أقل من تلك الخاصة باللاجئين المسجلين. وفي السيناريوهات الأكثر تحفظا، يواجه الأردن 100000 حالة تسرب إضافية بحيث يصبح عدد حالات التسرب لدى السوريين 280000، وهو على الأغلب ضعف العدد من الأردنيين لجميع المستويات التعليمية.

[159] عتمدت وزارة التربية والتعليم إستراتيجية لصقل نظام الفترتين، الذي أضاف عبئا على موارد الوزارة والبنية التحتية للمدارس وأدى إلى إزعاج الطلاب والعائلات والطاقم التعليمي والإداري.

1.8 المواد الغذائية وغير الغذائية: توفر المفوضية وبرنامج الأغذية العالمي والمجلس النرويجي للاجئين المواد الغذائية وغير الغذائية في المخيمات. ويتم الآن العمل بنظام قسيمة البدلات المستخدم بشكل كامل في مخيم الزعتري لكل من المواد الغذائية وغير الغذائية. ويعني حجم الأسواق والمحال التجارية الموجودة حاليا في المخيم أنه تم تطوير تقنيات توزيع معقدة. على سبيل المثال، يستخدم المجلس النرويجي للاجئين خدمة سحابة قاعدة البيانات وتطبيق الهاتف الذكي، الذي يسمى قارئ الرموز، لإدارة نظام القسائم الخاص به للمواد غير الغذائية.[160] وخارج المخيمات، يعتبر برنامج الغذاء العالمي والمفوضية الجهتان الرئيسان في توزيع المواد الغذائية. ومنذ عام 2014، يتم تنفيذ مساعدة برنامج الغذاء العالمي للاجئين السوريين في المجتمعات المضيفة عن طريق قسائم الغذاء الالكترونية. ويتم تنفيذ البرنامج على سبيل الشراكة مع ماستر كارد والبنك الأهلي الأردني. وتعمل هذه القسائم الالكترونية مثل البطاقة الائتمانية المدفوعة مسبقا. ويقوم برنامج الغذاء العالمي بتحويل قيمة القسيمة مباشرة إلى القسيمة الالكترونية كل شهر عن طريق البنك الشريك. وبحلول شباط 2014، بلغ عدد المستفيدين من برنامج قسيمة برنامج الغذاء العالمي حوالي 537000 سوري يعيشون في المجتمعات المضيفة.[161] ومع ذلك، ومع نهاية عام 2014 وخلال عام 2015، شهد برنامج الغذاء العالمي نقصا كبيرا في تمويل الجهات المانحة الخاصة به مما أدى إلى تخفيضات في قيمة المساعدة المقدمة إلى آلاف العائلات. ومن نيسان 2015، لم يعد 34000 شخص قادرا على تلقي القسائم الغذائية وتم تخفيض قيم القسائم لأكثر من 239000 شخص.[162]

يتمثل الأثر الرئيسي للحكومة في الأمن الغذائي وتعويض الخسائر. ويعاني الأردن، نظرا لشح المياه وارتفاع مساحة المناطق الصحراوية، من مشكلة قائمة في الأمن الغذائي. وقد استورد 87 % من احتياجاته الغذائية في عام 2012 بإجمالي تكلفة سنوية بلغ 3.1 مليار دولار (14% من الناتج المحلي الإجمالي).[163] وتفاقم ذلك من خلال زيادة الطلب المدفوع من السكان من المخيمات والمناطق الحضرية.[164] وقدر تقرير لمنظمة الغذاء والزراعة أن إمدادات الحكومة لستة شهور من الاحتياطي الإستراتيجي للغذاء سيتم استنزافها خلال أربعة شهور إذا واصل عدد اللاجئين النمو بالمعدل الموجود. وعلاوة على ذلك، وكما هو الحال في توليد الكهرباء والماء، يتم تمرير الإعانة الغذائية إلى الحكومة حيث تكلف الإعانة الغذائية للسوريين ما يعادل 1% من إجمالي الناتج المحلي سنويا، و290 مليون دينار في عام 2013.[166165] ومن الضروري أيضا أخذ الضغط المتزايد بعين الاعتبار على أسعار الغذاء (بين 2011 و2012، ازداد إجمالي أسعار الأغذية في الأردن بنسبة 5%)،[167] والتغيرات على وفرة وجودة الغذاء في المجتمعات.

1.9 تكاليف البنية التحتية ورأس المال (بما في ذلك الإيواء والسكن): يستفيد اللاجئون المسجلون من الخدمات الحكومية والبنية التحتية مثلما يستفيد الأردنيون؛ ويشمل هذا الطرق والمنتزهات والمكتبات والمرافق العامة الأخرى. ويجب أن تأخذ أي عملية لتقييم التكاليف الاستهلاك على هذه البنية التحتية وتكاليف الصيانة المتزايدة في الاعتبار. ومن حيث الإيواء، فإن أكبر المخيمات هي

---

[160] المجلس النرويجي للاجئين، دعم الخيارات الكريمة؛ برمجة القسيمة النقدية "بيبر بلاس" في المخيمات في الأردن (2015) < http://www.nrc.no/arch/_img/9193386.pdf> الوصول إليها في 11 أيار 2015.

[161] ي لوسي، تطور برنامج المساعدة الغذائية لبرنامج الغذاء العالمي للاجئين السوريين في الأردن (2014)، شبكة التغذية الطارئة < http://www.ennonline.net/fex/48/evolution> الوصول إليها في 1 أيار 2015.

[162] برنامج الغذاء العالمي، برنامج الغذاء العالمي يعطي الأولوية للاجئين السوريين الأكثر احتياجا للمساعدات الغذائية في المجتمعات الأردنية (2015) https://www.wfp.org/news/news-release/wfp-prioritizes-most-needy-syrian-refugees-food-assistance-jordanian-communities الوصول إليها في 30 نيسان 2015.

[163] ك الوزني، الآثار الاجتماعية الاقتصادية للاجئين السوريين في الأردن (2014)، 83.

[164] المرجع نفسه.

