مدى فاعلية التعاون الإنمائي الألماني في معالجة أزمات اللجوء الناجمة عن الصراعات، حملة تشغيل الشرق الأوسط.

ملخص

2021

DEval
GERMAN INSTITUTE FOR DEVELOPMENT EVALUATION

Imprint

Authors

Helge Roxin
Dr Alexander Kocks
Ruben Wedel
Dr Nico Herforth
Dr Thomas Wencker

Responsible

Dr Stefan Leiderer

Design

MedienMélange:Kommunikation, Hamburg
www.medienmelange.de

Editing

Dr Susanne Reiff, to the point communication

Photo credits

Cover: PixelPro / Alamy Stock Photo

Bibliographical reference

Roxin, H; A. Kocks, R. Wedel, N. Herforth, T. Wencker (2021), Die Wirksamkeit deutscher Entwicklungszusammenarbeit bei Konfliktbedingten Fluchtkrisen. Die Beschäftigungsoffensive Nahost, Deutsches Evaluierungsinstitut der Entwicklungszusammenarbeit (DEval), Bonn.

Printing

Bonifatius, Paderborn

© German Institute for Development Evaluation (DEval), 2020

ISBN 978-3-96126-122-2 (printed edition)
ISBN 978-3-96126-123-9 (PDF)

Published by

German Institute for Development Evaluation (DEval)
Fritz-Schäffer-Straße 26
53113 Bonn, Germany

Phone: +49 (0)228 33 69 07-0
E-Mail: info@DEval.org
www.DEval.org

The German Institute for Development Evaluation (DEval) is mandated by the German Federal Ministry for Economic Cooperation and Development (BMZ) to independently analyse and assess German development interventions.

Evaluation reports contribute to the transparency of development results and provide policymakers with evidence and lessons learned, based on which they can shape and improve their development policies.

This report can be downloaded as a PDF file from the DEval website:
https://www.deval.org/en/evaluation-reports.html

Requests for printed copies of this report should be sent to:
info@DEval.org

The BMZ's response to this evaluation is available at:
http://www.bmz.de/en/ministry/evaluation/Evaluation/evaluierungsberichte-stellungnahmen/index.html

This is an excerpt from the publication "Die Wirksamkeit deutscher Entwicklungszusammenarbeit bei Konfliktbedingten Fluchtkrisen. Die Beschäftigungsoffensive Nahost". Download the full report here: *https://www.deval.org/en/evaluation-reports.html.*

ملخص

يبحث هذا التقييم مدى فاعلية التعاون الإنمائي الألماني (EZ) في معالجة أزمات اللجوء الناجمة عن الصراعات، مستعينًا بحملة تشغيل الشرق الأوسط (P4P) في الفترة من 2016 حتى 2019.

بعد أن صرحت الوزارة الاتحادية للتعاون الاقتصادي والتنمية (BMZ) في 2014 بأن تقليل أسباب اللجوء ودعم اللاجئين من أهم أهداف التعاون الإنمائي الألماني، تلقى هذا الهدف زخمًا سياسيًا إضافيًا بسبب أزمة اللجوء التي امتدت إلى أوروبا في 2016/2015. وفي سياق النقاش العام اللاحق في ألمانيا بخصوص مكافحة أسباب اللجوء، اكتسب التعاون الإنمائي مع مرور الوقت، أهمية خاصة. لذا فإن الكثير من تدابير التعاون الإنمائي، التي بدأت منذ ذلك الحين، استهدفت أيضًا فتح آفاق دائمة للاجئين في البلاد المضيفة لهم. إلا أن هذا الأمر لا يبدو قابلاً للتحقيق إلا في حالة حصول هذه البلاد على دعم كبير، بحيث ينصب تركيز التعاون الإنمائي، بجانب دعم اللاجئين، على إنشاء وصيانة البنية التحتية المركزية في المجتمعات المضيفة لهم ايضاً.

كانت أحداث 2016/2015 بالنسبة للكثير من المتضررين بمثابة "مواصلة لجوء" أو تهجير من الوطن ومن المنطقة في الشرق الأوسط. ولم يتم القضاء على أسباب هذا الأمر حتى يومنا هذا. مع ان الازمة السورية ممتدة، الا ان معالجة آثار الأزمة في البداية تطلبت إجراءات سريعة للغاية وشاملة على الأرض، لمساعدة المتضررين في أزمتهم. تختص المساعدات الإنسانية، في المعتاد، بهذا النوع من الدعم قصير الأمد أكثر من التعاون الإنمائي والمصمم ان يكون هيكلي وطويل الأمد. وهكذا كانت المؤتمرات الدولية الخاصة بالمساعدات الإنسانية هي التي دفعت التقدم في عملية معالجة آثار الأزمة السورية، مُستعينةً بشكل متزايد بمشاركة الجهات الفاعلة في التعاون الإنمائي. وكان السؤال الأساسي المتكرر في هذه المؤتمرات هو كيفية الحصول على نتائج متوسطة وطويلة الأمد من تدابير الدعم قصيرة الأمد بشكل فعال.

تمثل حملة تشغيل الشرق الأوسط (P4P) محاولة طموحة لسد هذه الفجوة. وقد بدأت هذه الحملة في سياق مؤتمر سوريا الدولي في لندن 2016 (*دعم سوريا والمنطقة*)، باعتبارها مساهمة ألمانية جوهرية لدعم دول الجوار السوري. هدف المؤتمر، على شكل ملموس، تنظيم الاستخدام المتزامن لتدابير الاستقرار قصيرة الأمد وتكوين الآفاق متوسطة الأمد على الأقل للاجئين. ومن خلال ذلك نشأت المبادئ التوجيهية السياسية المركزية لحملة تشغيل الشرق الأوسط: تهدف الحملة إلى إنشاء فرص عمل كثيفة العمالة لأكبر عدد ممكن من اللاجئين والضعفاء في المجتمعات المضيفة، والمساهمة في إنشاء وصيانة الملكيات العامة الخاصة بالبنية التحتية مثل المدارس، والشوارع الأساسية، والمتنزهات.

