

الأبعاد الجندرية للعمل غير المهيكل



د. هويدا عدلي

أستاذ العلوم السياسية، المركز القومي للبحوث
الاجتماعية والجنائية، مصر

تؤكد الأدبيات المتعلقة بالتمكين الاقتصادي للنساء أهمية العمل كأحد المحاور الأساسية لتمتع النساء بالاستقلال الاقتصادي والمشاركة في الحياة العامة، على النحو الذي يعزز مكانتهن الاجتماعية وقدرتهن على المشاركة في صنع القرار، سواء على الصعيد السياسي أو مؤسسات العمل أو في داخل الأسرة. بيد أن العمل على الإطلاق لا يعد شرطاً كافياً للتمكين الاقتصادي إذا كانت نوعيته متدنية ولا تحقق درجة يُعتدّ بها من الاستقلال الاقتصادي للنساء. ويعد القطاع غير المهيكّل من القطاعات الاقتصادية الهامة في البلدان النامية والتي تستوعب جزءاً كبيراً من العمالة عموماً والعمالة النسائية خصوصاً، سواء كان العمل في هذا القطاع مقابل أجر أو عمل للحساب الخاص. وأياً كان النمط، فهو قطاع في مجمله يتسم بالهشاشة ويمثل الملجأ الأساسي للفئات كافة التي عجزت عن إيجاد فرصة عمل في القطاع الرسمي. ولذلك تظهر الحماية الاجتماعية كأحد العوامل التي تعوض مثل هذا الوضع، والتي تتمثل في الشمول بمظلة التأمينات الاجتماعية والتأمين الصحي وغيرها من الخدمات ذات الصلة بالنساء مثل إجازات الوضع والحضانات وغيرها. كما تزداد أهمية الحماية الاجتماعية للنساء في القطاع غير الرسمي بسبب تعدد الأدوار التي تقوم بها سواء في المنزل من خلال مهامها الرعائية لأُسرتها، أو خارج المنزل في العمل، ما يعرضها لأخطار أكثر ويزيد من هشاشة وضعها.

والحقيقة أن العمل في القطاع غير المهيكّل يفتقر إلى العديد من الشروط اللازمة لتعزيز التمكين الاقتصادي للنساء، حيث يخرج هذا العمل بحكم التعريف، عن نطاق أي حماية قانونية، سواء تعلق الأمر بقانون العمل أو الحد الأدنى للأجور أو قوانين التأمينات الاجتماعية، كما يخرج أيضاً عن نطاق الحماية النقابية. ويزداد الوضع سوءاً إذا كان جزء من هذا العمل داخل الأسرة وغير مدفوع الأجر. فالأمر هنا لا يتعلق فقط بالافتقار إلى الحماية القانونية والتأمينات الاجتماعية والحماية النقابية، بل يتعلق أيضاً بفقدان أول الشروط الضرورية لتوفير الحد الأدنى من الاستقلال الاقتصادي للنساء الذي يفترض تحقيقه من خلال العمل في السوق.

يعد هذا التقرير تقريراً إقليمياً يسعى إلى رسم صورة للأبعاد الجندرية للعمل غير المهيكّل في الأقطار العربية محل اهتمام تقرير العمل غير المهيكّل، والذي يبلغ عددها ١٣ تقريراً تضم بلدان، الجزائر والمملكة المغربية وتونس وموريتانيا ومصر والسودان والعراق والأردن وسوريا ولبنان وفلسطين واليمن والبحرين.

وعلى هذا، فإن التركيز الأساسي لتقرير الأبعاد الجندرية للعمل غير

المهيكّل سينصب على استخلاص مجموعة السمات والخصائص التي تشترك فيها البلدان العربية في ما يتعلق بالعمل والنوع الاجتماعي، وإبراز التباينات أيضاً. كما أنه سيعرض للإشكاليات الأساسية التي تعاني منها النساء في قطاع العمل غير المهيكّل، وأسبابها مع الإشارة إلى توجهات السياسات الحكومية تجاه الحماية الاجتماعية للنساء في هذا القطاع إن وجدت، وكذلك الأدوار التي يلعبها المجتمع المدني في هذا الشأن وفق ما توفر من معلومات في التقارير الوطنية. وربما من الهام الإشارة إلى أن هذا التقرير بحكم أنه تقرير إقليمي، فإنه يعتمد بالأساس على التقارير الوطنية الواردة من الأقطار العربية محل الدراسة، إلا أن الإشكالية الأساسية في هذا الشأن، أن ما ورد من بيانات في كثير من التقارير الوطنية لم يغط بشكل كاف الأبعاد الجندرية للعمل غير المهيكّل، ما دفع كاتبة التقرير إلى الاعتماد على مصادر أخرى مكملّة. فضلاً عن أن البيانات المذكورة في التقارير مختلفة من حيث خط الأساس الذي اعتمدت عليه، ما يجعل من الصعوبة الارتكان إلى المقارنة بينها.

ينقسم التقرير إلى ثلاثة أجزاء: يتناول الجزء الأول مراجعة لبعض الأدبيات التي اهتمت بموضوع المرأة والعمل غير المهيكّل بصفة عامة، والحقيقة أن المشترك من مراجعة الأدبيات والدراسات التي تناولت القضية محل الدراسة عبر مناطق مختلفة من العالم يشير إلى كثير من الملامح والقسمات المشتركة، ما يؤشر على أن قضية علاقة المرأة بسوق العمل سواء كان منظماً أو غير منظم، قضية عالمية، وأن وضع المرأة في سوق العمل هو الأدنى بصفة عامة، مع وجود فروقات كثيرة بالطبع نتيجة اختلاف درجة التطور الاقتصادي والاجتماعي وغيرها من المتغيرات. أما الجزء الثاني من التقرير فيسعى إلى قراءة المؤشرات المرتبطة بمشاركة المرأة في سوق العمل غير المهيكّل في البلدان محل الدراسة. كما يتطرق هذا الجزء إلى محددات مشاركة المرأة في سوق العمل غير المهيكّل. أما الجزء الثالث، فيركز على سياسات الحماية الاجتماعية المتوفرة لحماية النساء في القطاع غير المنظم من ناحية، والأدوار التي تلعبها منظمات المجتمع المدني في حماية النساء في هذا القطاع. ويتم ختام التقرير ببعض التوصيات التي تساعد على تصحيح أوضاع النساء في القطاع غير الرسمي بدرجة أو بأخرى.

أولاً: النساء والعمل غير المهيكّل - قراءة في الأدبيات: إشكاليات بلا حسم

لا تنفصل دراسة أوضاع النساء في سوق العمل، وخصوصاً في العمل غير المهيكّل عن إشكاليات هذا القطاع عموماً مع الانفراد ببعض الإشكاليات الأخرى ذات الصلة بالأبعاد الجندرية. ويمكن رصد بعض

فحسب، ولكن كان خلافاً مع السوسيولوجيين أيضاً. فالنظريات السوسيولوجية في نظرتها لعمل المرأة تختلف عن نظرة التيار الرئيس للفكر الاقتصادي، إذ تؤكد على العبء المزدوج على المرأة: العمل والمنزل. فالمرأة هي المسؤول الرئيس عن المنزل إلى جانب عملها في السوق وما يعنيه من عمل ساعات أطول وراحة أقل. لا يهتم التيار الرئيس في الفكر الاقتصادي بهذه القضية، إذ يتجاهل هذا العبء المزدوج ليركز على معايير أخرى حاکمة وهي الرشادة الفردية والمنافسة الاقتصادية وغيرها. ولهذا السبب ظهر في السنوات الأخيرة تيار الاقتصاد النسوي والذي ينظر إلى للاقتصاد على أنه يضم الأنشطة الاقتصادية الموجهة إلى السوق وإلى غير السوق، وأيضاً العمل مدفوع الأجر وغير مدفوع الأجر، فالالاقتصاد لدى هذا التيار له وظيفة مختلفة عن التيار الاقتصادي الكلاسيكي وهو دعم الحياة الإنسانية

PROVISIONING OF HUMAN LIFE³

• لا تقتصر الإشكاليات على تلك النظرية التي تدور رحاها بين الاقتصاديين، ولكنها تتجلى على أرض الواقع. فقد أدى التوسع السريع في التجارة، وانسياب وتدفق رؤوس الأموال، وإعادة هيكلة الاقتصادات إلى تغييرات جوهرية في سوق العمل. فقد تحركت الوظائف من اقتصادات السوق المتقدمة إلى الدول النامية ومن القطاع الرسمي إلى القطاع غير الرسمي. بالفعل أدت هذه التغييرات إلى إتاحة فرص للعماله وخصوصاً النسائية، ولكنها في الوقت ذاته أدت إلى خلق فجوات واختلالات نحو مزيد من تهميش النساء العاملات في أجزاء كثيرة من العالم. والحقيقة أن قضية الاختلافات بين وضعية النساء والرجال في أسواق العمل ليست قضية بسيطة، ولكنها معقدة ويتخللها عدد كبير من المتغيرات: التعليم - هيكل الأسرة - الطبقة وغيرها من العوامل⁴.