[165] المرجع نفسه.

[166] جوردان تايمز، تكلفة دعم الخبز المقدرة بقيمة 290 مليون دينار (2013) < http://jordantimes.com/cost-of-bread-subsidy-estimated-at-jd290m> الوصول إليها في 5 أيار 2015.

[167] الوزني، الهامش 19 أعلاه.

الزعتري والمخيم الإماراتي الأردني في الزرقاء على التوالي.[168] وبالتالي فإن الغالبية العظمى تقيم في المجتمعات، وبشكل أساسي في عمان (حوالي 172791) وإربد (حوالي 144214) والمفرق (حوالي 158000).[169] واستأجر أغلب اللاجئين في المناطق الحضرية (حوالي 90%) شققا خاصة.[170] وبلغ إجمالي طلب السوريين على السكن في المناطق الحضرية 44000 عائلة في عام 2012 و448000 عائلة في عام 2014، مما أدى إلى ارتفاع الأسعار بنسبة 100%.[171] ومرة أخرى، من الضروري تسليط الضوء على أن السوريين يتنافسون مع الأردنيين في سوق الإيجارات لأنهم مستعدون للإقامة في سكن متدني الجودة ولديهم مرونة أكبر في الأسعار نظرا للمنح النقدية من المجتمع الإنساني.

يوفر برنامج الإيواء المتكامل في المناطق الحضرية التابع للمجلس النرويجي للاجئين التمويل والدعم الفني لمالكي الأراضي الأردنيين للحصول على وحدات سكنية جديدة في السوق. ويقوم بدعم المجتمعات المضيفة الفقيرة من خلال تقديم الدعم الفني والحوافز المالية لتشطيب الشقق والبيوت التي لا يستطيعون إكمالها. وفي المقابل، تصبح عائلات اللاجئين السوريين قادرة على العيش في هذه الوحدات لمدة 12 شهرا بأجرة مجانية على الأقل.

1.10 السياحة: نظرا إلى أن الأردن يعتبر منذ فترة طويلة جزءا من مجموعة سياحية في بلدان متعددة، فقد أدى اندلاع الربيع العربي إلى انخفاض بنسبة 17% في عدد السياح في عام 2011، وانخفاض آخر بمقدار 7% في عام 2012.[172] بينما لا يعد تدفق اللاجئين سببا في ذلك، فمن المحتمل أنه عمل على تفاقم أو إطالة أمد هذا الانخفاض.

1.11 المؤشرات الاجتماعية: تشمل العوامل الخارجية التي تنتج عن مجتمع متجانس نسبيا يستوعب زيادة كبيرة وغير متوقعة من الناس ذوي العادات الاجتماعية الثقافية المختلفة واللهجة مختلفة ووجهات النظر السياسية المختلفة. وامتدت آثار السوريين الذين يعيشون في فقر واستغلال جنسي واقتصادي وتزايد حالات زواج الأطفال وعمالة الأطفال والزواج غير الموثق إلى كافة المجتمع.[173] وتم توثيق العداء الناجم عن الإدراك بأن السوريون يأخذون الوظائف ويستخدمون البنية التحتية، وكان هنالك آثار ملموسة وكذلك غير ملموسة إلى الحد الذي ساهم في نشوء توترات اجتماعية ونزاعات مجتمعية. يمتد العداء إلى المجتمع الدولي والمنظمات الخيرية المحلية لعلمهم أنها تفضل السوريين على الأردنيين من خلال تحويل برامج المساعدة والانتقاص من حصتهم في مكافحة الفقر. وليس بالضرورة ألا تكون هذه المشاعر في محلها؛ فقد ارتفعت جيوب الفقر من 22 في عام 2006 إلى أكثر من 36 في نهاية عام 2012.[174] وهنالك مجال أخير للتوتر يتمثل في الحكومة وسياستها لاستيعاب اللاجئين، وكيف يغذي هذا حالة الاستياء العام والهشاشة. وفي دراسة أجراها مركز الدراسات الاستراتيجية في تشرين اول 2013، ذكر 76% من الأردنيين أن وجود السوريين في أماكن تواجدهم كان له آثارا سلبية بما في ذلك التنافس على الوظائف المحلية (41% من المشاركين) وارتفاع الأسعار (30% من المشاركين).[175] ووجدت دراسة

---

[168] بينما تم استيعاب الموجات الأولى من اللاجئين السوريين في المجتمعات، إلا أنه في آب 2012 أدت الأعداد المتزايدة باضطراد وقلة السكن المتاح والقيود المفروضة على الخدمات العامة إلى تغيير سياسة الحكومة حيث تم توجيه القادمين الجدد إلى المخيمات.

[169] المفوضية، الاستجابة للاجئين السوريين في المنطقة (2014) http://data.unhcr.org/syrianrefugees/country.php?id=107 الوصول إليها في آذار 2015.

[170] يجري حاليا إيواء البقية من قبل المضيفين أو الأقارب. والقانون الخاص باللاجئين لاستئجار أو شراء العقارات هو القانون رقم 47 لعام 2006 لتأجير الأصول غير المنقولة، وبيعها لغير الأردنيين والشخصيات الاعتبارية. تنص المادة 3 على أنه إذا بلد الإقامة للمشتري يحتفظ بعلاقة تبادلية، فإنه يتم منح الرعايا الأجانب حق التملك داخل حدود المناطق الحضرية في الأردن للأغراض السكنية ولكن فقط بعد الحصول على الإذن المطلوب من وزير المالية أو مدير عام دائرة المساحة.

[171] الوزني، الهامش 19، 98 أعلاه.

[172] البنك الدولي الاقتصادي، رقم 3 أعلاه.

[173] ومع ذلك ووفقا للوزني فإن هذا لم يشكل ظاهرة واضحة. أنكرت دائرة قاضي القضاة، وهي السلطة المسؤولة، أي زيادة غير طبيعية في الزواج من سوريات منذ اندلاع الأزمة. تظهر الإحصائيات، على سبيل المثال، أن دائرة قاضي القضاة أصدرت أقل من 200 عقد زواج من نساء سوريات في عام 2012 مقارنة مع 270 في عام 2011. ومن الملاحظ أن الزيجات المختلطة بين الأردن وسوريا ليست جديدة. فهي ممارسة تقليدية تحدث منذ تأسيس الدولتين.