وبما أن حملة تشغيل الشرق الأوسط تركز فقط على الشرق الأوسط وبشكل أساسي على التشغيل المؤقت، فمن الواضح أنها لا تمثل النطاق الكامل للتعاون الإنمائي الألماني في أزمات اللجوء الناجمة عن الصراعات. ومع ذلك، فبسبب أهميتها الوقتية، وهدفها الكبير، لخلق جسر للعبور من تدابير قصيرة الأمد (مثل التشغيل قصير الأمد) إلى تأثيرات طويلة الأمد (مثل المساهمة في استقرار المجتمعات المضيفة)، فإن الحملة تمثل موضوع تقييم شديد الأهمية من حيث سياسة التنمية. في هذا الصدد، فإنها تكون موضوعاً مناسباً للتقييم ومن خلاله، للحصول على معلومات أساسية حول تدابير التعاون الإنمائي الألمانية في سياق اللجوء القسري.

تميزت بداية التقييم بضرورة خلق حملة تشغيل الشرق الأوسط للكثير من فرص العمل بسرعة. فتم التخطيط في البداية لتوفير 500.000 وظيفة خلال عامين من نوع *النقد مقابل العمل* (CfW) في إطار *صندوق ائتماني متعدد المانحين*. وكان هذا التخطيط مرتبطًا بضغط وقت مرتفع وتقارير تفصيلية. وفي ضوء الظروف العامة الصعبة وشديدة التنوع لدول الجوار السوري الأربعة (تركيا، والأردن، ولبنان، والعراق) جلب هذا التخطيط معه تحديات كبيرة من الاعداد التصوري المناسب والتنفيذ. بجانب تنسيق المساعدات الإنسانية والتعاون الإنمائي، تجب الإشارة هنا وبشكل خاص إلى المصالح المتباينة بين ألمانيا والبلاد المضيفة فيما يتعلق بقضايا أساسية لسياسة الهجرة، والمسار الديناميكي للصراع المستمر. كانت هناك درجة عالية نسبيًا من الغموض، في المرحلة التوضيحية للتقييم، من جانب المؤسسات المحلية المنفذة، بخصوص فعالية، والى أي مدى، تكون هذه التدابير قصيرة الأمد الخاصة بحملة تشغيل الشرق الأوسط قادرة على المساهمة في تكوين آفاق للاجئين. بالتزامن مع ذلك، بدأ مسؤولوا البرنامج بالفعل في العمل على تطويره في المرحلة الثانية.

لذلك يركز التقييم على استقصاء مدى فعالية التدابير المنفذة حتى الآن. وبناءً على هذا الأساس، تم في الخطوة الثانية، تقصي مسألة لأي مدى تغطي نتائج الاثر التطوير المستمر للبرنامج. تغطي الدراسة الموجهة لقياس الاثر المجالين الأساسيين لحملة تشغيل الشرق الأوسط في بداية التقييم في عامي 2017 و2018 وهما: التشغيل كثيف العمالة في قطاعات مختلفة، ودفع الرواتب للمعلمين مقابل تعليم أطفال اللاجئين السوريين في قطاع التعليم. ولهذا الغرض قام فريق التقييم، بالتعاون مع المسؤولين عن البرنامج، بتطوير مصفوفات قياس التأثير والتي تعطي صورة عن التأثيرات التي يمكن توقعها، ومدى استمراريتها.

يتم عرض نتائج التقييم على الأغلب وفقًا لمعايير الاتساق، والملائمة، والفعالية، والاستدامة، على النحو المحدد من قِبل لجنة التعاون الإنمائي بمنظمة التعاون الاقتصادي والتنمية، (Development Assistance Committee Organisation for Economic Cooperation and Development, OECD-DAC). يؤدي موضوع التقييم المحدد، والمتمثل في بناء جسر من التأثيرات قصيرة الأمد إلى التأثيرات طويلة الأمد، إلى الإجابة على المجال الأساسي المتمثل في الاستدامة، أي الاستمرارية، في إطار معظم أسئلة الفعالية. وعلاوةً على ذلك، يتم تلخيص نتائج الاستدامة في فصل منفصل - ولكن في الأغلب من حيث إمكانيات الاستدامة، لأن الفترة منذ إنشاء حملة تشغيل الشرق الأوسط كانت قصيرة جدًا لإجراء تقييم شامل. بالاضافة، بما انه البرنامج كان يهدف إلى دعم اكبر عدد ممكن من الناس في الحالات الطارئة فإن للبرنامج نفسه متطلبات استدامة محدودة للغاية. كذلك، فإن هذا التقييم لا يقيم فعالية حملة تشغيل الشرق الأوسط بشكل شامل. فتفاوت الأدوات المستخدمة والسياقات لا يسمح بقياس دقيق للفعالية. بالإضافة إلى أن النتائج الناجمة عن المقارنة - المنطقية في حد ذاتها - لفعالية تخصيص تدابير النقد مقابل العمل

(CfW) على سبيل المثال مع المدفوعات النقدية غير المشروطة، لا يمكن تعميمها بسبب التأثيرات الخاصة بالسياق. ومع ذلك، فقد تم هنا أيضًا تلخيص النتائج المتعلقة بمعيار الكفاءة في فصل منفصل. يُنظر إلى اثر السياسة التنموية الأساسي في سياق الإجابة على السؤال الخاص بتكوين آفاق حياة للاجئين في المنطقة والعمل على استقرار المجتمعات المضيفة، ذلك لأن النطاق الواسع لحملة تشغيل الشرق الأوسط سيُظهر التأثير الواسع لهذه لتدابير.

