

2012



راصد الحقوق الاقتصادية والاجتماعية في البلدان العربية

الحق في التعليم
الحق في العمل

راصد الحقوق الاقتصادية والاجتماعية في البلدان العربية



2012 تقرير



راصد الحقوق

الاقتصادية

والاجتماعية في

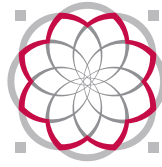
البلدان العربية

الحق في التعليم

الحق في العمل

تقرير

2012



annd

Arab NGO Network for Development
شبكة المنظمات العربية غير الحكومية للتنمية

لمزيد من المعلومات، يُرجى الاتصال بالشبكة على العنوان أدناه:

شبكة المنظمات العربية غير الحكومية للتنمية^(*)

هاتف: +961 319 366

+961 319 366

فاكس: +961 815 636

ص. ب.: Mazraa 1105 2070 14/5792

بيروت - لبنان

الموقع الشبكي: www.annd.org . www.csr-dar.org

البريد الإلكتروني: annd@annd.org

^(*) شبكة المنظمات العربية غير الحكومية للتنمية هي شبكة إقليمية تعمل في 11 بلدًا عربيًا، اعضاءها 7 شبكات وطنية و23 منظمة غير حكومية. ويركز عمل الشبكة على السياسات الاقتصادية والاجتماعية والحقوق في المنطقة العربية. تأسست الشبكة في عام 1997. تم انشاء مكتبها التنفيذي في بيروت منذ عام 2000.

(نُشرت الطبعة الأولى في أيلول/ سبتمبر 2012)

تم انتاج ونشر هذا التقرير بدعم من مؤسسة دياكونيا والوكالة السويدية للتنمية الدولية في إطار برنامج «الدور الدفاعي لمنظمات المجتمع المدني في مجال صناعة السياسات الاقتصادية والاجتماعية في المنطقة العربية»، إن هذا التقرير هو ملك البرنامج وهي المسؤول الوحيد عن محتواه.

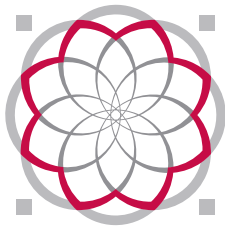


diakonia
PEOPLE CHANGING THE WORLD



راصد الحقوق الاقتصادية والاجتماعية في البلدان العربية

الحق في التعليم
الحق في العمل



annd

Arab NGO Network for Development
شبكة المنظمات العربية غير الحكومية للتنمية

تقرير

2012

فريق عمل التقرير

معدو الأوراق الخلفية: زياد عبدالصمد (المدير التنفيذي لشبكة المنظمات العربية غير الحكومية للتنمية-لبنان)، روبرتو بيسيو (منسق الأمانة الدولية في «الراصد الاجتماعي»)، صلاح الدين الجورشي (منسق الأعمال البحثية في شبكة المنظمات العربية غير الحكومية للتنمية- تونس)، أديب نعمه (اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا - لبنان)، د. عبد الوهاب بن حفيظ (رئيس منتدى العلوم الاجتماعية التطبيقية - تونس)، منى عزت (عضو في مؤسسة المرأة الجديدة- مصر)، منجية الهادي (باحثة وناشطة حقوقية - تونس)، سيلفانا اللقيس، محمد لطفي (اتحاد المقعدين اللبنانيين - لبنان).

معدو التقارير الوطنية: أحمد عوض (مركز الفينيق للدراسات الاقتصادية والمعلوماتية- الاردن)، فاضل حبيب (باحث في مجال التربية على حقوق الإنسان- البحرين)، سيد نجاح اسماعيل (محلل إداري ومالي- البحرين)، د.عمار جفال (الجزائر)، مجموعة جسكرس والمنتدى المدني ومركز الجندر (السودان)، د.هويدا عدلي (باحثة وأستاذة جامعية - مصر)، صابر بركات (محام ونقابي عمالي- مصر)، نسرين ناجي (جمعية الأمل- العراق)، د.عزام محجوب (أستاذ جامعي وخبير دولي- تونس)، إياد الرياحي (باحث مؤسس مرصد السياسات الاجتماعية والاقتصادية- فلسطين)، فراس جابر (باحث مؤسس، مرصد السياسات الاجتماعية والاقتصادية- فلسطين)، الفضاء الجمعوي (المغرب)، سلوى سعد (في التدريس ومدربة تربوية - لبنان)، د. سعيد عيسى (باحث في الأنثروبولوجيا الاقتصادية- لبنان).

التدقيق اللغوي: محمد حمدان

فريق شبكة المنظمات العربية غير الحكومية للتنمية: زياد عبد الصمد، صلاح الدين الجورشي، كندة محمديّة، زهرة بزّي.

تصميم الغلاف والتصميم الفني: عمر حرقوص

تمت مناقشة الأوراق الخلفية والتقارير الوطنية خلال عدد من ورش العمل على الصعيد الوطني وورشتي عمل إقليميتين عقدتا في بيروت بتاريخ 5 و6 نيسان 2011، وبتاريخ 8 و9 شباط 2012، وساهم في مناقشة الأوراق والتقارير الوطنية:

الجزائر: السيدة نفيسة لطرش (رئيسة جمعية المرأة في اتصال)، عمر فرحاتي (الأمانة العامة للنقابة الوطنية للأساتذة الجامعيين)، بلحمرة عمار (أمين ولائي بالاتحادية الوطنية لعمال التربية - فرع ولاية بسكرة)، عروس زبير (باحث بمركز البحث في الاقتصاد التطبيقي للتنمية)، قريشي محمد نصر الدين (باحث بالمعهد الوطني للبحوث العمالية)، شبيلة العايب (باحثة متخصصة في قضايا المرأة)، شاطرباش أحمد (أستاذ باحث بالمعهد الوطني للبحث في التربية)، مركز الإعلام والتوثيق حول حقوق الطفل والمرأة، بن حمادي عبد القادر (أستاذ وإطار نقابي بالمجلس الوطني لأساتذة التعليم العالي)

الأردن: آمنة فلاح (اتحاد المرأة الاردني)، تريبز الريان (اتحاد المرأة الاردني)، خلدون دياب (اتحاد المرأة الاردني)، موسى شتيوي (المركز الاردني للبحوث الاجتماعية)

البحرين: عبد النبي العكري (الجمعية البحرينية للشفافية)

تونس: آمنة جبلاوي (المعهد العربي لحقوق الانسان)، وسيلة العياشي (الجمعية التونسية للنساء الديمقراطيات)، سلوى طرابلسي (أستاذة جامعية)، مية بن خالد (المعهد العربي لحقوق الانسان)، محمد

نجيب عبد المولى (متفقد عام للتربية)، محمد بالراشد (متفقد اول)، منصور هلال (استاذ جامعي)، فتحي العياري (الاتحاد العام التونسي للشغل)، المنجي العمامي (الاتحاد العام التونسي للشغل)، سمير بوعزيز، لمياء جرار (المعهد العربي لحقوق الانسان)، ختيم برجواي، امينة جبلون، سهير عرابي، صلاح الدين الجورشي.

لبنان: احمد الديراني (المركز اللبناني لحقوق العمال والموظفين)، سعيد عيسى (لا فساد- الجمعية اللبنانية لتعزيز الشفافية)، سامر عبد الله (نحو المواطنة)، مروى ابو ضيا (نحو المواطنة)، نوال العلي (جمعية النجدة الاجتماعية)، مئة عمر (جمعية النجدة الاجتماعية)، اديب ابو حبيب (المركز اللبناني للتدريب النقابي)، بتول يحفوفي (مركز تنمية الموارد)، غسان عبد الله (المنظمة الفلسطينية لحقوق الانسان)، سمير شراري (جمعية عمل تنموي بلا حدود «نبح»)، عماد الدين رائف (اتحاد المقعدين اللبنانيين)، فيروز سلامة (الحركة الاجتماعية)، جمانة مرعي (التجمع النسائي الديمقراطي اللبناني)، منار زعيتر (التجمع النسائي الديمقراطي اللبناني)، شفيق شعيب (باحث وأستاذ جامعي).

السودان: رابطة التراث النوبي (الولاية الشمالية)، رابطة شباب التبليدي (ولاية شمال كردفان)، رابطة شباب الجباراب (ولاية القضارف)، جمعية تاجوج النسوية (ولاية كسلا)، شباب من أجل التنمية (ولاية جنوب كردفان)، جمعية الكانداكا الثقافية (ولاية نهر النيل)، شبكة حقوق الإنسان والعون القانوني (ولاية الخرطوم)، منظمة نداء للتنمية (ولاية الخرطوم)، الجمعية السودانية لحماية المستهلك (ولاية الخرطوم)، نعمت كوكو (مركز الجندر للبحوث والتدريب)، حسن عبد العاطي (المنتدى المدني السوداني)، علي محمد علي حمد (مجموعة دراسات الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية)

فلسطين: د. علام جرار (شبكة المنظمات الأهلية الفلسطينية)

المغرب: عزيز الغالي (الفضاء الجمعي)، د. محمد سعيد السعدي (أستاذ جامعي ووزير سابق)، كما ساهم في اعداد التقرير 35 جمعية ونقابة، وجمعيات آباء التلاميذ، باحثين جامعيين واعضاء من مؤسسات وطنية لحقوق الانسان (المجلس الوطنى لحقوق الانسان).

مصر: مجدي عبد الحميد (الجمعية المصرية للنهوض بالمشاركة المجتمعية)، خالد علي (المركز المصري للحقوق الاقتصادية والاجتماعية)، يسري مصطفى (مدير مشروع دعم حقوق المرأة، وكالة التعاون الاثمي الالماني)، علاء غنّام (المبادرة المصرية للحقوق الشخصية)، منى عزت (مؤسسة المرأة الجديدة)

العراق: جمال الجواهري (جمعية الأمل العراقية)

اليمن: هدى العطاس (المؤسسة اليمنية للدراسات الاجتماعية)، عز الدين الاصبحي (مركز المعلومات والتأهيل لحقوق الانسان)

ممثلو المنظمات الشريكة: رودولف غابرييل (دياكونيا)، جوليان كورسان (كريستيان ايد)، د. رامي خوري (معهد عصام فارس للسياسات العامة والشؤون الدولية)، وليد هلال (الاسكوا)، سوسن المصري (منظمة العمل الدولية/المكتب الإقليمي للدول العربية)، رينو ديتال (المفوضية السامية للامم المتحدة لحقوق الانسان)، ابراهيم سيف (مركز كارنيغي للشرق الاوسط)، أحمد كرعود وجوليا بو كروم (منظمة العفو الدولية)، وفاء اليسير وهيفاء الجمال (المساعدات الشعبية الزوجية).



فهرست

القسم الأول : المقدمة العامة

- 11.....تقديم
- 21.....بدأ الأمر مع حمورابي الملك
- 25.....الملخص التنفيذي للتقارير الوطنية ...

القسم الثاني: الأوراق الإقليمية

- 33.....الشعب يريد إسقاط النظام! ولكن أي نظام؟ التحول من الدولة الغنائمية إلى الدولة المدنية الديمقراطية
- 57.....دور الدولة: المنطقة في مواجهة الأزمات الدولية / ما بين الحقوق الاقتصادية والاجتماعية وتبني سياسات التحرر الاقتصادي
- 65.....الحقوق الاقتصادية والاجتماعية للنساء في مصر
- 83.....الحقوق الاقتصادية والاجتماعية للنساء في تونس
- 103.....الحقوق الاقتصادية والاجتماعية للأشخاص ذوي الاعاقة في بعض البلدان العربية

القسم الثالث: التقارير الوطنية

- 111.....الحق في التعليم - الأردن
- 119.....الحق في العمل - الأردن
- 131.....الحق في التعليم - البحرين
- 143.....الحق في العمل - البحرين
- 151.....الحق في التعليم - الجزائر
- 161.....الحق في العمل - الجزائر
- 177.....واقع الحقوق الاقتصادية والاجتماعية في السودان
- 183.....الحق في التعليم - السودان
- 189.....الحق في العمل في السودان
- 197.....الحق في التعليم - العراق
- 209.....الحق في العمل في العراق
- 227.....الحق في التعليم - المغرب
- 245.....الحق في العمل في المغرب

255	الحق في التعليم - تونس
263	الحق في العمل في تونس
275	الحق في التعليم في الاراضي الفلسطينية المحتلة
287	الحق في العمل في الأراضي الفلسطينية المحتلة
299	الحق في التعليم - لبنان
315	الحق في العمل - لبنان
329	الحق في التعليم في مصر
339	الحق في العمل في مصر

الملحقات

359	ملحق رقم 1: قياس التعرضية والهشاشة، مسائل منهجية لتقويم
370	ملحق رقم 2: أبرز الاحصاءات الواردة في التقارير والمتعلقة بالحق في التعليم
371	ملحق رقم 3: أبرز الاحصاءات الواردة في التقارير والمتعلقة بالحق في العمل



تقديم

زياد عبد الصمد

المدير التنفيذي، شبكة المنظمات العربية غير الحكومية للتنمية

التركيز على مفهوم عالمية وشمولية وتكاملية حقوق الإنسان والزامية تطبيقها من قبل كل الاطراف الحكومية وغير الحكومية¹. بالإضافة إلى ذلك، توسعت المنظومة الحقوقية في القرن العشرين لتتناول الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية إلى جانب الحقوق السياسية والمدنية، مع التركيز على مبدأ تكاملها وعدم جواز تجزئتها. وهذا ما جاء في العهدين الدوليين المكملين للإعلان العالمي.

كما ربط إعلان الألفية الذي أقرته الجمعية العامة للأمم المتحدة في سبتمبر من العام 2000، والذي بني على أساس تقرير الأمين العام السابق للأمم المتحدة السيد كوفي أنان «من أجل مستقبل أفضل للجميع» بأحكام ثلاثة أنواع من الحريات: الحرية من الخوف وبالتالي احترام الحق في العيش بأمن وسلام، والحرية من العوز والفاقة وبالتالي احترام الحقوق الاقتصادية والاجتماعية وحرية العيش بكرامة وبالتالي احترام الحقوق المدنية والسياسية.

ومن الأسس المتينة التي تبنى عليها الدولة المدنية، هي أن تكون مرجعيتها الشريعة الدولية لحقوق الإنسان، على أن تكون هي التي تحكم العلاقات بين المواطن والدولة من دون أي لبس. حيث إنه ينظر إلى الانسان كونه مواطناً له حقوق وعليه واجبات. وتتبع حقوقه من خلال قيامه بواجباته. ولا يجوز لأي سبب من الأسباب أن يعفى المواطن من واجباته حيال وطنه ومواطنيته فيكون ذلك سبباً لانتهاك حقوقه المشروعة والمقررة دولياً من قبل السلطات الحاكمة. فاحترام الواجبات يعزز من احترام الحق في المشاركة في تحديد الخيارات والأهداف الوطنية والمحلية والمساهمة

بين أيديكم تقرير أعدته شبكة المنظمات العربية غير الحكومية بالتعاون مع أعضائها في عشر دول عربية. وهو يعتبر نتاجاً للتوجهات الجديدة التي اعتمدها على أثر اندلاع الثورات والانتفاضات في المنطقة، والتي غيرت معالمها. وهي مازالت مستمرة في الصراع من أجل إنجاز التحول على أمل أن يتم بناء الدولة العصرية والديمقراطية، حيث لا يُبس في مدنيته، وفيها يتمتع المواطنون كافة بكامل حقوقهم المشروعة ومن دون أي تمييز أو تفرقة.

إنه التقرير الأول الذي يصدر عن «المركز العربي لحقوق الاقتصادية والاجتماعية». وهو باكورة الجهود التي استمرت لأكثر من سنة وشارك فيها قرابة ثلاثين باحثة وباحثاً. وبعد الاطلاع على التقارير الإقليمية والوطنية التي يتضمنها هذا التقرير، ومواكبة الجهود الحثيثة التي بذلت من أجل إنجازها على مدى العام المنصرم، ومن خلال التجربة التي خاضت الشبكة غمارها خلال العامين الماضيين، حاولت إبراز أهم الخلاصات العامة التي تواجه المجتمع المدني في المنطقة. آملاً أن يساهم هذا الجهد في عملية البناء من خلال توفير المادة التي تساعد منظمات المجتمع المدني على بلورة توجهاتها والتفاوض مع الأطراف الأخرى لاعتماد السياسات العامة الملائمة لها.

العلاقة الملتبسة بين التنمية والعدالة من جهة والديمقراطية والحريات من جهة ثانية

• المقاربة الحقوقية للتنمية

”من الإنجازات التي تحققت في القرن المنصرم،

1 جاء في الورقة التي أعدها مؤخراً للشبكة العربية حول دسترة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية الباحث والخبير الدولي والاستاذ الجامعي التونسي د. حاتم قطران

ضمن المسؤولية المشتركة بين ما يبذل من جهود على المستوى الوطني والمحلي والجهود التي تبذل على المستوى الدولي يأتي الترويج لوجوب احترام الحريات الأساسية للجميع من دون أي تمييز وتفرقة بين المواطنين. ولكن لا بد من التنويه أيضاً إلى أن الهدف الأساسي لكل الجهود التي تبذل على غير صعيد، إنما يتمثل في تحقيق التنمية بوصفها عملية شاملة تتضمن المسارات الاقتصادية والسياسية والاجتماعية والثقافية والتي تهدف إلى تحقيق «الرفاه» للمواطنين من خلال تأمين مشاركتهم الفاعلة والنشطة في العملية التنموية وعلى قاعدة إعادة التوزيع العادل لعائدات هذا النشاط على المجتمع. أي أن يكون الإنسان محور التنمية الأساسي، يساهم في تحقيقها ويستفيد من عائداتها.

- شمولية وتكاملية حقوق الإنسان في المنطقة العربية

أضاءت الانتفاضات الثورية في المنطقة العربية على قضايا أساسية تم تجاهلها لعقود طويلة، فغياب الحريات والآليات الشفافة والفاعلة للمساءلة والمحاسبة وضعف المؤسسات الديمقراطية، كل ذلك أدى إلى الإمعان في انتهاك الحقوق الاقتصادية والاجتماعية للمواطنين. كما أدى إلى تفشي ظاهرة الفساد المؤسسي ضمن دوائر محددة قريبة من السلطة، استفادت من الثروات وراكمتها لصالحها في الوقت التي كان فيه السواد الأعظم من المواطنين يزرع تحت وطأة الفقر والبطالة والتهميش الاجتماعي.

في حين شكلت الحقوق السياسية والمدنية، وخصوصاً الحق في التجمع والتعبير وفي تشكيل المنظمات السياسية والنقابية والاجتماعية، والحق في المشاركة السياسية، المرتبة الأولى لدى المنظمات الحقوقية، ظلت الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية في المرتبة الثانية من حيث الأهمية. ذلك على الرغم من أن العلاقات الدولية والشراكات التي بنيت خلال المرحلة المنصرمة قامت على أساس المصالح الاقتصادية والتبادل الحر. فأدت الاتفاقيات التجارية، ونظراً إلى غياب الأهداف

في المساءلة والمحاسبة والمتابعة. من هنا تنطلق منظمات المجتمع المدني من اعتبار أن المقاربة الحقوقية هي السبيل إلى تعزيز المواطنة الحقيقية وتعديل العلاقات التي تقوم على مفهوم الرعاية والتي تؤدي بالعلاقات عملياً إلى نشوء الدولة الزبائية. لا بل أكثر من ذلك، فإن الاستحواذ على الموارد من قبل صانعي القرار واعتبار أن ملكية الموارد الطبيعية والمواد هي حق مطلق للحاكم، يؤدي ذلك بالنهاية إلى قيام ما يعرف بـ«الدولة الغنائمية». وقد جاء هذا المصطلح في الورقة التي أعدها الباحث والمستشار الإقليمي الأستاذ أديب نعمة لهذا التقرير. وهذا ما يجب تلافيه في دول المنطقة في المرحلة المقبلة من أجل تعزيز بناء الدولة المدنية التي تقوم على أساس عقد اجتماعي جديد بين المواطن والسلطة يقوم على المقاربة الحقوقية وعلى مفهوم المواطنة الحقيقية.

- الحق في التنمية والاتفاقية الدولية للحقوق الاقتصادية والاجتماعية والبروتوكول المكمل

يتضمن العهد الدولي للحقوق الاقتصادية والاجتماعية جملة من الحقوق الأساسية التي يفترض أن يتمتع بها كل مواطن ومن دون أي تمييز على أساس العرق أو الجنس أو اللون أو اللغة أو الدين. وهي لا تنفصل عن المنظومة الحقوقية الصادرة عن الأمم المتحدة وموافقة الاعضاء، وتعتبر بالتالي مسؤولية مشتركة تقع على عاتق الحكومات أولاً وعلى الأطراف الوطنية المعنية ثانياً، ولكنها تتطلب أيضاً تعاوناً دولياً لمعالجة التحديات الناجمة عن نوعية العلاقات الدولية ذات الطبيعة السياسية والاقتصادية والتجارية والمالية والاجتماعية والثقافية. وهذا يشكل أساس ما جاء في إعلان الألفية وما انبثق عنه من أهداف تنموية تضمنت هدفاً (الهدف الثامن) حول التعاون والشراكة الدولية والتي عكست بشكل مباشر مسؤولية الدول الصناعية الكبرى في بذل ودعم الجهود الآيلة إلى تحقيق التنمية، وبالتالي الحقوق الاقتصادية والاجتماعية. ومن

ومع تفاقم الأزمات الاجتماعية، عملت الدول التي غالباً ما كانت تتبع نصائح المؤسسات الدولية، إلى تلافي التدهور في الظروف المعيشية للمواطنين، من خلال تطبيق برامج «شبكات الحماية» لمعالجة الحالات الاجتماعية المتفاقمة، وخصوصاً حالات الفقر المدقع.

أما حالياً، وبعد أن ثبت أن نتائج هذه السياسات لم تكن إيجابية على المجتمع، على الرغم من التعديلات والتحسينات التي طرأت عبر العقود. وعلى الرغم من كل المحاولات اليائسة لإظهار العكس، من خلال التلاعب بالمعطيات وبتنتائج الدراسات حيناً، وكيفية تركيب واستخدام المؤشرات أحياناً أخرى، جاءت الانتفاضات لتؤكد عدم جواز تجاهل الواقع القائم مهما كانت الصورة التي حاولوا إظهارها زاهية، وبالتالي لا مناص من إعادة النظر في هذه السياسات والتوجهات التي اعتمدت وطبقت من أساسها.

إلا أن النقاش الذي يدور حالياً على المستوى الوطني وفي إطار العلاقات مع الشركاء التجاريين من مؤسسات مالية ودول، لا زال عالقاً بين اتجاهين اثنين:

يقول الاتجاه الأول إن فشل الجهود التي بذلت في المرحلة الماضية في تحقيق العدالة الاجتماعية والمساواة بين المواطنين يعود إلى غياب الديمقراطية والشفافية، وبالتالي غياب آليات المساءلة والمحاسبة والمشاركة السياسية والتداول السلمي على السلطة.

فيما يؤكد أصحاب الاتجاه الثاني بأن كل هذه الأسباب تكمن وراء فشل الجهود في تحقيق العدالة إلا أنها تعود أيضاً، وربما في المقام الأول إلى السياسات والأولويات الاقتصادية نفسها، ولا تقتصر فقط على الجوانب السياسية والإدارية منها.

يتوافق هذا النقاش حول أسباب فشل الجهود التنموية في تحقيق الأهداف المرجوة مع حوار يحصل على المستوى الدولي، اكتسب طابعاً أكثر حدة على أثر تفاقم الأزمة العالمية المتعددة الأبعاد في أواسط العقد الماضي. وقد شهدت قمة تمويل التنمية في الدوحة العام 2008 على ذلك، وكذلك الاجتماعان الوزاريان لمنظمة «الانكتاد» الثاني عشر

الوطنية المتوافق عليها ديمقراطياً، إلى تحرير قطاعات واسعة من الإنتاج والخدمات. إذ لم تُبَنَ هذه الشراكات على أسس واضحة وأهداف محددة تعبر عن الاتجاهات الوطنية وعن مصالح مختلف الفئات، لا بل جاءت لتخدم مصالح فئة معينة من الطبقة الحاكمة والدوائر المحيطة بها. إن النقاش الذي دار في المراحل السابقة حول الانتفاضات والثورات في الدول العربية كان يشير إلى صعوبة تحقيق التنمية في ظل غياب الديمقراطية، إلا أن النقاش إياه بات بعد الثورات يؤكد صعوبة تحقيق الديمقراطية في ظل غياب التنمية. وهذا ما يعني ويؤكد تكامل المنظومة الحقوقية بمختلف مكوناتها بما في ذلك الاتفاقيات والعهود التي اندرجت عنها، وأن هذا التكامل هو وحده الذي يؤدي إلى إعمال الحق في التنمية.