• أدت العولمة والليبرالية الجديدة إلى اتساع العمل غير المهيكل للنساء، فمشاركة النساء في أسواق العمل بصفة عامة والعمل غير المهيكل بصفة خاصة مقابل أجر نقدي فاقت مشاركتها لسنوات طويلة مضت. ومع ذلك، ظلت معاناتها من التهميش والتمييز كما هي، فأسواق العمل عبر المناطق الجغرافية المختلفة مقسمة على أساس النوع، فالنساء يتركزن في الوظائف الأقل جودة والأقل أجراً، ما يسمح بالقول إن النساء أضعف الحلقات في القطاع غير المهيكل. ولا يقتصر الأمر على ذلك، بل يتركزن في المجالات غير المرئية في الاقتصاد غير الرسمي وخصوصاً في العمل المنزلي ومساعدة الأسرة في العمل من أجل السوق. تواجه النساء الفقيرات في القطاع غير المهيكل مشكلات صحية خطيرة سواء من بيئة العمل غير الآمنة أو من مسؤوليات الرعاية، فضلاً عن العنف التي يتعرضن له. هناك علاقات معقدة ومركبة

إشكاليات هذه النوعية من العمل من واقع الأدبيات المعنية كالآتي:

- سيادة اتجاهات اقتصادية فكرية متناقضة نحو سوق العمل غير المهيكل بين من يعتبر اتساعه مؤشراً جيداً ويدل على مرونة السوق، وأن هذا يؤدي إلى تشجيع الاستثمار وزيادة فرص العمل. فوفقاً لهؤلاء، فإن سوق العمل غير المنظم أفضل من المنظم وأكثر كفاءة، وأن سوق العمل المنظم يؤدي إلى تشوهات في توزيع العمالة وموارد مهرة وعدم تشجيع التوظيف. فوفقاً لتقرير البنك الدولي DOING BUSINESS 2009 تمت الإشارة إلى أن الحكومات تواجه تحدي التوفيق بين حماية حقوق العمال ومرونة سوق العمل، حيث أضحت هذه المرونة أحد أركان تشجيع الاستثمار إلى جانب عدد آخر من الأركان مثل سرعة إجراءات البدء في عمل أو مشروع الضرائب والتجارة عبر الحدود واللائتمان وإجراءات الإغلاق وغيرها. كما أشار إلى أن إصرار الدول النامية على تنظيم سوق العمل بشكل صارم، بما يحمي حقوق العمال، أدى إلى دفع العمال وأصحاب الأعمال إلى القطاع غير الرسمي¹، فضلاً عن أن هذا التنظيم الصارم لسوق العمل له آثار سلبية تتمثل في ضعف القدرة على خلق الوظائف، والاستثمار الأقل في البحث والتطوير، ما يقلل من الإنتاجية. وهناك اتجاه آخر يرى العكس، ألا وهو أن غياب أي حماية اجتماعية عن هذا النوع من العمل أمر آثاره السلبية عديدة، ويؤدي إلى مزيد من التفاوت الاجتماعي وإذاء العمالة الفقيرة والمهمشة. هناك خلاف بالفعل بين الاقتصاديين حول فوائد تنظيم سوق العمل ودرجة التنظيم المطلوبة، وإلى أي مدى تؤثر بالسلب أو بالإيجاب على مناخ الأعمال². ومما لا شك فيه أن مناقشة قضية مرونة سوق العمل ترتبط بسعي المؤسسات المالية الدولية إلى تسييد نظام اقتصادي واحد في إطار ما يطلق عليه الليبرالية الجديدة، يرى أن إزالة كل المعوقات التي تعوق المستثمرين أمر أساسي وضروري حتى وإن أضر هذا بباقي أطراف العملية الإنتاجية مثل العمال أو حدّ من قدرتهم على التنظيم والمفاوضة الجماعية، وكذلك قيّد من قدرة الدولة على القيام بأحد أدوارها الأساسية وهو الدور التنظيمي. والأمر المثير للدهشة أن هذا الاتجاه يسود ويتأكد في الوقت نفسه الذي أطلقت فيه الأمم المتحدة أهداف ما بعد SDGS 10 والتي طرحت فيها نموذجاً تنموياً احتوائياً INCLUSIVE DEVELOPMENT يقوم على إعادة تعريف أدوار الدولة بشكل أساسي سواء كانت الأدوار التنظيمية أو الاجتماعية أو التوزيعية، وفي حالات أخرى الاقتصادية، حيث أدى تبني اقتصاد السوق وتخلي الدولة عن جزء كبير من أصولها الاقتصادية إلى الحد من قدرتها على القيام بأدوارها الاجتماعية وخصوصاً في مجال الحماية الاجتماعية.
- لم يكن الخلاف بين الاقتصاديين من ذوي المدارس المختلفة

3. Floro, Maria & Meurs, Mieke, Global Trends in Women's Access to Decent Work. Occasional Papers, No. 43, May 2009, Geneva, Friedrich Ebert Stiftung and ILO, pp 9-10

4. Ibid

1. The World Bank, Doing Business 2009, www.worldbank.org, pp 31-32

2. Wahba, Jackline, The Impact of Labor Market Reforms on Informality in Egypt, Population Council, 2009, pp 5-7

بين اللارسمية وعلاقات القوة ذات الصلة بالنوع والفقير ما يستدعي تحليلات متعمقة.^٥

• إن دراسة أوضاع المرأة في سوق العمل عموماً والعمل غير المهيكّل خصوصاً، لا يجب أن يتم فصلها عن سياقاتها الاجتماعية والجغرافية والديمقراطية. فمن الصعب الفصل بين النوع من ناحية والطبقة والإثنية أو العنصر والدين، وأيضاً الموقع الجغرافي من ناحية أخرى. فعلى سبيل المثال في أمريكا اللاتينية، يرتبط التمييز ضد النساء بجملة من العوامل المتداخلة مع النوع مثل الأصل أو العنصر (السكان الأصليين أو ذوي الأصول الإفريقية). فهناك تفاعل بين عدد من المتغيرات التي تؤثر على النساء، وما يعنيه ذلك أن النساء ليست مجموعة متجانسة من ناحية، وأن من الصعب فصل قضاياهم عن سياقاتها الاجتماعية بالمعنى الواسع من ناحية أخرى.^٦

• لا يمكن الفصل التعسفي بين سوق العمل المنظم وغير المنظم، فكلاهما وجه عملة واحدة. وكثير من إشكاليات سوق العمل المنظم يتم حلها عبر سوق العمل غير المنظم. كما أن كثيراً من إشكاليات سوق العمل غير المنظم هي نتيجة لتشوهات سوق العمل المنظم. فضلاً عن أن سوق العمل المنظم كثيراً ما يحوي بباطنه كثيراً من أنماط وأشكال العمل غير المهيكّل تحت دعاوى زيادة مرونة سوق العمل، ما يشجع الاستثمار.

ثانياً: قراءة في المؤشرات والمحددات المرتبطة بمشاركة المرأة في سوق العمل في البلدان محل الدراسة

١. نظرة مقارنة على ملامح الصورة العامة للعمل غير المهيكّل

• قدرت بعض الدراسات نسبة العمالة غير المهيكلة في الأقطار العربية غير الخليجية بـ ٦٧,٢٪ من قوة العمل، ولكنها لا تنتج إلا ٣٥٪ من الناتج القومي الإجمالي بسبب حرمانهم من القروض والائتمان والخدمات والمرافق والتكنولوجيا، فالإنتاجية منخفضة، وكذلك الأجور متدنية وأقل من نظرائهم في القطاع الرسمي. كما تنخفض احتمالات التحرك والانتقال من القطاع غير الرسمي إلى القطاع الرسمي^٧، فضلاً عن انخفاض الرضا الوظيفي عند هذه الفئات.^٨

• تتباين الأقطار محل الدراسة في نسبة العمل غير المهيكّل كالآتي: مصر ٥٨,٣٪، لبنان ٥٦,٢٪، العراق ٦٦,٩٪، سوريا ٧١٪، اليمن ٩١,٤٪، المغرب ٨١,٩٪، الأردن ٤٤,٢٪. وقد اتفقت هذه النسب بشكل كبير مع ما ورد في التقارير القطرية. فعلى سبيل المثال تمت الإشارة في تقرير