للإجابة على أسئلة التقييم تم تحديد تصميم متعدد الأساليب يهدف إلى التحقق من كيف، ولماذا، وفي أي سياق تؤثر التدابير المختلفة، أو لا تؤثر. وبشكل أساسي توجد ثلاث خطوات يجب التمييز بينها:

1. خطوة بناء النظرية، في شكل إعداد مصفوفات التأثير لحملة تشغيل الشرق الأوسط،
2. خطوة التحقق من النظرية، والتي يتم فيها بشكل أساسي تحديد التأثيرات من خلال أساليب الاستقصاء النوعية، وعمليات التفتيش على الأرض للمدارس وغيرها من مرافق البنية التحتية،
3. خطوة القياس الدقيق للتأثير باستخدام أساليب شبه تجريبية على أساس مجموعتي استبيان تشملان عددا كبيرا من اللاجئين والضعفاء في دول دراسة الحالة الأردن وتركيا.

النتائج

بالنظر إلى معايير OECD-DAC، يمكن تسجيل النتائج التالية:

الاتساق: في المجمل، يمكن تصنيف حملة تشغيل الشرق الأوسط على أنها شديدة الاتساق. وقد كانت في فترة التقييم من 2016 حتى 2019 شديدة الاتساق مع سياسة التنمية الألمانية والبرامج الدولية لمعالجة أزمة اللجوء. تتوافق أهداف حملة تشغيل الشرق الأوسط مع الأهداف الاستراتيجية الأساسية للحكومة الاتحادية والوزارة الاتحادية للتعاون الاقتصادي والتنمية (BMZ)، ألا وهي تقليل أسباب اللجوء. وقد تم إدراج التدخلات بشكل جيد في مشروعات أخرى تابعة لمبادرة اللجوء الخاصة (SI Flucht) ، مما ادى إلى تحقيق اتساق داخلي عالٍ. علاوةً على ذلك فإن أهداف حملة تشغيل الشرق الأوسط تتوافق مع مشروعات المؤسسات الدولية والحكومات الوطنية وتُعتبر مكملة لها بدرجة كبيرة (اتساق خارجي عالٍ). كمثال، تتمتع الأهداف بدرجة عالية من التكامل مع القطاعات الأخرى لخطط صمود اللاجئين الإقليمية (3RPs) ، حيث تشارك ألمانيا من خلال حملة تشغيل الشرق الأوسط في قطاعين مركزيين: المشاركة باعتبارها جهة مانحة مركزية في برنامج النقد مقابل العمل (CfW)، وفي دفع الرواتب للمعلمين الذين يُدرسون الأطفال اللاجئين السوريين.

الملائمة: يمكن تصنيف حملة تشغيل الشرق الأوسط على أنها ملائمة بفضل عبورها بالتأثيرات قصيرة الأمد إلى تأثيرات متوسطة وطويلة الأمد. قامت الحملة في البداية بخلق أكبر عدد ممكن من فرص التشغيل قصيرة الأمد - بشكل يتناسب مع سياق الأزمة - وبالتالي اكتسبت درجة عالية من الملائمة. ومع التحول إلى التدابير العميقة والتأثيرات طويلة الأمد تم مد الجسور إلى التعاون الإنمائي طويل الأمد أو إلى تدابير الحكومات الوطنية في الموقع. إضافةً إلى ذلك فإن حملة تشغيل الشرق الأوسط تعالج قطاعين بالغي الأهمية وهما تدابير التشغيل كثيفة العمالة ودفع الرواتب للمعلمين. يتوافق توجيه الأهداف وتصميم المرحلة الأولى من حملة تشغيل الشرق الأوسط مع الاحتياجات المركزية للجهات المتلقية، من حيث المستفيدين النهائيين والحكومات والمؤسسات الشريكة. مع ذلك، وفي ضوء الحاجة الماسة غير المنقطعة إلى دعم واسع النطاق واستمرار سياق الأزمة، فإن إمكانية الانتقال إلى التأثيرات طويلة الأمد لا تزال محدودة بسبب السياق.

التأثيرات: تنشأ هنا صورة متباينة. ففي المجمل يمكن وصف حملة تشغيل الشرق الأوسط بالفعالية. وبشكل عام يتضح أن الحملة تكون فعالةً بالفعل - في شكل مشروعات الجيل الأول المذكورة في مقدمة الدراسة - حينما يتعلق الأمر بالتأثيرات المؤقتة، مثل التخفيف المؤقت من الوضع المتأزم للمحتاجين. لكنّ هذا الأمر ينطبق بشكل أقل بكثير عند النظر إلى التأثيرات التي يُفترض فيها الانتقال إلى نتائج دائمة طويلة الأمد. لذا يجب التفريق بشكل أساسي بين الفعالية من حيث التحقيق المؤقت للأهداف، ودرجة التأثير متوسطة وطويلة الأمد (الاستدامة بمعنى الاستمرارية).

تقدم تدابير التشغيل كثيفة العمالة، في المقام الأول، مساهمة فعالة مؤقتة في تخفيف الوضع المتأزم للاجئين والضعفاء في المجتمعات المضيفة. وفي البداية تُعتبر هذه التدابير فعالة على الأخص من الناحية المادية من حيث المساهمة في زيادة دخل الأسر بشكل قصير الأمد، لتغطية المتطلبات الأساسية. وتمثل هذه النتائج أهمية كبيرة بخاصة للأسر الفقيرة وللنساء. حيث يُظهر متوسط دخل الأسرة لدى النساء أثناء المشاركة في برنامج النقد مقابل العمل (CfW) زيادات أعلى من قيم ما قبل المشاركة مقارنةً بالرجال. وبالإضافة إلى ذلك يخفف برنامج النقد مقابل العمل (CfW) من الوضع الاجتماعي المتأزم للمشاركين من خلال ظروف العمل الجيدة نسبيًا ودفع رواتب أعلى مقارنةً بفرص التشغيل البديلة. وأخيرًا، هنالك أيضًا إثبات لوجود تأثيرات نفسية واجتماعية إيجابية، مثل زيادة التفاؤل بالمستقبل لدى المشاركين. يمكن بشكل معقول افتراض حدوث انخفاض في استراتيجيات التكيف السلبية، مثل عمالة الأطفال أو الاستدانة اعتمادًا على البيانات المتاحة، لكن دون إمكانية قياس ذلك بشكل دقيق.