وهذا يعني، أيضاً، ضرورة التزام الدول بالحقوق الكاملة بما فيها الحقوق الاقتصادية والاجتماعية. والالتزام بها يعني أيضاً الالتزام بحق المجتمع المدني في مراقبة ورصد مدى احترام وتطبيق حقوق الإنسان والحريات الأساسية معزل عن أي اختلاف. وهو ما يقتضي كذلك إلغاء الانتهاكات على أنواعها، سواء أكانت مسبباتها ناتجة من السياسات والممارسات الوطنية، أم من أي شكل من أشكال العلاقات والتدخل الدولي الذي يقوم على أساس التمييز أو التدخل في الشؤون الداخلية، أو انتهاك السيادة الوطنية واستقلالية القرارات السيادية والوطنية وخصوصاً الحق في تقرير المصير.

• فشل النموذج التنموي

لا شك في أن السلطات في المرحلة السابقة للانتفاضات، رُوِّجت لنموذج تنموي منذ أوائل السبعينات من القرن الماضي على أساس تفاهم واشنطن، والذي يقول بضرورة تحرير الاقتصاد وفتح الأسواق وتقليص دور القطاع العام والدولة. فانتقلت بذلك معظم الدول العربية التي كانت تطبق نظاماً شبيهاً بالنظام الاشتراكي، إلى تطبيق نظام شديد الليبرالية من دون وضع الضوابط الضرورية لحماية حقوق المواطنين.

وفي مرحلة لاحقة لتطبيق سياسات التكيف الهيكلي،

إلى تشخيص الاختلالات وتقييم السياسات السابقة التي طبقت لعقود قبل اعتماد التوجهات والأهداف المستقبلية.

ولتفعيل دورها الدفاعي، تعمل الشبكة على تنمية القدرات الدفاعية لمنظمات المجتمع المدني من خلال إعداد الموارد والمصادر المعرفية، البحثية والتحليلية، حول السياسات والتحديات التي تواجهها في المجالين الاقتصادي والاجتماعي.

كما عملت الشبكة على تأسيس مرصد لمراقبة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية في المنطقة مع التركيز على السياسات والخيارات التي تؤدي إلى انتهاك هذه الحقوق. على أن يعمل المرصد على إصدار التقارير الدورية (كل سنتين) حول هذه الحقوق لتكون بمثابة المراجع العلمية للمجتمع المدني في عمله الدفاعي والتفاوضي في المستقبل، ويعتبر هذا التقرير باكورة أعمال المرصد.

• لماذا المرصد العربي للحقوق الاقتصادية والاجتماعية

جاء في التقرير التقييمي لعمل الشبكة في مطلع العام 2012 ما يأتي: "عملت الشبكة العربية خلال المرحلة الماضية على تعزيز الوظيفة الرصدية وفق منهج حاولت من خلاله تعزيز تحليل وبحث السياسات العامة في المنطقة بناء على مواد منتجة محلياً، ودعم دور المجتمع المدني في تكوين وجهات نظر بديلة حيال صنع السياسة، بحيث تكون متجذرة في الأولويات والحاجات المحلية والوطنية. وقد قامت هذه الوظيفة الرصدية على أساس أنها جزء متمم لبنية «الشبكة» القائمة وأنشطتها التي تتركز على التشبيك وبناء القدرات، بحيث أصبح التقرير الإقليمي حول الحقوق الاقتصادية والاجتماعية - الناتج من عملية الرصد هذه - هو المسار الأساسي الذي تتمحور في إطاره آليات الرصد، ويستكمل ذلك العمل الرصدي الذي يتم في سياق آليات الأمم المتحدة وفي مجال السياسات المتعلقة بالعلاقات الأوروبية-العربية إلى جانب غيرها من مجالات عمل الشبكة".

يلخص المقطع أعلاه والمنقول من التقرير التقييمي لعمل الشبكة الخلفية التي دفعتها إلى تفعيل

العام 2008 في أкра والثالث عشر عام 2012 في الدوحة، وأيضاً قمة التنمية المستدامة في الربو عام 2012. حيث إن بعض الأطراف تعتبر، وهي تصر، على أنها أزمة عابرة ويمكن معالجتها بالأساليب الاقتصادية والمالية التقليدية. وهي تلقي باللائمة على بعض المنتفعين والفاستدين. في حين تؤكد فيه أطراف أخرى أن الأزمة تطرح ضرورة إعادة النظر بنماذج السياسات الدولية التي طبقت، لاسيما لجهة وجوب فرض ضوابط على حركة وانتقال رؤوس الأموال وآليات الاستثمار الأجنبي، ووجوب إعادة النظر بدور الدولة عموماً وشراكتها مع القطاع الخاص في مجال حماية حقوق المواطنين ومراقبة تطبيق السياسات في المجالات التي تؤثر في حياتهم وعلى حقوقهم.

ويتوقف على هذا النقاش حسم الخيارات على مستوى التوجهات الاقتصادية الكلية والسياسات التنموية تحديداً.

الشبكة والانتفاضات الثورية العربية

فور اندلاع الانتفاضات الثورية في العديد من الدول العربية، أطلقت الشبكة حملة واسعة على مستوى منظمات المجتمع المدني للمطالبة بإيلاء الحقوق الاقتصادية والاجتماعية اهتماماً ووضعها على جدول أعمال القوى السياسية والاجتماعية كافة. فبم تناولها من الزاوية الحقوقية، على أساس أنها من الحقوق الأساسية التي يفترض أن يتمتع بها المواطنون في الدول العربية، مع الإشارة إلى وجوب أن يصار إلى تضمينها في الدساتير المستحدثة.

وأكدت الشبكة في خطابها الدور الأساسي الذي يلعبه المجتمع المدني في هذا المجال، للتأكد من أن تؤخذ بالاعتبار مصالح وحقوق مختلف الفئات الاجتماعية من خلال المؤسسات والهيئات المدنية. على أن يكون للمجتمع المدني موقع في الحوار الوطني المنشود لتحديد الخيارات والأهداف الوطنية الكبيرة.

كما عملت الشبكة على تفعيل آليات وبرامج الضغط والتأثير على المؤسسات المالية والمنظمات الدولية المؤثرة في القرارات الوطنية من خلال دعوتها للمساهمة في الحوارات الوطنية الآيلة

مع الشركاء والخبراء الذين قيموا عمل الشبكة وبعض الأعضاء الذين نوهوا بوجوب التركيز على حق محدد أو أكثر، ومراقبة التطور الذي يمكن أن يترتب على ذلك. إلا ان الشبكة تركت الخيار لأعضائها في كل دولة لاختيار الحق أو الحقوق التي يرونها أولوية في بلدانهم أخذاً بالاعتبار التحديات الوطنية والإمكانيات الذاتية للقيام بالمتابعة.

وبالفعل، تم التركيز على خمسة أو ستة حقوق في كل من الدول العربية التي قامت بالمراجعة الدورية الشاملة بالتعاون مع الشبكة، وقد شكلت أربعة منها قاسماً مشتركاً في كل الدول وهي: الحق في العمل والحق في الحماية الاجتماعية والحق في التعليم والحق في الصحة.

وعندما قررت الشبكة أن تصدر التقرير الأول لمركز الحقوق الاقتصادية والاجتماعية، رأت أن تختار حقاً أو اثنين، على أن يتم التركيز عليهما على أساس أنهما القاسم المشترك في جميع الدول، وأن يكونا من بين التحديات التي تواجهها المنطقة حالياً. وبناء على هذا التوجه، رأت اللجنة الاستشارية للبرامج في الشبكة أن يركز التقرير الأول لهذا العام وبشكل خاص على الحقين في العمل وفي التعليم. وقد تم اختيار هذين الحقين على أساس التقدير بأنهما يشكلان تحديين أساسيين في كل الدول العربية. حيث تكاد البطالة أن تكون التحدي الأبرز الذي ميّز الحقبة الماضية. وهي بلا شك لازالت تشكل أبرز التحديات أمام القوى الناشئة في السلطة أو خارجها.

وتقدر الحاجة إلى توفير 55 مليون فرصة عمل خلال العقود الثلاثة المقبلة تحدياً كبيراً في ظل تفشي ظاهرة العمالة الهامشية (الهشة أو غير المنظمة) والتي باتت تفوق نصف القوى العاملة في المنطقة وفق أكثر التقارير تفاعلاً. ومعلوم أن هذا النوع من العمالة لا يتمتع بأي نوع من الحقوق والضمانات الاجتماعية أو الصحية. وبالمقابل هناك رابط واضح بين التعليم وسوق العمل، حيث لا بد من تطوير المناهج التعليمية لتساهم في تأهيل الوافدين الجدد إلى سوق العمل لتمكينهم من المنافسة. ويتم ذلك من خلال تطوير نوعية وكمية التعليم،

العمل في مجال الرصد على أن يشكل إعداد التقرير الإقليمي حول الحقوق الاقتصادية والاجتماعية الآلية الفاعلة والمنتج والأداة لدعم قدرات ودور المجتمع المدني في عمليات المدافعة والتأثير في السياسات العامة، ولتعزيز المشاركة في صنع القرار والسياسات وتطوير الموارد المعرفية المنتجة محلياً وبأدوات محلية ومن خلال التشاور مع شرائح من منظمات المجتمع المدني. وهذه هي عملياً التوجهات الاستراتيجية للشبكة كما أقرتها الجمعية العمومية في الخطة الاستراتيجية للسنوات المقبلة.

وتركز عملية الرصد على المبادئ الدولية لحقوق الإنسان والتي وثقت في العهد الدولي والاتفاقيات والبروتوكولات الدولية المكملة له والتي أقرتها مبدئياً جميع الدول العربية. ولكن لا بد من التنويه بأن إقرار هذه المنظومة متفاوت بين دولة وأخرى، فهناك من ضمّنها في الدساتير وبالتالي جعل منها مبادئ تعلق على القوانين الوضعية، وهناك من لم يضمّنها في الدستور. لا بل جعل للدستور مرجعيات تتناقض معها في بعض الحالات، ما دفع به إلى التحفظ من بعض موادها والتي تؤثر عموماً على الحقوق الفردية. وهناك من أبرمها بعد المصادقة عليها من قبل المجالس التشريعية المنتخبة، علماً أن الانتخابات العامة في الأغلبية العظمى للدول العربية لم تكن نزيهة، وبالتالي فإن المجالس المنتخبة مشكوك مشروعيّتها وبتمثليّتها، ما يجعل مصداقية تواجيعها والتزاماتها وتعهداتها على المحك، لاسيما في ظل غياب الآليات الدولية الملزمة. هذا علماً أن التحفظات التي جاءت على بعض بنود هذه العهود يؤثر على تطبيقها، ويلغي عملياً مبدأ تكامل المنظومة الحقوقية وعدم جواز تجزئتها.

مضمون التقرير

عملت الشبكة على رصد ومراقبة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية في أكثر من دولة عربية من خلال متابعة تطبيق أهداف الألفية (في المغرب مثلاً) ومن خلال المراجعة الدورية الشاملة في أكثر من دولة (لبنان، مصر، فلسطين، السودان، تونس، اليمن، سوريا) ومن النقاشات الداخلية التي دارت

ولكن أيضاً من خلال التوسع باتجاه القطاعات الحديثة والتي باتت تحتل في عصرنا الراهن مكانة كبيرة في الاقتصادات الوطنية والإقليمية والدولية.

ما هو الحق في العمل

جاء في الإعلان حول الحقوق الاقتصادية والاجتماعية عن الحق في العمل ما يأتي: إن الدول المشاركة في هذا الإعلان تقرّ بالحق في العمل والذي يتضمن حق أي مواطن في الحصول على فرص لكسب عيشه من خلال العمل الذي يختاره ويوافق عليه بملاء إرادته. وهي ستتخذ الخطوات الضرورية لحماية هذا الحق. وتتضمن هذه الخطوات التدابير التقنية والمهنية والتدريبية والسياسات والتقنيات كافة، التي تحقق بشكل مطرد التنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، وكذلك الانتاجية الكاملة في ظل ظروف تحمي الحريات الأساسية والسياسية والاقتصادية والفردية.

ويتضمن هذا الحق بالتالي المعايير الأربعة الأساسية الآتية: أولاً الوصول إلى العمل اللائق والمنتج، ثانياً توفير شروط عمل عادلة وأمنة، ثالثاً تأمين التدريب وتنمية المهارات والقدرات المهنية، رابعاً ضمان الحماية من العمل الإلزامي ومن البطالة.

كما يتضمن الحق في العمل، الحق في تشكيل النقابات العمالية المستقلة والتي تعتبر الحامي الأساسي لهذه الحقوق، والجهة المعنية مباشرة في التفاوض مع السلطات وأرباب العمل لتنفيذ واحترام هذه الحقوق.

أما في المنطقة العربية، حيث غابت الحريات في العقود الماضية، لم تتشكل نقابات مستقلة، لا بل جاءت الحركة النقابية من رحم الأنظمة نفسها لتتواطأ معها على حقوق العمال. وتشهد المنطقة حالياً نهوضاً للنقابات المهنية والعمالية والتي يفترض أن تشكل رافعة للعمل المدني والحركات الاجتماعية عموماً وللدفاع عن الحقوق وبشكل خاص عن حقوق العمال.

ماذا يتضمن الحق في التعليم

الحق في التعليم هو حق معترف به دولياً منذ اعتماد الإعلان العالمي لحقوق الإنسان العام 1948.

وهو متضمن في العديد من الاتفاقيات والعهود الدولية والداستير الوطنية والخطط التنموية. وبينما وقّعت معظم الدول على الاتفاقيات والعهود الدولية، إلا أن عدداً محدوداً منها أدرجها ضمن الدساتير الوطنية أو اعتمد الأطر التشريعية والتطبيقية التي تضمن تحقيق هذا الحق. ومع تراجع دور الدولة وتعميم التعليم الخاص، بات هذا الحق بعيداً عن متناول العديد من المواطنين الذين لا قدرة لهم على توفير الرسوم والمستلزمات الضرورية للحصول على التعليم.

وعندما يشار إلى الحق في التعليم، لا بد من التوقف عند العناصر الأربعة المكتملة له والتي طورتها المقررة الخاصة السابقة للأمم المتحدة حول الحق في التعليم، والتي لا بد من أخذها بالاعتبار:

- توفير التعليم المجاني للجميع، على ان تتوفر لذلك البنية التحتية المناسبة والجهاز التعليمي الكفاء والقادر على التعليم بشكل جيد.
- تأمين الوصول إلى التعليم حيث لا يميز النظام التعليمي بين مختلف الفئات، على أن تتخذ الخطوات العملية التي تضمن الوصول إلى أكثر الفئات تهميشاً.
- ضمان القبول (الموافقة)، بمعنى أن يكون مضمون المناهج التعليمية مناسباً ولا يميز بين المواطنين على أن يتلاءم ثقافياً ونوعياً مع المجتمع المحلي. وهذا يتطلب أيضاً أن تكون المدرسة آمنة وأن يتمتع الجهاز التعليمي بالمهنية المطلوبة.
- تأمين القدرة على التكيف، حيث يمكن للنظام التعليمي أن يتطور ويتكيف مع الاحتياجات المتغيرة للمجتمع وأن يساهم في مواجهة التمييز، لا سيما التمييز بين الجنسين، وبما ينسجم ويتناسب مع الواقع المحلي.

ويتضمن التعليم وفق المعايير التي تضمنها العهد الدولي للحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية أربعة مؤشرات أساسية لا بد من تحقيقها:

الخلاصات العامة

وفي قراءة سريعة للتقارير الموضوعية والتقارير الوطنية، واستناداً إلى التجربة التي راكمتها الشبكة على مدى السنوات الماضية، لاسيما في المرحلة الأخيرة التي تلت الانتفاضات الشعبية والثورية العربية، يمكن الخروج بالتحديات والتوصيات الآتية:

• أولاً في التحديات

أولاً: لعل أبرز ما أضاء التقرير عليه في ظل الأوضاع الراهنة التي تمر بها المنطقة هو التحدي الناجم عن القدرة على الحفاظ على الوحدة الوطنية والقدرة على ادارة الحوار الوطني البناء الذي يساهم في توحيد الجهود المبذولة وطنياً. فالتناقضات التي برزت إن على المستوى السياسي أو على المستوى العقائدي (الديني والمذهبي) أو على المستوى العرقي أو على المستوى القبلي والعشائري، كلها تشكل تحديات ستطبع المرحلة المقبلة بخصائص لا بد من تداركها والعمل الدؤوب والجاد لإيجاد الصيغة الوطنية الملائمة والتي تضمن الوحدة والتكامل بين مختلف مكونات المجتمع.

ثانياً: وفي إضاءة على تحديات العلاقة مع الجهات الدولية والشركاء، تبرز التباينات بين الأولويات الوطنية وأولويات الشركاء لاسيما الجهات المانحة منهم. ففي حين تتطلب المرحلة المقبلة من بناء الدولة واعتماد السياسات العامة لاسيما في المجال الاقتصادي والاجتماعي، القيام بمراجعة متأنية للمرحلة السابقة على أن تبنى السياسات المستقبلية على أساسها، تأتي المؤسسات الدولية والتي تبدي الاستعداد لتمويل السياسات العامة ولكن استناداً إلى النماذج التي اتبعت سابقاً على اعتبار أن الخلل ليس فيها لا بل يكمن الخلل في الآليات التي اتبعت من قبل الأنظمة السابقة لتحقيقها.

ثالثاً: وفي هذا السياق، يبرز تحدي الذود عن السيادة الوطنية بما يعني ذلك من القدرة على صياغة السياسات العامة استناداً إلى الأولويات الوطنية وليس بالضرورة انسجاماً مع ضرورة جذب الاستثمارات الاجنبية، أو مستلزمات الانضمام إلى

(1) تعميم التعليم الابتدائي للجميع، و(2) القدرة على الوصول إلى المراحل الثانوية والجامعية و(3) توفير المناهج والموارد التعليمية الملائمة و(4) توفير الفرص للجميع مع احترام حرية التعليم.

• السياق العام للتقرير

يركز التقرير على معالجة السياسة العامة في مجال الحقين في العمل والتعليم، مع التركيز على الانتهاكات لاسيما لمبدأي المساواة واللامتياز، والتي تعتبر جوهر العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية. ويوثق بعض الحالات والحملات المطالبة الوطنية، لاسيما تلك التي حققت نجاحات معينة وذلك بهدف توثيق الدروس المستفادة.

وقد سعى الخبراء والباحثون خلال إعداد الأوراق والتقارير إلى التعاون مع مختلف الطاقات المتوفرة لدى المنظمات الميدانية أو البحثية في محاولة لتكريس تكامل العمل الميداني مع العمل البحثي الذي يقارب السياسات العامة.

هذا وينقسم التقرير إلى قسمين أساسيين، يتناول القسم الأول القضايا الإقليمية الخاصة بالمنطقة العربية، بدءاً بالبحث في صيغة وطبيعة الدول وعلاقتها بمواطنيها، مروراً بإطلاق البحث في صيغة العقد الاجتماعي الجديد الذي يتضمن الحقوق الاقتصادية والاجتماعية، وانتهاءً بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية للمرأة وللأشخاص ذوي الإعاقة. ويضم القسم الثاني من التقرير، عشرة تقارير وطنية شارك باحثون وناشطون مدنيون بإعدادها تناولت حقي العمل والتعليم.

ويتضمن التقرير أخيراً، ورقة تناولت التحديات التي تواجه شعوب الدول العشر التي جاءت منها التقارير في مسعى لاستقصاء التحديات المشتركة. كما يتضمن ملحقاً يحتوي على أبرز المؤشرات التي وردت في التقرير حول الحقين في العمل وفي التعليم، على أن يتم تطوير هذا الجانب الإحصائي في التقارير اللاحقة.

والديمقراطي للسلطة.

ثانياً: تضمن الدساتير حقوق الإنسان بما في ذلك الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، انسجاماً مع المنظومة الدولية لحقوق الإنسان والتي وقعت عليها كل الدول العربية، مع ضرورة إزالة التحفظات عنها وتنزيه القوانين انسجاماً معها.

ثالثاً: العمل جدياً على المستوى الإقليمي لبناء المؤسسات الإقليمية التي تساهم في تحقيق التكامل العربي على مختلف المستويات لاسيما على مستوى التعاون الاقتصادي والتجاري وفق آليات تضمن حقوق ومصالح المواطنين في مختلف الدول المعنية.

رابعاً: العمل جدياً من أجل صياغة علاقات دولية تساعد دول المنطقة على تجاوز التحديات التي تواجهها، ولاستكمال البناء الديمقراطي للمؤسسات الوطنية وتطوير إمكانياتها بما يجعلها قادرة على الاستجابة للتحديات الوطنية واحتياجات المواطنين. ويتم ذلك عملياً من خلال احترام القوانين والمؤسسات الدولية والتي بدورها يفترض أن تتمتع بقدر من الديمقراطية الذي يضمن حقوق الشعوب والدول النامية.

خاتمة

نأمل أن يشكل هذا التقرير مادة مفيدة لحوار قد يجري في ندوة إقليمية تنظمها الشبكة بهدف التعمق في أهم الاستنتاجات التي توصل إليها الخبراء والباحثون، مع هاجس استنباط برنامج عمل يساهم في حركية المجتمع المدني. كما أننا توخينا من مراجعة التقارير الوطنية الوصول إلى توصيات عامة على المستوى الإقليمي والأخذ بالاعتبار الفرق بين نوعية التوصيات التي تقدم على المستويات الثلاثة (الوطني، والإقليمي، والدولي)، على أن تقدم هذه الخلاصات إلى القمة الاقتصادية والاجتماعية العربية (الرياض، أوائل 2013) أولاً، فتكون بمثابة تصور يقترحه المجتمع المدني في القمة العربية وامام المسؤولين العرب، ومساهمة في حوار بناء حول

النظام التجاري العالمي من خلال توقيع الاتفاقيات المتعددة الاطراف أو الثنائية. ذلك أن الاتفاقيات التجارية عموماً تؤدي إلى تقليص المجال الوطني لتحديد السياسات بالإضافة إلى المشروطية التي تفرض من قبل المؤسسات المالية الدولية باسم الجهات المانحة والشريكة والتي غالباً ما تتعارض مع الأولويات الوطنية.

رابعاً: وفي هذا المجال، لا بد من تمكين الحكومات الناشئة من صياغة العلاقة الندية مع الشركاء والتي يفترض أن تقوم على أساس الاحترام المتبادل والمصالح المشتركة، وذلك يتم من خلال التحديد الدقيق للاحتياجات والتحديات الوطنية وفق آليات ديمقراطية تشاركية تنخرط فيها مختلف الأطراف المعنية من مجتمع مدني وقطاع أعمال ودولة. ويتم لاحقاً التفاوض على أساس هذه الأولويات والاستراتيجيات والبرامج والخطط.

خامساً: إن ما جاء أعلاه يعيدنا إلى ضرورة إعادة طرح مفهوم الشراكة والعلاقات الملتبسة بين الشركاء. إذ هناك ضرورة لتعريف الشراكة والعمل بموجب التعريف الذي يتم التوافق عليه. فالشراكة تعني التوفيق بين مصالح مختلف الأطراف وعدم تغليب مصلحة طرف على آخر. وغالباً ما تكون مصلحة الطرف الأقوى في المعادلة هي السائدة. وهذا يقودنا إلى طرح مفهوم الشراكة على مختلف المستويات الوطنية، في العلاقة بين الدولة والمجتمع المدني والقطاع الخاص، والتي يجب أن تحكمها الشراكة، وكذلك على المستويين الدولي والإقليمي، حيث العلاقة مع الشركاء الخارجيين يجب أن تبنى على أساس المصالح المشتركة من دون فرض شروط خاصة في السياسات أو تدابير تؤدي إلى تقليص القدرة على اتخاذ القرارات وطنياً.

• ثانياً التوصيات

انسجاماً مع ما طرح أعلاه، لا بد من العمل من أجل مواجهة التحديات من خلال الخطوات الآتية: أولاً: اعتماد المقاربة الحقوقية وبناء المواطنة في عملية بناء الدولة الحديثة والعصرية والتي تقوم على أساس عقد اجتماعي جديد يفصل بين السلطات ويعتمد آليات للتداول السلمي

تحديات المرحلة المقبلة لاسيما في المجال التنموي.
ويشكل ثانياً، مادة علمية وموضوعية تساهم في
تمكين وتقوية المواقع التفاوضية للمجتمع المدني في
نضاله الوطني من أجل تحقيق العدالة الاجتماعية.