الأردن إلى أن ٤٤٪ من مجموع القوى العاملة في الأردن غير منظمة، إضافةً إلى أن الاقتصاد غير المنظم يمثل نحو ٢٠٪ إلى ٢٥٪ من الناتج المحلي الإجمالي، وذلك حسب بيانات العام ٢٠١٠. أما تقرير لبنان فيشير إلى أن أكثر من نصف العاملين في لبنان (٥٦٪) هم لانظاميون مع تفاوت واضح بين العاملين الريفيين حيث يرتفع معدل اللانظامية بينهم إلى أكثر من الثلثين وينخفض في صفوف العاملين في المدن إلى حوالي ٤٨٪. يعود هذا بشكل مباشر إلى التركيز الشديد للتشغيل الحكومي في المدن من ناحية، وإلى ضعف بنية اقتصاديات الأرياف التي لا تزال تقوم على التقنيات الزراعية البدائية من ناحية أخرى. بيد أنه ينبغي التنويه إلى أنه حتى في حالات تحديث القطاع الزراعي كما هو في المغرب، فإن هذا لم يؤدي إلى تحول العمالة غير المهيكلة إلى مهيكلة، بل ظلت تنتمي إلى القطاع غير المهيكّل، كل ما حدث أن التحول كان من عمل لدى الأسرة إلى عمل لدى كبار المستثمرين في القطاع الزراعي. تبلغ نسبة العمالة غير المهيكلة في الجزائر ٣٧,٢٪ من مجمل القوى العاملة. وفي مصر تبلغ نسبة العمالة غير المهيكلة ٤٦٪ من قوة العمل، وفي العراق ٥٣,٧٪، وفي موريتانيا ٧٥,٣٪. وهكذا يلاحظ بصفة عامة ارتفاع نسب العمالة غير المهيكلة إلى قوة العمل، ما يشير إلى أهمية هذا القطاع في الاقتصادات العربية، ويؤشر إلى عدم قدرة الاقتصادات العربية على خلق فرص عمل لائقة نتيجة عوامل عديدة سيأتي ذكرها لاحقاً ولكنها في النهاية تعبير عن نموذج تنموي إقصائي.

• تشترك البلدان محل الدراسة في جملة من العوامل التي أدت إلى اتساع قاعدة العمل غير المهيكّل في العقود الأربعة الأخيرة، ويأتي على رأسها تبني برامج للإصلاح الهيكلي، قامت على فكرة الحد من الدور الاجتماعي للدولة، وفتح المجال أمام السوق الحر. وكانت أهم الآليات التي تم تبنيها في هذا الشأن تجميد التوظيف الحكومي أو تقليصه. في لبنان أدى تجميد التوظيف الحكومي من منتصف التسعينيات إلى التوسع في التشغيل اللانظامي لسد الشواغر في القطاع العام، وفي الجزائر نتج من تطبيق حزمة الإصلاحات الهيكلية تجميد التوظيف الحكومي واتساع العمل غير المهيكّل من منتصف الثمانينيات. أما في مصر، فقد كان من أهم خصائص سوق العمل من نهاية التسعينيات التوسع في العمالة غير المهيكلة مع تراجع التشغيل في القطاع العام والحكومي وعدم قدرة القطاع الخاص على توليد فرص عمل. فعلى الرغم من تراجع معدل البطالة من ١١,٢٪ في ٢٠٠٤-٢٠٠٥ إلى ٨,٧٪ في ٢٠٠٧-٢٠٠٨، إلا أن التوسع في التشغيل جاء بالأساس من خلال التوسع في التشغيل غير المهيكّل في القطاع الخاص غير الزراعي والذي استوعب ما يقرب من ٤٠٪ من العمالة في ٢٠١٢. تفاقمت هذه الزيادة في حجم التشغيل غير المهيكّل مع تراجع نسبة المشتغلين في القطاع

7. Angel-Urdinola, Diego & Tanabe, Kimie, Micro-determinants of Informal Employment in the Middle East and North Africa Region, Social, protection and labor, The World Bank, 2012, p.4

8. Gatti, Roberta et al., Striving for Better Jobs, the Challenges of Informality in the Middle East and North Africa, World Bank Group, 2014, p 11

5. Chant, Sylvia & Pedwell, Carolyn, Women, Gender and the Informal Economy, An Assessment of ILO Research and Suggested Ways Forward, Geneva, ILO, 2008, pp 1-3

6. Ibid

المهيكله في البلدان التي يوجد فيها قطاعات زراعية كبيرة، حيث تحتل العمالة الزراعية نسبة كبيرة من قوة العمل، فهو قطاعاً تاريخياً وحتى الآن، غير رسمي. ومن أبرز البلدان العربية في هذا الصدد المملكة المغربية واليمن. وعلى العكس من ذلك تقل العمالة غير المهيكلة كلما اتسع القطاع الحكومي وزادت قدرته على التوظيف، فهو في النهاية يقدم ظروفاً وشروطاً أفضل للعمل خصوصاً ما يتعلق منها بالحماية من المخاطر.

٢. النساء والعمل غير المهيكل: الأوضاع والإشكاليات

- تشير التقارير القطرية إلى انخفاض نسبة مشاركة المرأة في سوق العمل بصفة عامة، إذ تبلغ ٢٣٪ في لبنان، ١٩٪ في فلسطين، ١٥,٤٪ في العراق، ١٢,٩٪ في سوريا، ١٢,٤٪ في الأردن، ١٨,٣٪ في الجزائر، ٤١٪ في البحرين، ٢٣٪ في مصر، ٢٥٪ في المغرب، كما يتركز تشغيل النساء بالأساس في القطاع الحكومي. وتتفق هذه الأرقام مع ما ورد في عدد من الدراسات والتقارير والتي أشارت إلى أن نسبة النساء من قوة العمل ٢٦٪ مقارنة بـ ٧٨٪ للرجال في منطقة شمال أفريقيا والشرق الأوسط. وأن منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا (MENA) من المناطق الأقل عالمياً في المشاركة الاقتصادية للنساء، وهي منطقة تضم عدداً كبيراً من الأقطار محل الدراسة في هذا التقرير^٩.

- رتفع معدلات بطالة النساء في البلدان محل الدراسة بصفة عامة، كما أن نوعية العمالة النسائية المتاحة أقل جودة من حيث التعليم والتدريب والمهارات من نوعية العمالة الذكورية، أضف إلى ذلك القيود المفروضة من الثقافة التقليدية الأبوية. وعلى الرغم من ارتفاع معدلات البطالة بين النساء في البلدان محل الدراسة، فإن هذا لا يصب في ازدياد نسبتهم في القطاع غير المهيكل، فما زال الرجال هم المسيطرون على القطاع غير المهيكل بصفة عامة. وإن انخفاض نسبة النساء مقارنة بالرجال في هذا القطاع يعود إلى عوامل أخرى مثل عدم العمل أو العمل في المنزل أو خارجه من دون أجر وهي أرقام غير محسوبة على الإطلاق. ففي الأردن تقدر نسبة العمالة غير المنظمة الذكورية بـ ٢٣٪ مقابل ١٥٪ للعمالة النسائية غير المنظمة في العام ٢٠١٠. وجدير بالذكر أن الشابات المتعلقات في الأردن على استعداد تام لدخول سوق العمل، إلا أنهن يواجهن صعوبات التمييز ضدهن والأجور المنخفضة وعدم تكافؤ الفرص والانتهاكات خصوصاً في القطاع غير المنظم. في الجزائر، بعد تطبيق سياسات الهيكل الاقتصادية في منتصف الثمانينيات اتسعت ظاهرة المشتغلات بشكل جزئي وعاملات المنازل من دون أدنى رقابة رسمية. في مصر ترتفع نسب النساء في قطاع العمالة غير المهيكلة

العام من ٣٤٪ في ١٩٩٨ إلى ٢٧,١٪ في ٢٠١٢ وثبات نسبة المشتغلين في القطاع الخاص بشكل رسمي في حدود ١٣٪ إلى ١٣,٥٪ خلال الفترة نفسها. كان تزايد العمل غير المهيكل في العراق شكلاً من أشكال التكيف مع اقتصاد يعجز عن توفير فرص عمل مدرة للدخل تستوعب جميع القادرين على العمل، كما أن اعتماد الاقتصاد العراقي على مورد النفط الخام، وهو قطاع كثيف رأس المال يستوعب أقل من ٢٪ من القوى العاملة مع تراجع الأنشطة الاقتصادية الأخرى المولدة لفرص عمل سواء صناعية أو زراعية بسبب عدم الاستقرار الأمني، أدى إلى الانتشار الكبير للعمل غير المهيكل. في المملكة المغربية بدأت الأزمة في سنوات الثمانينيات بعد تطبيق سياسات الإصلاح الهيكلي ونتيجة تراجع دور الدولة وتراجع مستويات المعيشة، بدأت الحكومات المتتالية تراهن على التوسع في الأنشطة الاقتصادية غير المهيكلة كحل للأزمة وكوسيلة لتوفير فرص عمل. وعلى هذا يمكن القول، إن اتساع مساحة العمل غير المهيكل ارتبط بتراجع التشغيل من قبل الدولة وبمحدودية الفرص المتاحة في القطاع الخاص الرسمي.