[174] الوزني، الهامش 19، 20 أعلاه.

[175] الوزني، الهامش 19، 81 أعلاه.

أخرى أجريت في نيسان 2013 أن 71% من عينة الدراسة و43% من قادة الرأي يرفضون دخول أي موجات جديدة من اللاجئين السوريين إلى الأردن. وفي حزيران 2013، ارتفع المعدل إلى 73.5% من عينة الدراسة و55% من قادة الرأي. ومن بين هؤلاء، قال 87% أنه من الأفضل ابقاء السوريين في مخيمات اللاجئين وعدم السماح لهم بالانتقال إلى المجتمعات المحلية، في حين ادعى 92% أن وجود السوريين أضر بفرص العمل الأردنيين.[176] وبعد شهر واحد، في تموز 2013 ، ارتفعت حدة التوتر عندما رفعت الحكومة الدعم عن الوقود ورفعت الضريبة على الاتصالات السلكية واللاسلكية.

1.12 الدين العام والعجز التجاري: لقد كان للاجئين أيضا آثار على مستوى الاقتصاد الكلي من حيث الأداء الكلي للاقتصاد إلا أن هذا كان أقل وضوحا. وفي حالة الأردن، تسبب اللاجئون في ارتفا ع الاستيراد خصوصا استيراد المواد الغذائية والمشتقات النفطية والتي تسببت في زيادة العجز في الميزان التجاري (ارتفع العجز في الميزان التجاري من 6.8 مليار دينار في عام 2010 إلى 11.6 مليار دينار في التوقعات لعام 2014).[177][178] بين عامي 2011-2012، ارتفع صافي الدين العام بمقدار 3.4 مليار دينار و3 مليار دينار في عام 2013، وبين عامي 2000 و2015. ووصل الدين إلى 20.8 مليار دينار في الربع الأول من عام 2015.[179] بلغ متوسط النمو في الناتج المحلي الإجمالي في الأردن 8.24% بين عامي 2005-2007 مقارنة مع 3% في عام 2014.[180] ومع ذلك، يتطلب تحديد المدى الذي يمكن أن يعزى فيه ذلك إلى تدفق اللاجئين تحليل محدد للارتباط - التراجع.

2- المنافع المباشرة وغير المباشرة

2.1 المياه والصرف الصحي والطاقة: يجب الأخذ في الاعتبار قيمة البنية التحتية الجديدة وإصلاحات البنية التحتية والتحديثات، والاستثمارات في إعادة استخدام المياه – الطاقة وتوسيعها، التي لم تكن لتحدث لولا الأزمة السورية، ولكن سيكون لها منافع على المدى الطويل. كما تعتبر الأبحاث والدراسات التي أجريت في هذه المجالات منافع ذات قيمة ملموسة.

2.2 الصحة: تشمل المنافع المعدات الجديدة في المستشفيات والعيادات وتدريب الأطباء والعاملين الإضافيين في مجال الصحة العقلية وزيادة عدد البرامج الصحية النفسية الاجتماعية.

2.3 التوظيف: تم توفير وظائف جديدة للأردنيين عن طريق الاستثمار السوري في الدولة، ومن خلال توسيع برامج الأمم المتحدة والمنظمات غير الحكومية الدولية والمنظمات غير الحكومية المحلية.

2.4 الأمن: سهلت الأزمة السورية زيادة الدعم الدولي فيما يتعلق بمرونة الأردن بالنسبة للتهديدات (الداخلية والخارجية) وتحسن العلاقات مع الحلفاء وتحسن التبادل الاستخباري والمساعدات الأمنية الجديدة والتدريب المقدم إلى طاقم القطا ع الأمني.

2.5 التعليم: يمكن أن تشمل المنافع المناهج الجديدة والتدريب المقدم للمعلمين والمدارس الجديدة أو المحسنة.

---

[176] المرجع نفسه.
[177] المرجع نفسه.
[178] للحصول على تقرير شامل حول التكاليف التي تكبدها الاقتصاد الأردني، ارجع إلى الشكل التالي
http://www.un.org.jo/sites/default/files/NAR.pdf
[179] "وصل الدين العام للأردن إلى 20.8 مليار دينار في الربع الأول"، وكالة بترا للأنباء، (عمان) 11 أيار 2015
http://www.petra.gov.jo/Public_News/Nws_NewsDetails.aspx?Site_Id=1&lang=2&NewsID=195431&Cat ID=13&Type=Home&GType=1 الوصول إليها في 6 أيار 2015.
[180] بنك القاهرة عمان، "التقرير الاقتصادي للأردن"، دائرة الأبحاث (2015)، 3. < http://www.cab.jo/sites/default/files/Jordan_Economic_Report_-_March_2015.pdf> في 14 أيار 2015.

2.6 المساعدات النقدية والمواد الغذائية وغير الغذائية: تعتبر القوة الشرائية للسوريين في السوق الأردني بالإضافة إلى عمليات الشراء التي يقوم بها المجتمع الدولي من الاقتصاد المحلي إجراءات تحفيزية.

2.7 البنية التحتية والإيواء: أدى وجود السوريين إلى توسيع السوق بالنسبة لمن يقوموا بتأجير السكن.[181]

2.8 السياحة: يعتبر قطاع السياحة أحد الأبعاد التي كان للأزمة السورية فيها آثارا إيجابية غير مباشرة على الأردن. فقد شهد قطاع السياحة في الأردن انتعاشا في عام 2012 يمكن أن يعزى إلى النمو في دخل السياحة من السياح العرب من دول أخرى عدا عن دول مجلس التعاون الخليجي وكذلك ارتفاعا معتدلا من السياح من دول مجلس التعاون الخليجي الذين اعتادوا زيارة سوريا سابقا بدلا من ذلك.[182] ومن الممكن أن هذه التدفقات السياحية الإقليمية قد أعيد توجيهها إلى الأردن كبديل لسوريا الغارقة في الصراع وللبنان التي كانت الأحداث الأمنية فيها في تصاعد. كما جلبت الأزمة إلى البلد عددا كبيرا من العاملين الدوليين في مجال المساعدات واستفاد الكثير منهم من المناطق السياحية في الأردن.