إلا أن التأثيرات المذكورة تحدث في غالب الأمر على المدى القصير فقط. وعند النظر إلى مجالات التأثير المنظورة مثل إنشاء اتصالات مهنية أو توفير فرص تشغيل إضافية، فلا يكاد يمكن إثبات أي التأثيرات.

تختلف فرص التشغيل المتنوعة لبرنامج النقد مقابل العمل (CfW) في النطاق كثيف العمالة ليس فقط من حيث القطاعات، بل ومن حيث استمراريتها على وجه الخصوص. ففي الوقت الذي يمكن فيه الافتراض بأنها تدوم حوالي 40 يوم عمل في المتوسط في إجراءات برنامج النقد مقابل العمل، يتضح من التفاصيل وجود تباين في المدة يتراوح ما بين فرص عمل تستمر لعشرة أيام عمل فقط - مثلاً في مخيمات اللاجئين التي تديرها المفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين - وأخرى تستمر لأكثر من 100 يوم عمل. ويمكن تبرير فرص العمل هذه الأطول مُدةً في الأساس من خلال افتراضات التأثير الكامنة لدى مسؤولي المشروع في الموقع، والذين يفترضون أن فترات العمل الأطول تؤدي إلى تأثيرات

أعلى على المستوى الفردي. إلا أن هذا الأمر لا يمكن تأكيده اعتمادًا على قياس التأثير شبه التجريبي الذي جرى تنفيذه. فمدة التشغيل لا تؤدي إلى درجة تأثير أعلى، لا من حيث تخفيف الوضع المتأزم ولا من حيث توفير فرص تشغيل إضافية.

غير أن النتائج المقتصرة على التأثيرات قصيرة الأمد والخاصة بتدابير التشغيل كثيفة العمالة لا تنطبق على التأثيرات الاجتماعية، وبالأخص على تخفيف التوترات المجتمعية - أو بتعبير آخر إيجابي على تعزيز التماسك المجتمعي. وإجمالاً تساهم حملة تشغيل الشرق الأوسط من خلال وظائف النقد مقابل العمل (CfW) كثيفة العمالة في استقرار الأردن الذي يتمتع بالفعل بمستوى عالٍ نسبيًا من التماسك الاجتماعي، ولها تأثير قوي على التماسك الاجتماعي في تركيا.

توفر الوظائف كثيفة العمالة في البلدين بنية تحتية ذات نفع عام، والتي من الممكن استخدامها بشكل مؤقت على الأقل، وأحيانًا بشكل دائم من قِبل السكان المحليين. هذا الأمر له تأثير معزز للتعايش، وبالتالي يعمل على تقليل التوترات المجتمعية المحتملة. فضلاً عن ذلك، فإن التوزيع المتساوي لتدابير الدعم على اللاجئين والسكان الأصليين، والمشروعات المشتركة، قد أثبتا فعاليتهما. وكلاهما يساهم في تحقيق نظرة أكثر إيجابية لكل مجموعة سكانية تجاه الأخرى.

وبالإضافة إلى ذلك، تشير مجموعتي الاستبيان في ابعاد وجهات نظر المشاركين، إلى وجود آثار إيجابية واضحة لتدابير برنامج النقد مقابل العمل (CfW) في تركيا. حيث يثق الأتراك المشاركون في السوريين بدرجة أكبر من غير المشاركين. ويشعر المشاركون السوريون بارتباطهم بالمجتمع المحلي أكثر من غير المشاركين في برنامج النقد مقابل العمل (CfW). وفي ضوء الظروف الإطارية الصعبة الناجمة عن المزاج العام المتخوف من الأجانب بشكل متزايد عام 2019 والتوظيف السياسي للاجئين في تركيا، يجب الإشادة بشكل خاص إلى هذه التأثيرات الدائمة على وجهات نظر المشاركين.

حتى لو تم تسجيل دفع الرواتب للمعلمين رسميًا على أنه علاقات تشغيل لبرنامج النقد مقابل العمل (CfW)، فإن مشروعات رواتب التدريس تتمتع ببعض الميزات الخاصة، وبالتالي يتم عرض التأثيرات بشكل منفصل عن التدابير كثيفة العمالة. وتكمن الاختلافات بشكل خاص في عاملين؛ أولهما أن المعلمين يعملون بشكل مستمر لفترات أطول في أنظمة التعليم الوطنية، وثانيهما أنه بمساعدتهم يتم تقديم مساهمة للصالح العام تتمثل في تعليم أطفال اللاجئين السوريين.