بدأ الأمر مع حمورابي الملك ...

روبرتو بيسيو

منسق الأمانة الدولية في «الراصد الاجتماعي»

وهو أمر مستنكر في كل الثقافات والأماكن، شكّل صعوبة في التنفيذ. فالتعهدات التي أعلنت على ملأ المجتمعات تنزع لأن تُنسى بسهولة، ما لم تعتمد المتحذات والمواطنون المنظمون بإصرار إلى التذكير بها.

أنشئ «الراصد الاجتماعي» في عام 1995 لتذكير الحكومات بوعودها، ولمساعدة محكومياتها على مراقبة منجزاتها... أو انعدام هذه المنجزات. وقد نُشر تقرير «الراصد الاجتماعي» الأول في عام 1996 فتضمّن تقارير وطنية وضعتها 13 منظمة غير حكومية في العديد من البلدان. أما اليوم، فلهيئة الراصد الاجتماعي ائتلافات وتحالفات ناشطة تعدّ 1400 منظمة في 85 بلدًا، وفيها يتنامى عدد المشاركين في كل سنة. ويقوم كل تحالف أو ائتلاف وطني بتحديد أولوياته الخاصة، وكذلك رسالته وآليات حاكميته. وللمشاركة في الشبكة العالمية تلتزم التحالفات بأن تكون شمولية، وبأن تدلي تقاريرها بنزاهة، وبأن تنخرط في عمليتي المدافعة والنصرة، وبالتالي في إقامة الحوار مع المجتمع والسلطات بكل طريقة ممكنة، بغية تحسين نوعية السياسات الاجتماعية وافتتاح الآليات التي تحددها. وبدورها، يقع على عاتق الشبكة تضخيم الأصوات الوطنية وتطوير الأدوات المنهجية، كابتكار الأدلة والمؤشّرات المتعلقة بالتكافؤ الجنوسي والقدرات الأساسية ممّا وضعه «الراصد الاجتماعي»، ومضافة الجهود الجماعية لحمل المنظمات الدولية على أن تكون مسؤولة عن تعهداتها ووعودها.

وفي عمارة الحاكمية الدولية، ما بين صنع القرار على الصعيدين الوطني والعالمي، تضطلع الهيئات

لأربعة آلاف ونيف من السنين وضع حمورابي الملك شرائعه في مملكته الممتدة بين نهري دجلة والفرات، فنقشها على ألواح حجرية ووضعها قبالة قصره. ولقد كُتبت هذه الشرائع بلغة بسيطة ليفهمها كلّ ذي عقل، فنُقشت على الصلصال حتى لا يخطر في بال أحد تغييرها في عتم الليل أو إخفاؤها، وكي تكون للناس معلمًا يصلون إليه ويتعلمون منه، وكي لا يزيغ القضاة في أحكامهم عنها.

وهكذا، وُضعت مبادئ مساءلة الحكام الأساسية أمام محكوميتهم، وهو بالتحديد ما وضعناه في أساس ممارستنا عندما انشأنا «الراصد الاجتماعي». وقد ألزم الحكام أنفسهم، خلال العقود الأخيرة، بـ «إعلان حقوق الإنسان» (1948)، الذي نص على المبادئ الأساسية التي تقوم عليها الكرامة الإنسانية؛ فضلًا عن التزامهم إعلاني «كوبنهاغن» و«بيجينغ» (1995) للذين وعدا بالقضاء على الفقر وتحقيق المساواة الجنوسية، بالإضافة إلى إعلان الألفية (2000) الذي ألزمهم بضمان متتابع لمثلث السلام والأمن في جهة، والديمقراطية وحقوق الإنسان من جهة ثانية، وأخيرًا لا آخرًا التنمية والعدالة الاجتماعية من جهة ثالثة.

وقد تُرجمت تلك الالتزامات (التعهدات) إلى كل اللغات ونُقشت على «الإنترنت» والفيديو والإذاعات والأوراق المطبوعة، وهذه كلها في متناول الجميع، بحيث بات يصعب إخفاؤها أو محوها. غير أنّ عدم مراعاة الوعود الرسمية المقطوعة،

أنشئ «الراصد

الاجتماعي»

لتذكير الحكومات

بوعودها، ولمساعدة

محكومياتها على مراقبة

منجزاتها... أو انعدام

هذه المنجزات

في عالم اليوم، تنتظم هذه العدالة (العدل بتعبير ابن خلدون) في إطار عمل حقوق الإنسان، الذي يشمل رزمة غير قابلة للتجزؤ من الحقوق المدنية والسياسية (التحرر من الخوف) والاقتصادية والاجتماعية والثقافية (التحرر من العوز)، كما يشمل حقوق المرأة والأقليات والمعوقين والضعفاء المهتمشين والشباب وكبار السن، وهي حقوق تتكامل بعضها مع بعض بالحق في التنمية. ومن مسؤولية الحكومات الأولى احترام حقوق «ذواتها» وحمايتها وتعزيزها، على أن تلك الواجبات تنطوي كذلك على بُعدٍ خارجي، وهو توسيع الموارد المتاحة لإحقاق تلك الحقوق التي بُذلت جهود قصوى لنشرها محلياً، وما تزال غي كافية البتة.

وخلال العقدين المنصرمين، منذ سقوط جدار برلين، نال إطار عمل حقوق الإنسان التمتين والتعزيز عبر إنشاء محكمة الجرائم الدولية لمقاضاة منتهكي حقوق الإنسان عندما تكون العدالة المحلية عاجزة عن ذلك، كما أُفِرَّ البروتوكول الاختياري الملحق بالاتفاقية الدولية الخاصة بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، للسماح للمواطنين ليقاضوا الدول عندما تُنتهك تلك الحقوق، ثم إطلاق مجلس حقوق الإنسان العمل بآلية المراجعة الدورية الشاملة، بمطالبة كل الحكومات التقدم بتقاريرها أمامه مرة على الأقل كل أربع سنوات والسماح بأن يدلي المجتمع المدني بشهادات مستقلة. وفي المجال الاجتماعي، تضيف الاتفاقية الخاصة بحقوق العمال المحليين التي أُقرَّت في عام 2010 أداة جديدة، في ما يتعلق باهتمامات المهاجرين والنساء الخاصة، إلى الآليات القائمة التي تدافع عن حقوق العمال.

ومع أدوات تنفيذ أقوى وأنشط، نشأ المزيد من الحقوق في تلك السنوات نفسها للشركات عابرة الحدود، بما في ذلك حقوق لم يكن الأشخاص يملكونها: فعبّر شبكة من مئات الاتفاقيات والمعاهدات التجارة والاستثمارية الإقليمية والثنائية وعديدة الأطراف، اكتسبت الشركات حق الاستقرار في أي مكان تريد واستجلاب أي كادر

الإقليمية بدور متنامي الأهمية. هذا، وترحّب شبكة «الراصد الاجتماعي» بالمبادرات الإقليمية على نحو هذا التقرير العربي الأول الذي يملأ الفراغ في لحظة تفر عندها المنطقة العربية بالحاجة إلى إيلاء أصوات مواطنيها الاهتمام اللازم، حين بروز المجتمع المدني العربي بصوته النافذ وباعتباره عنصرَ إلهام يستوحيه النضال ضد الاستبدادية في كل أرجائها.

وإنَّ «شبكة المنظمات العربية غير الحكومية للتنمية»، التي تضطلع بدور مهم في مَفْصَلَة صوت المجتمع المدني في البلدان العربية، ترجمت في وقت سابق فصولاً رئيسية متنوعة من تقارير «الراصد الاجتماعي». وها هي توسّع في الوقت الراهن عملها القيّم بنشرها تقريراً إقليمياً جديداً تماماً في سلسلة تقارير «الراصد الاجتماعي» الإقليمية، بما يتيح المجال أمام ممارسة تحليل أعمق للتحديات والفرص في بلدان تشهد تحوّلات سريعة.

ارتسم الربيع العربي الذي حمل المجتمع المدني إلى قلب السياسة الإقليمية، بعد عقود من أنظمة الحكم الاستبدادي، باعتباره حدثاً جديداً في تاريخ هذا الجزء من العالم. وكما يمكن تتبّع فكرة المساءلة نفسها منذ أيام حمورابي (الذي حكم ما صار يُعرف راهناً العراق)، فإن الفكرة القائلة بأن الناس («الذوات») هم في أساس المجتمع ويجب أن يُحموا بالعدالة، لهي أيضاً الفكرة ذاتها التي فضّلها فيلسوف القرن الرابع عشر العربي ابن خلدون، أبو علم الاجتماع الحديث، إذ استشهد في «مقدمته» بأرسطو (الذي عمل في الإسكندرية، من أعمال مصر اليوم)، مورداً كلامه على «الحكميّة السياسية» [على حد تعبير ابن خلدون] في الجمل الثماني التالية:

«العالم بستان سياجه الدولة، الدولة سلطان تحيا به السنة، السنة سياسة يسوسها الملك، الملك نظام يعضده الجند، الجند أعوان يكلفهم المال، المال رزق تجمععه الرعية، الرعية عبيد يكفهم العدل، العدل مألوف وبه قوام العالم...».

يتيح التقرير المجال
أمام ممارسة تحليل
أعمق للتحديات
والفرص في بلدان
تشهد تحوّلات سريعة

تريد، كما أتيح لها إخراج أرباحها من دون قيود، بل حتى مقاضاة الحكومات، ليس أمام المحاكم المحلية وحسب، بل كذلك أمام محاكم التحكيم الدولية التي شكَّلت للدفاع عن مصالح الأعمال، وحيث لا تسود حقوق الإنسان بالضرورة.

ونتيجة لهذا الخلل في ما بين حقوق الإنسان وحقوق الشركات، من ناحية، ازدادت اللامساواة في كل أنحاء العالم، ثم انهيار الأسواق المالية في عام 2008 من ناحية أخرى، ممَّا أطلق أزمة ضربت جذورها في السلوك غير المسؤول الذي اتبعته المصارف المتفلتة من عقابها في اقتصادات العالم الأغنى، بحيث تحوّلت بعد فترة قصيرة إلى أزمة اقتصادية أثّرت، وما تزال، في الناس أينما كانوا. وخلال الفترة حتى عام 2020 سيكبر مليار طفل في العالم ليصبحوا شَبانًا بالغين» (ما بين 16 و24 سنة)، ولن يكون في مقدور معظمهم العثور على وظيفة أو الاستمرار في الدراسة، ولأول مرة في التاريخ المعاصر لن يكون لدى هذا الجيل أمل في حياة أفضل كما كان لدى والديهم... اللهم إلا إذا حدثت تغيرات جوهرية. وكما يبيّن العديد من فصول هذا التقرير، يتّسم هذا الوضع بكونه دراماتيكيًا في المنطقة العربية، حيث يشكّل الشباب شريحة كبرى وقوة دافعة رئيسية في السعي إلى التكافؤ والمساواة.

وفي خضمّ هذا الاضطراب الذي يهيمن على العالم، يستأهل هذا التقرير أن يُولى العناية والاهتمام، إذ سيسهم في إعادة إنعاش مبادئ المساواة والعدالة والاعتراف بدور الناس الأساسي المتجدّد عميقًا في الثقافة والتاريخ العربيين.

ازدادت اللامساواة نتيجة للخلل في ما بين حقوق الإنسان وحقوق الشركات



الملخص التنفيذي للتقارير الوطنية قضايا حارقة في عالم عربي مضطرب

اعداد: صلاح الدين الجورشي

المنسق الرئيس للأعمال البحثية

شبكة المنظمات العربية غير الحكومية للتنمية

أبرز نتائج التقارير

في إنجازها باحثون ونشطاء ميدانيون من دول عشر هي: المغرب والجزائر وتونس ومصر والسودان والأردن والبحرين وفلسطين والعراق ولبنان.

بتفحص هذه التقارير التي ركزت على حقي العمل والتعليم، يمكن رصد الجوانب الآتية:

أولاً: دسترة الحقوق أولوية

يلاحظ بأن عموم الدول العربية لا تزال ملتزمة في دساتيرها باحترام الحد الأدنى من الحقوق الاقتصادية والاجتماعية، وذلك من خلال إشارات غامضة أحياناً، ومقتضبة أحياناً أخرى. وهي إشارات موروثة عن مرحلة بناء الدولة الوطنية التي كانت خلال السنوات الأولى من تأسيسها أميل إلى القيام بدور الدولة الحامية. لكن عملياً، وعلى الرغم من هذا التنصيص على عديد الحقوق الاجتماعية، يمكن القول إن سياسات هذه الدول قد تخلت تدريجياً عن هذا الالتزام، أو لم يعد يحتل أولوية لديها بعد التغييرات التي طرأت على سياساتها والتي شرعت في القيام بها منذ مطلع السبعينات. لهذا فإن مسألة دسترة هذه الحقوق، ومن بينها الحق في التعليم والحق في الشغل، تعتبر من بين المطالب ذات الأولوية، خاصة في الدول التي نجحت فيها الثورات، والتي شرعت في صياغة دساتير جديدة، وبالتالي هي مدعوة في هذا السياق إلى التنصيص في دساتيرها على مختلف الحقوق انطلاقاً من تمسكها بالمرجعية الدولية.

ثانياً: الأمن والسلاح قبل التعليم والصحة

وجود ميل لدى معظم حكومات المنطقة نحو التخفيض من ميزانياتها المخصصة للحقوق الاقتصادية والاجتماعية بما في ذلك الحق في التعليم، في مقابل انشغالها بتصاعد نسبة البطالة. لكن

قد يجد العالم العربي نفسه - في صورة عدم إقدام حكوماته على مراجعة سياساتها الاقتصادية والاجتماعية، والتعجيل بتطوير صيغ التعاون الإقليمي بما في ذلك رفع العراقيل أمام توحيد الأسواق العربية - عاجزاً عن تلبية حاجة الملايين من النساء والرجال إلى العمل القار واللائق، وذلك بسبب الفجوة التي تزداد يوماً بعد يوم بين مناهج التعليم من جهة واحتياجات أسواق الشغل من جهة أخرى.

كما أن قطاعات واسعة من المواطنين العرب أصبحوا مهددين باحتمال حرمانهم من التمتع بحقوقهم في الالتحاق بمدارس تؤمن لهم الحد الأدنى من التعليم الجيد، وتضمن لهم المساواة في الفرص للارتقاء بمستواهم العلمي مع بقية الذين يشتركون معهم في الانتساب إلى الوطن نفسه.

كذلك، تفيد مؤشرات عديدة إلى أن الفجوة المعرفية القائمة بين العرب وبقية دول العالم، مرشحة لكي تزداد عمقاً، بسبب الأزمة الهيكلية التي تمر بها الأنظمة والمؤسسات التعليمية في العالم العربي، بدءاً من مرحلة التعليم الأساسي وقبلها النقص الفادح في عدد روضات الأطفال، وصولاً إلى أزمة المناهج التي تعصف بمعظم الجامعات العربية التي لم تذكر واحدة منها في قائمة أفضل 500 جامعة في العالم، مقابل وجود 6 جامعات عربية.

هذا جانب من مشهد كشفت عنه التقارير الوطنية المنشورة ضمن هذا الجهد الجماعي، والذي شارك

ثالثاً: تحرير الأسواق يساوي حقوقاً أقل

اتفقت التقارير الوطنية على القول إنه كلما توغلت الحكومات المتعاقبة في سياسات اقتصاد السوق، ازدادت في المقابل الفوارق الاجتماعية اتساعاً وتقلصت الحقوق الاقتصادية والاجتماعية، خصوصاً حقي التعليم والعمل، نظراً لارتباط الخدمات بمستويات الدخل. وقد أخذ يترسخ ذلك مع تسارع وتيرة الانتقال نحو تحرير الخدمات ضمن الالتزام بتحرير التجارة. ولهذا تؤكد المجموعات الوطنية من خبراء ومنظمات مجتمع مدني على ضرورة «حماية مبدأ مجانية التعليم وطابعه العمومي كمرفق عام يضمن تكافؤ الفرص أمام الجميع من دون تمييز».

رابعاً: النساء أولى الضحايا

لا تزال النساء من بين الفئات الأكثر تضرراً وعرضة لانتهاك حقوقهن، أو الانتقاص منها بأشكال مختلفة، وذلك بالخصوص خلال الأزمات. فعلى سبيل المثال يشير تقرير مصر إلى أن نسبة البطالة في صفوف الإناث بلغت ثلاثة أضعاف مقارنة بالذكور، وذلك طيلة السنوات الأخيرة التي تشكلت فيها عوامل الثورة. وبالرغم من مشاركتهم البارزة في الثورات الأخيرة، إلا أن نسبة حضورهم في المراكز القيادية وفي مواقع القرار لا تزال ضعيفة وغير مؤثرة. كما أنهم يعانون أيضاً من حرمانهم من فرص الارتقاء المهني مقارنة بالرجال. لهذا وجب وضع الآليات الكفيلة بحماية عمل النساء وضمان مساواتهن بالرجال في الحقوق والواجبات.

خامساً: المعوقون في العالم العربي معاقبون

على الرغم من التحسن النسبي، خصوصاً على صعيد التشريعات، إلا أن أوضاع ذوي الحاجات الخاصة في العالم العربي لا تزال متزدية. مع العلم أن هذه الشريحة الحيوية تمثل جزءاً هاماً من شعوب المنطقة. فنسبتهم في لبنان تراوح بين 7 و10 بالمائة من مجموع السكان. وفي مصر لا يقل عدد الأطفال الذين يشكون من إعاقة عن مليون طفل حسب إحصائيات 2006. أما عدد ذوي الحاجات الخاصة في الجزائر فهو لا يقل عن المليونين. وفي العالم العربي يعاني ثلاثون مليون مواطن من إعاقات

بعض هذه التقارير الوطنية أشار إلى أن قطاعي الأمن والتسلح لا يزالان يستهلكان قسماً هاماً من ميزانيات بعض الدول العربية، حتى الصغيرة منها أو تلك التي لا تواجه مخاطر اعتداءات خارجية محتملة¹. وهذا يعكس خللاً أساسياً في أولويات هذه الحكومات، ويكشف عن خيوط خفية تحركها أطراف إقليمية ودولية من أجل إبقاء الأنظمة العربية تحت هواجس الخوف والشك والتنافس². بناء على ذلك، توصي مجموعات العمل التي أعدت هذه التقارير بوجوب دعم ميزانيات التعليم، والرفع بالخصوص من أجور المعلمين والأساتذة، مع « وجوب ترشيد الإنفاق الحكومي وترفيح نسبة الإنفاق المخصص للاستثمار في التجهيزات والأدوات التربوية ».

1 صدر تقرير جديد في «دي»، وتوقع أن يرتفع الإنفاق على التسلح بشمال أفريقيا ومنطقة الشرق الأوسط إلى 118.2 مليار دولار بحلول سنة 2015. حيث قالت شركة متخصصة في إدارة الأصول البديلة وإصدار التقارير الاقتصادية والتحليلية، إن منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا تتحول سريعاً إلى لاعب مؤثر في سوق المنتجات العسكرية. ويسلط التقرير الضوء على أمطال الإنفاق التي يشهدها قطاع التسلح الإقليمي. ففي سنة 2010، بلغ إنفاق المنطقة على الشئون العسكرية 91 مليار دولار أمريكي، ومن المتوقع أن يرتفع إقبال الدول على الاستثمار في أنظمة الدفاع القوية بهدف حماية سيادتها وأمنها، وتجنب الإضطرابات الشبيهة بما بات يعرف اليوم بـ «الربيع العربي» / راجع موقع «متمتدى الجيش الوطني الشعبي». وفي الموقع أيضاً إشارة إلى أن الجزائر تعتبر ثالث الدول الأكثر إنفاقاً على شراء الأسلحة في العالم العربي.

2 ذكرت صحيفة نيويورك تايمز أن مبيعات الولايات المتحدة الأمريكية من الأسلحة تضاعفت ثلاث مرات خلال عام 2011. وتسجل أعلى نسبة لها في تاريخ أمريكا حسب دراسة أعدتها خدمات الأبحاث بالكونغرس، خصوصاً بالنسبة لمبيعاتها إلى دول الخليج «التي تشعر بالقلق من الطموحات النووية الإيرانية»، وفي مقدمتها السعودية التي اشترت بما قيمته 4,33 مليارات دولار، والإمارات بـ 3,49 مليارات دولار، وسلطنة عمان بـ 4,1. وأشارت الصحيفة إلى أن واشنطن تدفع حلفاءها العرب نحو إنشاء نظام دفاع صاروخي بشكل مترابط لحماية المدن والمصافي النفطية وخطوط أنابيب البترول والقواعد العسكرية من الهجمات الإيرانية. أما صحيفة واشنطن بوست، فقد تعرضت في مقال لها إلى تصدير الصين أسلحتها نحو إفريقيا، ومن بين الدول المستفيدة من ذلك نجد السودان والصومال. أنظر مقال «صراع صيني أمريكي على سوق السلاح في أفريقيا والشرق الأوسط» / صحيفة اليوم السابع 30 أغسطس 2012.

متنوعة، وذلك حسب تقديرات المنظمة العالمية للصحة والبنك الدولي. وعلى الرغم من ذلك فإن الجهود والميزانيات المخصصة للعناية بهذه الفئة لا تزال دون المطلوب. كما بينت منظمة العمل الدولية أن 80 بالمائة من المعوقين في العالم هم من الفقراء. وهو ما أكدته الحالة اللبنانية التي كشفت بدورها العلاقة العضوية التي تربط الإعاقة بالفقر، فالأغلبية الواسعة من ذوي الحاجات الخاصة في لبنان هم أقرب إلى الفقر، كما أنهم أقل حظاً في التمتع بحقي التعليم والشغل.

تبني سياسة الدمج الاجتماعي ضرورة عاجلة في العالم العربي، وبناء عليه، يجب العمل على دمج الأشخاص ذوي الإعاقة في الحق في العمل بنسبة لا تقل عن 10%. وأن تتم مراجعة مناهج تكوين المعلمين والأساتذة وتدريبهم على وسائل التواصل مع هؤلاء، ووضع بنية تحتية ملائمة لهم، سواء في المدارس والجامعات، أو في أماكن العمل.

سادساً: المجتمع المدني شريك أو لا يكون

التأكيد على ضرورة تشريك منظمات المجتمع المدني، إلى جانب دورها في رصد الانتهاكات، وفي وضع السياسات الخاصة بالتشغيل والتعليم، وذلك في سياق تعزيز آليات المساءلة والمشاركة وتعميق الديمقراطية المحلية. وعلى هذا الأساس تم الإلحاح على ضرورة «فتح المدرسة على محيطها بتشريك فعلي للأولياء والجمعيات المدنية». كما تم اقتراح إنشاء «ائتلاف وطني يضم الشركاء كافة في منتدى وطني للتعليم».

تشخيص وتوصيات

لم تكتف التقارير بتشخيص الانتهاكات التي سجلت في مجال رصد حقي التعليم والعمل، وإنما تضمنت أيضاً حزمة من المقترحات والتوصيات الهامة، التي تعلق بعضها بالسياسات، ومست أخرى الجوانب التطبيقية الخاصة بحماية المستفيدين من هذين الحقين.

أ. الحق في التعليم

أكدت التقارير وجود ترابط وثيق بين درجة الفقر

ونسبة النجاح الدراسي. وتجلى ذلك بالخصوص في الدراسة المتعلقة بواقع المصريين، حيث إن الأسرة الفقيرة في مصر التي تعاني ضعف التسهيلات في مجال التعليم، يدفع أبنائها ثمن ذلك بتراجع مستواهم الدراسي. ولهذا فإن من مسؤولية الحكومات العمل على تيسير وصول أبناء الفقراء إلى التعليم العالي عن طريق تقديم مساعدات مباشرة لهم في قالب وضع «موازنات ومخصصات مالية لصندوق الطالب الفقير، لضمان التحاق الطلبة الفقراء بالتعليم العالي» كما جاء في بعض التوصيات.

- أبرزت التقارير حجم الإخفاقات المسجلة في قطاع التعليم، والتي من نتائجها حرمان عدد واسع من الأطفال والشبان دون 16 سنة من «التمتع الكامل بتعليم جيد. فلم تفلح السياسات التربوية بالقدر الكافي في تحسين المردودية والجودة وتقليص الفوارق بين المناطق الداخلية - الريفية خصوصاً والمناطق الداخلية الحضرية، وكذلك بين الفئات الاجتماعية» (تقرير تونس).