- أدى تبني نمط تنموي إقصائي وليس تضمينياً في البلدان العربية محل الدراسة، إلى ارتفاع معدلات النمو الاقتصادي في كثير منها من دون أن يؤدي ذلك إلى زيادة فرص العمل المحمية واللائقة. فعلى سبيل المثال على الرغم من التحولات الهيكلية في الاقتصاد السوري والتي أدت إلى تحقيق معدلات نمو اقتصادي بلغت ٤,٥٪ في العقد الأول من الألفية، فإن هذا النمو لم يؤدي إلى تنمية تضمينية، وأقصى شرائح مجتمعية واسعة من المشاركة في سوق العمل. والحقيقة لم يختلف وضع مصر في العقد الأول من الألفية عن الوضع السوري حيث تحققت معدلات نمو عالية من دون توفير فرص عمل لائقة ومحمية. وعلى هذا فإن اتساع العمل غير المهيكل ارتبط بتحويلات اقتصادية جذرية من أوائل الثمانينيات في المنطقة العربية، تمثلت في النمو السريع في قوة العمل وزيادة التحضر وتقليص القطاع العام والتوقف عن تعيين عمالة جديدة فيه. فضلاً عن كثير من القيود المؤسسية التي عوقبت بدء مشروعات خاصة جديدة بسبب المعوقات البيروقراطية. فعلى سبيل المثال، دفع التنظيم الصارم لسوق العمل في المملكة المغربية جزءاً كبيراً من النشاط الاقتصادي إلى القطاع غير الرسمي، والحقيقة كثيراً ما تتردد هذه المقولة في أدبيات البنك الدولي خصوصاً المعنية بتقييم أوضاع البلدان المختلفة في ما يتعلق بتيسير الاستثمار حيث تتم المطالبة بمرونة سوق العمل المهيكل، وبذلك يتم تجاهل عوامل أخرى تؤدي إلى انتشار القطاع غير المهيكل مثل ضعف الاستثمارات العامة وتحيز وقصور نموذج التنمية الرأسمالي والذي تم تسيده في المنطقة من منتصف السبعينيات. كما تزداد العمالة غير

9. Angel-Urdinola & Tanabe, op.cit., p 10

10. Mcloughlin, Claire, Women's Economic Role in the Middle East and North Africa MENA, GSDRC, 2013 www.oecd.org/mena/investment/conclusion

مقارنة بالفجوة العالمية وهي ٢٣٪. كما لا تقتصر الفجوة على فجوة الدخل فحسب، ولكن توجد فجوات أخرى تتداخل معها مثل الفجوات الجغرافية بين الريف والحضر والفجوات السوسيواقتصادية بين المتعلمات والأميات. ففي لبنان، تتجاوز الفجوات الجغرافية والمناطقية مع النوعية، حيث المناطق الجغرافية الأفقر والأكثر حرماناً يقل فيها النشاط الاقتصادي للنساء إذ تسجل أدنى معدلات المشاركة الاقتصادية للنساء في المناطق الأكثر فقراً (عكار والهزمل). وعلى المنوال نفسه في السودان حيث تتقاطع الفجوة النوعية مع الفجوة الجغرافية أو المناطقية. ففي السودان هناك فجوات جغرافية كبيرة بين الخرطوم وباقي الأقاليم وبين الريف والحضر وتتداخل مع الفجوات النوعية.

• ترتبط نسب زيادة النساء في القطاع غير المهيكّل بمحددات الحالة الاجتماعية للنساء (الأرامل - المطلقات - المعيلات)، ففي الجزائر يرتبط انخراط النساء في سوق العمل بالترمل أو فك الارتباط أياً كان. وكذلك الأمر في مصر حيث يكون الملجأ الأساسي للنساء المعيلات لأسر هو الانخراط في سوق العمل غير الرسمي.

• تنفرد المنطقة العربية في السنوات الخمس الأخيرة بانفجار مشكلة اللاجئين فيها. والحقيقة أن القطاع الأكثر استيعاباً لللاجئات هو القطاع غير المهيكّل، وهذا يظهر جلياً في بلدان الاستقبال مثل لبنان ومصر. تتعرض النساء المهاجرات واللاجئات إلى مخاطر جمة بسبب الاستغلال بما يشمل الإتجار في البشر. كما تعمل النساء غير الماهرات في أعمال أقل تنظيماً وأقل وضوحاً من الذكور المهاجرين. وتعمل نسبة كبيرة منهن في العمالة المنزلية^{١٣}.

• في لبنان توجد أعداد كبيرة من العمالة اللاجئة سواء سوريين أو فلسطينيين. فالغالبية الساحقة إن لم يكن جميع اللاجئين السوريين الناشطين اقتصادياً هم بطبيعة الحال لانظاميون وغير متمتعين بأي حقوق أو ضمانات اجتماعية. يقدر البنك الدولي أن القوة العاملة في لبنان زادت بحوالي الثلث في السنوات الخمس الأخيرة بفعل تدفق اللاجئين من مناطق النزاع في سوريا وفقاً للتقارير الوطنية. تشير التقديرات إلى تواجد ٢٢٠ ألف عاملة أجنبية مهاجرة و ٥٠٠ ألف عامل سوري وحوالي ٥٣ ألف عامل فلسطيني. كل هؤلاء ينخرطون في علاقات عمل لانظامية، وإن اختلف وضع العاملات الخادمت في المنازل واللواتي لا يعترف بهن قانون العمل كعمال ولكن يسمح بإصدار إجازات عمل لهن. بحسب القانون يمنع الأجانب من الاستفادة من خدمات قسم الطبابة والأمومة في الضمان الاجتماعي ويحق لهم الاستفادة فقط من خدمات العناية الطبية بسبب حوادث العمل

في العمل من دون أجر لدى الأسرة ٢٥٪ مقابل ٧,٤٪ للرجال، في حين تنخفض نسبتهن في العمل بأجر مقابل الرجال (٦٢٪ للرجال مقابل ٤٦,٤٪ للنساء). في المغرب، تقدر نسبة تواجد النساء إلى الرجال في القطاع غير المهيكّل ١٠ إلى ١٠. وفي فلسطين، تتركز النساء بالأساس في كل من القطاعات الخدمية والزراعية تحديداً، وتعاني النساء التمييز في الأجور بينهن وبين الرجال.

• نتيجة ظروف العمل غير المواتية، فإن العمل في القطاع غير المهيكّل بالنسبة للنساء عبء يحلمن بالتخلص منه في يوم من الأيام كما وضع في تقرير فلسطين، وظهر في الدراسة التي أجريت على العاملات في قطاع الاستثمار في مصر^{١٤}. ففي هذه الدراسة والتي أجريت على العاملات في المناطق الصناعية الحرة - وهو قطاع رسمي - وضع أن غالبية العمالة النسائية غير مهيكلة وأنها لا تتمتع بحماية اجتماعية بصفة عامة سواء ما يتعلق منها بالتأمينات الاجتماعية والتأمين الصحي أو ما يتعلق بحقوق المرأة مثل إجازات الوضع وساعات الرضاعة وغيرها. وقد أشارت النساء في المقابلات التي أجريت معهن إنهن يحلمن باليوم الذي يتخلصن فيه من عبء العمل الذي يهدر آدميتهن^{١٥}.

• في الأردن تتركز مشاركة الإناث في القطاع غير المنظم أساساً في أنشطة مثل الصحة، والخدمات الاجتماعية (مثل الخدمات الطبية والتي تشكل نسبة ١٧٪ من إجمالي الإناث العاملات في القطاع غير المنظم) والزراعة، والغابات، وصيد الأسماك، وقطاع التعليم. وفي البلدان التي يتسع فيها القطاع الزراعي، ترتفع نسبة النساء العاملات في هذا القطاع، والأمر الأخطر إنها في الغالب تكون عمالة غير مدفوعة الأجر. في حين عندما يتسع القطاع العام والحكومي تقل نسبة العمالة النسائية للارسمية خصوصاً بالنسبة للأكثر تعليماً. يعد القطاع الحكومي من القطاعات الأعلى توظيفاً للنساء ولكن المتعلمات والحضريات بالأساس. والحقيقة أن تجميد التوظيف الحكومي كانت آثاره السلبية على النساء أكثر قسوة من الرجال.