وبالرغم من أن المعلمين يعملون في أغلب الأحيان لعدة سنوات، إلا أن هذا لا يؤدي إلى تخفيف وضعهم المتأزم بشكل طويل الأمد. بل على العكس من ذلك، ففي حين يمكن الحكم على حملة تشغيل الشرق الأوسط إجمالاً بأنها فعالة، ولو مؤقتًا على الأقل، من حيث تخفيف الوضع المتأزم عن طريق توفير فرص التشغيل كثيفة العمالة، فإن هذا الحكم لا ينطبق على المعلمين إلا بشكل جزئي. ويرجع هذا في أغلب الأحوال إلى حقيقة أن المعلمين الذين يعملون بدوام جزئي يتقاضون رواتب أقل من غيرهم من عمال برنامج النقد، وإلى أنهم يتعرضون أيضًا لضغوط نفسية واجتماعية كبيرة بسبب الوظائف الإضافية وغياب الأمان التعاقدي. تأثرت نتيجة التقييم هذه سلبًا بحقيقة أن تقييم وضع المعلمين السوريين في تركيا أسوأ بكثير من تقييم زملائهم الأردنيين في الأردن: فمن ناحية كان من الضروري على المعلمين السوريين تقبل خسائر في الدخل الفعلي لعدة شهور، لأن رواتبهم لم يتم تعديلها بما يتوافق مع التضخم المتسارع للعملة التركية. ومن ناحية أخرى يستمر أيضًا وضعهم المتأزم الاجتماعي بدرجة أكبر من زملائهم الأردنيين بسبب عدم الاندماج. بينما نجد نتائج التأثير على المعلمين أكثر إيجابية فيما يتعلق بتجربتهم من حيث مغزى الحياة على وجه الخصوص: فبما أنهم يعملون في مجال معترف بأهميته، ويتوافق في أغلب الأحيان مع مهنتهم التي تعلموها، فقد ذكروا بالإجماع تقريبًا تحمّسهم الشديد للعمل، على الرغم من ظروف العمل الصعبة. لكن بسبب عدم حصولهم على اعتراف رسمي بعملهم للاستفادة منه في أي توظيفات لاحقة كمعلمين، فإن مساهمة حملة تشغيل الشرق الأوسط في خلق فرص عمل مستمرة للمعلمين يمكن تقييمها في أحسن الأحوال على أنها فعالة جزئيًا. ومن ثَم، تتطلب المعالجة الناجحة الإضافية لهذا العجز حوارًا سياسيًا مكثفًا، وهو الأمر الذي يقع خارج نطاق تأثير حملة تشغيل الشرق الأوسط.

لا تستمر التأثيرات الأضعف على المستوى الفردي مقارنةً بالوظائف كثيفة العمالة، في نطاق الصالح العام المتمثل في تعليم أطفال اللاجئين السوريين. وهنا يمكن تقييم مساهمة حملة تشغيل الشرق الأوسط على أنها فعالة. سواء في الأردن أو في تركيا، فإن حملة تشغيل الشرق الأوسط تساهم بشكل مهم في تخفيف العبء عن الأنظمة التعليمية. وفي كلا البلدين تم تحقيق الأرقام المستهدفة الالتحاق بالتعليم المدرسي حتى الآن، وارتفع معدل الالتحاق المدرسي في تركيا، واستقر في الأردن. وحتى لو كانت التدابير فعالة جزئيًا فقط بالنظر إلى جودة التعليم، فإن حملة تشغيل الشرق الأوسط تساهم أيضًا بشكل غير مباشر في تحقيق الاستقرار في المجتمعات المضيفة، وذلك عن طريق تمكين التعليم المدرسي لمعظم الأطفال اللاجئين السوريين.

الختامات

ختامًا، يتضح أن تأثيرات حملة تشغيل الشرق الأوسط في المجال الاقتصادي الاجتماعي ذات طبيعة مؤقتة بشكل خاص. وبالتالي فإن حملة تشغيل الشرق الأوسط فعالة من حيث التخطي المؤقت للأزمات، إلا أنها لا تمثل إلا مجرد جسر صغير إلى التطويرات طويلة الأمد. وعلى العكس من ذلك، تبدو التأثيرات الاجتماعية أكثر استدامة بالنظر إلى تكوين تماسك اجتماعي أعلى لدى الأشخاص الذين شاركوا في أحد هذه التدابير. كذلك يمكن تقييم تأثير وصول قطاع كبير من أطفال اللاجئين السوريين إلى التعليم المدرسي على أنه تأثير مستدام. إلا أن هذا الأمر يظل معتمدًا على التمويل الدولي كما كان الحال سابقًا.

في ضوء التأثيرات الفردية، قصيرة الأمد نوعًا ما، والمتوقعة بالفعل، واصلت الوزارة الاتحادية للتعاون الاقتصادي والتنمية (BMZ) تطوير حملة تشغيل الشرق الأوسط في السنوات الأخيرة. تسعى التدابير الجديدة بشكلٍ خاصٍ إلى تنمية قدرات الاستيعاب المهنية، وتعتمد على أساليب تعاون إنمائي أكثر تقليدية، مثل دعم المشروعات الصغيرة ومتناهية الصغر أو المشروعات المتعلقة بالتدريب المهني بدرجة كبيرة.

من ناحية، يمكن تقييم هذا التطوير المستمر على أنه مناسب وعالي الأهمية من حيث بناء الجسور، إذ أنه يمثل التطوير المستمر المعقول لتدابير النقد مقابل العمل (CfW) التقليدية قصيرة الأمد. ومن ناحية أخرى ينشأ التساؤل، لأي مدى يضع هذا التطوير سياق الأزمة المستمر في الاعتبار: فما يزال الصراع في سوريا يولد تدفقات لاجئين بصفة دورية، ولم ينخفض تقريبًا إجمالي اللاجئين في دول الجوار السوري البالغ عددهم 5.6 مليون لاجئ. وبالإضافة إلى ذلك، وحتى إشعار آخر، لا تبدو في الأفق أي احتمالات لعودة الغالبية العظمى من اللاجئين إلى سوريا، وحتى الرغبة في العودة لا تكاد تكون موجودة في الوضع الحالي، كما يظهر بوضوح في الاستقصاءات الخاصة بهذا التقييم. كذلك فإن الوضع الاقتصادي في الدول المجاورة لسوريا يبدو الآن أسوأ بكثير مما كان عليه في بداية حملة تشغيل الشرق الأوسط، وهو أمر مثير للقلق على أقل تقدير. فهو يؤدي إلى نشوب خطر كراهية الأجانب المتزايد تجاه اللاجئين، والذي ظهر بالفعل من خلال اندلاع عدة أعمال عنف في تركيا ولبنان. وحتى منظور الاندماج الهيكلي، الذي كان واضحًا في تركيا في هذه الأثناء على الأقل، يبدو أنه غير قابل للتنفيذ أيضًا على المدى المتوسط. وفي الوقت نفسه استمرت الأزمة لفترة طويلة، لدرجة أن استعداد الدول المانحة للدفع انخفض بشكل حاد مرة أخرى في عامي 2019 و2020، وأصبح وضع اللاجئين سيئًا كما كان قبل أزمة اللجوء عام 2015. وهكذا تظل الحاجة إلى الدعم واسع النطاق عالية بشكل غير منقطع، في حين تركز حملة تشغيل الشرق الأوسط بشكل متزايد أيضًا على التأثيرات طويلة الأمد على الأفراد ذوي الدخل المتزايد بالفعل، بالرغم من الانخفاض الحالي الكبير في استعداد الجهات المانحة للدفع.