2.9 الآثار الاقتصادية الكلية: أدى وجود اللاجئين السوريين إلى رفع حجم الاستهلاك، خصوصا من حيث تجارة التجزئة والجملة، ورفع الإنفاق العام. وهذا حفز التوسع في الطلب الإجمالي في الاقتصاد المضيف، القابل للقياس كجزء من إجمالي الناتج المحلي والنشاط الاقتصادي الكلي. ويدعم تقرير البنك الدولي ذلك حيث يشير إلى أن النشاط الاقتصادي المتسارع في عامي 2013 و2014 يعزى إلى الزيادة في الاستثمار العام وبعض الآثار الإيجابية للصراع السوري. وقد مرت الأردن بنمو إيجابي في إجمالي الناتج المحلي من 2.6% في عام 2011 إلى حوالي 3% في عامي 2013 و2014.[183]

جلبت الأزمة مساعدات أجنبية غير مسبوقة إلى الأردن من الحكومات المانحة ووكالات الأمم المتحدة والمنظمات غير الحكومية الدولية. وتم تنفيذ هذا التمويل من خلال البرامج المباشرة والمشاريع التي تنفذها الجهات الشريكة المحلية (حكومية وغير حكومية). ووفقا لبعض التقارير، تلقى الأردن حوالي 1.5 مليار دولار في عام 2012 وارتفع ذلك المبلغ إلى 2.1 مليار دولار في عام 2013. وتؤثر أيضا هذه الأموال على الاحتياطي من العملات الأجنبية (على افتراض أنه يتم تحويلها إلى العملة المحلية وتؤثر مباشرة على الاحتياطي من العملات الأجنبية المحتفظ به لدى البنك المركزي الأردني). وارتفع الاحتياطي العام للدولة من حوالي 209 مليون دينار في عام 2012 إلى حوالي 780 مليون في عام 2013.[184]

لعبت الاستثمارات السورية وكذلك إعادة توجيه الاستثمار من الدول المجاورة خوفا من المزيد من عدم الاستقرار والمدخلات الاقتصادية من اللاجئين نفسهم دورا في معدل النمو في البلد. ووفقا لمجلس الاستثمار الأردني، بين عامي 2012-2013، لم تتجاوز المشاريع الاستثمارية التي تتقدم بطلبات للإعفاء الاستثماري 150 مليون دينار، بينما شهد عام 2013 استثمار 1 مليار دولار من قبل السوريين وحدهم.[185] وقالت وزارة الصناعة والتجارة أن الاستثمارات السورية في الشهور التسعة الأولى من عام 2013 بلغت 34% من إجمالي الاستثمار العربي، موزعة على الصناعة (40%) والتجارة (38%) والزراعة (20%) والعقارات (2.5%).[186] ومع نهاية عام 2012، كان هنالك

---

[181] الوزني، الهامش 19، 98 أعلاه.
[182] البنك الدولي، جوردن إيكونوميك مونيتور: نشاط اقتصادي متوسط مع خطر كبير بالهبوط، (2013)، 16
[183] البنك الدولي، جوردن إيكونوميك مونيتور: يستمر النمو الثابت والمتوسط، (2014)، 1.
[184] الوزني، الهامش 19، 90 أعلاه.
[185] و كاراسابان، "اللاجئون السوريون في الأردن" (2015) معهد بروكنغز < http://www.brookings.edu/blogs/future-development/posts/2015/02/25-syrian-refugees-jordan-karasapan> في 7 نيسان 2015.
[186] الوزني، الهامش 19، 97 أعلاه.

338 شركة مسجلة في الأردن (نمو من 113 في عام 2011)، مع وجود رأس المال السوري المسجل في الدولة في المرتبة الثانية بعد رأس المال الأردني فقط، وقبل العراقي.[187] إضافة إلى ذلك، تم تأسيس 500 شركة سورية منذ بدايات عام 2012 برأس مالي إجمالي تقديري من 42 مليون دولار. ومن هذه الشركات البالغ عددها 500، يبلغ عدد الشركات الصناعية 158 شركة توظف حوالي 2157 عامل.[188]

[187]ي منصور، "أثر الأزمة السورية على الأردن"، (ورقة مقدمة في المؤتمر الدولي حول الأبعاد الاجتماعية الاقتصادية للصراع السوري، عمان، 4 يوليو 2013، 4).
[188]الوزني، الهامش 19، 98 أعلاه.

الملحق 3: القياس الكمي للتكاليف والمنافع المباشرة وغير المباشرة

يعتبر القياس الكمي لتكاليف الأزمة السورية أمرا معقدا نتيجة نقص البيانات ومدى موثوقيتها، ووجود بعض التكاليف غير الملموسة، وصعوبة تحديد العلاقة السببية. وعلى الرغم من ذلك، فقد قامت عدة مجموعات بمحاولات لتجاوز هذه التحديات.