• تعد مشكلة تداخل الفجوات من أكثر المشكلات التي تؤدي إلى مزيد من تدهور أوضاع النساء بصفة عامة وأوضاعهن في سوق العمل بصفة خاصة. تعد الفجوة بين بطالة النساء والرجال من أكبر الفجوات مقارنة بباقي مناطق العالم، فضلاً عن أنها الأسوأ حالاً في الحصول على حقوقها في الميراث - المشاركة في ملكية المشروعات - الحصول على الأراضي والحصول على التمويل والائتمان^{١٦}. كما أن ٣١٪ من النساء في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا من الفقراء، حيث تعد فجوة الدخل بين الرجال والنساء في هذه المنطقة أعلى من ٣٥٪

13. McLoughlin, Claire, op.cit

14. O'Neil, Tam et al., Women on Move, Migration, Gender, Equality and the 2030 Agenda for Sustainable Development, July 2016, Odi.org

١١. عدلي، هويدا، نساء في سوق العمل (٢) العاملات في قطاع الاستثمار، القاهرة، مؤسسة المرأة الجديدة ٢٠١٢.

١٢. مرجع سابق.

يناير ٢٠١١ ولكنها اضطرت إلى تثبيت جزء كبير منها بعد الثورة نتيجة الاحتجاجات والتظاهرات التي كانت تطالب بذلك. وعلى صعيد ثان، فإن جزءاً كبيراً من القطاع الخاص الرسمي يستعين بعمالة غير منتظمة ومؤقتة خصوصاً في أوقات ضغط العمل.

ثالثاً: العمل النسائي غير المهيكل بين سياسات الدولة وتدخلات المجتمع المدني

كان اهتمام المنظمات الدولية في السنوات الأخيرة بقضية الحماية الاجتماعية والعمل غير المهيكل من الحوافز الرئيسية التي جعلت كثيراً من الحكومات تعيد النظر في توجهاتها وسياساتها تجاه هذا الموضوع، كما كان مشجعاً أيضاً للمجتمع المدني للاهتمام بهذه القضايا، وإن كان في الحقيقة اهتمام المجتمع المدني وخصوصاً المنظمات غير الحكومية المعنية بقضايا النساء والتهميش الاجتماعي اسبق من اهتمام الحكومات من خلال تبنيها منطورات تنمية حقوقية. وبالطبع قد تتوافق مقاربات الحكومات لقضايا القطاع غير المهيكل ووضعية النساء فيه مع المجتمع المدني وقد تختلف، وبالطبع يرتهن أمر التوافق أو الاختلاف بطبيعة مقارنة كل طرف، وهل هي مجرد مقارنة تنظيمية هدفها الضبط الاجتماعي فحسب أو مقارنة حقوقية هدفها حماية العمالة غير المهيكلة، وأيضاً هل هي مقارنة حساسة لقضية النوع الاجتماعي أم مقارنة عامة.

١. السياسات الحكومية

تتباين البلدان العربية في المقاربات التي تتبناها تجاه العمل غير المهيكل، فهناك بلدان يقتصر اهتمامها بالقضية على الشق القانوني، أي تنص في القوانين على تنظيم القطاع غير المهيكل. وهناك بلدان يتجاوز اهتمامها الشق القانوني بتبني سياسات وإجراءات معينة لتنظيم هذا القطاع، وهناك بلدان لا تهتم بالقضية على الإطلاق، بل وتنتظر لوجود هذا القطاع على أنه طبيعي وضروري لامتناع العمالة. وحتى على مستوى مضامين المقاربات، يظل السؤال هل الحكومات العربية تهتم بالقضية من منظور التنظيم والضبط الاجتماعي أو من منظور حقوقي، يهتم بتوفير مظلة متكاملة للحماية الاجتماعية لهذا القطاع. ويمكن رصد عدد من الحالات التي تم فيها تبني إجراءات قانونية سواء بتعديل قوانين العمل لتغطي القطاع غير الرسمي كما حدث في العراق، فوفقاً للتقارير الوطنية (تقرير العراق) أعدت وزارة العمل والشؤون الاجتماعية (دائرة التقاعد والضمان الاجتماعي للعمال) مسودة قانون التقاعد والضمان الاجتماعي للعمال ليكون بديلاً من القانون المعمول به حالياً (قانون التقاعد والضمان الاجتماعي للعمال رقم ٣٩ لسنة ١٩٧١) الذي كان يركز على العاملين المضمونين فقط، ومسودة القانون هذه رفعت إلى مجلس النواب لغرض المصادقة عليه. وقد حدد القانون بدقة الفئات بل وكان متوسعاً فيها لتضم كل من يعمل في القطاع غير المنظم؛ وهم العاملون في المشاريع الأسرية، العاملون في الزراعة والرعي، العاملون العرضيون والموسميون والوقتيون، الباعة

وتعويضات نهاية الخدمة وفقاً لما ورد في التقارير الوطنية.

• لا يقتصر الأمر على اللاجئات، لكن العمالة المهاجرة بشكل طبيعي ودون ظروف سياسية طارئة تعاني من كثير من الانتهاكات. فالعاملات في المنازل في الأردن يتعرضن لعدد من الانتهاكات والعنف مثل الحرمان من الاحتفاظ بجواز السفر وتأخر تسليم الرواتب والاعتداءات الجنسية والجسدية. كما تعاني عاملات المنازل في البحرين من أسوأ أنواع الانتهاكات ما أدى إلى بروز ظاهرة هروب العمالة المنزلية. أدت الحروب والصراعات الأهلية والجفاف في السودان إلى موجات نزوح جماعي إلى الأماكن البعيدة عن الصراع، ما أدى إلى زيادة عدد النساء المنخرطات في العمل غير المهيكل. وقد ورد في التقارير الوطنية كثير من التفاصيل عن نوعية الانتهاكات التي تتعرض لها العمالة المهاجرة من النساء.

• تربط العمل غير المهيكل للنساء في الغالب بالفقر، حيث تزداد عمالة النساء الفقيرات في هذا القطاع. تتضح هذه العلاقة في لبنان حيث تتركز اللانظامية بشكل كبير في صفوف العمال الفقراء، ف ٨٢,٥% من الأكثر فقراً عمال للناظميون. أما في السودان، فإن ٤٦,٦% من السكان تحت خط الفقر و ٥٦% من النساء الفقيرات عاملات غير مهيكلات يعملن في بيع المشروبات والأغذية.

• يرتبط انتشار العمل غير المهيكل بمستويات تعليمية محددة خصوصاً ذوي التعليم المتوسط والذين يتركزون ضمن النساء بالأساس، وأيضاً بالفئات الأصغر سناً. تعد مصر نموذجاً لذلك حيث يسود التعليم المتوسط سواء التجاري أو الفني في الريف وخصوصاً بين الفتيات، ونتيجة تردي جودة هذه النوعية من التعليم وعدم تقديمها أي مهارات للخريجات، فإن ذوي التعليم المتوسط في مصر من النساء يلجأن إلى سوق العمل غير المهيكل. ولا يختلف الوضع كثيراً في لبنان، فالعمالة غير المهيكلة أقل تعليماً في لبنان وأصغر سناً، ف ٦٩% من الفئة العمرية ٢٤-١٥ عمالة للناظمية. كما يتركز الشباب في الجزائر والعراق في القطاع غير المهيكل. والحقيقة إن المشكلة تزداد تعقيداً مع تدفق وافدين جدد إلى سوق العمل سنوياً. ترتفع نسبة العمل غير المهيكل بين الأميين. في المقابل، كلما ارتفع السن وزاد المستوى التعليمي، قل انخراط النساء في سوق العمل غير المهيكل.

• القطاع الرسمي والعمل غير المهيكل، نتيجة تجميد التوظيف الحكومي لسنوات طويلة ووجود حاجة في القطاع الرسمي إلى عمالة، لم يكن هناك وسيلة سوى شغل الشواغر بعمالة غير رسمية ولا تتمتع بأي ضمانات وبعقود قصيرة ومؤقتة. فعلى سبيل المثال توجد عمالة غير نظامية داخل القطاع الرسمي في لبنان، ٤٧% من العاملين في القطاع التربوي للناظميون و ٤٤% في الجهاز المدني للناظميون. وقد لجأت الحكومة المصرية إلى هذه الآلية لعدة سنوات قبل ثورة ٢٥

المتجولون، المصورون المتجولون، مروجو البضائع في الأسواق، الحراس الأهليون، عمال النظافة، موزعو الكتب والصحف في الأكشاك، صيادو الأسماك المحليون، الحمالون، صباغو الأحذية، منظفو السيارات خارج الكراجات. وكان التوجه الأساسي مد مظلة الحماية الاجتماعية التي يتمتع بها من يعملون في القطاع المهيكّل إلى الفئات التي تعمل في القطاع غير المهيكّل.