من هذه الناحية ينشأ خطر، يتمثل في أن حملة تشغيل الشرق الأوسط تركز الآن بشكل متزايد - بعد علاقات التشغيل السريعة للغاية وقصيرة الأمد للجيل الأول - على تنمية نقطة انطلاق مستقرة في شكل تنمية قدرات الأفراد، في حين أن نقطة الانطلاق هذه تقف على أرضية غير آمنة. لذلك، فبالنسبة إلى المستقبل القريب، من المحتمل أن تتكون أعلى إمكانية تأثير من مزيج يجمع بين تدابير التخطي المؤقتة في أغلبها، والتي تهدف إلى إشراك أكبر عدد ممكن من الأشخاص، والتدابير الانتقائية المتعمقة لأفراد مُعينين، في حالة وجود منظور اندماج آمن نسبيًا. وعلى أية حال فمن المحتمل أن تظل الحساسية العالية للسياق وما يستتبعه ذلك من تطوير مرن للبرنامج شرطين حاسمين للنجاح المستمر. من الممكن التعبير عن ذلك من خلال تنظيم تدابير الاندماج، بحيث يمكن الاستفادة منها في سياقات أخرى أيضًا - مثل عدم الاقتصار على دروس اللغة التركية وحسب للأطفال السوريين وإهمال اللغات الأخرى (العربية، والإنجليزية)، من أجل فتح الآفاق على أوطان أخرى بجانب تركيا. وفي ضوء هذه الخلفية، يتوافق التطوير الحالي لحملة تشغيل الشرق الأوسط بشكل جزئي فقط مع المسار الحالي للأزمة.

وهكذا تُظهر حملة تشغيل الشرق الأوسط مدى تعلّق فعالية التدابير الخاصة بأزمات اللجوء بالظروف الإطارية ذات الصلة. وفي هذا السياق يمكن تحقيق التأثيرات المؤقتة بسهولة أكبر، إذا تم تحسين الأدوات التشغيلية للتخطيط المعدل والتنسيق. وبالرغم من ذلك فإن المساهمات في خلق آفاق حياتية دائمة لعدد كبير من اللاجئين السوريين تعتمد بدرجة كبيرة على تهيئة الظروف الإطارية الوطنية للاندماج وضمان التوفر المستمر للدعم الدولية. وكلا الأمرين يتطلب الإرادة السياسية من جانب الجهات المانحة، لمساعدة اللاجئين على المدى الطويل، وتكوين آفاق حياة حقيقية لهم أيضًا بعيدًا عن وطنهم.

وبالرغم من التأثيرات المرصودة ذات الطابع المؤقت إلى حد كبير، فإن تدابير حملة تشغيل الشرق الأوسط التي تم بحثها تُظهر درجة أعلى من الآثار الاجتماعية والنفسية الإيجابية الدائمة، أكثر مما كان متوقعًا قبل التقييم. وهناك تأثير لا يمكن قياسه بدقة لكنه يستحق الذكر أيضًا في هذا الموضع ألا وهو: التأثير الدلالي الكبير لتدابير الدعم الواسعة من قِبل ألمانيا والجهات المانحة الأخرى. يمكن افتراض أن الوضع الاقتصادي الاجتماعي في دول الجوار السوري كان ليتطور بشكل أكثر درامية لولا التدابير التي تم بحثها هنا وغيرها من التدخلات. الشعور بأنك لن تُترك وحدك كان حاضرًا دائمًا في المجتمعات المضيفة في المناطق الحدودية وبين اللاجئين السوريين. وينبغي عدم نسيان هذا الأمر على وجه التحديد رغم كل التقييمات النقدية.

يظهر التقييم في النهاية أن أداة النقد مقابل العمل (CfW) مناسبة لتخفيف الوضع المتأزم للمجموعات المستهدفة الضعيفة والتي تعاني بشدة من الأزمات. وبوضع هذا بعين الاعتبار، فإن نتائج التقييم تدعم تدابير النقد مقابل العمل (CfW) المقررة في برنامج كورونا الفوري التابع للوزارة الاتحادية للتعاون الاقتصادي والتنمية (BMZ). وفي الوقت نفسه ينبغي، عند استخدام هذه الأداة خلال أزمة كورونا، الانتباه بدقة إلى الظروف الإطارية المحتمل تغيرها باستمرار على الأرض.

التوصيات

التوصية الأولى: ينبغي على الوزارة الاتحادية للتعاون الاقتصادي والتنمية (BMZ) مواصلة حملة تشغيل الشرق الأوسط، طالما استمرت الأزمة في سوريا وحولها، وطالما استمر التعامل مع تأثيراتها في دول الجوار أولوية سياسية.

بفضل أهميتها الكبيرة وما تتميز به من اتساق، وملائمة وفعالية فإن حملة تشغيل الشرق الأوسط تساهم بشكل مفيد في تخطي أزمات اللاجئين، وفي تقليل الضغط على البنية التحتية للمجتمعات المضيفة. ونظرًا لأنه من غير المتوقع انتهاء الأزمة السورية أو توزيع اللاجئين بأعداد معقولة على دول أخرى في المستقبل القريب، فيجب الإبقاء على هذه المساهمة.