1.3 كونراد أديناور ستيفينغ

في عام 2012، أصدرت مؤسسة كونراد أديناور "الآثار الاجتماعية والاقتصادية للاجئين السوريين في الأردن"، مسجلة أول محاولة جادة لمراجعة الآثار الاقتصادية المترتبة على تدفق اللاجئين. وتقدر الدراسة، التي قادها الدكتور خالد الوزني، تكلفة الوجود السوري في الاردن حتى نهاية عام 2013 بحوالي 5.8 مليار دينار، والمنافع بـ 4.1 مليار دينار (بلغ إجمالي الخسارة التي تكبدها الاقتصاد 1.7 مليار دينار). وقد حدد اثنين من السيناريوهات للتنبؤ بالتكاليف المستقبلية. ويحدد السيناريو الأول (تدفق 400 لاجئ يوميا) تكلفة الخسائر الصافية بمقدار 2.6 مليار دينار للعام 2014، وبموجب السيناريو الثاني (تدفق 1500 لاجئ يوميا)، تصل هذه التكلفة إلى 3.5 مليار دينار. وهذا يمثل ما نسبته 16 بالمائة و 20 بالمائة من الناتج المحلي الإجمالي المتوقع لعام 2014 على التوالي وما لا يقل عن 20 بالمائة من الدين العام الأردني وأكثر من 60 بالمائة من الإنفاق العام المقدر لعام 2014[189]. وكانت المنهجية المستخدمة تتضمن تطوير مصفوفة التكاليف والفوائد التي تعتبر الآثار على مستويات الاقتصاد الكلي والقطاعية، وذلك باستخدام الأرقام الرسمية المتوفرة وتقديرات الباحث[190].

2.3 الدكتور عوده الجيوسي: تقييم الأثر البيئي

حاول الدكتور عودة الجيوسي في عام 2014 إجراء تقييم للأثر البيئي المترتب على تدفق اللاجئين. ويقدر تقريره تكلفة التدهور البيئي ورأس المال الطبيعي بـ 2-5٪ من الناتج المحلي الإجمالي[191]. وينبع هذا التأثير إلى حد كبير من انخفاض مؤشرات نوعية المياه والهواء والضغط على الغابات، ولكنه يعتمد أيضا على التكاليف المباشرة وغير المباشرة، والتكاليف على المدى البعيد والقصير[192].

ويتبنى الجيوسي منهجية مشتقة من إطار الدافع -الضغط-الحالة-التأثير-الاستجابة، والتي تم تطويرها لتوضيح العلاقات السببية والتفاعلات بين المجتمع والبيئة. ويرتب الإطار المؤشرات البيئية المناسبة في فئات يمكن أن تساعد على التواصل وتوضيح العلاقات بين المؤشرات: الدوافع هي القوى التي تمارس الضغوط على النظام وتؤثر على الحالات أو الظروف القابلة للقياس. ويترتب على ذلك آثار على النظام الاجتماعي والبيئي والتي قد يكون لها استجابات مجتمعية تغذي عملية معالجة الدوافع والضغوط والحالات والآثار. وقد قام بتكييف هذا النموذج لحساب ثلاثة مجالات من التأثير: انخفاض كمية ونوعية المياه، وانخفاض نوعية الهواء، وزيادة استخدام الأراضي الهامشية.

---

[189] كيه. الوزني، التأثيرات الاجتماعية والاقتصادية للاجئين السوريين في الأردن (2014)، 12.
[190] تم اعتماد أرقام الاقتصاد الكلي لعام 2013 حيث انها نشرت رسميا في مسودة قانون الموازنة العامة لسنة 2014 تحت بند المخصصات "إعادة التقديرات لعام 2013". واستخدمت البيانات المقدمة من قانون الموازنة العامة للدولة لسنة 2014 للحصول على الأثر على الاقتصاد الكلي في تلك السنة بعينها.
[191] أو. الجيوسي، "تقييم أثر اللاجئين السوريين على البيئة في الأردن"، 1 كانون أول 2014.
[192] المصدر نفسه، الصفحة 13.

3.3 مركز دراسات اللاجئين والبنك الدولي

وقام البنك الدولي ومركز دراسات اللاجئين في جامعة أكسفورد بتطوير منهجية ثالثة هي: مبادئ توجيهية لتقييم الآثار وتكاليف التهجير القسري. وتعتبر المبادئ التوجيهية أداة تقييم بأساليب مختلطة لمساعدة وكالات الإغاثة الإنسانية على تحليل الآثار الاقتصادية والمالية للتنمية والمساعدات الإنسانية[193]. وتم إجراء اختبار تجريبي للمبادئ التوجيهية في الأردن عام 2013 لتقييم الآثار المالية المترتبة على وجود اللاجئين السوريين.

وتغطي المنهجية أربع مجموعات من أصحاب المصلحة: (i) اللاجئين والنازحين (تكلفة النزوح على النازحين أنفسهم)، (ii) سكان البلد المضيف والدولة المضيفة، (iii) منطقة وبلد المنشأ (iv) نوع المساعدات المقدمة للنازحين (المساعدات الإنسانية الدولية والمساعدات الإنمائية). لأغراض هذا التقصي، يستحوذ التركيز المنهجي على المجتمعات المضيفة والمساعدات التي تقدمها الدولة والمساعدات الخارجية (المعيارين الثاني والرابع) على الأهمية الأكبر.

وتستند المنهجية المستخدمة لتقييم التأثير على الدولة المضيفة إلى نهجين تحليليين. يحدد النهج الأول مجموعات المعايير والمؤشرات التي سيتم تطبيقها على مختلف الفئات المتضررة. ويتناول الثاني النتائج الاقتصادية الكلية على المستوى الوطني أو الإقليمي. وتحدد المنهجية أربعة مستويات من التحليل لزيادة التفاصيل:

1. يتم تحديد اثنين من المعايير العامة لتحليل النتائج الاقتصادية: الاقتصاد الجزئي والكلي. وتستكمل هذه المعايير بمعيارين إضافيين لتقييم النتائج الاجتماعية والاقتصادية: الرعاية/ الرفاه الاجتماعي والبيئة.

2. توجد مؤشرات رئيسية في كل معيار، ومجموعة من المؤشرات الفرعية أو المتغيرات لتوفير الأدوات الرئيسية التي يمكن من خلالها قياس الآثار والتكاليف.

3. يجب تحديد مؤشرات التفاعل لتوفير الإمكانية لقياس الآثار والتكاليف لفئات معينة من النازحين، على سبيل المثال: العمر، الحالة الاجتماعية، والوضع الأسري، والجنس، والعرق، والتعليم، ووضع الإعاقة، وتكوين الأسرة والديانة.