- وجود اتفاق حول ضرورة وضع منهجية مشتركة لتشخيص العوائق التي تشكو منها الأنظمة التعليمية في العالم العربي، من خلال «ضبط جملة من المؤشرات الرقمية والتنوعية لتقييم جودة التعليم»، بالتعاون مع «بيوت الخبرة العالمية» المختصة في هذا المجال. مع التأكيد على تعميم «المنهج العلمي النقدي في التفكير».

- لا تزال نسب الأمية عالية في العالم العربي، حيث أشارت مصادر اليونيسيف إلى وجود 70 مليون عربي لا يعرفون القراءة والكتابة خلال سنة 2011. وتكفي الإحالة في هذا السياق إلى ما جاء في تقرير العراق الذي كان مثلاً يضرب به في المجال العلمي، فأصبح يضم حالياً 7 ملايين أمي، 60 بالمائة منهم نساء.

- ضرورة العمل على ربط التعليم بسوق الشغل، والنهوض، خصوصاً، بالتعليم المهني ومزيد التركيز على العلوم التكنولوجية والبحث

العلمي، من دون تحويل ذلك إلى تعلّة للتضحية بالعلوم الإنسانية، أو إخضاع التعليم لمنطق الربح المالي.

• أهمية الانتباه للتداعيات الخطيرة التي يمكن أن تترتب على تعمق الفجوة بين التعليم الحكومي والتعليم الخاص، لأن في ذلك توسيعاً للشرح الاجتماعي وتثبيت آليات التمييز بين المواطنين. وبناء عليه، تم اقتراح العمل على «تطوير نوعية التعليم الرسمي عبر إعطاء حوافز مادية ومعنوية لإطار التدريس». وبشكل مواز، تمت التوصية بـ «تفعيل الإشراف على التعليم الخاص».

• على الرغم من أهمية الميزانيات التي لا تزال تخصصها معظم الحكومات العربية للتعليم، إلا أن ذلك لم يرتقِ إلى درجة تحويل هذا القطاع الحيوي إلى رهان استراتيجي. ولن يحصل ذلك إلا من خلال ضخ مزيد من الاستثمارات الضخمة في هذا القطاع، والعمل خصوصاً على النهوض بأوضاع المدرسين المادية والعلمية والبيداغوجية، مع تحسين البيئة التربوية بشكل فعال من خلال مراجعة جذرية للمناهج والمقررات. فالفشل في الارتقاء بمستوى الجودة في التعليم يؤدي ألياً إلى الفشل في بقية المجالات. وكلما تم تقليص حجم ميزانيات القطاع التربوي كلما تأثرت بنتيجة ذلك، بقية القطاعات بما في ذلك السياسة والاقتصاد. إضافة إلى أن التقليل من الإنفاق على المؤسسات التعليمية الحكومية يعني على الصعيد الاجتماعي انحيازاً من قبل الدولة للفئات الأكثر ثراء في المجتمع. وقد لاحظ تقرير مصر وجود انحياز من قبل الحكومات السابقة للتعليم العالي في مجال الإنفاق المالي على حساب مراحل ما قبل الجامعة. وهذه السياسة تعكس في أعماقها تمييزاً اجتماعياً خطيراً. ولهذا يجدر التأكيد على أهمية وضع «استراتيجيات لتحسين قدرة الفئات الأفقر في المجتمع على النفاذ للتعليم والاستمرار فيه مثل برنامج التحويلات النقدية المشروطة للأسر الفقيرة بشرط إلحاق

أطفالها».

شهدت الدول العربية زيادة ملحوظة في نسب الالتحاق بالمدارس في المراحل الأولى من التعليم، لكن في مقابل هذه الظاهرة الإيجابية لوحظ أن نسبة التسرب قد ارتفعت بدورها بطريقة تكشف عن وجود خلل بنيوي في الأنظمة التعليمية والاجتماعية. ولهذا، تؤكد التقارير ضرورة دراسة الأسباب العميقة التي تقف وراء هذه الظاهرة، واتخاذ الإجراءات الجدية لإيقاف هذا النزيف الذي يهدد الرأسمال البشري للمجتمعات العربية.

• من المظاهر الإيجابية التي سجلتها التقارير الوطنية وجود اهتمام متزايد من قبل الحكومات بتعليم البنات ووضع آليات لتشجيعهن على استكمال الدراسة، بفضل ضغوط المجتمع المدني والمؤسسات الدولية. وهو ما أدى إلى حصول تحسن ملموس في نسب تمدرس الإناث في العالم العربي. ولم تقف هذه الظاهرة عند الجوانب الكمية، وإنما انعكست أيضاً على مستوى تحسن الأداء، حيث برز اتجاه تصاعدي لنسب تفوق الإناث على الذكور في جميع المستويات التعليمية. فعلى سبيل المثال في لبنان 77,5 بالمائة من مجموع المعلمين إناث، وأداؤهن الأكاديمي أفضل، لكن في المقابل لا تزال نسبة البطالة في صفوف خريجي الجامعات أرفع لدى الإناث مقارنة بالذكور.

• كشفت التقارير الوطنية وجود تحيز جغرافي في كثير من الدول العربية، وذلك بتقديم المدن على الأرياف، والسواحل على الدواخل، بشكل عمق حالات الشروخ والتمييز، ووفر أرضية صالحة لانتعاش موجات من الاحتقان الاجتماعي تجلت مظاهره في الحركات الاحتجاجية التي تجتاح العالم العربي منذ أشهر. ولهذا أوصت التقارير بضرورة تفعيل دور مختلف الجهات والمناطق من خلال العمل على «إعادة هيكلة المنظومة التربوية في اتجاه اللامركزية».

يعرف بهشاشة العمل حسب المصطلح الذي اقترحه د. عزام محجوب (أنظر تقرير تونس) أو الاقتصاد الموازي أو غير الرسمي كما ورد في تقارير أخرى. لقد تراجع الشغل القار مقابل هيمنة صيغ متعددة لوظائف عرضية بعقود مؤقتة أو حتى بدون عقود، وهو ما فتح المجال واسعاً أمام شركات المناولة التي تتاجر باليد العاملة من خلال شركات محلية أو عبر شبكات إقليمية ودولية. ففي مصر تجاوزت نسبة العاملين في القطاع غير المنظم حدود 51 بالمائة. أما في الجزائر ذات التراث الاشتراكي والدولة النفطية، فإن ذلك لم يحل دون أن يبلغ عدد العاملين بعقود محددة في الزمن إلى أكثر من مليوني عامل. وفي هذا السياق، يوصي التقرير بضرورة أن تتولى الحكومات العربية التوقيع على البروتوكول المصاحب للعهد الدولي للحقوق الاقتصادية والاجتماعية من أجل تقييم أدائها في مجال إنفاذ الحقوق بما فيها الحق في العمل. كما أنه على الدولة أن توفر الحماية والأمان والاستقرار لأوضاع العمل، وتثبيت العاملين المؤقتين.

لا تزال الدولة في العلم العربي مسؤولة بدرجة أساسية عن توفير مواطن الشغل ومراقبة سوق العمل، وخلق مشاريع استراتيجية كبرى، إلا أن القطاع الخاص يبقى في ظل المتغيرات البنيوية التي حصلت خلال الثلاثين سنة الماضية الأكثر قدرة على استيعاب اليد العاملة في العديد من دول المنطقة، حيث يبلغ حجم التشغيل لدى القطاع الخاص في تونس على سبيل المثال 60 بالمائة. لكن المشكلة تكمن في أن جزءاً هاماً من المستثمرين الخواص يتجنبون الاستثمار في القطاعات الاستراتيجية الكبرى مثل الزراعة والصناعات الثقيلة، مفضلين في كثير من الأحيان الاستثمار في قطاعات المالية والعقار والخدمات. وهو ما من شأنه أن يعمق التبعية للسوق العالمية. كما أن المسؤولية الاجتماعية للمؤسسات لم تتحول بعد في العالم العربي إلى سياسات واضحة ومؤطرة تشريعياً ومؤسسياً.

تستمر المساعدات الدولية الخاصة بدعم التعليم في العالم العربي، ومع أهمية ذلك في تنمية الموارد الخاصة بالتعليم، إلا أنه في مقابل هذه المساعدات يوجد غياب رؤية شاملة لمستقبل النظام التربوي في العالم العربي، إلى جانب الافتقار لخرائط تعليمية تحدد مواقع ومجالات الخلل.

يمثل تعدد أنماط التعليم في العالم العربي تحديات جديدة من شأنها أن تعمق الثنائيات، وقد تهدد الهويات الجامعة للمجتمعات العربية. وهذه الظاهرة مرشحة لمزيد من التفاقم بعد الثورات نظراً لتصاعد وتيرة التجاذبات الطائفية والمذهبية والمناطقية والطبقية. وبناء عليه، دعا العديد من الدول إلى ضرورة المحافظة على مكسب توحيد التعليم، وأن يكون التعليم الرسمي هو القاعدة الصلبة لحماية الوحدة الوطنية من كل عوامل التصدع.

الدعوة إلى مزيد التركيز على التعليم في مرحلة ما قبل الدراسة والاهتمام بالطفولة المبكرة، ومعالجة أزمة رياض الأطفال الحادة. فمستقبل التعليم في العالم العربي مرتبط كثيراً بمدى النهوض بقطاع الطفولة.

تفعيل مفهوم «الحرية الأكاديمية Academic Freedom»، وفقاً للمعايير الدولية، وذلك من خلال «الكف عن التوظيف السياسي في التعليم» و«إبقاء الجامعات بعيدة عن الضغوطات الشخصية أو السياسية أو المالية» و«العمل على دعم الاستقلالية الإدارية والأكاديمية للمؤسسات البحثية، وتحرير الطاقات المتوفرة من ضغط البيروقراطية الخانقة، والعمل على دعم الاستقلالية الإدارية والأكاديمية للمؤسسات البحثية، وتحرير الطاقات المتوفرة من ضغط البيروقراطية الخانقة «وبالخصوص» رفع يد الأجهزة الأمنية عن عمل الجامعات».

الحق في العمل

أبرزت التقارير الوطنية انتشار ظاهرة ما

من شروطه الحماية الجيدة وممارسة الحق النقابي. ومن الأهمية بمكان أن تتم مأسسة هذا الحوار، عن طريق إنشاء مجالس ذات صلاحيات لإدارة الحوارات الوطنية بشكل دوري، وأن تتوسع هذه الهياكل لتشمل أيضاً منظمات المجتمع المدني العاملة في مجال تفعيل الحقوق الاقتصادية والاجتماعية.

- على الحكومات وضع سياسات وميزانيات لتشجيع إنشاء مشاريع صغيرة ومتوسطة من قبل الشباب، والعمل على إعادة تأهيل الخريجين الجامعيين ضمن برامج تدريبية وفق متطلبات سوق العمل، إذ يبقى ملف استيعاب أصحاب الشهادات من بين أهم التحديات التي تواجهها مختلف الحكومات العربية.

- يمثل الاحتلال الإسرائيلي تهديداً مباشراً لحق الفلسطينيين في العمل. ونظراً لانتشار مظاهر عديدة من هذه الانتهاكات، يوصي التقرير بوجود التفكير في تطوير دور المؤسسات الدولية، وتحديدًا منظمة العمل الدولية في إبراز والتعامل مع انتهاكات الاحتلال مع الحق بالعمل.

- تواجه أنظمة الضمان الاجتماعي في العالم العربي أزمة هيكلية قد تهددها بالانهيار في وقت ليس بالبعيد. وهو ما من شأنه أن يزيد من هشاشة العمل، ويعمق حالة عدم الإنصاف. وبناء عليه، يجب التعجيل بإصلاح أنظمة الضمان الاجتماعي وتوحيد صناديقها، وتشديد الرقابة على نفقاتها واستثماراتها وأساليب إدارتها.

- العمل على ضمان الاعتراف بالحق النقابي وتأمين الحريات النقابية بما في ذلك الحق في الإضراب. فالحق في تأسيس النقابات لا يزال يتعرض للتقييد في عدد من الدول العربية، على الرغم من أنه جزء لا يتجزأ من مفهوم العمل اللائق كما حدده المرجعيات الدولية المنظمة للحق في العمل. في حين لا يزال عدد من الدول العربية يعمل على التضييق على النقابات، والحيلولة دون ممارسة هذه الحقوق. ولهذا، فإنه لا يزال من أولويات هذه المرحلة العمل على بناء «حركات نقابية وعمالية ديمقراطية ومستقلة وقادرة على المساهمة في تحقيق السلم الاجتماعي».

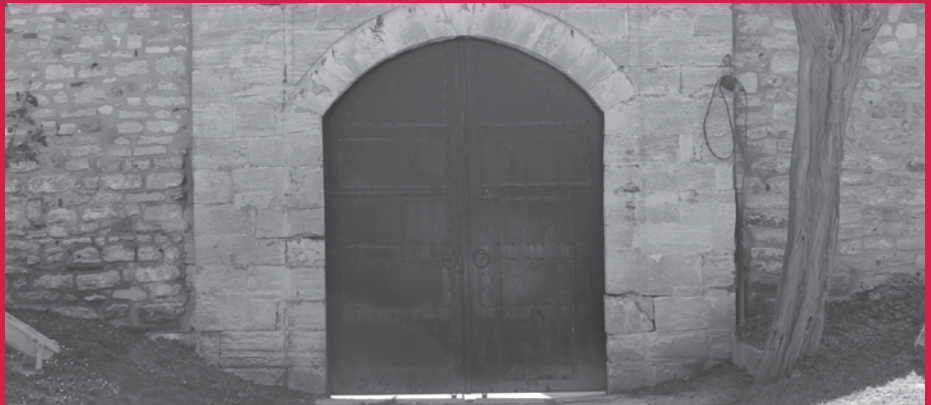
- العمل على تقليص الفوارق الخاصة بفرص العمل بين المناطق المختلفة وبين الريف والمدينة، وذلك من خلال الالتزام بكل مقومات العمل اللائق، إلى جانب إرساء شروط الديمقراطية المحلية باعتبارها الآلية الرئيسية التي من شأنها أن تساعد على إخراج الجهات من حالة التهميش، والحد من التفاوت القائم بينها.

- لا تزال عمالة الأطفال تمثل ظاهرة سلبية منتشرة في العالم العربي. ومن بين التوصيات التي وردت في أكثر من تقرير، الدعوة إلى التصدي بكل جدية لظاهرة عمالة الأطفال، نظراً لما تشكله من مخاطر على الطفولة وعلى حقوق الإنسان.

- ضرورة إقامة حوار اجتماعي دائم بين الحكومات والنقابات والقطاع الخاص، وذلك من أجل ضمان العمل اللائق، الذي



الأوراق
الاقليمية





الشعب يريد إسقاط النظام! ولكن أي نظام؟ التحول من الدولة الغنائية إلى الدولة المدنية الديمقراطية الحديثة

أديب نعمه

اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا - الإسكوا

نظام أم أنظمة؟

التبني الحرفي لشعار «الشعب يريد إسقاط النظام» في كل البلدان التي شهدت أشكالاً مختلفة من الحراك الاحتجاجي السياسي والاجتماعي، ومع اختلاف الأشكال التي اتخذها الصراع في كل بلد، يوحي وكأننا إزاء نظام واحد في كل البلدان. فكأن الشباب العربي والمنتفضين أو المعتصمين في الشوارع والساحات، يرون في الأنظمة العربية نسخاً متشابهة أو تجسيدا وطنياً لنموذج واحد للنظام العربي.

في الأسابيع والأشهر الأولى للربيع العربي، كانت عدوى التحرك وسرعتها من بلد إلى آخر هي السمة البارزة. وهذا ما أعطى مشروعية لفكرة التشابه بين الأنظمة وبين الحركات النائرة عليها. كما أعطى مشروعية للفكرة العربية نفسها بعد أن خفتت، حيث ان إنتشار حالة الاحتجاج الثورية وشعاراتها، ما يعيد إحياء فكرة ترابط المجتمعات العربية، بل يحيي من جديد فكرة القومية العربية نفسها بطريقة تشبه في بعض جوانبها ما كانت تقول به الحركات القومية العربية التقليدية خلال العقود السابقة.

لكن مع تقدم الوقت، بدأت ملامح التمايز والاختلاف في المسارات تبرز وتحتل مقدمة التحليل. فالقمع العنيف للحراك البحريني وإجهاضه بتدخل خليجي مباشر من جهة (مع

غض نظر عربي وغربي في آن)؛ ثم المسار المسلح الذي دُفعت إليه ليبيا - بمسؤولية النظام أساساً - والتدخل العسكري لقوات «الناتو» ودول أخرى بما فيها دول عربية، في ظل تغطية سياسية عربية ودولية شكلتها قرارات جامعة الدول العربية ومجلس الأمن من جهة ثانية؛ كل ذلك شكل الصدمة الكبيرة الأولى للنظرة التبسيطية التي اعتمدت في البداية إلى مسار الربيع العربي ومآلاته المحتملة. وبالتالي برزت أكثر من ذي قبل، أهمية البحث العياني في المسارات، وطغت فكرة مضادة للفكرة الأولى تقول إن الظروف مختلفة بين بلد وآخر إلى حد نفي المشترك في ما بينها.

هكذا تأرجح النظر إلى الحراك العربي بين تغليب للتشابه إلى حد التبسيط، وعدم رؤية عمق اختلاف الظروف الخاصة لكل بلد ولكل حركة؛ وبين مبالغة في التفريد إلى حد محاولة حجب المتشابه والمشارك بين البلدان، سواء أكان ذلك في الأسباب والمنطلقات، أم في الأهداف والمآلات، أم في ترابط وتأزر وتكامل في مسارات التغيير الفعلية الحالية أو في المستقبل المباشر والمتوسط.

يتبنى هذا النص مقارنة ترى التشابه والاختلاف وجهين لعملية تحوّل تاريخية واحدة، يعبر كل منهما عن أحد أبعاد الحقيقة الاجتماعية - التاريخية المركبة بالضرورة. ويتبدى التشابه بشكل خاص:

- على مستوى الأسباب والمنطلقات المتماثلة تقريباً لحركات الاحتجاج والثورات في مختلف البلدان،
- وكذلك على مستوى الأهداف المعلنة والمآلات المحتملة،

الشباب العربي
والمنتفضين
والمعتصمين في
الشوارع والساحات
يرون في الانظمة
العربية نسخاً
متشابهة

بقدر ما نقصد الحتميات النيوليبرالية المعاصرة، والحتميات السياسية والإيديولوجية السائدة اليوم في المنطقة العربية، بما في ذلك نظرية المؤامرة التي ليست سوى شكل مبتذل وإرادوي ساذج لتفسير التاريخ أو توهم التحكم في مساره.

في وصف الدولة في البلدان العربية

نبدأ من سؤال مشروع: ما هو وجه الشبه بين النظام التونسي الجمهوري الرئاسي المنفتح على الرأسمالية المعولمة والمندمج فيها، وبين النظام المصري الجمهوري الرئاسي أيضاً الآتي من التراث الناصري القومي - الاشتراكي إلى العولمة النيوليبرالية؟ ما هي السمات المشتركة بين النظامين التونسي والمصري، وبين النظام الليبي الذي يصعب وصفه والذي يتميز باختزال الدولة والسلطة في شخص القائد الملهم الآتي إلى السلطة عبر انقلاب عسكري منذ ما يزيد على أربعة عقود، والذي أنشأ نظام حكم مشخناً بشكل متطرف، يكاد يكون من دون مؤسسات بالمعنى الحديث، والذي يتبنى خطاباً شعبياً ثورياً معادياً للإمبريالية... الخ؟ ومن ناحية ثانية، ما هي أوجه الشبه مع اليمن الذي توحد شطراه بعد سلسلة حروب، وهو أيضاً نظام رئاسي قائم على بنية قبلية تقليدية مترسخة في المجتمع وفي هياكل السلطة نفسها؛ ومع البحرين الملكية أو مع سوريا البعثية... الخ؟

يمكن أن نوسع القائمة لتشمل دولا كان الحراك فيها أقل حدة، أو حتى الدول العربية الأخرى التي لم تشهد حراكا خلال السنة الماضية ولكنها تشكل كلها ما يصطلح على تسميته تجاوزا «النظام العربي». ولعل في بحثنا في مفهوم الدولة الغنابية محاولة لتحديد جوهر ملامح هذا النظام العربي أن وجد، سماته الجوهرية.

وفي وصفنا للأنظمة العربية اعتدنا على استخدام مجموعة من المصطلحات التي نعتقد أنها تعبر عن طبيعة هذه الأنظمة. بعضها ينتمي إلى الحقل السياسي المباشر (ديكتاتورية، تسلطية،

• وأيضاً على مستوى تشابه التيارات السياسية - الإيديولوجية والتكوينات الاجتماعية المشاركة في الحراك

اما الاختلاف أو التمايز فيبرز:

- على مستوى المسارات التي تسلكها الحركات الوطنية في كل بلد،
- وكذلك في التكوين السياسي والاجتماعي للمشاركين في الحراك،
- وفي خصائص الفاعلين الرئيسيين الداخليين والإقليميين والدوليين،
- وكذلك في توازن الأدوار بين مختلف هذه الأطراف.

كما تتأثر المسارات الوطنية أيضاً بالخصائص والمواقع الجيوبوليتيكية، والتكوين الاجتماعي والسكاني ودرجة التجانس الداخلي او عدمه، والثروات الاقتصادية والطبيعية، ومستوى تنظيم الحركات السياسية ودرجة انخراطها وفعاليتها في التأثير على الحراك، وطبيعة النظام الحاكم وخبرته في مجال التعامل مع الاحتجاجات، ودرجة الدعم أو غض النظر من قبل المجتمع الدولي وقدرته على بناء تحالفات إقليمية أو دولية مؤثرة... الخ.

في نهاية المطاف، فإن المسار المتحقق فعلياً، والمآل الذي سيبلغه الحراك في كل بلد، وعلى مستوى المنطقة، ليس محددًا بشكل مسبق من قبل أيٍّ من الفاعلين الرئيسيين، وإن بدا أن بعضاً من كبار الفاعلين يعتقد بقدرته على التحكم فيه سواء على صعيد بلد معين أو على صعيد المنطقة كلها، وهو - على ما يبدو - يتصرف على هذا الأساس أيضاً. إن المستقبل يصنع كل يوم من خلال حركة التفاعل والصراع بين جميع الأطراف، وهذه الحركة لا يمكن ضبطها من قبل جهة معينة وتوجيهها بحيث تحقق الأهداف المرسومة مسبقاً بشكل دقيق. لذلك فإن الحتميات التاريخية غير ممكنة هنا، ولا نقصد الحتميات التاريخية ذات النكهة الماركسية،

المستقبل يصنع كل يوم من خلال حركة التفاعل والصراع بين جميع الأطراف، وهذه الحركة لا يمكن ضبطها من قبل جهة معينة وتوجيهها بحيث تحقق الأهداف المرسومة مسبقاً

شمولية، دولية، عسكرية، أمنية...)، وبعضها إلى السياسي - التاريخي (استبدادية...)، والسياسي الاقتصادي (ريعية...)، وبعضها يغلب عليه الجانب السوسيولوجي (البطيركية، الابوية، القبليّة\العشائرية\العائلية، الطائفية...)، وبعضها يركز على الجانب المتعلق بإدارة الدولة (فردانية، مشخصة، فاسدة، زبائنية...)، الخ. ونسارع إلى القول أننا نعتقد أن هذه المصطلحات كلها تعبر عن خصائص حقيقية في هذه الأنظمة، ولكنها لا تخترق بنيتها ووظائفها ولا تلتقط جوهرها الأكثر أهمية، ولا تفصح عن المتشابه بين الفئات الفرعية التي يصح وصفها باستخدام أحد المصطلحات السابقة التي أشرنا إليها.

ثمة تمايزات واختلافات بين هذه المفاهيم، ولكن أيضاً ثمة ما هو مشترك، وهو ما سنحاول تبيانه في ما يأتي.

أنظمة غير ديمقراطية

هناك أولاً البعد المتصل بغياب الديمقراطية والحريات العامة، أو ضعفها أو تقييدها. واذ تعرف الأنظمة العربية بالنفي بأنها غير ديمقراطية، فإن توصيفها المباشر غالباً ما يتم من خلال وصف النظام بأنه ديكتاتوري أو تسلطي أو استبدادي (وهي المصطلحات الأكثر شيوعاً). وهي إلى حد بعيد تحمل دلالات مشابهة.