تساهم حملة تشغيل الشرق الأوسط بوصفها جزءًا من مبادرة **الوزارة الاتحادية للتعاون الاقتصادي والتنمية (BMZ)**، اللجوء الخاصة (SI Flucht)، في نجاح التدابير بشكل كبير، وذلك بفضل إجراءاتها المتسارعة مقارنةً بالتعاون الإنمائي الثنائي، وفعاليتها الواسعة، وطبيعتها

التنسيقية والتوجيهية. وبالتالي فهي تكمل بشكل مفيد التعاون الإنمائي الموجود. ومع ذلك، ينبغي التحقق من العلاقة المتوترة جزئيا مع أهداف التعاون الإنمائي قبل أزمة اللجوء (مثل استدامة إمدادات المياه في الأردن) بشكل دوري ونقدي.

وقد أثبت، بالأخص، ربط تدابير التشغيل المؤقتة لأكبر عدد ممكن من المحتاجين مع إنشاء أو صيانة البنية التحتية في القطاعات التي ستفيد أيضًا البلاد المضيفة على المدى الطويل، أثبت نجاحه بشكل خاص.

التوصية الثانية: في ضوء الافتقار إلى آفاق طويلة الأمد للاجئين السوريين في دول الجوار السوري ينبغي على الوزارة الاتحادية للتعاون الاقتصادي والتنمية (BMZ) مواصلة توجيه حملة تشغيل الشرق الأوسط نحو أكبر عدد ممكن من المستفيدين. وفي هذا الإطار ينبغي تخطيط التدابير وتصميمها بشكل أكثر مرونة، للتمكن من سرعة تحديد أولويات تدابير الدعم الهيكلية والحساسة للسياق.

بالنظر إلى سياق الأزمة المستمر والقدرة الاستيعابية المحدودة لأسواق العمل ينبغي على حملة تشغيل الشرق الأوسط مواصلة التركيز على تخفيف الوضع المتأزم لأكبر عدد ممكن من اللاجئين في دول الجوار السوري، حتى لو استمر هذا الأمر في إحداث تأثيرات قصيرة المدى على الأغلب. تمثل، مع ذلك، التدابير المتعمقة للأفراد إضافات مفيدة محتملة بالنظر إلى مدة التشغيل ومكونات التدريب، إذا سمح السياق بذلك. وفي ضوء الظروف الإطارية المتغيرة باستمرار ينبغي تحقيق تواصل مستمر بين صعيد القيادة وصعيد العمل الميداني. جنبًا إلى جنب مع التقييمات السياقية وتقارير الحالة، ينبغي تصميم مواصفات التخطيط للعمل الميداني بأكبر قدر ممكن من المرونة. وفي هذا الإطار ينبغي توضيح المواصفات الخاصة بالسياق للتوجه الاستراتيجي لحملة تشغيل الشرق الأوسط بشكل شفاف ومفهوم لجميع المشاركين. وعلاوةً على ذلك تتطلب الحساسية المتزايدة للسياق حوارًا سياسيًا أقوى مع الشركاء، من أجل تعزيز الملكية وبالتالي أيضًا التأثيرات الهيكلية المحتملة. ويتضمن هذا الأمر مناقشة نقدية للمتطلبات الاستراتيجية للجانب الألماني وللشركاء.

التوصية الثالثة: ينبغي على المنظمات التنفيذية الحكومية التأكد من الامتثال لمعايير العمل وللمعايير الاجتماعية ومعايير السلامة المناسبة للمشاركين في المشروع على جميع المستويات.

لم تتوفر للمشاركين السوريين على وجه الخصوص الفرص الكافية للاعتراض على سوء الأحوال خلال فترة التقييم، بالرغم من الخلل الشديد جزئيًا في معايير العمل والمعايير الاجتماعية ومعايير السلامة. لا تزال الإمكانيات المتاحة لتقديم الشكاوى إلى السلطات الرسمية في الحكومات والمجتمعات الشريكة أو إلى المنظمات غير الحكومية غير مستخدمة بالشكل الكافي من قِبل المشاركين في كل مكان، وذلك بالرغم من التحسينات واسعة النطاق لآلية الشكاوى في نطاق الوظائف كثيفة العمالة. لذلك ينبغي على بنك التنمية KfW على وجه الخصوص اتخاذ التدابير المناسبة في مجال دفع رواتب التدريس، بهدف مواصلة تحسين الامتثال لمعايير العمل وللمعايير الاجتماعية ومعايير السلامة على جميع المستويات. ويمكن القيام بذلك، على سبيل المثال، من خلال تعزيز آليات الشكاوى مجهولة الهوية، وإدماج المشاركين في المشروع بشكل مكثف في مواصلة تطوير التدابير الخاصة بهذا الشأن. وإذا لم يمكن تحقيق هذا الأمر على مستوى المشروع، فقد يكون الحوار السياسي الثنائي إطارًا مناسبًا لذلك.

البرنامج كثيف العمالة النقد مقابل العمل

التوصية الرابعة: ينبغي على المنظمات المُنفذة تحسين مراقبة التأثير على مستوى المشاركين.

يساهم تحسين مراقبة التأثيرات في فعالية كل من التدابير اللاحقة والتدابير المستقبلية الجديدة، وذلك مثلاً من خلال دراسات التتبع المنهجية.

التوصية الخامسة: ينبغي على الوزارة الاتحادية للتعاون الاقتصادي والتنمية (BMZ) والمنظمات المُنفذة الانتباه بشكل أكبر إلى مسألة اختيار الأشخاص الضعفاء بشكل خاص، وبالأخص النساء، في المشروعات المحددة.

التركيز الأكبر على الأسر والأفراد ذوي الدخل المنخفض بشكل خاص وكذلك على النساء، يَعِد بتأثير أكبر للمشروعات. فقد أظهر التقييم أن احتمالية استفادة النساء من المشروعات أكبر من الرجال، وذلك بسبب وضعهن الأصلي الأكثر ضعفًا. ومن أجل تجنب الآثار السلبية غير المقصودة على الأسر، ينبغي تحليل تأثيرات التدابير هناك بدقة، ووضعها في الاعتبار. وبما أن الاختيار يتوافق في المعتاد مع معايير متفق عليها دوليًا، فمن الضروري تقديم نتائج التقييم إلى منتديات النقاش الدولية ذات الصلة.