وفي ما يتعلق بإجراءات وزارة العمل والشؤون الاجتماعية الأخرى المتعلقة بالعمل غير المهيكّل، فقد أعدت الوزارة خارطة طريق بالتعاون مع البنك الدولي أسمتها (خارطة الطريق الاستراتيجية للحماية الاجتماعية في العراق (٢٠١٥ - ٢٠١٩)، كانت الرؤية لهذه الخارطة تقوم على الوصول إلى نظام حماية اجتماعية متكامل بين شبكات الأمان الاجتماعي، والتأمينات الاجتماعية، وسياسات سوق العمل. وكانت أهداف هذه الخارطة كالآتي:

- ١- هيئة حماية اجتماعية فاعلة تتولى تنظيم برامج شبكات الأمان الاجتماعي وفق نظم استهداف علمية تستند إلى معايير واضحة تساهم في شمول الأفراد والأسر الفقيرة والهشة وتنسق عملها مع الأطراف ذات العلاقة في المؤسسات الحكومية وغير الحكومية على مستوى العراق.
- ٢- نظام تأمينات اجتماعية موحد لجميع المواطنين العاملين في القطاعات العام والخاص وغير المنظم، يضمن الاتصاف والاستدامة المالية والكفاية والحوكمة الرشيدة بما يؤمن فاعلية وكفاءة الأداء.
- ٣- وجود سياسات وبرامج وآليات سوق عمل فاعلة، مرنة ومتكاملة تساهم في الاستثمار في رأس المال البشري وتفعيل مشاركة القطاع الخاص.

وعلى الرغم من تكامل الرؤية المطروحة من قبل الحكومة العراقية، فإن السؤال الجوهرى هل بالفعل تم تطبيق هذه الرؤية على أرض الواقع؟ وما هي التكلفة الاقتصادية المتوقعة لتنفيذ مثل هذه الرؤية الطموحة؟ وفى مصر، تم تخصيص المادة ٢٦ من قانون العمل الموحد ١٢ لسنة ٢٠٠٣ للعمالة غير المنتظمة حيث نصت على أن تتولى الوزارة المختصة رسم سياسة ومتابعة تشغيل العمالة غير المنتظمة، وعلى الأخص عمال الزراعة الموسميّين وعمال البحر وعمال المناجم والمهاجر وعمال المقاولات. ويصدر الوزير المختص بالتشاور مع الوزراء المعنيين والاتحاد العام لنقابات عمال مصر القرارات الخاصة لتحديد القواعد المنظمة لتشغيل هذه الفئات واشتراطات السلامة والصحة المهنية والانتقال والإعاشة الواجب اتخاذها بشأنهم واللوائح المالية والإدارية التي تنظم هذا التشغيل.

اتجهت الحكومة المصرية نحو مد بعض أشكال الضمان الاجتماعي إلى العمالة غير المهيكلة مثل التأمين الصحي والمعاشات، كما أن هناك معاش ضمان لكل من يتجاوز الخامسة والستين باشتراك صغير وهو عشرة جنيهات، فضلاً عن تطوير نظام تأمين خاص ببعض فئات العمالة غير المنتظمة بناء على اقتراح الهيئة العامة للتأمينات الاجتماعية حيث صدر قرار وزير التأمينات الاجتماعية رقم ٧٤ لسنة ١٩٨٨ بشأن التأمين على عمال المقاولات والمهاجر والملاحات. ثم صدر قرار وزير المالية

٥٥٤ لسنة ٢٠٠٧ الذي خصص الباب السابع منه للتأمين على العمال أصحاب الأجور المؤقتة والمتغيرة ليضمّن العاملين في القطاعات الثلاثة السابقة مضافاً إليهم العاملين في البناء والتشييد وتم التوسع فيما بعد ليضمّن العاملين في النقل البرى. وعلى الرغم من ذلك ما زال القاسم الأعظم من العمالة غير المنتظمة خارج مظلة الحماية الاجتماعية التي تقدمها الدولة لأسباب كثيرة على رأسها أن المقدم من حزم في هذه المنظومة محدود للغاية ولا يمثل حافزاً ومشجعاً لتوسيع قاعدة من ينضم إلى هذه المنظومة. أما في ما يتعلق بالمنشآت الصغيرة والمتوسطة، فإن الحكومة تسعى لتسجيلها كهدف نهائي، وهو هدف غير كافٍ لأصحابها وغير محفز بالنسبة لهم على تسجيلها.

في البحرين، تدرج هيئة تنظيم سوق العمل العمالة المنزلية ضمن قوة العمل في البحرين، وكلها عمالة أجنبية، ٦٠٪ منها نساء. وعلى الرغم من ذلك التسجيل، فإنه لا يوجد أي حماية اجتماعية مقدمة لهم. وبسبب ظاهرة هروب العمالة المنزلية سعى قانون العمل الجديد ٣٦ لسنة ٢٠١٢ إلى منح بعض الحقوق لهذه النوعية من العمالة ولكنها كانت شكلية ولم تنفذ، فلا يوجد ساعات عمل محددة كما تتزايد عملية الاتجار في البشر في ظل هذه الأوضاع المأسوية.

وفى الأردن، هناك مطالبات بإصلاح أنظمة الحماية الاجتماعية كى تكفل الحقوق العمالية على أساس النهج الحقوقي، فنظام الحماية الاجتماعية لا يتواءم مع معايير الحماية الاجتماعية المنصوص عليها في توصية منظمة العمل الدولية ٢٠٢ لعام ٢٠١٢. فالتشريعات لا تغطي جميع المواطنين والفئات الهشة في المجتمع، ولا يستطيع النظام الحالي توفير الحماية الاجتماعية للعمال في القطاع غير المنظم من حيث الحد الأدنى للأجور ومناهضة التمييز بين النساء والرجال في الأجور. ونتيجة لهذه المطالبات، تم في ٢٠١٥ إطلاق إطار وطنى جديد يهدف إلى تنظيم القطاع غير المنظم بعنوان نحو إطار عمل وطنى للقطاع غير المنظم في الأردن وحصل على تأييد من قبل وزارة العمل والاتحاد العام للنقابات وغرفة صناعة الأردن والمؤسسة العامة للضمان الاجتماعي، والهدف منع إضفاء طابع منظم على القطاع غير المهيكّل وضمان توافر شروط العمل اللائق، بالإضافة إلى أن المؤسسة العامة للضمان الاجتماعي تتعاون بشكل وثيق مع عدة منظمات غير حكومية بهدف ضم عاملات المنازل إلى الضمان الاجتماعي وهذا وفقاً لما ورد في تقرير الأردن.

ومن دون الدخول في تفاصيل الـ ١٣ تقريراً يمكن استخلاص الآتي من تعامل الحكومات مع قطاع العمل غير المهيكّل عموماً وأوضاع النساء في هذا القطاع بشكل خاص، إلا أنه قبل الولوج إلى هذه النقطة لا بد من الإشارة إلى قيد أساسي أله وهو كيف يمكن تصميم سياسات حكومية للتعامل مع القطاع غير المهيكّل في ظل غياب إحصاءات دقيقة عن هذا القطاع وعن تركيبه وواقع النساء كماً ونوعاً فيه. وعليه فإن الحديث عن أي سياسات من دون توافر الإحصاءات الدقيقة يجعلها في نهاية سياسات غير واقعية وغير قابلة للتطبيق.