الديكتاتورية، الاستبدادية، التسلطية

الديكتاتورية هي المفهوم النقيض للديمقراطية بحسب الاستخدام الشائع، وبحسب الاشتقاق اللغوي أيضاً ومرجعيتها التاريخية (اليونان الاغريقية). وهي يمكن أن تكون ديكتاتورية عسكرية (وهي الأوضح) أو مدنية. وغالباً ما تتميز بصلاحيات واسعة جداً للفرد القائد الذي لا يوجد غالباً ما يحد من سلطته من الناحية القانونية أو العملية. والأنظمة التي تعتمد شكل الدولة

الحديثة ومؤسساتها، هي أقرب إلى مفهوم النظام الديكتاتوري من الأنظمة ذات الطابع التقليدي. أي إن النظم الديكتاتورية هي نظم تقدم نفسها على أنها نظم حديثة بمعنى ما (حكم الرئيس السابق زين العابدين بن علي هو مثال واضح على نظام ديكتاتوري من هذا النوع).

أما مصطلح النظام الاستبدادي، فهو إعادة صياغة مفهوم النظام الديكتاتوري في بلداننا، مع لحظة المرجعية التاريخية للمنطقة. المصطلح نفسه يحيل إلى مفاهيم الاستبداد الشرقي والاستبداد الآسيوي أو الإقطاعي (بمعنى ما قبل الرأسمالي). وهو شكل خاص من ممارسة الحكم والتسلط موجود في تاريخنا القديم والوسيط والحديث أيضاً (من استبداد الفراعنة إلى الامبراطورية العربية - الاسلامية الوسيطة إلى السلطنة العثمانية). إنه إحدى صيغ الديكتاتورية الخاصة في البلدان العربية، مفتوحة على أشكال من التسلط الأكثر تخلفاً، والأكثر تنوعاً من مفهوم النظام الديكتاتوري الذي أشرنا إلى أنه ينتمي في الشكل على الأقل إلى مرحلة ما بعد الثورة الصناعية. والاستبدادية هي بمعنى ما ديكتاتورية الأنظمة التقليدية.

أما مصطلح نظام تسلطي أو دولة تسلطية، فهو أكثر عمومية وضبابية. ولا يمكن اعتباره مصطلحاً دقيقاً (كما الديكتاتورية والديمقراطية). وهو يحيل إلى أسلوب ممارسة السلطة ومشروعيتها ودرجة قبولها أو رفضها من قبل المواطنين. والتسلطية تحيل إلى سياسة القسر والقوة (المادية أو الرمزية) وقهر المعارضين والمواطنين، وإلى ميل لتجاوز القانون، أو سن قوانين جائرة باستخدام القوة والقهر، في العلاقة بين مكونات النظام السياسي ومع المجتمع. إن أي سلطة لا يمكن أن تحكم من دون حد أدنى من التأييد الشعبي ومن المشروعية والشرعية، وممارستها تتضمن جانباً فيه إقناع وجانباً فيه قسر. وعندما يتقلص جانب الإقناع ويتضخم جانب القمع بحكم تراجع قاعدة المؤيدين، تجنح السلطة إلى الممارسات التسلطية القائمة على القسر بشكل متزايد. وتتحول

المصطلحات التي نعتقد أنها تعبر عن طبيعة الأنظمة العربية لا تخترق بنيتها ووظائفها ولا تلتقط جوهرها

في إعادة إنتاج نفسه كجهاز بيروقراطي بصفته أداة سيطرة الحاكم. والنظام الدولي أيضاً - مثل النظام الديكتاتوري - أقرب إلى شكل الدولة الحديثة، باستناده إلى مؤسسات الدولة وجهازها (بما هو جهاز مدني) أكثر من النظم التي تتسم بطابع تقليدي، والتي تستقي جانباً هاماً من سلطتها وسطوتها من التشكيلات والانتماءات الاجتماعية الأولية (القبيلة، الدين، الطائفة) والتي تشارك التأثير والمساهمة في بناء السلطة مع الدولة وجهازها، هذا إن لم تكن في أساس بناء جهاز الدولة نفسها. وليست أنظمة الدول العربية كلها دولية (لبنان على سبيل المثال ليس نظاماً دولتياً، وكذلك نظم دول مجلس التعاون الخليجي التي لها طابع تقليدي، فإن للدولة فيها دوراً كبيراً بما في ذلك في الاقتصاد، ولكنها ليست أنظمة دولية بالمعنى الذي اشرنا إليه).

توصف بعض الأنظمة العربية أيضاً بأنها عسكرية أو أمنية. ويحيل وصفها بالعسكرية إلى الدور الذي يلعبه الجيش في قيام النظام أو السلطة في مرحلة التأسيس، أو في ممارستها واستمرارها. وقد لعبت الجيوش العربية في أكثر من بلد عربي دوراً حاسماً في قيام الأنظمة في لحظة التأسيس، من خلال الانقلابات العسكرية التي شكلت نقطة انطلاق عدد من النظم أو في وقت لاحق (مصر، ليبيا، سوريا، العراق، السودان...)، أو هي لا تزال تلعب دوراً حاسماً في استقرار النظام واستمراره. ويستمر دور العسكر في السياسة كبيراً في عدد من الدول، وإن كان الحكم مدنياً، ولكن قيادات البلاد تأتي غالباً من المؤسسة العسكرية. كما أن المؤسسة العسكرية يمكن أن تمسك بمفاصل أساسية من القرار السياسي أو الاقتصادي في البلاد (الجزائر، مصر). (حتى في بلد مثل لبنان لا يمكن وصفه بأنه ذو حكم عسكري، فإن رئيس الجمهورية هو قائد الجيش للمرة الثانية على التوالي خلال العقد الأخير، ولذلك أسباب مختلفة تتعلق بطبيعة العلاقة والأدوار والأوزان لكل من الأطراف الداخلية والخارجية في القرار اللبناني والقرارات

السلطة إلى تسلط خال من اي إقناع أو تأييد أو مصلحة. وصفة التسلطية مشتركة بين الدكتاتورية والاستبدادية، وهي وصف لكيفية ممارسة الحكم سلطته والتوازن القائم بين عنصر القوة والقسر المادي والعناصر الأخرى في فرض الهيمنة.

الأنظمة الدولية، العسكرية، الأمنية

توصف الأنظمة العربية - قسم منها على الأقل - بأنها أنظمة دولية. أي أنها تتميز بدور أساسي للدولة وجهازها في المجالات السياسية والاقتصادية والاجتماعية، وبما يتجاوز الدور المتعارف عليه الذي تقوم به الدولة في نموذج الديمقراطيات الليبرالية من النمط الأوروبي. والنظام الدولي يمكن أن تكون له مسحة اشتراكية (وهي في حقيقة الأمر نزعة شعبية بالأساس)، إذا تضمن دوراً كبيراً للدولة في النشاط الاقتصادي على حساب آليات السوق مصحوباً بشعارات واهداف «اجتماعية» وممارسات توزيعية. وتوصف الدولة أيضاً في هذه الحالة بكونها دولة، سواء من خلال التخطيط المركزي أو من خلال دورها الاقتصادي في إنتاج السلع والخدمات، أو التقييد التشريعي والتنظيم المتقدم للسوق. كما يمكن لهذا التدخل أن يتخذ في الاقتصادات التي ليس لها نكهة «اشتراكية» شكل تدخل الإدارة السياسية في عمل آليات السوق والنشاط الاقتصادي في خدمة النخب الحاكمة دائرة «رجال الاعمال» المتداخلة معها. إلا أن الدولية تمتد خارج نطاق الاقتصاد إلى السياسة (والاجتماع)، عندما تعتمد النخب الحاكمة على الدولة وجهازها في إعادة إنتاج سلطتها وحكمها، أي تعتمد إلى تقليص هامش الاستقلالية النسبية لجهاز الدولة، بصفتها إدارة، عن السلطة السياسية. وبكلام آخر، لا يميز النظام الدولي بشكل واضح ومقنون وممأسس بين الوظيفتين الإدارية والسياسية للدولة ومؤسساتها وأجهزتها. وفي النظام الدولي، فإن لجهاز الدولة دوراً كبيراً في إدارة المجتمع وفي إعادة إنتاج السلطة، وكذلك

بعض الأنظمة العربية أنظمة دولية عسكرية أمنية

المتعلقة بلبنان. أي هو شكل من أشكال تدويل أو أقلمة السياسة اللبنانية).

أما وصف الأنظمة بالأمنية، فيحيل إلى التحولات التي طرأت على دور المؤسسة العسكرية نفسها، والتوازن بينها وبين الأجهزة الأمنية، وعلاقتها بالسلطة وبالنخبة الحاكمة أو الحاكم. وما يجدر التنبه إليه هو أن الحكام القادمين من المؤسسة العسكرية، بما فيها من خلال الانقلابات، عملوا بشكل منهجي على إضعاف المؤسسة العسكرية - بما هي مؤسسة - تلافياً لإمكانية تكرار الانقلابات، وتم تحويل جانب أساسي من دورها الداخلي إلى الأجهزة الأمنية التي هي أكثر طواعية في يد الحاكم، إضافة إلى سبب آخر يرتبط بعدم وجود مصلحة لدى الحلفاء الخارجيين لهذه الأنظمة في المحافظة على قوى عسكرية متماسكة ومسلحة وقوية ربما تفكر بمواجهة مع إسرائيل، أو ربما تتحول إلى عامل تعزيز للقرار المستقل للحكومات الوطنية على حساب استتباعها لمصالح القوى النافذة في دول الشمال.

على هذا الأساس فإن استخدام مصطلح الأنظمة الأمنية يكون أكثر دقة في وصف معظم الحالات، خصوصاً عندما تكون هذه الأجهزة الأمنية كبيرة العدد ومسلحة بشكل جيد أو متداخلة مع قوات النخبة داخل الجيش، وتكون هي الذراع الأساسية للنظام في ممارسة السطوة على المجتمع، أكثر مما يناط هذا الدور بالجيش (الأمن ووزارة الداخلية في مصر، والحرس الجمهوري ووزارة الداخلية في تونس، وكتائب القذافي في ليبيا، والحرس الجمهوري وأجهزة المخابرات في سوريا، أو فدائيو صدام والمخابرات في العراق، وأجهزة الأمن في السلطة الوطنية الفلسطينية حيث لا جيش اصلاً... الخ). أما استخدام مصطلح الأنظمة العسكرية، فلرهابات يفيد معنى النظام غير المدني (كما في وضعية مصر مع المجلس العسكري الذي كان رأس السلطة بعد الثورة مباشرة)، أو في حالات أخرى من التداخل بين الجيش والأمن والسلطة ومراكز السلطة الفعلية (كما في حالة الجزائر).

عدم الاعتراف بالمجتمع المدني: النظام الشمولي

النظام أو الدولة الشمولية (التوتاليتارية)، هي إحدى صيغ الدولة اللا - ديمقراطية. ونقول لا ديمقراطية هنا بمعنى نفي الديمقراطية من حيث هي نظام متكامل، خلافاً لتقييد الديمقراطية والحريات الذي يمكن أن نجده في أنماط متعددة من الأنظمة غير الديمقراطية أو التي تكون ديمقراطيتها السياسية مجتزأة ومقيدة، لا بل هناك قيود على الديمقراطية في النظم الديمقراطية العريقة نفسها.

لكن النظام الشمولي هو نفي للنظام الديمقراطي نفسه - من حيث هو نظام - إذ هما نظامان نقيضان، والنظام الشمولي هو نفي ونقض للبعد الليبرالي في النظام الديمقراطي على نحو خاص. وغالباً ما يقوم النظام/الدولة الشمولية على أساس فكرة الحزب الواحد أو الجماعة القائدة التي يعتبر وجودها في السلطة مستمداً من (وتعبيراً عن) شرعية ثورية - إيديولوجية أكثر مشروعية وسموياً من الشرعية الدستورية، كما هو الشأن في الفكرة الليبرالية. وتتميز الأنظمة الشمولية بعدم اعترافها بالمجتمع المدني من الأساس على أساس نظري/إيديولوجي، لا بل إن النقابات والجماعات المهنية والجمعيات والتشكيلات المجتمعية هي كلها امتداد للدولة نفسها أو هي ممنوعة بموجب القانون.

كما تتميز أيضاً بعدم قبولها بهامش من الاستقلالية النسبية للدولة وجهازها عن السلطة السياسية. وبالتالي هي التجلي الأقصى للنظام الدولي. وتتحد الدولة وأجهزتها بالحزب أو الجماعة القائدة بشكل عضوي، كما تتميز بالاستخدام الكثيف للإيديولوجية (السياسية أو الدينية... الخ)، بحيث تتحول عقيدة الحزب إلى عقيدة للدولة والناس في الوقت نفسه. كما تستخدم بشكل كثيف وسائل الإعلام والمؤسسات التربوية المدنية أو الدينية في الترويج الإيديولوجي، وكذلك بناء تشكيلات شعبية موالية للنظام وتابعة للدولة تسمى أيضاً المنظمات

الدول النفطية هي المثال الأكثر جلاء للدول الريعية

الشعبية أو الجماهيرية في تحريك المجاميع وتجنيدهم وتحويلهم إلى قوة مساندة للنظام (الاتحادات النقابية التي يسيطر عليها النظام، اتحادات المرأة والشباب، منظمات الشبيبة أو الطلائع، اللجان الشعبية أو اللجان الثورية...الخ). النظام الشمولي هو نظام يحكم من خلال التسلط والقمع المدعوم بقوة الإيديولوجيا والتنظيمات الجماهيرية ومخاطبة المجاميع الكبيرة بشكل شعبي، واستناداً إلى عمل تنظيمي ممأسس. ومن الأمثلة على الأنظمة الشمولية، نظام البعث في العراق وسوريا، أو النظام المصري في المرحلة الناصرية، أو النظام الليبي في عهد القذافي (ومن الأمثلة عليه أيضاً في المنطقة النظام الإيراني).

البعد الاقتصادي: الدولة الريعية

يدخل مفهوم الدولة الريعية (النظام الريعي) من باب الاقتصاد ولكنه يتجاوزه. والريع في الاقتصاد هو ذاك العائد (الدخل) الذي ينتج من وضعية من يحصل عليه بحكم ملكيته، أو موقعه، أو أفضلية يتمتع بها من دون انخراطه المباشر في عملية الإنتاج. ويعتبر الريع العقاري من الأمثلة التقليدية على هذا النظام، على شكل بدلات إيجار وعائدات تأجير الأراضي الزراعية، والسماح باستثمار النفط والموارد المنجمية، والفوائد المصرفية...الخ. وكذلك يمكن أن يؤدي احتلال شخص أو جهة موقعاً مؤثراً في بلد ما إلى القدرة على الاستفادة من هذا الموقع لتحقيق منافع جديدة كلياً، أو منافع تفوق ما هو مفترض من خلال اجراءات احتكارية أو ملكية حقوق، أو من خلال التحكم بالإجازات أو الإجراءات، أو فرض المشاركة بالأعمال أو الأرباح، سواء اتخذ شكل «رشوة» أو «إتاوة» أو الدخول كشريك مباشر في العمل (ريع الموقع). ومصدر هذا الريع قد يكون خارجياً أو داخلياً على حد سواء (ولن نتوسع في هذا الجانب هنا).

والدولة الريعية هي التي يلعب فيها الريع دوراً حاسماً في اقتصادها ومواردها. وتشكل الدولة

النفطية المثال الأكثر جلاء. وكذلك يشكل القطاعان العقاري والمالي مجالين رئيسين للريع إلى جانب القطاع الاستخراجي.

ومفهوم الدولة الريعية يتجاوز البعد الاقتصادي، ليشمل أبعاداً أخرى من وظائف الدولة ومجالاتها، وأيضاً من العلاقات المجتمعية. ويستخدم تعبير الدولة الريعية، للإشارة إلى نمط العلاقات النفعية - المادية الذي يسود بين الحاكم والراعي. الدولة تجبي الريع، لزيادة ثروة الحكام، ولتكريس السلطة. وتوزع حصة منه على الراعي بحسب درجة القرابة والصلة والولاء مع مركز القرار أو الحاكم، أو بما يخدم تأمين استقرار الحكم وتجديد السلطة من خلال ضمان ولاء المنتفعين من التوزيع.

ويتضمن النظام الريعي بالضرورة وجهاً جبايئاً ووجهاً توزيعياً. والتوزيع يستخدم لإعادة إنتاج علاقات الولاء والتبعية، واستبعاد إمكانية بناء علاقات مواطنة قائمة على الحق والرقابة والمساءلة. إن فكرة الريع/التوزيع هي نقيض لفكرة العمل المنتج/الضريبة من حيث هما شكلان لعلاقة الحاكم بالمحكوم، حيث الضريبة ركن من أركان النظام الديمقراطي والمساءلة في الدولة المدنية الحديثة، أما توزيع حصص من الريع على الراعي فهو عكس ذلك. الضريبة تشكل أساس حق المواطن في ممارسة الرقابة والمساءلة على الحاكم، وتوزيع حصة من الريع يجدد تبعية الراعي للحاكم. ويعتبر توزيع المنافع على نطاق واسع وبشكل ممأسس، مثابة تعميم للسلوك الريعي في المجتمع، ما يعني أن المواطن بإمكانه الحصول على منافع لقاء ولاءه أو انتمائه الضيق، أو انتمائه العام إلى الدولة، من دون أن يبذل جهداً محدداً مقابل ذلك.

لا يعتبر الريع اقتصادياً أو مالياً فحسب، بل هو ريع سياسي أيضاً. وهناك حالات يكون فيها الريع السياسي أكثر أهمية من الريع المالي أو الاقتصادي المباشر. كما هو الحال في لبنان، حيث تتحول أجهزة الدولة نفسها إلى وسيلة ريع سياسي (اي

إعادة إنتاج السلطة بالأشخاص والتيارات نفسها)، ووسيلة ريع اقتصادي أيضاً من خلال التحكم بإجراءات النشاط الاقتصادي، والفساد واستغلال المنصب العام، والرشوة... الخ.

وتشكل الخوة أو الإتاوة أحد أشكال الريع القائم على القوة (القوة المباشرة والقسر، أو لوي الإجراءات وفرض الانصياع لإرادة صاحب السلطة). وتمارس «الإتاوة» في العلاقات والتعاقدات الداخلية للحصول على المنافع، ويمكن أن تفرض في العلاقات التعاقدية مع الخارج أيضاً، سواء أكان هذا الخارج دولاً أو شركات عملاقة عندما تكون الدولة في موقع تفاوضي قوي (على سبيل المثال، تستطيع الدول النفطية أن تفرض - وهي تفرض فعلياً - بعض الشروط التي تلزم الشركات بنسبة معينة من الموظفين من أبناء البلد، أو شروطاً أخرى للاستثمار لاعتبارات ليس لها سند أساسي في العقلانية الاقتصادية، بل هي من باب المنافع الريبية المباشرة).

وبشكل عام، فإن السمة الريبية (الاقتصادية والسياسية) قوية في الدول العربية، وهي تبرز في طبيعة الاقتصاد تارة، وفي أداء جهاز الدولة تارة ثانية، وفي جانب من علاقة الحاكم بالمحكوم تارة ثالثة (التوزيع المبني على إرادة الحاكم خارج منطق الضريبة التي يقابلها الحق).

المنظور السوسولوجي: الأبوية والبطيركية

عندما يدخل البعد السوسولوجي في توصيف النظام أو الدولة، توصف الدولة بأوصاف ترتبط بالمجتمع الذي تعبر عنه. أي أن الصفات هنا تصح على النظام والدولة، وعلى المجتمع أيضاً.

إن أبرز المصطلحات المستخدمة في وصف الدول العربية وأنظمتها، هما مصطلحا البطيركية والأبوية. ويحيل هذان المصطلحان إلى صيغة من العلاقة التقليدية بين الحاكم والمحكوم لا تنطبق عليها مواصفات علاقات المواطنة، بل هي علاقات

رعائية وسلطوية تقليدية، يشكل غط العلاقات داخل القبيلة أو العشيرة أو العائلة نموذجها الاجتماعي - الثقافي. وعلى الرغم من أن المعنى اللغوي واحد، فهناك تمايز في الاستخدام المفهومي لهذين المصطلحين في التحليل السوسولوجي أو السياسي. ونقترح استخدام الأبوية من أجل التركيز على البعد الرعائي والحماي باستيحاء علاقة الأب بأسرته المباشرة (الاسرة النواتية غالباً). في حين نقترح استخدام مصطلح البطيركية من أجل التركيز على البعد السلطوي ذي العلاقة الأكثر بالمجال العام والذي يستوحي علاقة رأس القبيلة أو العشيرة أو العائلة الموسعة بأفرادها وبالقبائل أو التشكيلات الأخرى.

والخطاب السياسي والإعلامي في المجتمعات العربية مشبع بتعبير تشبّه المجتمع بالأسرة، والحاكم بالأب، والمواطنين - الرعايا بالأبناء... الخ. والشحنات الاجتماعية والثقافية التقليدية تكون هي السائدة في رسم صورة العلاقة بين الحاكم والمحكوم. ويستخدم الدين أيضاً في تأويله الاجتماعي التقليدي وفي بعده الأخلاقي، بصفته مكوناً ثقافياً هادفاً إلى تدعيم العلاقات الأبوية على مختلف المستويات.

ويتميز هذه النسق من العلاقات في التأكيد على احترام سلطة الذكر الأكبر سناً والأكثر نفوذاً، في المجالين الخاص والعام. ويقدم هذا الخطاب النظام السياسي باعتباره امتداداً طبيعياً لنظام العائلة أو العشيرة أو القبلية. وهو يبنى جانباً من مشروعيته وقاعدته على هذا الأساس، حيث احترام الحاكم والطاعة يعتبران من القيم الاجتماعية والثقافية الراسخة على المستويات كلها. وتغذي النزعة الذكورية وهم التماثل بين الحاكم ورب الأسرة الرجل أو زعيم العائلة، بما يجعل من هذا الأخير حاكماً صغيراً في مجاله من حيث سلطته (أي يتحول من أب إلى حاكم في أسرته)، في حين يستمد الحاكم من هذا «النظام الطبيعي» بعض عناصر مشروعيته من التشبّه برب الأسرة أو زعيم العائلة، بما يجعل منه أباً لا حاكماً.

تفاوتت أهميته بتفاوت درجة قوة التشكيلات الاجتماعية التقليدية والثقافة التقليدية في المجتمع، ومستوى التحول الحدائي الذي بلغه المجتمع خلال تاريخه الحديث، وشكل تفاعله مع العالم ومع العولمة.

... والقبلية والعشائرية والعائلية

تحيل صفات القبيلة والعشائرية والعائلية إلى نمط النظام الذي يستند في تشكيله أو نفوذه إلى هذه التشكيلات الاجتماعية التقليدية التي كانت مصدر السلطة والمشروعية قبل تشكل الدولة الوطنية اعتباراً من الربع الثاني من القرن العشرين. ومن حيث التصور النظري البسيط، فإن بناء الدولة الوطنية يفترض تشكل رابطة وطنية قوية تتفوق في أهميتها على الرابطة القبلية أو العشائرية أو العائلية، وينتج منها تراجع في الأدوار السياسية لهذه التشكيلات مع بقائها كتشكيلات اجتماعية تستمر وتتطور بمقدار الحاجة إليها من دون افتعال، ولكن من دون أدوار سياسية مباشرة (هذا وفق مفهوم الدولة الحديثة). ولكن ذلك لم يحصل في البلدان العربية (وفي العالم الثالث عموماً) حيث للتشكيلات الاجتماعية التقليدية (ما قبل الرأسمالية) دور كبير في بناء مؤسسات الدولة الوطنية نفسها، وفي ضمان استمرار النظام. والأمثلة الأكثر جلاء للدول القبلية هي دول مجلس التعاون الخليجي حيث السلطات الحاكمة هي عائلات مالكة على أساس قبلي، وكذلك اليمن الذي تشكل القبيلة فيه أحد مرتكزات بناء الدولة والجيش والسلطة، وكذلك التشكيل الاجتماعي السائد في المجتمع أيضاً. إضافة إلى وجود عناصر قبلية أو عائلية في معظم الدول العربية.