4. تتيح المتغيرات الوسيطة إضفاء المزيد من التحسينات على الأهمية، والعوامل غير الاقتصادية إلى حد كبير، بهدف إدراجها في المنهجية. على سبيل المثال: العوامل المرتبطة بالمخاطر (مستوى الأمان ومفهوم الأمن والتعرض لصدمات الدخل غير الثابت)، وآليات التكيف (عمالة الأطفال والزواج المبكر والانقطاع عن التعليم، والدعارة، والمتاجرة بالجنس، والأنشطة الأخرى غير المقبولة ثقافيا مثل الطلاق، وتعاطي المخدرات، والأنشطة الإجرامية، والتفكك الأسري، والهجرة الثانوية، وتغيير الأدوار بين الجنسين) وعوامل أخرى مثل الصحة النفسية، والحقوق السياسية والتغيير الاجتماعي.

[193] البنك الدولي، المبادئ التوجيهية لتقييم آثار وتكاليف النزوح القسري (2012).

المجتمع المضيف والدولة المضيفة		
المعايير الاقتصادية	الاقتصاد الجزئي	الاقتصاد الكلي
المؤشرات الرئيسية	الدخل	الأسواق المنزلية
	الدخل / الدخل القابل للتصرف	العرض / الطلب من المساكن
	مستويات الاستهلاك	التكاليف
		أسواق التأجير
	أسواق العمل	الأسعار
	الأجور	السلع والخدمات
	التوظيف	
	نوع العمل	
	المشاركة في القوى العاملة	
	ساعات العمل	
	الأصول	تكوين رأس المال
	الماشية	البناء / البنية التحتية
	المدخرات	الناتج المحلي الإجمالي
		زيادة / نقصان
المعايير الاجتماعية والاقتصادية	الرعاية الاجتماعية	البيئة
المؤشرات الرئيسية	الظروف الصحية	
	الحصول على الخدمات	الموارد الطبيعية
	صحة الأطفال	مواد البناء
	صحة الأم	
	الأمراض	
	التغذية	
	التعليم	
	التحصيل	
	معرفة القراءة والكتابة	

كما يتم توفير منهجية لتقييم المساعدات الإنسانية والإنمائية الدولية. وتؤدي الوكالات الحكومية الدولية والحكومات المانحة والمنظمات غير الحكومية دورا هاما في تلبية احتياجات اللاجئين. ففي حين قد لا يبدو أن هذه المساعدات تؤثر على احتساب التكاليف التي تتحملها الدول المضيفة، فإنها ذات تأثير على الأغلب. فعلى سبيل المثال، توفر المنظمات الدولية في كثير من الأحيان المواد الغذائية وغير الغذائية للاجئين. فإن قيام اللاجئين ببيع تلك المواد سيكون له تأثير ممتد على المزارعين المحليين والمنتجين وتجار التجزئة، وخاصة إذا تم بيع المواد الغذائية بأسعار أقل من أسعار السوق. وعند شراء الأغذية أو المواد أو الخدمات لمشاريع اللاجئين من الاقتصاد المحلي، فقد يؤدي هذا إلى أحداث آثار إيجابية سواء من حيث التحفيز الاقتصادي وخلق فرص العمل، ولكن سيكون له أيضا آثار ضارة إذا ارتفع حجم الواردات أو كان لذلك علاقة بالدعم الذي تقدمه الدولة للسلع (كما في حالة الأردن). ويمكن أن تؤدي الإجراءات الأخرى إلى تأثيرات إيجابية على المجتمع المضيف، سواء على المدى القريب أو البعيد. فقد يتم إجراء التحسينات على الملاجئ المحلية أو المدارس لخدمة اللاجئين أساسا، ولكن هذه الأصول ستعود في المدى البعيد بالنفع على المجتمع ككل. وكذلك، تقدم الجهات المانحة عيادة صحية تخدم كلا من المجتمع المضيف والنازحين. ومن الضروري أيضا لاحتساب الآثار الكلية والجزئية للمساعدات الدولية على الأداء العام لاقتصاد البلد المضيف، وبعبارة أخرى، الدور الاستثماري التنموي الذي تؤديه البرامج الإنسانية. وعلى مستوى الاقتصاد الكلي، قد يشمل هذا التغيرات في الناتج المحلي الإجمالي للبلاد، أو حجم رأس المال الثابت الإجمالي، أو الأثر الاقتصادي المضاعف للبرامج.

المساعدات الإنسانية الدولية		
المعايير	**نوع البرنامج**	**المدى الاقتصادى**
المؤشرات الرئيسية	التمويل المباشر للمستفيدين	الاقتصاد الكلي
	برامج الرعاية والرفاه الاجتماعي	الاقتصاد الجزئي
	البنية التحتية	

وأخيرا، توفر المبادئ التوجيهية بعض الأفكار حول كيفية جمع البيانات ذات الصلة، والحاجة إلى استكمال قواعد البيانات الموجودة أو غير الموثوقة من خلال جمع البيانات النوعية، والمسوح الاستقصائية أو المؤشرات غير المباشرة. وبمجرد أن يتم جمع البيانات، يجب حساب الإسناد، بمعنى تقييم احتمال ارتباط تأثيرات معينة بزيادة الطلب نتيجة لوجود النازحين. ويمكن أن يتم ذلك من خلال تحليل الارتباط والانحدار. وفي بعض الأحيان، قد يكون الارتباط إلا ارتباطا عاما ومؤقتا، ولهذا يمكن أن تؤدي عملية جمع البيانات النوعية دورا هاما ومكملا. كما تؤكد المبادئ التوجيهية على أهمية بيانات التسلسل الزمني، والتي توفر نظرة ثاقبة إلى التغييرات التي تحدث على التأثيرات مع نمو أو تقلص عدد اللاجئين.