١. لا يمكن القول إن كل البلدان محل الدراسة على درجة الاهتمام

تتعدد التجارب التي قامت بها منظمات مختلفة من المجتمع المدني مع قضية العمل غير المهيكل وأوضاع النساء في إطاره. وقد أشار تقرير مصر لبعض حالات تنظيم فئات مختلفة من العمالة غير المهيكلة، أولها كانت حالة بائعي أطعمة الشارع في مصر. وقد هدفت المحاولة إلى تنظيم العلاقة بين الجهات الحكومية المعنية والعاملين في هذا القطاع، وذلك من خلال تنمية مهارات العاملين في هذا القطاع المتعلقة بالتنظيم والتفاوض. ولعل تجربة جمعية بائعي أطعمة الشارع بمحافظة المنيا استطاعت أن تضرب نموذجاً مهماً لتنظيم العاملين بهذا القطاع على مدار عقدين تقريباً بطريقة إنسانية وتنموية في آن واحد. فقد استطاعت هذه الجمعية - التي أنشئت العام ١٩٨٦ - بالتعاون بين مسؤولين حكوميين وبائعي أطعمة الشوارع - حماية حقوق الباعة الجائلين، والتعامل مع قضيتي الازدحام في الشوارع، وسلامة الطعام. وبموجب اتفاق بين الجمعية ومسؤولي السلطات المحلية أصبح في الإمكان مصاحبة مسؤولي الصحة الباعة وتنظيم دورات تدريبية لهم في كيفية تداول الأطعمة والنظافة الشخصية، وتوقفت السلطات البلدية عن مطاردة الباعة طالما اتبعوا القواعد التي اتفق عليها. كما تم تصميم عربات جديدة وأكشاك دائمة تم تخصيصها لبعض المناطق، مع الأخذ بالاعتبار عند تصميمها أن تناسب الجمال السياحي بالإضافة إلى التجارة المحلية. وجاءت نشأة هذه التجربة بعد أبحاث ميدانية قام بها مكتب مستشاري الإدارة والتحليل والتخطيط الاجتماعي (سيباك) بالقاهرة حول أهمية الباعة الجائلين في تحقيق الأمن الغذائي لمحدودي الدخل في مدن مختلفة داخل مصر ومنها محافظة المنيا. وخلصت هذه الأبحاث إلى أن هذا القطاع يضم فئات من المواطنين يمثلون جزءاً كبيراً من المجتمع يحتاج إلى التنظيم والاهتمام والرعاية والتطوير، كما أنه يعتبر نشاطاً اقتصادياً مفتوحاً يسمح بدخول وخروج قوى عاملة بلا قيود، ويسمح بدخول المرأة المعيلة بسهولة. وقد تم عرض نتائج هذه الأبحاث على المسؤولين بالمنيا الذين تفهموا القضية، وبدؤوا في التعاون مع البائعين لإنشاء جمعية بائعي أطعمة الشوارع التي بدأت بـ (٢٨) عضواً عند تأسيسها، ثم تطورت لتضم المئات من الباعة الجائلين. نجاح الجمعية لم يتوقف عند تنظيم العلاقة بين السلطات والباعة وضمان سلامة الطعام الذي يقدمه هؤلاء الباعة، بل إنها تلعب دوراً في تنمية وتطوير الباعة من خلال توفير الفروض ومستلزمات إنتاج الأطعمة، وتقييم لهم للاحتفالات في المناسبات الاجتماعية، كما تدير صندوقاً للزمالة وتعمل على توصيل الرعاية الطبية إلى الباعة وأسرها. وقد أدت هذه الخدمات إلى تحسين نوعية الطعام المباع. والأهم من ذلك أن الجمعية دعمت شرعية المهنة، وزادت من الاحترام الذاتي للباعة. ويجري الآن تطبيق التجربة في باقي محافظات مصر لينتظم بائعو أطعمة ومشروبات الشارع داخل جمعيات أهلية تكون همزة الوصل بين هذا القطاع والجهات الحكومية. وكانت الحالة الثانية تجربة منظمة التجارة العادلة المصرية FAIR TRADE EGYPT، في هذه الحالة تم التركيز على تدريب أصحاب

نفسها بالتعامل مع قضية العمل غير المهيكل، يتفاوت الأمر من بلد إلى آخر. فهناك بلدان لديها قواعد قانونية منظمة للعمالة غير المنتظمة ولكنها لا تطبق ولا تفعل بشكل حقيقي، وهناك بلدان أخرى تتجاهل القضية برمتها وتعتبرها ظاهرة اقتصادية جيدة وتمتص جزءاً كبيراً من البطالة. وعلى أية حال، فإن مجمل المقاربة حتى الآن، إن وجدت، ينحصر في بعض النصوص القانونية.

٢. تختلف نظرة الحكومات لقضية العمل غير المهيكل عن نظرة المجتمع المدني، حيث تتركز نظرة الطرف الأول على فكرة التنظيم والضبط الاجتماعي، في حين يكون تركيز نظرة الطرف الثاني، وهو المجتمع المدني، على المقاربة الحقوقية والحمائية.

٣. أما القضية الجوهرية موضع هذه الورقة، وهي أوضاع النساء في القطاع غير المهيكل، فهي غير موجودة على الإطلاق على أجندة الحكومات، فلا توجد حساسية لقضايا النوع الاجتماعي في المقاربات الحكومية للقطاع غير المهيكل.

٤. على الرغم من أن اتساع القطاع غير المهيكل كان نتيجة نمط تنموي إقصائي، فإن التعامل مع هذا الملف لم يقترب من فكرة تغيير هذا النمط التنموي على الإطلاق، وبالتالي فإن التعامل مع ملف العمالة غير المهيكلة لن يقترب من جذور انتشار وتوسع هذه الظاهرة من الأصل.

٥. اهتم عدد من الحكومات ببعض البدائل التي تحد من الآثار السلبية المترتبة على تبني سياسات السوق مثل تشجيع المشروعات الصغيرة ومتناهية الصغر. وكانت النساء من الفئات الأكثر استهدافاً في هذا الصدد. وعلى الرغم من ذلك ما زالت هذه الآلية غير ناجحة بشكل واضح في استيعاب أعداد كبيرة من النساء اللواتي يعملن لحسابهن الخاص لأسباب كثيرة بعضها يعود لتخوف كثير من النساء من تلقي القروض خشية عدم القدرة على السداد. ويظل العنصر الأهم فقدان الحكومات لرؤية شاملة للتعامل مع هذا الملف، فضمن نجاح المشروعات الصغيرة والمتناهية الصغر في تشغيل النساء يرتبط بربطها بسلاسل القيمة ما يضمن استدامتها ويحل المشكلات العديدة المرتبطة بالتسويق وغيره.

٢. المجتمع المدني والعمل

غير المهيكل والنساء

بادئ ذي بدء لا بد من الإشارة إلى أن هناك تنظيمات متعددة داخل المجتمع المدني ما بين جمعيات أهلية أو منظمات غير حكومية و نقابات عمالية وتعاونيات وغيرها. وإنه من الطبيعي أن يختلف اقتراب كل نمط من هذه الأنماط للقضية محل الاهتمام بحكم اختلاف المرجعيات. الأمر الثاني، أن طبيعة علاقة الدولة بالمجتمع المدني في المنطقة العربية طبيعة مرتبكة، ويسودها الشك المتبادل أكثر من الاعتماد المتبادل والقدرة على بناء الشراكات لأسباب كثيرة ليس هذا مجالها، ولكنها تؤثر بلا شك على مقاربات التعامل مع قضية العمل غير المهيكل من ناحية وتعوق بناء شراكات حقيقية في هذه القضية.

الورش اليدوية غير المهيكليين، لتحسين إنتاجهم، وتسويق المنتج من خلالها لضمان ربح عادل لهم. تم منح مؤسسة COSBE في مصر شهادة التجارة العادلة من منظمة التجارة العالمية في العام ٢٠٠٨، وتعمل مع أكثر من ٣٤ ورشة مصرية تقدم لهم التدريب الحرفي وتقوم بتسويق منتجاتهم.

اما الحالة الثالثة فقد كانت تجربة تنظيم الصيادين في المنيا من قبل مؤسسة حياة أفضل، في بداية المشروع أسست مؤسسة الحياة الأفضل جمعيات الصيادين في أربع مناطق المشروع من أجل الدفاع عن حقوق الصيادين. تعمل مؤسسة الحياة الأفضل باستمرار على بناء قدرات أعضاء مجالس إدارات جمعيات الصيادين، كما تساعد في الحصول على التراخيص ومعدات الصيد المناسبة وتعمل على رفع وعيهم بممارسات الصيد الخاطئة. وهكذا يلاحظ أن الطرف المعني بالأساس بالعمالة غير المهيكلة في المجتمع المدني المصري هي الجمعيات الأهلية بالأساس والتي تعمل في التنمية من منظور حقوقي، وفي هذا الإطار تغيب تماماً عن المشهد النقابات العمالية المصرية سواء التابعة للاتحاد العام لنقابات عمال مصر الخاضع لسيطرة الدولة أو حتى النقابات المستقلة. فالشغل الشاغل للنقابات أياً كانت هو القطاع الرسمي والعمالة الرسمية.

ولا يختلف حال النقابات في لبنان وفلسطين عن مصر، ففي لبنان، توجد هيئة التنسيق النقابية وهي الإطار النقابي الأكثر فعالية في السنوات الخمس المنصرمة، وعلى الرغم من نشاطها فإنها تنأى بنفسها عن مطالب العمالة غير المهيكلة. ناهيك عن أنه في لبنان سياسة معتمدة تقوم على استيعاب المنظمات العمالية وتحويلها إلى أدوات سياسية داعمة للحكومة، كما أن وزارة العمل لا بد أن توافق على ترخيص أي نقابة. وفي فلسطين، يركز اتحاد النقابات على العاملين في القطاع الرسمي.

ومن دون الدخول في كثير من التفاصيل التي وردت في التقارير القطرية، يمكن رصد أهم سمات مقارنة المجتمع المدني لقضية العمل غير المهيكل والأبعاد الجندرية له في الآتي:

١. على الرغم من وجود عدد من مبادرات المجتمع المدني، إلا أن مشكلة هذه التدخلات الأساسية، في الحقيقة، أنها تدخلت جزئية ومحدودة وتقوم بها المنظمات غير الحكومية بالأساس ويغيب عنها الفاعل الأهم والمعني وهو النقابات العمالية. فالنقابات العمالية تعاني من ضغوط حكومية وفي أغلب البلدان هي تابعة للدولة وخاضعة لسيطرتها، فضلاً عن أن اهتمامها الأساسي ينصب على القطاع الرسمي.