وفي هذا السياق أيضاً، لا نعتقد أن هناك حاجة للإشارة إلى أن العائلية هنا لا تمت بصلة إلى تحول بعض الأنظمة عن أشكالها الأصلية (الجمهورية) عند نشوئها إلى «حكم عائلة»، أي استحواذ شخص الحاكم وعائلته على مراكز القرار وتوارثها أو

إن الأب في أسرته لديه المشروعية المستمدة من الرابط العائلي وصلة الدم، وهو بحاجة إلى السلطة التي يستمدتها في هذه الحالة من النظام البطريكي العام. في حين أن الحاكم الذي لديه السلطة يحتاج إلى مشروعية إضافية نابغة من قبول المواطنين - الرعايا بسلطته، فيستمدتها في هذه الحالة من مجال الأسرة الخاص أي من نموذج علاقة الأب بأبنائه. ومن نتائج هذا التبادل في مصادر المشروعية بين العام والخاص، التباس المجالين وتعطيل الآليات الخاصة للتحول السياسي أو المجتمعي الارتقائي نحو الديمقراطية في المجال السياسي، أو نحو نموذج الأسرة المفتوحة على الحوار بين أعضائها بدلاً من نموذج الأسرة السلطوية. إن العلاقات البطريكية تعطل تطور الدولة وتطور الأسرة في آن.

ويفسر هذا التشارك بين النظام السياسي والمجتمع في الصفة البطريكية أو الأبوية، أحد مصادر استمرار التمييز ضد النساء والشباب (والمرهقين والأطفال) وهو من خصائص الثقافة الذكورية اللصيقة بالبطريكية. وفي المجتمعات التقليدية على نحو خاص، فإن الثقافة البطريكية تساهم إسهاماً مباشراً في تكوين مشروعية السلطة السياسية وتشكلها من خلال آليات انتخابية حديثة شكلاً، ولكن يمكن التحكم بنتائجها من خلال التحكم البطريكي بأصوات اعضاء العائلة من قبل زعيمها. وهذا يفسر المقاومة العنيدة لإطلاق طاقات المرأة والشباب ومشاركتهم الفعلية والفعالة في تشكيل مؤسسات الحكم. كما تشكل هذه الثقافة البطريكية أساساً اجتماعياً وثقافياً للثورة السياسية المضادة (هما في ذلك في حالة الحراك الثوري العربي الراهن)، إذ غالباً ما تشكل عناصر هذه الثقافة وسيلة لتغليب خيارات سياسية غير ديمقراطية من بوابة إثارة رفض كل إصلاح عميق يتعلق بحقوق المرأة في المجال الخاص، والنفوذ من ذلك إلى تعطيل التحول الديمقراطي مجمله.

وبشكل عام، فإن المجتمعات العربية والأنظمة السياسية في الدول العربية، لها طابع بطريكي قوي،

تشكل الصفة

البطريكية أو الأبوية
للأنظمة السياسية
والمجتمعات العربية
أحد مصادر استمرار
التمييز ضد النساء
والشباب

السعي إلى ذلك، مثل حكم أسرة بن علي وزوجته في تونس، أو أسرة مبارك في مصر، أو القذافي وأولاده في ليبيا، أو آل الأسد في سوريا... وهذه ظاهرة مختلفة عن العائلية والقبلية بما هي نسق علاقات اجتماعية ممتد إلى السياسية وبناء الدولة، ومختلف عن النظم الملكية التي هي عائلية وراثية بالتعريف.

... والطائفية

أما في موضوع الطائفية، فنحن إزاء تشكيل اجتماعي ذي طابع ديني أيضاً (الطائفة بما هي مذهب أو تشكيل ضمن الديانة العامة المسيحية أو الاسلامية في منطقتنا). ويمكن أن يتخذ النظام الطائفي طابعاً مباشراً مهيكلًا في مؤسسات النظام نفسه بشكل صريح، استناداً إلى السياق التاريخي - الاجتماعي للبلد المعين، كما في حالة لبنان حيث الطوائف، بما هي تشكيلات اجتماعية فاعلة - بما في ذلك في الشأن العام السياسي - سابقة على تشكل الدولة اللبنانية عام 1920 (تحت الانتداب)، وهو ما يعرف في لبنان باسم الطائفية السياسية.

كما يمكن أن يتخذ شكلاً صريحاً وإن كان غير معلن عنه، بصفته نظاماً طائفيًا بقدر ما هو تقاسم سياسي، كما هو الحال في العراق بعد 2003، حيث النظام يتخذ طابع كوندرالية سياسية - طائفية - إتنية (نميزه عن لبنان حيث الطائفية تسبق السياسية في تحديد طبيعة النظام وسياق تشكله). أو يكون هناك مضامين طائفية قوية في النظام وبناء الدولة من خلال الاعتماد على طائفة معينة بصفتها قوة اجتماعية وشعبية موالية، وغالباً ما ينتمي إليها شخص الحاكم، كما هي الحال بالنسبة إلى سوريا حيث يوصف الحكم بأنه حكم حزبي (بعثي) وعائلي (آل الأسد) وطائفي (الطائفة العلوية التي ينظر إليها باعتبارها سنداً وداعماً أساسياً للنظام على أساس طائفي). وأيضاً تكون هناك سمات طائفية مضمرة وكامنة، تبرز على السطح في لحظات التأزم (المظهر السني - الشيعي للأزمة في البحرين، وفي دول الخليج الأخرى وإن

كان أقل حدة مما هو في البحرين).

وما تجدر الإشارة إليه هنا، هو أن هذه الصفات (القبلية/العشائرية/العائلية، والطائفية..) قد تتداخل وتتراكب أحياناً. إذ غالباً ما يجتمع الطابع الطائفي مع انتماء عائلي أو قبلي، فتكون الصفة مزدوجة. وفي الحالة اللبنانية، فإن النظام الطائفي هو في جوهره نظام عائلات سياسية تتوارث السلطة منذ القرن التاسع عشر، ولهذه العائلات انتماء طائفي لصيق بها، ما يجعل النظام السياسي اللبناني والدولة اللبنانية، نظاماً سياسياً عائلياً - طائفيًا في الوقت نفسه. كما أن الأمر ذاته ينطبق على دول الخليج حيث يتراكب الانتماء الطائفي مع الانتماء الأسري/القبلي.

الفردانية الشخصية مقابل المؤسسية

مصطلحا النظم الفردانية (أو الفردية) والشخصانية (أو المشخصنة) تحيل إلى نمط الحكم وإدارة الدولة الذي يتحكم فيه الفرد أو الأفراد بالقرار لا المؤسسات. بالطبع المسألة نسبية هنا، بمعنى أنه لا يوجد نظام سياسي أو إدارة فردية ومشخصنة بالكامل من دون مؤسسات، ولا نظم ممأسسة إلى درجة ينتفي معها كل أثر لدور الأفراد خارج الأطر والإجراءات المؤسسية.

يتعلق الأمر إذن بضعف المؤسسات على المستويين السياسي والإداري، وتبعات ذلك. فعلى المستوى السياسي يعني ضعف المؤسسات (أو إضعافها على الأصح) الاقتراب أكثر فأكثر من الحكم الفردي وما يعنيه ذلك من اعتباطية، وتداخل السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية، وتعطيل الرقابة الفعلية على عمل الحكومة، وتجاهل القوانين أو الالتفاف عليها أو تعديلها وتغييرها بحسب مصلحة الحاكم. والصيغة الفردية القسوى هي صيغة ديكتاتورية الشخص (شخص الحاكم) التي ترتقي إلى حد التقديس والتأليه (نموذج القذافي، صدام حسين، حافظ الأسد، جمال عبدالناصر، ياسر عرفات... الخ).

يتخذ النظام الطائفي طابعاً مباشراً مهيكلًا في مؤسسات النظام نفسه بشكل صريح

وما تجدر الإشارة إليه، هو أن الديكتاتوريات التي حكمت عبر التاريخ، غالباً ما كان مكافحة فساد الأنظمة السابقة لها أحد أهم شعاراتها وبرامجها. وشعار مكافحة الفساد أو القضاء عليه هو شعار شعبي وشعبي في الوقت نفسه، يمكن أن يكون أحد مداخل التحول الديمقراطي، كما يمكن أن يكون مطية لإنتاج الديكتاتورية أو إعادة إنتاجها. وغالباً ما تجري المبالغة في تحميل الفساد ومكافحته أدواراً تفوق الواقع. فالفساد هو ظاهرة وهو نتيجة لواقع الأنظمة العربية التسلطية وليس سبباً لذلك. وعلى هذا الأساس لا يعتبر الفساد عنصراً مفسراً للوضع الذي ساد خلال العقود الأخيرة في البلدان العربية وازدهار أشكال التسلط وغياب الديمقراطية والفسل التنموي الاقتصادي والاجتماعي. كما أن القضاء على الفساد، بمقدار ما هو مطلب محق وشعبي، إلا أن لا يحمل مضامين قوية في ما يتعلق بالبدائل خارج احياءاته الاخلاقية، ومسألة الالتزام بالقانون من حيث هو عمل إجرائي بالدرجة الأولى.

ويبدو أحياناً كثيرة أن ظاهرة الفساد مرتبطة بشكل شبه حصري بالدولة الريعية والاستبدادية، أو بالدولة بما هي قطاع عام. إلا أن هذا غير صحيح. فالفساد موجود في الدول الديمقراطية أيضاً، إلا أنه أكثر فجاجة في الدول غير الديمقراطية لعدم وجود ضوابط وقيود على الحكام؛ وفي الدول الريعية لوجود موارد يمكن الاستحواذ عليها من خارج آليات الإنتاج نفسه. وبهذا المعنى، فإن الفساد تحول إلى ظاهرة عضوية في النظام النيوليبرالي المعولم مع تضخم الاقتصاد المالي وانفصاله عن الاقتصاد الحقيقي!

كما أن الشركات العالمية العملاقة هي احد مصادر الفساد العالمي الأكثر أهمية وتأثيراً بحكم الحجم الهائل للثروات التي تتحكم بها. وفي حقيقة الأمر يصعب تصور إمكانية وجود فساد فعلي في العالم الثالث (المقصود هنا

وعندما يتعلق الأمر بالإدارة، أي بجهاز الدولة، فإن ضعف المؤسسات هنا يعني ضمور تطبيق القانون لصالح الاستنسابية، والمحاباة، والفساد. وهو ما يؤدي أيضاً إلى تعطيل فعالية الإدارة، وإلى استنساخ نماذج التسلط والزيبائية على المستويات المتوسطة والقاعدية في عمل الإدارة وفي التعاطي المباشر مع المواطنين، بحيث لا تعود هناك قاعدة معروفة في الإجراءات، ولا قدرة على معرفة الوقت الذي يستغرقه إنجاز التعاملات، ولا نتائجها، إذ يتوقف ذلك إلى حد كبير على العلاقات والتبادلات بين الأفراد. والفرديانية والشخصانية هما من سمات التخلف السياسي والإداري، شائعة بأشكال مختلفة في الدول العربية، سواء أكانت شديدة المركزية، أو كانت الحكومة والسلطة المركزية ضعيفة ومجزأة.

الفساد والزيبائية وأخواتهما

مصطلح الفساد (وارتباطاً به مصطلح الدولة الفاسدة) هو من المصطلحات الأكثر استخداماً في وصف أنظمة الحكم والدولة. وهو في الأساس وصف للحكام أنفسهم. وينسحب الوصف على النظام والدولة بحكم انتشار ممارسة الفساد في النظام ومؤسساته. ويقصد بالفساد عادة تحقيق منفعة غير مستحقة بشكل غير مشروع ومن خلال الالتفاف على الإجراءات والقوانين أو مخالفتها. ومن تجلياته الأكثر شيوعاً الرشوة والحصول على منافع مادية واقتصادية من خلال استغلال المنصب العام، وعقد الصفقات خلافاً للقانون أو تحايلاً عليه، بغرض الحصول على منافع وحقوق... الخ.

ويشكل الفساد (بكل تجلياته) الوجه البشع للسلطة والإدارة الذي يتعامل معه المواطن بشكل يومي ويكون منظورا وواضحا بالنسبة إليه. ولذلك فإن المطالبة بالقضاء على الفساد كان على الدوام أحد أكثر المطالب شعبية وتكراراً، بما في ذلك أثناء الحراك الأخير في البلدان العربية، نظراً للطابع البسيط والمباشر لمفهوم الفساد عند عموم الناس.

الفساد تحول إلى ظاهرة عضوية في النظام النيوليبرالي المعولم مع تضخم الاقتصاد المالي وانفصاله عن الاقتصاد الحقيقي

1 انظر نصنا «العولمة والأبعاد الاقتصادية - الاجتماعية في الحراك المجتمعي العربي». ورقة قدمت إلى مؤتمر نظمتها الاسكوا، بيروت 25 - 26 آب، 2011.

فساد على مستوى سياسي واقتصادي عال ومبالغ كبيرة) دون الشركات والمؤسسات العالمية التي غالباً ما تكون إداراتها شريكاً كاملاً في النشاط الاقتصادي وفي الصفقات السياسية الاقتصادية في هذه البلدان.

اما الانتشار الواسع للرشوة في البلد المعني وعلى مختلف مستويات الإدارة، فهو تعميم للفساد، ويمكن اعتباره أحد أشكال إعادة التوزيع بين الفئات الاجتماعية لصالح الموظفين والوسطاء. وعندما تنتشر هذه الممارسة على نطاق واسع، يجب الظن بأن ذلك يجري بعلم وقبول قادة النظام، لا بل قد يكون أحد الأشكال الواقعية لشبكات الأمان للموظفين خصوصاً، لتعويض الرواتب المتدنية، وزيادة مستوى الدخل والرفاه بما يعوض جزئياً الجمود في الحراك الاجتماعي الصاعد لدى بعض الفئات.

اما من منظور شكل الإدارة وطرق عملها، فتشكل الزبائنية أحد أشكال وتجليات فساد الدولة وخروجها على إجراءاتها وأنظمتها. والزبائنية هي المحاباة وتعيين الأقارب والموالين في المناصب العامة أو الخاصة، وتفضيلهم على غيرهم من منافسيهم في التعاقدات المختلفة من غير حق، واستخدام الصلات والعلاقات الخاصة والشخصية بدلاً من احترام الأنظمة والقوانين وانتشار الواسطة وما إلى ذلك من ممارسات. والزبائنية هي إحدى وسائل تعميم الفساد وتوزيع الريع الناجم عنه من أجل تقوية الريع السياسي وتجديد الولاء (توظيف المحاسين في أجهزة الدولة)، وهي إحدى وسائل توزيع الريع الاقتصادي أو المالي أو السياسي. كما يمكن استخدامها لتكون شكلاً من أشكال الثورة المضادة، أو آلية تشكيل القوى المضادة للتغيير والثورة. وهي تشكل تجسيدا متطرفا للممارسات النفعية ولفلسفة الفصل بين السياسة الاخلاق.

وبشكل عام، فإن مفهوم الفساد هو أضيق من أن يعبر عن نظام تبادل المنافع و«الإتاوات» عندما يتجاوز مستوى معيناً من الانتشار، ويصبح ممارسة

شبه معممة. حينها، لا بد من مقارنة أخرى لهذا الموضوع.

الحاجة إلى مفهوم جديد

كل المصطلحات والمفاهيم والتعابير التي عرضت سابقاً متداولة في وصف الأنظمة والدول العربية، وهي كلها- في اعتقادنا - تعبر عن خصائص أو صفات حقيقية. كما أن أحدها لا ينفي الآخر، لأن أكثر من صفة من هذه الصفات يمكن أن توجد معاً في النظام الواحد. وبعضها قد يكون أكثر تحديداً أو عمومية من الآخر، كما أن مفهوماً أو مصطلحاً ما قد يشمل مفاهيم فرعية أخرى.

ولكن النقطة التي نبحث فيها الآن هي أن الحاجة لا تزال قائمة للبحث عن مفهوم أكثر عمومية، ويعبر عن خاصية مشتركة بين معظم الدول العربية رغم اختلاف أنظمتها. مفهوم ينفذ إلى ما هو أساسي ومشارك بين مجموع الأنظمة العربية ويجعلها أقرب إلى فرضية «نظام واحد» (تجريبياً). مفهوم مركب يستوعب في الوقت نفسه مجموعة المفاهيم والمصطلحات الفرعية التي عددناها سابقاً أو معظمها. وبشكل تبسيطي، إذا كان النظام السياسي في بلد ما ديكتاتورياً، وفردياً، وأمنياً، وبطريكية، والإدارة فيه فاسدة... الخ، فهل هناك امكانية لاستخدام مفهوم أكثر عمومية وجوهرية، يعبر عن الخصائص الأساسية لهذا النظام بحيث تبدو معه الأوصاف الأخرى إما تجليات أو أشكالاً محددة لهذه الخاصية الأساسية، أو من نتائجها وآثارها؟ وهل بالإمكان إيجاد هذا المفهوم الذي يمكّن من اكتشاف المشترك بين نظام عربي دولتي ديكتاتوري وآخر ديمقراطي نيوليبرالي معوّم، إذا كان هذا المشترك موجوداً؟

بناء عليه، فإن المفهوم الذي نبحث عنه ينتمي إلى حيز من التحليل أكثر تجريبياً بالضرورة. وبحسب اعتقادنا، فإن مثل هذا المفهوم ممكن وموجود، واستخدامه في تحليل الحراك المجتمعي الأخير في البلدان العربية من شأنه أن يضيف بعداً مفيداً إلى

الحاجة لا تزال قائمة للبحث عن مفهوم أكثر عمومية، ويعبر عن خاصية مشتركة بين معظم الدول العربية رغم اختلاف أنظمتها

من النظم الاستبدادية - السلطانية التي عرفها الشرق) وهو حالة خاصة من النظام الباتريمونيالي (الإرثي).

وتتمثل إحدى أهم سمات هذا النوع من النظم/ الدول (الإرثية والسلطانية) في التباس (تضييع) الحدود بين المجالين العام والخاص. فالحاكم يتعامل مع الدولة وجهازها كأنها جهاز تابع له يمكن أن يتصرف بها كأنها ملك شخصي له.

أما مصطلح النيوباتريمونيالية³ وترجمته العربية المقترحة الإرثية المحدثة، فهو استخدام للمصطلح اليبيري مع تكيف مضمينه. ففي النظام النيوباتريمونيالي ليست التقاليد هي مصدر الشرعية ولا يرث الحاكم الحكم بالضرورة. كما أن الدولة وجهازها يعملان في إطار قانوني شكلي على الأقل. وقد استخدم هذا المفهوم في تحليل النظم السياسية في أفريقيا وآسيا وأميركا اللاتينية، إلا أن استخدامه في تحليل النظم السياسية والدولة في البلدان العربية بقي محدوداً ومحصوراً في الأوساط الأكاديمية، ولم يشق طريقه فعلياً إلى الاستخدام الواسع في الأدبيات السياسية، لا من قبل التيارات السياسية ولا الصحافة ولا نشطاء المجتمع المدني. وقد بقيت قائمة المصطلحات التي عدناها في الفقرات السابقة هي الأكثر استخداماً، على الرغم من أن دلالتها جزئية في اعتقادنا. ونرى أن استخدام هذا المفهوم (النيو - باتريمونيالية، الإرثية المحدثة، الغنائمية) ومشتقاته من شأنه أن يشكل إضافة إلى التحليل السياسي وتحليل طبيعة الدولة ووظائفها ومنطق عملها في البلدان العربية، بما في ذلك تقديم إضاءات جديدة في فهم الحراك العربي الراهن واستشراف مآلاته.

من جهتنا، نقترح ترجمة النظام/الدولة النيوباتريمونيالية بمصطلح النظام/الدولة الغنائمية. والأولوية بالنسبة إلينا هي تعريف المفهوم، أي أن نعبر عن المفهوم بمصطلح عربي قادر على أن يحمل

التحليل، يتجاوز التعامل مع الحدتي، ومع السياسي بالمعنى الضيق والمباشر في فهم ما جرى، ويساعد على استشراف تحديات التحول ومآلاته المحتملة والمرجوة.

ونقترح في هذا الصدد استخدام مفهوم ومصطلح الدولة الغنائمية، وأن يكون استخدامه بمعنى الدولة النيو- باتريمونيالية استناداً إلى تحديد ماكس ويبير Max Weber لمفهوم الدولة الباتريمونيالية (Patrimonial, neo-patrimonial state).

أصل المفهوم

يعود إلى عالم الاجتماع ماكس ويبير التمييز بين فئتين من نظم الحكم. وهو في الأساس تمييز بين نظام الحكم الرأسمالي الحديث الذي يقوم على «العقلانية»² الاقتصادية الرأسمالية، والذي يكتسب مشروعيته من الاقتراع العام ويدار من قبل جهاز دولة (بيروقراطية) محايد ومستقل نسبياً عن الحاكم على أساس قواعد وأنظمة مكتوبة وتطبق على الجميع. وبين نظام تقليدي - بمعنى غير النظام الرأسمالي «الغربي»- والذي تستند المشروعية فيه إلى التقاليد، وحيث تؤول السلطة فيه إلى الحاكم بالوراثة، ويديره جهاز دولة ولاؤه للحاكم ويتم اختياره على أساس العلاقات الشخصية، ولا يعمل وفق أنظمة وإجراءات عامة مكتوبة.

ويسمي ويبير هذا النظام بالباتريمونيالي، ويترجم عادة إلى العربية بالنظام الإرثي أو الوراثة. وفي الحالات القصوى من النظام الباتريمونيالي، وعندما تبلغ فردية النظام حدوداً متقدمة جداً مقترنة بمستوى متطرف من استخدام القوة والتسلط على المواطنين تتفوق على قوة التقاليد في تأسيس واستمرار شرعية الحكم، نكون إزاء ما يسميه ويبير النظام السلطاني sultanic regime (في استعارة

2 تمتنع هنا عن الدخول في مناقشة مدى دقة أو صحة مقولة «العقلانية الاقتصادية الرأسمالية» التي تعتبر أساس الرأسمالية الحديثة. ولكن من دواعي الموضوعية الإقرار بقدر من العقلانية النسبية إلى تميز الرأسمالية عن الأنظمة السابقة عليها.

3 يعود استخدام مفهوم النيوباتريمونيالية إلى علم الاجتماع Shmuel Eisenstadt في كتابه Traditional Patrimonialism and Modern Neopatrimonialism عام 1973.

تتمثل أهم سمات هذا النوع من النظم الإرثية في التباس (تضييع) الحدود بين المجالين العام والخاص

المضمون الذي نقصد تحميلة إياه أكثر من التركيز على ترجمة المصطلح اللفظ. ونعتقد أن مصطلح الدولة الغنائمية يستوفي هذه الشروط لكونه مصطلحاً موحياً، ويمكن ربطه بصور من ممارسة الحكم في التاريخ العربي الوسيط والحديث والمعاصر؛ كما أنه ينسجم مع الأصل الويبيري. ويجمع مفهوم الدولة الغنائمية في حقيقة الأمر بين الباتريمونالية (الإرثية) والخصوصية السلطانية. ونقصد بذلك أنه كما اعتبر ويبير السلطانية حالة خاصة من الباتريمونالية تتميز أكثر بميلها إلى العنف والتسلط وإضعاف اثر التقليد، كذلك نعتبر أن مصطلح الدولة الغنائمية يمثل حالة خاصة من الدولة الإرثية المحدثة (النيوباتريمونالية) هي شبه معمرة في المنطقة العربية، وتتميز بحالة متقدمة من الاستحواذ على الدولة والحيز العام وغياب الديمقراطية، وبذلك يصح استخدام المصطلح بصفته التجلي الأكثر تعبيراً عن الممارسة الإرثية المحدثة في البلدان العربية، وهو بالتالي أكثر صدقاً في التعبير عن واقع الأنظمة فيها.

الإرثية المحدثة

بحسب الكتاب المعاصرين الذين استخدموا هذا المفهوم، «...إن مفهوم الدولة الإرثية المحدثة الذي يقوم على التباس الحدود بين المجالين العام الخاص، يبدو .. أكثر صلاحية من مفهوم الدولة الربعية (في فهم الدولة والأنظمة في البلدان الأفريقية)»⁴، بحسب جان فرانسوا ميدارد Jean Francois Medard الذي يدعو إلى ملاحظة ثلاثة أوجه مترابطة في الإرثية المحدثة وهي مفهومها، وممارستها، وصيغها المختلفة الممكنة.