4.3 ملخص

وحسب تعبير روجر زيتر، المدير السابق لمركز دراسات اللاجئين في جامعة أكسفورد، لا يوجد نموذج دقيق وموثوق لتقييم تأثير وتكاليف النزوح[194]. وعلاوة على ذلك، في الحالات النادرة التي يتم فيها أجراء التقييم، فغالبا ما يكون تقييما وصفيا وغير كامل:

تميل الحكومات إلى إجراء تقييم للآثار والتكاليف المترتبة على المجتمع المضيف، في حين تركز الجهات المانحة والمنظمات غير الحكومية على نتائج مشاريع تنمية المهارات والأنشطة المدرة للدخل أو النقدية وقسائم المساعدات لتأمين معيشة اللاجئين. ولا توفر أي من النهج حسابا إجماليا للآثار على الاقتصاد الكلي والاقتصاد الجزئي والآثار والتكاليف المالية ويلاحظ غياب الأساليب الكمية والبيانات التجريبية المثبتة[195].

ومن الواضح أن الذكر الانتقائي للأرقام الخاصة بالتكاليف لا يقود إلا إلى القليل مما من شأنه دفع عملية تطوير السياسات المبنية على الأدلة؛ وعلاوة على ذلك، فإن الافتقار حتى الآن إلى التحليل الاقتصادي أدى إلى عرقلة الجهود الرامية للانتقال من "الرعاية والمحافظة على البقاء" إلى الاستجابة الاقتصادية المناسبة والهادفة والاستجابة للهجرة والتنمية والاستجابات الإنسانية.[196]

ويهدف هذا الفصل إلى تحريك، وليس تلخيص المناقشة حول التأثير الحقيقي والملموس لأزمة اللاجئين السوريين على الأردن والأردنيين. ولا تعتبر أي من الأطر المنهجية المذكورة أعلاه وسيلة شاملة لحساب هذا الأثر. ومن المعوقات الرئيسية التي تواجه حساب هذا الأثر نقص البيانات وعدم موثوقية البيانات الحالية وضعف الأطر المستخدمة لحساب تكلفة العوامل الخارجية غير المباشرة. مع ذلك، فإن من الواضح أن مجموعات المعايير الأربعة التي تتألف من الاقتصاد والبيئة والعدالة الاجتماعية والأمن البشري، تتطلب اتباع نهج أسلوب مختلط. ورغم وجود بعض الأرقام، فإن كيفية تقديمها داخل إطار تقييم ملموس غير واضحة. ويبقى سؤال آخر قائما حول كيفية التعامل مع تقييم التكلفة باعتبار صلته مع عوامل اجتماعية غير ملموسة. وقد تكون المنهجيات التي استخدمت لتقييم التكاليف الاجتماعية المترتبة على الإعاقة والحبس والأمراض العقلية على المجتمع، مفيدة في هذا الصدد.

---

[194] آر. زيتر، هل يعتبر اللاجئون عبئا أم منفعة اقتصادية؟ مراجعة الهجرة القسرية (2013) < http://www.fmreview.org/preventing/zetter#_ednref3> في 10 نيسان 2015

[195] المصدر نفسه.

[196] المصدر نفسه. البنك الدولي، الهامش 3 أعلاه.

مجموعات معايير تحليل التكلفة – المنفعة			
التكاليف		المنافع	
الآثار الاقتصادية الكلية	المنهج	إيرادات الاقتصاد الكلي	المنهج
دعم المواد الغذائية	تطبيق تكلفة الدعم لكل فرد على اللاجئين والمقيمين السوريين.	المساهمة في إجمالي الناتج المحلي	التغيرات في إجمالي الناتج المحلي بالنسبة لزيادة السكان تعزى إلى اللاجئين السوريين.
الدين العام	التكلفة لكل فرد المحسوبة على أساس الزيادة السنوية في الدين (بدلا منها على رصيد الدين المستحق نهاية السنة ذات العلاقة).	المساهمة في الإيرادات العامة	نسبة السوريين إلى السكان عامة في كل سنة مضروبة في إجمالي الضريبة العامة والإيرادات غير الضريبية.
الحساب التجاري والواردات	قامت الدراسة بحساب التكلفة لكل فرد من رصيد العجز التجاري، الذي يعادل بالضرورة صافي الأثر لكل فرد على الاختلافات في بنود واردات وصادرات البضائع.	المساعدات الأجنبية	إجمالي الزيادة في المساعدات التي تتلقاها الأردن لمساعدة اللاجئين السوريين وفقا لأرقام الوزارة.
		المساهمة في الاحتياطي الأجنبي	يفترض الحساب أن المساعدات الأجنبية المقدمة للسوريين يتم تحويلها إلى العملة المحلية وبالتالي تؤثر مباشرة على الاحتياطي الأجنبي المحتفظ به لدى البنك المركزي الأردني يضاف إليها نسبة موزونة من تدفقات الدخل من الخارج، عن طريق اقتطاع نسبة تتفق مع نسبة السوريين إلى السكان من إجمالي تدفقات الدخل السنوي من الخارج. كما يشمل الحساب الزيادة السنوية في الاحتياطي الأجنبي تتطابق مع نسبة السوريين إلى السكان، مضروبة في الاختلاف السنوي في الاحتياطي الأجنبي (على افتراض أن مثل هذه الزيادة تعزى إلى وجود السوريين).
سوق العمل وتكاليف الفرص الوظيفية	قدرت الحسابات 25% من السوريين الذين يدخلون سوق العمل (بما في ذلك اللاجئين في المناطق الحضرية والمقيمين السابقين) وافترضت أن 30 % و70% من المجموعتين الأخيرتين يتنافسون مع الأردنيين والعمال المهاجرين، على التوالي.	الاستثمارات السورية المقدرة	تبنى تقدير مجموعة أكسفورد للأعمال للاستثمارات عن الفترة 2012-2013 وزيادة بمقدار 3 % مقابل إجمالي أثر التدفقات الاستثمارية للفترة 2012-2014 البالغة 900000 دينار في أي من السيناريوهين.