مشروعات رواتب التدريس

التوصية السادسة: من أجل تحسين مدى تأثير حملة تشغيل الشرق الأوسط في مجال التعليم، ينبغي على الوزارة الاتحادية للتعاون الاقتصادي والتنمية (BMZ) وبنك التنمية KfW دمج الحملة بشكل أفضل مع التدابير المصاحبة الأخرى وتدابير الجهات الفاعلة الدولية الأخرى.

لتحسين بيئة التعلم اللامدرسي لأطفال اللاجئين السوريين في دول الجوار السوري يلزم دمج المشروع بشكل أقوى مع التدابير المصاحبة الخاصة بالجهات المانحة الأخرى، من أجل تقليل هذه الحواجز مثل عمالة الأطفال ومشاكل الغذاء والتوترات الاجتماعية وغيرها في المجتمعات بأكبر قدر ممكن من الفعالية، وزيادة مساهمة مشروعات رواتب التدريس في تحسين جودة التعليم.

ينبغي تنفيذ التدابير الاجتماعية المصاحبة داخل البلديات وبالتعاون معها، خصوصًا في البلديات التركية التي تنتشر فيها الأحكام المسبقة والعنف ضد الأطفال اللاجئين والمعلمين السوريين بما يؤثر على المدارس بشكل متكرر. وهو الأمر الذي ينبغي أن يصاحبه حوار سياسي مكثف.

ينبغي على الوزارة الاتحادية للتعاون الاقتصادي والتنمية (BMZ) وبنك التنمية KfW دمج مشروعات رواتب التدريس في البلدين بشكل أقوى في تدابير التعاون الإنمائي أو عن طريق الشركاء لتكوين عروض تدريب مهني موجهة نحو سوق العمل وخدمات سوق العمل.

التوصية السابعة: ينبغي على الوزارة الاتحادية للتعاون الاقتصادي والتنمية (BMZ) وبنك التنمية KfW التأكد معًا من ملائمة تدابير حملة تشغيل الشرق الأوسط لاحتياجات المعلمين بشكل أفضل، باعتبارهم المجموعة المستهدفة الأساسية.

تشير نتائج التقييم إلى أن مدفوعات التحفيز للمعلمين السوريين لا تكفي لتغطية متطلباتهم الأساسية هم وأسرهم. وهذا الأمر يؤثر سلبًا على جودة التدريس. لذا ينبغي على الوزارة الاتحادية للتعاون الاقتصادي والتنمية (BMZ) وبنك التنمية KfW التأكد من أن أجور المعلمين تكفي باستمرار لتغطية المتطلبات الأساسية إلى حد كبير، وذلك في إطار تنسيق المشاورات الدولية والحوار السياسي مع الشركاء. يمكن أن يحدث ذلك عن طريق تكييف الرواتب مع التضخم بأوقات مناسبة او/ ومراجعة الاحتياجات.

إضافةً إلى ذلك ينبغي تنفيذ تدابير تعارف واندماج إضافية في المدارس التركية، من أجل القضاء على الأحكام المسبقة المتبادلة بين الجهات الفاعلة (المعلمون السوريون، والمعلمون الأتراك، وإدارات المدارس) وتطوير فهم مشترك لقيم التعاون.

التوصية الثامنة: فيما يتعلق بتعليم أطفال اللاجئين السوريين، ينبغي على الوزارة الاتحادية للتعاون الاقتصادي والتنمية (BMZ) وبنك التنمية KfW - عند تطوير البرنامج في المستقبل - إيلاء اهتمام أكبر بجودة التعليم والمناهج الدراسية أيضًا بجانب اتاحة التعليم.

لقد أظهر التقييم أن توفير تعليم ذي جودة أفضل للأطفال السوريين غالبًا ما يعوقه عدم وجود رعاية نفسية اجتماعية مناسبة ونقص المواد التعليمية. وبما أن الأمرين يتجاوزان حدود تدابير حملة تشغيل الشرق الأوسط، لكنهما يقعان في منطقة مجاورة مهمة، فمن الضروري أن تعمل الوزارة الاتحادية للتعاون الاقتصادي والتنمية (BMZ) وبنك التنمية KfW من أجل تحسين توفير التعليم، في إطار البرامج الأساسية لمشروعات رواتب التدريس (برنامج اليونيسف في تركيا، *ومبادرة تسريع الوصول إلى جودة التعليم الرسمي* في الأردن).

علاوةً على ذلك ينبغي على الوزارة الاتحادية للتعاون الاقتصادي والتنمية (BMZ) وبنك التنمية KfW حث الحكومة التركية لتقديم المزيد من دروس اللغة العربية والإنجليزية للأطفال السوريين في المدارس العامة. فالتركيز الأحادي على تدريس اللغة التركية قد يُعرض الهوية الثقافية لأطفال اللاجئين السوريين للخطر (بالإضافة إلى تداعيات الحرب الأهلية). وبالنظر إلى الآفاق المستقبلية غير الآمنة للأطفال، يجب السعي نحو التنوع اللغوي الكافي. لذا فبجانب اللغة الإنجليزية كلغة تواصل مشتركة، ينبغي توفير اشكال مناسبة من التعليمات في اللغة التركية (لآفاق الاندماج المحتملة) وكذلك في اللغة العربية (للعودة المحتملة إلى سوريا أو إلى المنطقة العربية) بالشكل الكافي.

This is an excerpt from the publication "Die Wirksamkeit deutscher Entwicklungszusammenarbeit bei Konfliktbedingten Fluchtkrisen. Die Beschäftigungsoffensive Nahost". Download the full report here: *https://www.deval.org/en/evaluation-reports.html.*