من جهته يعتبر الباحث اللبناني البير داغر⁵ «أن أفضلية مفهوم الإرثية المحدثة تكمن في الطابع

العام للمفهوم، أو في تعدد المعاني التي يمكن لهذا المصطلح أن يحملها، أي قدرته على أن يكون صالحاً للاستخدام في وصف نماذج متعددة من الدول الإرثية المحدثة، حيث يمثل كل نموذج تركيباً محدداً للهيكل والممارسات الإرثية المحدثة.» ويفصل داغر في وصف الحالة اللبنانية باستخدام هذا المفهوم حيث يرى أن السمة المهيمنة في الصيغة اللبنانية من الإرثية المحدثة هي الطابع الزعامي - الزبائني للسياسة (زبائنية برلمانية). وبناء عليه فهو يفسر الممارسات الطائفية والمشكلات الإدارية من منظور هذا المفهوم.

وتذهب أليس سيندزينغري Alice Sindzingre في الاتجاه نفسه عند تحليلها الدولة والنظام في البلدان الأفريقية⁶: «.. الإرثية المحدثة تشير إلى التباس الحدود بين المجالين العام والخاص الذي يلاحظ في أنظمة الدول الأفريقية الحديثة والتي لم تعد تقليدية. وفي هذه الأنظمة تجري خصخصة الموارد العامة، بمعنى إدارتها وكأنها ملك خاص. مفهوم الإرثية المحدثة يجمع بين عدد من السمات المستخدمة في وصف الأنظمة ويختلف عنها في الوقت نفسه، مثل الزبائنية، والمحاباة (محاباة الاقارب nepotism)، وشخصنة السلطة، حيث ينظر إليها بصفتها نتيجة لالتباس الحدود بين الخاص والعام وتعبيراً عنه. كما أن مفهوم الإرثية المحدثة أوسع من مفهوم الفساد، وله مضمون سياسي أكثر قوة. إنه يحيل إلى نمط لبناء واشتغال الدولة والحكومات، ونظرتها إلى التنمية الاقتصادية تقوم على التراكم الخاص للريوع العامة. والدولة الإرثية المحدثة هي غير الرأسمالية الفاسدة (crony capitalism)، وهو مفهوم استخدم لوصف ظاهرة التداخل (والتوحد) بين الاقتصاد والسياسة وشبكات المصالح الموحدة التي تكونت بين كبار الرسميين ورجال الاعمال، الذين يتناوبون

Alice Sindzingre, "Developmentsl state, patrimo- 6 nial state and economic development: are Sub-Saharan Africa -and East Asia comparable?". CNRS, .Paris - June 2003

Jean Francois Medard, "Etat neo-patrimonial et 4 Etat developpeur: le cas des pays africains". Bey- .routh, 15 - 16 - Fevrier 2002, working paper
Albert Dagher, "L'administration Libanaise après 5 -.1990". Beirut 15 - 16 Fevrier 2002

مصطلح الدولة الغنائمية مصطلحاً موحياً، ويمكن ربطه بصور من ممارسة الحكم في التاريخ العربي الوسيط والحديث والمعاصر

على التدخل والتحكم بالقطاعين العام الخاص، (كما في حالة دول شرق آسيا).
 في الإرثية المحدثه، فإن التقاليد والوراثة ليست بالضرورة مصدر الشرعية ولا هي الطريقة التي يتشكل بها الحكم دائماً. فالدولة تتكون وفق الشكل الحديث، ولديها مؤسسات ودستور وقوانين وإجراءات وقواعد، وتتشكل على أساس ذلك أجهزة الدولة البيروقراطية وكذلك اختيار الموظفين. كما أنه يمكن أن تجري انتخابات عامة يتم من خلالها انتخاب المسؤولين والحكام واكتسابهم الشرعية من خلال الانتخابات. ولكن ذلك يكون شكل الدولة والمؤسسات والعلاقات فقط، فيما الأمور أكثر تعقيداً في المضمون والواقع والممارسة.

إن «الظواهر المرتبطة بالإرثية المحدثه (neo-patrimonialism) هي جديدة (neo)، أي أنها لا تتبع من القواعد التقليدية بل من التلاعب بهذه الأخيرة. إنها نتيجة التحول الذي أدخل على المؤسسات من خلال التلاعب بشكلها ومضمونها، بحيث يجري ايكال مضامين جديدة للمؤسسات التقليدية بشكلها القديم، بما فيها المعتقدات الدينية. كما بإمكانها أن تجعل المعاني والشرعيات القديمة تتخذ أشكالاً حديثة، وأحد الأمثلة على ذلك هو الانتخابات الديمقراطية» (ليس سنديزغري).⁷
 وبحسب ميدار (وغيره)، «ينتج عن تضييع الحدود بين المجالين العام والخاص ثلاث سمات رئيسية يمكن اختصارها على النحو الآتي:

- شخصنة السلطة،
- إمكانية تحويل الموارد السياسية إلى موارد اقتصادية والسلطة إلى ثروة وبالعكس (interchangeability)،
- التباس الحدود بين السياسي والإداري في عمل الدولة وأجهزتها.

كما أنها تتميز بوجود تميز ضعيف بين القطاعات السياسية / الإدارية / والاقتصادية / والأسرية والدينية⁸. (باختصار عن ميدار).

وفي الاتجاه نفسه، فإن أحمد بيضون يستند أيضاً إلى رأي Von Soest، يصف الملمح الأساسي الأول

7 المصدر السابق نفسه.

8 ميدار، مصدر مذكور سابقاً.

الانتخابات تتحول إلى شكل فارغ بحيث يمكن التحكم بنتائجها من قبل الحاكم، أو يمكن تقييدها أو الاستغناء عنها

إن العناصر الرئيسية التي يتشكل منها مفهوم الإرثية (الويبري) تبقى موجودة في الإرثية المحدثه، وإن بأشكال جديدة. ونقصد بشكل خاص: التضييع المقصود للحدود بين المجالين العام والخاص، وقيام الحكام بإدارة الدولة ومواردها كما لو كانت ملكاً خاصاً. وكذلك الأمر بالنسبة لإزالة الحدود بين البعد الإداري المحايد والبعد السياسي في عمل جهاز الدولة، وبالتالي التصاق جهاز الدولة بالنخبة السياسية الحاكمة. أما بالنسبة لمصدر الشرعية، فإن الانتخابات تتحول إلى شكل فارغ بحيث يمكن التحكم بنتائجها من قبل الحاكم، أو يمكن تقييدها أو الاستغناء عنها، بالتالي لا يمكن وصف النظم الإرثية المحدثه بأنها أنظمة مدنية ديمقراطية حقاً، بما تعنيه من ديمقراطية سياسية أساسها الاعتراف بالمواطنة والقدرة على تغيير السلطة من خلال صناديق الاقتراع والانتقال السلمي للسلطة، أو بما تعنيه من علاقات وثقافة في المجتمع وفي إدارته تقوم على مبادئ المواطنة والحق وسيادة القانون والاستقلالية النسبية لجهاز الدولة عن السياسة وحياديته.

ولكن من الخطأ الاعتقاد أن الأنظمة الإرثية المحدثه هي استمرار بسيط لنظام سابق على الدولة الرأسمالية الحديثة (بالمعنى الزمني والشكلي).

للإرثية المحدثة في البلدان العربية "بالالتباس الجسيم للحدود بين الخاص والعام. والخاص هنا يخص أهل السلطة التي تنزع (وهذا هو الملمح الثاني) إلى التركيز الشديد بحيث تصبح مجسدة في شخص واحد هو رأسها. وهذا الشخص يغدو موضع تبجيل وتعظيم مفرطين يحلان التعلق به محل التعلق بهيكل الدولة الدستوري والمؤسسي ويحدثان نوعاً من التماثل الضمني بين إرادته والقانون. بطبيعة الحال لا يمارس هذا "الرئيس" السلطة بمفرده. فإن ما يقع تحته من أجهزة وشبكات يكون على الأغلب، مفرط الضخامة تتحكم أذرعته بتضاعيف المجتمع أشد التحكم، وتنحو إلى سلبه فرص التوفر على تشكيلات مستقلة عن سلطة الدولة المختصرة في سلطة الفرد وفاعلة في توجيه هذه الأخيرة نحو ما يوافق مطالبها، وفي الخوض في تفاعل سياسي يتحصل منه ما يصح اعتباره غرادة عامة بالنتيجة"⁹.

وهناك من ناحية أخرى النظم السلطانية المحدثة (ونموذجها بحسب بيضون نظاما القذافي وصدام حسين)، حيث ملامح الإرثية المحدثة حادة إلى درجة إفراغ الحياة المدنية الحرة من كل معانيها وممارسة أشكال قصوى من العنف والفردانية والتسلط والتحكم المطلق بجهاز الدولة في نظام مركزي قوي. أي هي نظم إرثية محدثة مع نكهة إرثية عند ويبير.

وهناك ثالثاً النظم الأقرب إلى النموذج الإرثي المحدث بملامحه المشار إليها (وهي مشتركة عند الفئات الثلاث)، ولكنه في هذه الفئة ليس نظاماً وراثياً (بمعنى مملكة أو إمارة) ولكنه نظام «جمهوري» شكلاً، وإن تحول إلى ممارسة توريث السلطة على أساس القوة بدلاً من التقليد (في نص أحمد بيضون «الجمالك¹⁰ والممالك»). كما أنه لم يبلغ في درجة سطوته على المجتمع حد التعطيل الكامل للحياة المدنية المستقلة وحرية الإعلام أو إلغاء وجود معارضة بشكل شبه كامل. وفي نص بيضون فإن نظامي مبارك وبشار الأسد هما من هذه الفئة، ونحن نعتبر أن نظام بشار الأسد ربما يكون أقرب إلى نظامي القذافي وصدام حسين.

ويركز بيضون في النص على وصف تجليات شخصنة السلطة في البلدان العربية، وكذلك نمط تعاطي الحاكم مع جهاز الدولة والإدارة. وهذا الوصف دقيق وهو يوضح خاصية النظم الإرثية المحدثة العربية لجهة تميزها بدرجة عالية من تركيز السلطة وشخصتها ومن تضخم دور الدولة، والدرجة العالية من الاعتباطية في الممارسة التي تقرب هذه النظم من الصيغة السلطانية ما عدا الحالات التي تتوفر فيها الدولة على موارد (ربوع) كبيرة، ما يجعلها أكثر قدرة على استخدام آليات توزيع الريع المنظم وفق قواعد تقليدية، وتقليص الحاجة إلى الاستخدام الدائم للقسر والعنف في تأمين استقرار النظام.

من خلال تفحص نص بيضون يمكن التقاط بعض التمايز بين الدول العربية في ما يتعلق بدرجة حدة ملامح الإرثية والإرثية المحدثة فيها، وهو اختلاف بالدرجة أكثر مما هو اختلاف في الملامح

9 أحمد بيضون، «قضايا الانتقال الديمقراطي: من إرث السلطانية المحدثة، إلى التشييد المؤسسي للديمقراطية»، ورقة مقدمة إلى مؤتمر من تنظيم الإسكوا، 23 - 24 تشرين الثاني، نوفمبر 2011.

10 الجمالك هي دمج لفظي الجمهورية والمملكة.

بعض التمايز بين
الدول العربية في ما
يتعلق بدرجة حدة
ملامح الإرثية والإرثية
المحدثة فيها، وهو
اختلاف بالدرجة أكثر
مما هو اختلاف في
الملامح الجوهرية
للنظام أو الدولة

غنائمية الدولة اللامركزية

نحن نتفق مع هذا المنهج الذي يقوم على تحديد المفهوم العام (الإرثية المحدثه أو الغنائمية في اقتراحنا)، مع فائدة تخصيص تجليات فرعية تبرز خاصية محددة في النظام المحدد تميزه عن الأنظمة الأخرى على الرغم من اشتراكه في الأساس المفهومي والإطار. وهذا ما أشار إليه أيضاً تمييز ميدان بين مفهوم الإرثية المحدثه، وبين ممارساتها، وبين صيغها المختلفة.

وبحسب اعتقادنا، فإنه يمكن استخدام مفهوم الدولة الغنائمية بصفته المفهوم الواسع المشترك (المقابل لمفهوم الإرثية المحدثه وبما هو تعبير عن مضمونه المعرب)، واستخدام قائمة المفاهيم الفرعية الأخرى (فرعية من حيث علاقتها بمفهوم الدولة الغنائمية وفق منطق هذا النص) التي سبقت الإشارة إليها. وبهذا المعنى، ينتمي النظام الغنائمي الليبي (القذافي) والبعثي (العراق وسوريا) إلى الفئة الفرعية نفسها وهي الدولة الشمولية، وكذلك إلى الفئة نفسها من حيث تحليل الإيديولوجيا السياسية (خطاب شعبي - قومي - اشتراكي - «معاد للإمبريالية والصهيونية»... الخ)، فهي أنظمة «غنائمية شمولية». وفي حين كان بالإمكان إيجاد ملامح مشتركة بين هذه النظم وبين النظام الناصري، فإن الأمر لا ينطبق على نظام حسني مبارك الذي ينتمي إلى فئة فرعية أخرى فيها تشابه مع النظام التونسي في عهد بن علي... الخ.¹¹

من ناحية أخرى، وعلى الرغم من أن معظم النظم العربية تتميز بدرجة عالية من تركّز السلطة، وهو ما يجعل صدى مصطلح السلطانية قوياً ومفهوماً، فإن هناك بلداناً أخرى لا تتوفر فيها هذه الصفة مثل لبنان، أو العراق بعد 2003. فهذان البلدان هما مثال على ما هو أبعد من لامركزية السلطة

11 بالطبع يدرك القارئ أن هذا التصنيف أولي، والقصد منه تبيان العلاقة بين مفهوم الغنائمية والمفاهيم الفرعية الأخرى كما جاء في سياق النص. أما التوصل إلى تصنيف مقنع ومتقدم للأنظمة السياسية العربية يشبه نوع من typology فهو يحتاج إلى بحث تجريبي ونظري أكثر تقدماً.

(واللامركزية عموماً أمر محمود كونه يعبر عن درجة أعلى - نظرياً - من المشاركة في دولة تتوفر على دولة مركزية تقوم بدورها). والحالة المقصودة هنا تتميز بتجزؤ السلطة أو تشظيها، وبضعف الدولة مقارنة بالفاعلين الآخرين (كما الحال في لبنان)، أو فشلها الكامل (الصومال)، أو تقاسمها حصصاً ومغانم بين مراكز القوى في المجتمع وفي الدولة (العراق ولبنان). ومع ذلك، فإن مفهوم الغنائمية أو الإرثية المحدثه يبقى صالحاً، إذ إن السمات الرئيسية هي نفسها، ولكن أشكال تجليها إما بشكل غنائمية مركزية (مصر، ليبيا، تونس، سوريا..)، أو غنائمية لامركزية (كما هي الحال في لبنان أو العراق)، وربما وصل الأمر إلى التشظي الكامل للدولة والمجتمع في ما يمكن تسميته ما بعد الباتريمونيالية post-12-patrimonial. وهذه المرونة التي يقدمها مصطلح الغنائمية هو من الأسباب التي تدعم اعتماده، حيث إن المنطق الغنائمي لا يقتصر على الدولة بل يطال التيارات والقوى السياسية والاجتماعية، كما يطال المجتمع وثقافته، وهو ينطبق على حالة الدولة الشديدة المركزية، كما ينطبق على حالة التجزؤ والتفتت أيضاً، حيث تكون الغنيمة أصغر حجماً.

ان هذه القراءة متعددة المستويات لمفهوم الغنائمية (الإرثية المحدثه) التي تنتقل بين السياسي - المؤسسي وبين الاجتماعي - الثقافي، وبين المكتوب والممارس، وبين التعميم والتخصيص، هي أحد عناصر قوة المفهوم وغناه. كما أنها تنسجم مع الطابع الملتبس والمركب للظاهرة التاريخية التي يعبر عنها. ففي الدولة الغنائمية أو الإرثية المحدثه تضع الحدود بين الشخص والمؤسسة، وبين العام والخاص، وبين الوظائف الإدارية والسياسية للدولة، وبين الجمهورية والمملكة أو الامارة، وبين التقليدي والحديث... الخ. ولذلك لا بد للمفهوم المستخدم أن يتيح قراءة متعددة المستويات، تجعله أداة فهم وتحليل في الأدبيات السياسية والاجتماعية على حد سواء.

12 سيرد توضيح هذا المفهوم في فقرة لاحقة.

تتميز بتجزؤ السلطة
وبضعف الدولة
مقارنة بالفاعلين
الآخرين أو فشلها
الكامل أو تقاسمها
حصصاً ومغانم بين
مراكز القوى في
المجتمع وفي الدولة

دولنة المجتمع، أهلية الدولة

وفي بحث معاصر عن دور الجيوش في السياسة في دول المغرب العربي، يورد جان فرانسوا داغوزان Jean-Francois Daguzan "مفهوم الدولة النيوباتريمونيالية (الإرثية المحدثه، الغنائمية) لوصف الدولة في المغرب (العربي) بناء على أربعة معايير:

- دولنة المجتمع،
- "خصوصة" الدولة،
- "زوبنة" المجتمع (من زبائنة)،
- الاستعانة بصورة أبوية في العلاقات السياسية.¹³

وتحيل هذه المعايير الأربعة إلى تعدد مستويات القراءة والتحليل الذي أشرنا إليه. وهو ما يدل على خصوصية المفهوم نفسه. إلا أنه لا بد لنا من ملاحظة أساسية في هذا المجال تتعلق بالمعيار الأول، أي **دولنة المجتمع**. وبحسب اعتقادنا ثمة تأثير واضح هنا بالشكل الغالب للدولة المركزية التسلطية في تعريف النيوباتريمونيالية في معظم الكتابات التي استشهدنا بها. ولذلك مبرر قوي خصوصاً في المنطقة العربية بسبب كون هذا النمط من الدول/الأنظمة هو السائد. ولكن عندما يصل الأمر إلى التعميم والتجريد النظري، فإن حصر الإرثية المحدثه بالصيغ الدولتية المركزية وحدها يفتقر إلى الدقة ولا يجوز تعميمه.

ويتعلق الأمر أيضاً بمستويين من الاختلاف بين الدول العربية. الأول يتعلق بوجود أنظمة عربية غنائمية، بحسب تعريفنا، ليست أنظمة دولتية (والمثال الأبرز هو لبنان)، وهو بالتالي يخرج من نطاق مفهوم النيوباتريمونيالية إذا ما اعتبرت الدولنة من سماته الجوهرية والإلزامية. والمستوى الثاني، هو في اختلاف صيغة الدولنة بين دولة

Jean-Francois Daguzan, "Magreb -Les armees en 13 politique: des trajectories divergnetes". Confluences -Mediterranee, N 29 printemps 1999

عربية أو بين نظام وعربي وآخر. وحتى في حالة دول المغرب العربي المشمولة بالدراسة المشار إليها، لا يمكن اعتبار دولنة المجتمع في تونس مشابهة لما هي عليه في المغرب، ولا هي مشابهة في هذين البلدين لما هي عليه في ليبيا والجزائر. وبالتالي فإن وصف دولنة المجتمع يحتاج إلى تدقيق مستند إلى دراسات الحالة والوقائع، بحيث يلتقط المشترك والمتمايز في الوقت نفسه.

وبحسب اعتقادي أيضاً، فإن الجانب الأكثر أهمية في مسألة الدولة في النظم الغنائمية تتمثل في دور الدولة ووظائفها وطرق اشتغالها، أكثر مما تتعلق بالطابع الدولتي أو غير الدولتي للنظام. إن دور الدولة المتضخم يتخذ شكله الأقصى في ظل الأنظمة الشمولية (التوتاليتارية)، أو في ظل دول من النمط الحديث من حيث الشكل والأقل اعتماداً على التقاليد. وعلى أهمية دور الدولة في بلدان الخليج على سبيل المثال (المملكة السعودية بشكل خاص)، التي تستمد قوتها من التشكيلات القبيلة بنسبة هامة، لا يمكن اعتبارها صيغاً دولتية على غرار النظم ذات التوجه القومي الاشتراكي، أو الدول المتشكلة على أساس حديث من حيث الشكل والتي تحاول تقليد صورة الرأسماليات الغربية (تونس، المغرب إلى حد ما)، ولا على صورة الدول الأخرى التي وإن كان لها تاريخ شمولي قومي اشتراكي، إلا أنها انتقلت إلى التبنّي الكامل للنموذج النيولبرالي (وإن بكثير من الافتعال والتشوّهات) مثل مصر.

وبشكل عام، يمكن أن نلاحظ أن دولنة المجتمع تبرز أكثر حدة في الصيغة الشمولية للدولة الغنائمية، وفي البلدان التي كان فيها للجيوش والقوى المسلحة دور أساسي سابق أو حالي في بناء السلطة أو استمرارها. وفي كل الحالات أيضاً، فإن دولنة المجتمع تكون أشد في الدول التي تتميز بدولة مركزية قوية، وتكون أقل حدة عندما تتجزأ السلطة وتتوزع مراكز القرار على المناطق، أو الطوائف، أو الإثنيات، أو القبائل... الخ، وهي كلها صيغ من «لامركزية» السلطة (بمعنى توزيعها أو

الجانب الأكثر أهمية في مسألة الدولة في النظم الغنائمية تتمثل في دور الدولة ووظائفها وطرق اشتغالها

ذلك، وهو ما يعني ضرورة تدقيق المعايير والمفهوم نفسه بناء على تعدد الحالات والتجليات الواقعية لطبيعة ووظائف الدولة والأنظمة في البلدان العربية. ومرة أخرى، نعتقد أن مفهوم الغنائية يتسع إلى مثل هذا التنوع والتعدد على نحو أفضل من المصطلحات/المفاهيم الأخرى، ويتسع للحالات العربية كلها (تقريباً) بدرجة أكبر من الاتساق.

ففي ظل الدولة الغنائية، يمكن أن نصادف حالات من هيمنة الدولة على المجتمع فنكون إزاء «دولة المجتمع». كما يمكن أن نصادف علاقة معكوسة حيث يستقوي المجتمع على الدولة فنكون إزاء «أهلنة الدولة»، بصفتها الشكل الذي تمارس من خلاله مراكز القوى السياسية سيطرتها وتحكمها بالدولة بما هي تعبير عام (مدني مبدئياً) عن المجتمع، وعلى جهازها باعتباره (مبدئياً) الجهاز العام والمشارك لإدارة الدولة والمجتمع. وتكون هذه السيطرة لكل مركز قوة على جزء من الدولة أو عنصر أو مؤسسة من مؤسساتها الدستورية الرئيسية، أو سيطرتها المشتركة مجتمعة على الدولة ككل. نستخدم فعل **الأهلنة** المشتق تجاوزاً من (المجتمع) «الأهلي»، وهو استخدام مشرقى للتمييز بين **الأهلي والمدني**، حيث يقصد بالأول التشكل الاجتماعي على أساس الانتماءات الأولية وهو بالتالي تقليدي الطابع، وبين التشكل الاجتماعي على أساس الانتماءات الثانوية الطوعية، وهو يندرج بالتالي ضمن مسار التحديث ومفهوم الحداثة. وهذا متسق تماماً مع مفهوم الغنائية (والإرثية المحدثه) إذ أن الإطار العام الذي يندرج ضمنه مفهوم الغنائية هو بالضرورة إطار يتضمن استمرار فعالية آليات تقليدية ما قبل رأسمالية في الاقتصاد والاجتماع والسياسة والمؤسسات، وإن كان شكلها العام المؤسسي والنصي حديثاً ويتشبه بالدولة المبنية على العقلانية الرأسمالية. ولذلك فإن تعبير «أهلنة» الدولة يحمل معنى مركباً أبرز عناصره:

- تفوق قوة التشكل الاجتماعي الأولي (التقليدي) والثقافة والممارسات المستندة

تجزؤها) تخفف من دولنة المجتمع لأنها تحد من قوة الدولة نفسها، التي لا تكون في بعض الحالات هي الطرف الأقوى في المجتمع (لبنان، العراق، فلسطين...). وربما تلعب الحروب والحروب الأهلية دوراً في اضعاف الدولة المركزية أيضاً.