٢. نتيجة الضغوط التي تمارسها الدولة العربية على المنظمات غير الحكومية، فإن هذه المنظمات لم تستطع أن تحول مبادراتها وتدخلاتها إلى تيار يتسع على مستوى الكم، وي طرح بدائل قادرة على الاشتباك الإيجابي مع سياسات الدولة العربية تجاه العمل غير المهيكل وتعديل هذه السياسات بشكل يخدم مصالح العمالة غير المهيكلة بصفة عامة والعمالة النسائية في هذا القطاع بصفة خاصة.

٣. تستند مقارنة المجتمع المدني لقضايا العمل غير المهيكل إلى مرجعية حقوقية بالأساس، وبالتالي فإن سعيها الدائم يكون حول تنظيم هذه القطاعات بغية تمكينها من الدفاع عن حقوقها، كما أنها أكثر حساسية للنساء ومشكلاتهم في هذا القطاع. فمن آثار قضية عمل النساء من دون أجر بعض منظمات المجتمع المدني المعنية بالنساء في مصر. والحقيقة أن الجهد الأكبر الذي تبذله كثير من هذه المنظمات يتركز على تقديم البحوث والدراسات أكثر من العمل على الأرض نتيجة القيود المفروضة من الدولة.

الخاتمة

يمكن استخلاص أهم النتائج من العرض السابق كالآتي:

١. إن توسع العمل غير المهيكل في البلدان محل الدراسة نتيجة نمط تنمية اقتصائي ومتحيز، وأن النساء هنّ الأكثر معاناة ضمن العمالة غير المهيكلة نتيجة أوضاع اجتماعية وثقافية متعددة، ونتيجة تحملهن لعبء مزدوج. وحتى من منهن يعمل في القطاع الرسمي كعمالة غير مهيكلة يعانون من تدني الأجور وسوء المعاملة والانتهاكات المختلفة والتمييز في الأجور وشروط العمل.

٢. تمثل عاملات المنازل الفئة الأكثر انتهاكاً في القطاع غير المهيكل، ويزداد الأمر سوءاً بالنسبة للعمالة اللاجئة والمهاجرة كما وضح في لبنان والبحرين. يعد تأثير الظروف السياسية مثل الحروب والصراعات الأهلية أكثر قسوة على النساء.

٣. تتداخل فجوة النوع الاجتماعي مع كافة الفجوات الأخرى، والتي تمثل جوانب أخرى من التمييز سواء على أساس الدين أو الطائفة أو الموقع الجغرافي أو الطبقة أو غيرها. وكلما كانت المرأة منتمة إلى أكثر من فجوة من فجوات التمييز كان الوضع أكثر سوءاً. ويعد متغير الطبقة والموقع الجغرافي من المتغيرات البارزة في المنطقة العربية، فالأقل تعليماً والأكثر فقراً من النساء هم الأكثر لجوءاً للعمل غير المهيكل والأكثر قبولاً للأسوأ الشروط. أما الموقع الجغرافي، فأثره مركب هو الآخر. ففي مصر والسودان ولبنان وبلدان عربية أخرى تبرز الفجوات التنموية بين الأقاليم المختلفة وبين الريف والحضر وبين الجنوب والشمال. فالريف أكثر فقراً وأدنى في معدلات التنمية البشرية بصفة عامة وهناك أقاليم أكثر فقراً من أخرى مثل محافظات الصعيد في مصر وعكار والهزمل في لبنان ودارفور في السودان وهذا على سبيل المثال وليس الحصر. وهكذا تصبح المرأة الفقيرة والأمية والتي تسكن في ريف أحد الأقاليم الأقل تنمية هي الأكثر هشاشة على الإطلاق في سوق العمل غير الرسمي.

٤. على الرغم من غياب شمول النساء في القطاع غير المهيكل بالحماية الاجتماعية، ولكن تظل أكثر الفئات ضعفاً هنّ العاملات في قطاع الزراعة خصوصاً المهاجرات وخادمات المنازل وهي عمالة تعمل في أشد الظروف قسوة من حيث ساعات العمل وانخفاض الأجور.

٥. إصلاح قوانين العمل التي تتعامل مع قضية العمل غير المهيكل بصفة عامة يتم بشكل مراوغ، حيث توضع النصوص من دون الالتزام

والظروف التي تؤدي إلى اتساع هذا القطاع وتهميش النساء فيه هي قضية سياسية بالأساس، وتحتاج إلى إعادة النظر في الأنماط التنموية التي تتبناها الحكومات من ناحية، وتقتضى من المجتمع المدني العمل على الاشتباك مع هذه السياسات الحكومية بغية تغييرها أو تعديلها من خلال تقديم البدائل المتاحة.

بها، وفي أحيان أخرى تحدث استجابات نتيجة احتدام الأزمات الاقتصادية والعمل على تحقيق حد أدنى من الاستقرار أو نتيجة ضغوط دولية، ولكن في كل الأحوال، فإن الحكومات لا ترغب في الاقتراب من القضية بجدية بسبب تكلفتها العالية، فشمول هذا القطاع الضخم من العمالة غير المهيكلة بالحماية الاجتماعية تكلفته المالية مرتفعة للغاية، ولذلك فإن الحلول المطروحة تكون حلولاً جزئية، موجهة إلى فئة محددة أو أكثر وليس من خلال نظرة شمولية لكل القطاع.

٦. عدم الحساسية للنساء في كل مبادرات الإصلاح، فالتعامل يتم مع القطاع على أنه قطاع متجانس ومصمت من دون تباينات ومن دون الاعتراف بأن هناك فئات أكثر هشاشة وعرضة للخطر وهم النساء الفقيرات في هذا القطاع.

٧. على الرغم من أن التمويل متناهي الصغر كان موجهاً إلى النساء بالأساس، وكان يستهدف الفقيرات منهن، إلا أنه لم تكن هناك برامج مرنة مخصصة لاستهداف النساء وتدريبهن على العمل والاستمرارية والإدارة. وفي إطار الوضع المتدني للمرأة، ظل قرار التصرف في التمويل متناهي الصغر في يد الأب أو الزوج أو الابن. الأمر الآخر أن النساء في الغالب لا يُقبلن على الاقتراض ويفضّلن الاقتراض من الأصدقاء والجيران مقارنة بالرجال إما لأسباب دينية أو الخوف من المساءلة القانونية إن لم يحسن إدارة القرض.

٨. إن إحدى الاستراتيجيات الأساسية لجعل العمل غير المهيكل مجدياً ويبدو دخلاً جيداً هو تطوير مهارات من يعملون فيه. وتزداد أهمية تطوير المهارات بالنسبة للنساء، فهم الأقل تعليماً والأكثر هشاشة. فتطوير المهارات يؤدي إلى تحسين الإنتاجية والدخل. والتحدي الرئيس هو كيفية جذب النساء من منازلهن لتلقي التدريب، والتغلب على المعوقات الثقافية التي تمنعهن من ذلك. والحقيقة يفترض بالتدريب ألا يقتصر فحسب على مهارات العمل، ولكن ينبغي أن يشمل مهارات التفاوض وقبلها الوعي بالحقوق.

٩. تمثل قضية النفاذ إلى الأسواق قضية ملحة في القطاع غير المهيكل، وتزداد أهميتها بالنسبة للنساء بسبب القيود على حركتهن إما بسبب عبء الأسرة أو بسبب القيود الثقافية والصعوبات المادية، ولذلك فإن دعم وتعميم تجربة مراكز التجارة العادلة تجربة مهمة.

١٠. قضية التنظيم كأحد محركات التغيير شبه غائبة عن جهود المجتمع المدني، فهي الوسيلة الوحيدة للحصول على الحقوق. فالنساء يحجمن عن الانضمام إلى النقابات لأسباب تتعلق بضيق الوقت والعبء المزدوج، أو تتعلق بعدم اهتمام مسؤولي النقابات بتوسيع العضوية النسائية أو غيرها.

وأخيراً، فإن قضية العمالة النسائية غير المهيكلة من القضايا التي يمكن لمنظمات المجتمع المدني مقاربتها بشكل حقوقي من خلال الاهتمام بقضايا التنظيم وتطوير المهارات وتنمية الوعي بالحقوق والمساعدة على توفير شروط تجارة عادلة وغيرها من المجالات التي تقلل من معاناة النساء في القطاع غير المهيكل على المدى القصير وتمكنهن على المدى الطويل. وتظل القضية الأكثر أهمية وهي تغيير الشروط