	تم حساب التكلفة التقديرية فقط بالنسبة إلى أولئك الذين يتنافسون مع الأردنيين، مع الأثر على سوق العمل المحسوب استنادا إلى ثلاثة فرص ضائعة: 1- تصاريح العمل والرسوم المرتبطة بها (على افتراض أن 30% من السوريين يسددون الاشتراكات)، 2- اقتطاعات التأمين الاجتماعي الضائعة، 3- الدخل الذي يمكن توليده خلاف ذلك لعمليات استبدال الأردنيين (متوسط الأجور لا يتجاوز 250 دينار).		
الآثار القطاعية		**إيرادات الاقتصاد الكلي**	
التعليم	استنادا إلى بيانات وزارة التربية والتعليم، تم تقدير تكلفة اللاجئين السوريين والطلاب المقيمين البالغ عددهم 110000 بأنها 450 دينار في التعليم الأساسي و850 دينار في التعليم الثانوي و1100 دينار في التعليم المهني. تعكس الحسابات أن 34% من اللاجئين السوريين المسجلين لدى المفوضية يندرجون في المجموعة العمرية 5-17، ونصفهم من الإناث.	إيجارات المساكن	استندت الحسابات إلى ارتفاع عدد السوريين في الأردن على افتراض أن 20% يتشاركون البيوت مع عائلات أخرى، والإيجارات الشهرية للشقق بين 150-250 دينار.
الصحة	تقدر وزارة الصحة تكلفة العلاج الطبي بقيمة 270 دينار/ مريض، منها 132 دينار دعم لغير الأردنيين. وبغض النظر عن أية مبالغ تتلقاها وزارة الصحة من الجهات المانحة لتغطية التكاليف، لا يزال الدعم لكل مريض يمثل تكلفة مباشرة مدرجة في الحسابات الفعلية المسددة من قبل الدولة بغض النظر عن الجنسية (حيث الرقم هو ناتج قسمة إجمالي التكلفة على عدد المقيمين، تجد الدراسة أن أنه ملائم للاستعمال في تقدير تكاليف	فرص العمل	استندت عملية الحساب إلى تقرير برنامج الأمم المتحدة الإنمائي الذي يفترض أن 50% من إجمالي 2100 وظيفة أوجدتها الاستثمارات السورية توظف أردنيين. تم توزيع هذه الوظائف على 30% و70% في العامين 2012 و2013، على التوالي. وتم الافتراض بأن متوسط الأجر الشهري لكل عامل 250 دينارا.

	الخدمات التشغيلية (غير رأس المال) الطبية التي تتكبدها الدولة.ويكون الافتراض بأن تكاليف رأس المال مغطاة بالفعل من خلال المنح أو من خلال المستشفى الميداني). تم بعد ذلك حساب الرقم استنادا إلى الافتراض بأن 10% من السوريين يذهبون إلى المستشفيات لتلقي العلاج.		
الطاقة	استند الدعم المشترك من قبل المقيمين السوريين لكل فرد إلى الخسائر التي تكبدتها شركة الكهرباء الوطنية.	إيرادات قطاع التجزئة	تم استخدام نسبة اللاجئين والمقيمين السوريين بعد بدء الأزمة لتحديد مساهمتهم في نمو الإيرادات في القطاع.
المياه	اعتمدت عملية الحساب على العدد الوارد في المطالبة المشتركة بين الأردن والأمم المتحدة (الحصة السنوية لكل فرد من الدعم الذي يتم إنفاقه على المياه هو 15.15 دينار). لا يغطي هذا الرقم تكاليف الصرف الصحي والتكاليف المرتبطة بالبيئة. ومع ذلك، ووفقا لتقديرات الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية، وهذه التكاليف يتكبدها السوريون الذين يعيشون خارج المخيمات وقيمتها حوالي 166 مليون دينار.		
الأمن والدفاع	تم إجراء هذه الحسابات على أساس لكل فرد في ضوء التكلفة التقديرية في الميزانية لعام 2014.		
البنية التحتية	تم اشتقاق الحسابات من معامل وكالة استنادا إلى الاستشارات مع الخبراء في تكاليف استهلاك وترميم البنية التحتية. وتبلغ تكلفة البنية التحتية الحالية حوالي 40 مليار دينار للعقدين الماضيين. كان معامل الوكالة المقتطع 0.15 دينار/ فرد للأثر على استهلاك البنية التحتية على أساس سنوي. تم حساب الحصة لكل فرد من نفقات رأس المال في		

	الحسابات المالية العامة والميزانية العامة.		
الخدمات البلدية	تم جمع الأموال المخصصة للبلديات استجابة للأعباء الجديدة للاجئين السوريين. تم اشتقاق عملية الحساب (الحصة لكل فرد من النفقات البلدية) من معامل وكالة لتكلفة اللاجئين والمقيمين السوريين على امتداد المملكة.		

الملحق 4: الشركات الرئيسية التي أجبرت على مغادرة سوريا

النفط والطاقة	رويال دتش شل	فرينتش توتا	إيني (شركة نفط إيطالية)	شركة النفط الوطنية الصينية	شنايدر الكتريك	أريفا (الطاقة النووية والمتجددة)	مجموعة إينا (شركة كرواتية للتنقيب عن النفط والغاز)	غلف ساندز بتروليوم (تنقيب عن النفط والغاز)	
التكنولوجيا	شركة سوني	شركة ايريديك س (أشعة الليزر لجراحة شبكيات العيون)	ايتاليو ايريا سبا (مراقبة الشبكات)	فرانس كوزموس إس أيه (شبكة استخبارية)	جيرمانيز التيما كو سيف وير أيه جي (حلول الأمن السبراني)				
المصارف والمال	غلوبال اكتشينج (أكبر شركة صرافة في سوريا، أغلقت من قبل السلطات السورية)	شركة أميريكان اكسبرس							
الأغذية والتجزئة	بيل غروب (مصنع جبن فرنسي)	كنتاكي فرايد تشيكن (كي إف سي)	بينيتون						
الإنشاءات	لافارج كونكريت (فرنسية، الآن في الأردن)	شركة روش	كاتربلر	فيوليا انفيرومنت إس أيه (إمدادات مياه وإدارة مياه)	آيكوم تكنولوجي كوربوريشن				