ولكن من منظورنا الذي أشرنا إليه الذي يعطي الأولوية لوظائف الدولة وطريقة اشتغالها، حتى في البلدان غير المدولنة، ثمة موقع هام للدولة وجهازها في إعادة إنتاج السلطة والسياسة، وفي إعادة إنتاج الولاءات والانقسامات العمودية في المجتمع، والتشكلات الأخرى (الطائفية أو القبلية أو المناطقية...)، التي تعتبر مراكز سلطة هامة داخل الدولة والمجتمع. وبناء عليه، فإذا كان هذا النموذج من الدولة الغنائية غير دولتي بل غير تسلطي على مستوى الدولة المركزية كما هو الحال في لبنان، فإن التشكلات الاجتماعية - السياسية التي تعتبر اللاعب السياسي الرئيسي ومركز السلطة الفعلية، وإن على جزء من المجتمع، تتميز بكل سمات المركزية والتسلط والشمولية ضمن نطاق سيطرتها ونفوذها. وبالتالي قد نكون إزاء وضعية يمكن وصفها بأن الدولة المركزية هي كونفدرالية منظومات فرعية سياسية ذات قاعدة اجتماعية جزئية مدعمة بنظم ولاء متفاوتة (إيديولوجية دينية، عائلية، مناطقية، زبائنية... الخ) لها طابع شمولي أو تسلطي. وبشكل عام يسعى كل مركز قوى سياسي إلى إحكام سيطرة شديدة وأحادية (إذا أمكن) على قاعدته الاجتماعية، واستخدامها في القفز إلى محاولة السيطرة المباشرة أو غير المباشرة على مجمل النظام والدولة والمجتمع. ولكن إذ يستحيل تحقيق ذلك في صيغة احادية مركزية حادة في مجتمعات تتميز بالتعدد في تكوينها السكاني والاجتماعي، ونقصد بالتحديد التعدد في الانتماءات الأولية (اتنية، طائفية، دينية، قبلية)، فإن صيغة الدولة المركزية الخارجية تتخذ شكل كونفدرالية سياسية تعددية تخفي تحتها صيغاً من السيطرة الأحادية والشمولية أحياناً على مكونات النظام. ويشكل النموذج اللبناني مثلاً صارخاً على

حتى في البلدان غير المدولنة، ثمة موقع هام للدولة وجهازها في إعادة إنتاج السلطة والسياسة، وفي إعادة إنتاج الولاءات والانقسامات العمودية في المجتمع، والتشكلات الأخرى

الغنائية المحلية والعمولة

ثمة سبب إضافي لكي نأخذ بالاعتبار الصيغتين المركزية واللامركزية للدولة الغنائية (أو الإرثية المحدثه)، وهي تتصل بالعمولة وتبعاتها. إن المسار الذي سلكته البلدان العربية بدولها وأنظمتها ومجتمعاتها ليس مساراً استثنائياً خارجاً على التاريخ المعاصر الذي تشكل العمولة (النيوليبرالية) الفاعل الكوني الأكثر أهمية فيه. لا بل إن هذه التطورات، بما في ذلك التحولات التي حصلت في الدولة والأنظمة هي جزء من هذا المسار المعولم، وهي متسقة مع اتجاهاته العامة، على الرغم من كل مظهر مخالف. وفي أكثر من مكان من هذا النص أيضاً، أشرنا نقلاً عن باحثين عدة تأكيدهم أن الإرثية المحدثه أو الغنائية بحسب اقتراحنا، هي ظاهرة معاصرة متأثرة أيضاً بالعمولة النيوليبرالية على الرغم من ظاهرها الماضي.

ويعتبر تقليص دور الدولة الوطنية والحد من قدرتها على أن تكون مستوى مستقلاً (نسبياً) وممراً إلزامياً لاتخاذ القرارات الاستراتيجية على الصعيد الوطني، تحد من أو تتوسط (على الأقل) بين المستوى الكوني وبين الأنشطة الاقتصادية (وغير الاقتصادية) داخل البلد المعني، أحد أبرز ملامح العمولة المتحققة بالفعل. وفي حقيقة الأمر، فإن كل ما هو فوق وطني (اقصد الدولة الوطنية أو القومية nation state) هو معاصر ومحمود في منطق العمولة. وكل ما هو دون وطني (سواء كان إثنية أو قبيلة أو دين أو مجموعة محلية أو طائفة، أو شعب أصلي تحول إلى أقلية في دولة معاصرة...) يستحق الاحترام والاعتراف له بالحقوق. ولكن كل ما يتعلق بالمستوى الوطني وما يرتبط به من متفرعات (دولة وطنية، سيادة، اقتصاد وطني، حدود، جيش مستقل، سياسات وطنية... الخ) يبدو كأنه ينتمي إلى حقبة انقضت بحسب ايدولوجية العمولة النيوليبرالية. ويعتبر تدخل هذا المستوى الوطني دائماً من الشرور التي ينبغي تجنبها عندما لا تتصرف الحكومة الوطنية باعتبارها مجلس إدارة موكلة من قبل العمولة

اليه (والتي لها شكل ماضوي موروث غالباً) على التشكل المدني الحديث (بما في ذلك بالدرجة الأولى مفهوم الفرد المواطن ومفهوم المواطنة).

- تغير جوهر في طبيعة التشكل الاجتماعي التقليدي بحيث يبطل كونه نظاماً موروثاً مهيكلاً يعمل وفق منطق الخاص، وتتحول مكوناته إلى عناصر في هيكل مجتمعي هجين ومعاصر، يؤدي وظائف راهنة ومقبولية في خدمة قوى سياسية - اجتماعية راهنة في صراعها على السلطة أو في تمسكها بها أو إعادة إنتاجها،
- استخدام القاعدة الاجتماعية والثقافية الأهلية (التقليدية) في الاستقواء على بناء الدولة المدنية الديمقراطية الحديثة، وترسيخ طابعها الغنائي.

إن فعل دولنة المجتمع هنا، وكذلك فعل أهلنة الدولة، لا يعبران عن تضاد معمم بين الدولة والمجتمع يجعل واحدهما في مواجهة مطلقة مع الآخر، بقدر ما نحن إزاء انتصار الخيارات الغنائية على الدولة المدنية وعلى المجتمع المدني في آن . وقد يكون موقع قوة هذا الخيار الغنائي في الدولة يستقوي بها على المجتمع المدني وعلى احتمال قيام الدولة المدنية؛ أو قد يكون موقع قوة هذا الخيار كامناً في التشكل الاجتماعي التقليدي وثقافته وممارسته، يستقوي به أيضاً على الدولة المدنية وعلى المجتمع المدني في آن . إن التضاد هنا هو بين الغنائي وبين المدني، وليس بين الدولة والمجتمع.

وإذا اردنا اختصار دلالة خصائص الدولة الغنائية ووضعها في وضع النفي إزاء صيغة أخرى للدولة، لقلنا أن الدولة الغنائية هي نفي للدولة المدنية الديمقراطية الحديثة التي شكلت المطلب الجامع للحراك العربي من المغرب إلى الخليج.

الدولة الغنائية هي نفي للدولة المدنية الديمقراطية الحديثة

وفي صياغتنا، فإن بلدانا من هذا النوع تمثل حالات متطرفة من الدولة الغنائمية، حيث تصبح الدولة نفسها أو أجزاء منها غنائم صرف يجري اقتطاعها واستخدامها كمصدر للريع في النظام العالمي مباشرة من دون وساطة المستوى الوطني. وإذا كانت الأمثلة المقدمة في الاستشهاد السابق من أفريقيا الواقعة جنوب الصحراء، فإن البلدان العربية عرفت بدورها هذا النموذج بشكل صريح، أو بعض ممارساته، لاسيما في البلدان التي عانت أو تعاني حروباً نتج منها إضعاف كبير للدولة المركزية أو تجزؤاً للمجال الجغرافي والاجتماعي للدولة.

ويجب أن نشير إلى ممارسات في هذه الحالات تتخذ أشكالاً تعتمد على القوة الصرف، والاستيلاء الصريح والعنيف أحياناً على مصادر الريع، وهو ما يستخدم في وصفه في الأدبيات المعنية، بالدولة لمفترسة أو الضارية (predator state, etat predateur)، حيث تشبه العلاقة بين الحاكم والمجتمع والناس علاقة الحيوان المفترس بطريدته، ومصيرها أن يتم افتراسها أي انتهاكها بشكل مطلق بما فيه استهلاكها من حيث هي وجود مادي. إن وضعية الطريدة المرشحة للافتراس الفج هي أكثر تطرفاً من وضعية الغنيمية التي تصف وضعية المجتمع والمؤسسات والناس المشتق من لفظ الغنائمية (الصومال هي المثال الأبرز على ذلك في المنطقة العربية).

وتتضمن هذه النماذج المتطرفة ممارسات من نوع العودة إلى القرصنة (الصومال) أو اختطاف الرهائن بغرض الحصول على فدية من جهات داخلية أو خارجية، أو إقفال الطرق والممرات وإعاقة حركة السلع والأشخاص (وهذه كلها أمثلة على ممارسات يمكن لأفراد ومجموعات منظمة صغيرة العدد أن يقوموا بها)، وصولاً إلى تجزئة البلدان والتشارك في استثمار ضخمة مع شركات عابرة للقوميات أو قيام شركات سياسية أيضاً (ريع سياسي على أمل ريع اقتصادي لاحق) مع دول (كبرى). ولعل ما يلفت النظر على سبيل المثال، هو أن كل الحروب الأهلية في المنطقة العربية كانت

بأداء وظائف محددة في خدمة المتحكمين بالنظام العالمي.

على هذا الأساس يجب أن يبقى مفهوم الإرثية المحدثة والدولة الغنائمية مفتوحاً على إمكانية فهم وتحليل الأشكال المستجدة التي يمكن أن تتخذها تجليات الغنائمية في الظروف الحالية التي تتميز بإمكانية نشوء ارتباط مباشر بين دون الوطني والكوني مباشرة من دون المرور بالدولة الوطنية بالضرورة. كما عليه أن يكون مفتوحاً على إمكانية التعامل مع الوضعيات الناشئة بفعل ضعف الدولة أو فشلها الكامل أو تفتتها، وهي حالات موجودة في عدد من مناطق العالم الثالث، ومنها بلدان عربية، وحيث تكون صيغة الدولة الغنائمية فيها مختلفة عن غنائمية الدولة المركزية القوية.

تشير أليس سندزيغري إلى هذه الأشكالية، وهي ترى "... أن فشل عقدين من التكيف الهيكلي و بروز العولمة في التسعينات قد أديا إلى المزيد من التشاؤم. ويبدو أن النموذج الإرثي المحدث لم يعد معبراً عن واقع الدول في أفريقيا جنوب الصحراء التي يمكن وصفها بأنها ما بعد باتريمونيالية (post patrimonial). وغودجها المتطرف هو الدول "الضعيفة" أو "الفاشلة" الذي تمثله الأنظمة السياسية التي يحكمها أمراء حرب يديرون نوعاً من الحرب الأهلية الدائمة. ففي أنظمة من هذا النوع يتمثل الشرط الكافي لقيام شكل أولي/أساسي للدولة في قدرة جماعة معينة على ممارسة سيطرة اقتصادية وجغرافية (على قسم من أراضي الدولة) تمكنها من استخراج الريع القابل للتسويق على نطاق عالمي (مناجم على سبيل المثال). بالنسبة للدول التي فتحت اقتصادها، يبدو أن العولمة لم تعدل مرتكزات النموذج الإرثي المحدث، بل على العكس من ذلك فتحت أمامه إمكانية "عولمة" مصادره، وتسويق موارده وجعلها مدرة للريع سواء أكان ذلك بطرق شرعية أم غير شرعية: الأسلحة، أو مراكز مالية خارج الحدود (off shore)، أو القدرة على الحصول على عملات صعبة."¹⁴

14 مصدر مذكور سابقاً.

حالات متطرفة من
الدولة الغنائمية،
حيث تصبح الدولة
نفسها أو أجزاء منها
غنائم صرف يجري
اقتطاعها واستخدامها
كمصدر للريع في
النظام العالمي مباشرة

هذه، فإن الانحراف يتمثل في أن الأنظمة الحاكمة في البلدان العربية، وإن زعمت أنها تتبنى النموذج الرأسمالي واقتصاد السوق، وتتبع إرشادات المؤسسات الدولية المعروفة، فإنها في حقيقة الأمر لم تلتزم تماماً بهذه الإرشادات والنصائح، ولا اتبعت النموذج الرأسمالي لاقتصاد السوق العقلاني الحر والتنافسي.

والسبب في ذلك متعدد، ولكن يمكن اختصاره في كلام شعبي بسيط ومفهوم، هو أن هذه الأنظمة كانت فاسدة وأنها شوهت آليات السوق الرأسمالية، وأبقت سيطرة الدولة على النشاط الاقتصادي، واقتطعت الريع غير المبرر من خلال الفساد. كما أنها للسبب نفسه عطلت الشفافية والعقلانية، ورفضت الديمقراطية ومبادئ الحكم الرشيد بحكم تشبثها بالسلطة وشخصنة المؤسسات. وبتعبير آخر، إن الأنظمة الحاكمة بقيت تتعامل مع العالم المعاصر ومتطلبات النمو الاقتصادي من منظور الماضي الذي انقضى، وباستخدام مفاهيم ووسائل عمل وممارسات وثقافة لا تتناسب مع الرأسمالية المعاصرة. أي باختصار إنها ترى أن الأنظمة الراهنة هي مجرد استمرار للنظم التقليدية الإرثية السابقة، أي أنها نظم ماضوية لا تزال تتحكم بالحاضر ولاسيما بالنشاط الاقتصادي، على الرغم من بعض التعديلات الشكلية. وبالتالي، فإن النظم الغنائمية الحالية هي مرحلة انتقالية نحو الرأسمالية الحقة. وهو انتقال من نظام ماضوي إلى نظام معاصر يتم من خلال تحرير الرأسمالية الحقة من الشوائب الباتريمونيالية الغربية عنها والموروثة من الماضي. وإذا كانت النظم السابقة لم تلتزم بالنصائح والإرشادات التي قدمها حكماء النظام الاقتصادي العالمي في حينه، وفضل الحكام الفساد والريع والربح السريع وغير المشروع على العقلانية الرأسمالية والسوق الحرة الصحيحة، وفضلوا التسلط والقمع على الشفافية والحكم الرشيد، فإن الربيع العربي سوف يشكل في اعتقادهم الفرصة السانحة أمام الشعوب والنخب لكي تلتزم حقيقة بهذه الإرشادات وتتبع النموذج

تجد من يمولها. وكان قادة أحزاب وأمراء حرب قادرين على بناء تحالفات مع دول أجنبية بسهولة خارج نطاق دولتهم المستضعفة. كما يلفت النظر أيضاً أن الشركات نفسها كانت قادرة على إيجاد ترتيبات مع جهات محلية من أجل تأمين استمرار مصالحها، فتبقى المناطق الغنية بالنفط في الجزائر على سبيل المثال أقل تأثراً بأحداث في التسعينات. وتجد مناطق الشمال العراقي من يوفر لها الحماية الدولية من نظام صدام حسين في التسعينات أيضاً في الوقت نفسه الذي كانت فيه هذه الجهات نفسها توفر الحماية للنظام وتحول دون سقوطه وتسمح له بسحق الانتفاضة الشعبية عام 1991. وكذلك الأمر فإن نظاماً متكاملًا من التواصل والتنسيق استمر بين المجموعات السياسية المسلحة المحلية في ليبيا مع دول الناتو لتأمين إنتاج وتصدير النفط أثناء مواجهات 2011. وكذلك تجد حكومة حماس مصادر التمويل الذي يمكنها من الاستمرار سواء من خلال شبكات التهريب المجهولة أو من خلال التمويل السياسي. وكذلك الأمر في لبنان، في فترات سابقة وحتى في الفترة الحالية، تستطيع قوى سياسية حزبية أن تنشئ ما يشبه العلاقات الدبلوماسية الكاملة مع دولة أخرى، وتحصل منها على التمويل والمساعدات المالية وغير المالية، بتجاوز كامل للدولة اللبنانية.

الرأسمالية الغنائمية والاقتصاد

إن الربط بين الدافع المعرفي والدافع العملي الكامنين خلف كتابة هذا النص، يدفعان لإعطاء حيز إضافي لمناقشة بعض الجوانب التي يمكن أن يكون لها أثر إيجابي مساعد في توقع المآلات المحتملة للحراك العربي، خصوصاً ما يتعلق «بالانتقال» من الدولة الغنائمية إلى الدولة المدنية الديمقراطية الحديثة. ويرتبط ذلك أيضاً بوجهة نظر تعتبر أن السمة الغنائمية (الإرثية) للدولة والأنظمة السياسية في البلدان العربية هي انحراف عن المسار العالمي وتأخر عنه في الوقت نفسه. ووفق وجهة النظر

**النظم الغنائمية
الحالية هي مرحلة
انتقالية نحو
الرأسمالية الحقة..
الربيع العربي سيشكل
الفرصة السانحة أمام
الشعوب والنخب
لكي تتبع النموذج
الرأسمالي الصحيح**

أركان النظام المعوم النيوليبرالي يدفعون حزمة إجراءات سريعة، الهدف منها إعادة تثبيت الخيارات الاقتصادية الكبرى السابقة

- الرأسمالي الصحيح. عندها تتخلص من الشوائب الباتريمونيالية الموروثة وتدخل جنة التنمية والازدهار والديمقراطية.
- إن أركان النظام المعوم النيوليبرالي، من دول ومؤسسات ومنظرين، يدفعون اليوم في هذا الاتجاه، ويحاولون صياغة مسارات محددة لما يسمونه «مرحلة انتقالية»، هي في حقيقتها حزمة إجراءات سريعة، الهدف منها إعادة تثبيت الخيارات الاقتصادية الكبرى السابقة التي كانت من عوامل الفشل التنموي والتفجير الاجتماعي والسياسي، وتنقي البلاد من الشوائب الإرثية، وتعلم الشعوب والحكام مبادئ الحكم الرشيد والانتخابات وصياغة الدساتير، وتكاد تختزل مجمل العملية الاصلاحية في مكافحة الفساد وتحقيق ليبرالية شكلية من خلال الانتخابات العامة، تمهيدا للانتقال السريع إلى النموذج الرأسمالي الصحيح. ولا يحول دون ذلك الصعود الكبير للتيارات الإسلامية في الانتخابات التي جرت في أكثر من بلد، والتي لا تمنح الرأسماليات المركزية من التحالف معها لأنها «متسامحة»، وتؤمن «بالخصوصية الثقافية»، وتقبل نتائج عملية الاقتراع، طالما تقبل هذه القوى بالرأسمالية نظاما اقتصادياً، وطالما تمتنع عن سلوك نهج عملي مختلف جذرياً في ما يتعلق بالعلاقة مع دولة إسرائيل (وهما شرطان متحققان في ظل الإسلام السياسي الصاعد في المدى المنظور على الأقل).
- إلا أن هذه المقاربة مناقضة تماماً للمقاربة التي نعتمدها في هذا النص، ولمقاربة كثير من الباحثين الجادين الذين لا يشاركون أنصار المذهب الاقتصادي النيوليبرالي آراءهم.
- إن عناصر الفهم البديل، استناداً إلى مفهوم الرأسمالية الغنائمية بحسب أوليفر شلومبرغر¹⁵ هي الآتية:
- التأكيد - من منظور اقتصادي هذه المرة - أن النظام الغنائمي هو نظام رأسمالي فرعي حديث وأصيل، وليس نظاماً سابقاً على الرأسمالية موروثاً من الماضي، وأن أساس تشكُّله لا يكمن في الثقافة أو الدين أو التقاليد، بل في بنية النظام الاقتصادي - الاجتماعي المعوم المعاصر؛
- بصفته نظاماً رأسمالياً فرعياً (باترومينالياً)، فهو يتميز بسيطرة السلطة السياسية على الفعالية الاقتصادية، بمعنى أولوية السياسي على الاقتصادي حيث الثاني في خدمة الأول (وهو بهذا المعنى نظام ريعي)، في حين أن الأمر معكوس (بمعنى ما) في الرأسماليات المركزية الغربية، وحيث للمستوى الاقتصادي هامش من الاستقلالية النسبية محسوس تجاه السلطة السياسية وجهاز الدولة؛
- وُصف اقتصاد الرأسمالية الغنائمية بأنه مزيج من اقتصاد السوق الرأسمالي ومن خصائص اجتماعية وسياسية إرثية (وهذا يقترب من فكرة النظام الهجين التي سبقت الإشارة إليها). وينتج من ذلك، من الناحية الاقتصادية، اختلاف في النتائج بعيدة المدى للأداء الاقتصادي، يجعلها أقل فعالية من اقتصاديات السوق الرأسمالية المركزية (ولهذا يصعب أن تنجح الدولة الغنائمية في تحقيق التنمية، وهي ليست دولة تنموية)؛
- لجهة الخصائص السياسية - المؤسسية والاجتماعية، فإن سيطرة السلطة السياسية على الفعالية الاقتصادية تجعل من معايير تقييم الأداء الإجمالي للدولة والنظام وفعاليتها، مختلفة عن المعايير المقابلة في الرأسماليات المركزية. إن تقييم فعالية الأداء الاقتصادي نفسه في النظام الغنائمي يجب أن تفهم في ضوء أولوية الفعالية

Oliver Schlumberger, « Patrimonial Capitalism: 15 economic reform and economic order in the Arab world » ; Eberhard-Karls Universität Tübingen ; Institut für Politikwissenschaft, 2004

السياسية في وظائف الدولة والنظام.

وهذا ما لا يتوافق مع المذاهب الاقتصادية السائدة راهناً.

تتمثل أهمية هذا التحليل في توقع مآلات الحراك المجتمعي العربي الراهن من منظور اقتصادي (واجتماعي)، وفي تحديد طبيعة المرحلة «الانتقالية» اقتصادياً من وجهة نظر أقطاب العولمة النيولبرالية ومدى تطابقها من المنظور «الوطني - الشعبي» (باستخدام تعابير سمير أمين) أو المنظور التنموي (باستخدام الفهم الراديكالي لمفهوم التنمية أو التنمية البشرية).

خلاصة القول هنا إن محاولة الخروج من النظام الغنائي من خلال تطوير رأسمالية السوق والاندماج في الأسواق العالمية، هي محاولة يرحح لها الفشل أكثر من النجاح بسبب من طبيعة الرأسمالية المعولمة (في صيغتها الحالية على الأقل)، وهو ما تؤكد التجارب الواقعية، حيث لم يتلازم التحول إلى اقتصادات السوق في العقدين الماضيين مع تحولات ديمقراطية حقيقية بقدر ما كان الأمر يقتصر على بعض الإجراءات الليبرالية الشكلية ضمن النظام الغنائي وغير الديمقراطي نفسه. لا بل إن الرأسمال المعولم كان في معظم الأحيان حليفاً أكيداً للديكتاتوريات والحكام الفاسدين والملتسلطين.

وبناء على ذلك، فإن الحراك الثوري العربي الراهن الذي طغت على برنامجه أجندة التغيير السياسي المباشر، يجد نفسه أمام ضرورة استكمال هذه الأجندة السياسية بأخرى اقتصادية واجتماعية تتضمن خيارات بديلة للسياسات الاقتصادية (والاجتماعية) التي فرضها تحالف العولمة مع النظم الغنائية في العقود السابقة. إن الخيارات الاقتصادية النيولبرالية السابقة التي لا تزال قائمة بعد الربيع العربي، هي عنصر عضوي في النظام الغنائي. وعدم بلورة بدائل تنموية لهذه الخيارات، من شأنه أن يعيد إنتاج النظم الغنائية تحت أسماء جديدة، ويدفع نحو دورة جديدة من التآزم والانفجار.

خلاصة

باختصار، ما زلنا في بداية الطريق. وما يسمى الآن مرحلة انتقالية يعتقد البعض أنها قصيرة وتقتصر على إدخال بعض الإصلاحات السياسية والدستورية وتنظيم انتخابات «حرة»، هو فهم قاصر لعمق التحول المطلوب في المجتمعات وفي النظم، ولاتساعه. إننا أمام مرحلة تاريخية تكوينية بحق، وأمام مسار سنوات من العمل الجاد للانتقال إلى بناء دول ومجتمعات مدنية وديمقراطية وحديثة وتنموية، تحقق الحرية والكرامة والعدالة.

ان النجاح في تحقيق مطلب الحراك الشعبي والثورات العربية انما يكمن في النجاح في الانتقال من الدولة الغنائية الى الدولة الوطنية المدنية الديمقراطية الحديثة، لا ان يجري استبدال نمط فرعي من الدولة الغنائية بنمط آخر منها. وهذا احتمال قائم في المدى القصير كما يشير الى ذلك الارتباك الكبير في ما يسمى المرحلة الانتقالية الحالية (2012)، والتي ما الاصرار على التعامل معها على انها مرحلة انتقالية بالمعنى التبسيطي الا احد تجليات الأزمة النظرية والعملية التي تواجه مسار التحول الديمقراطي والحدائي المنشود.



دور الدولة: المنطقة في مواجهة الأزمات الدولية / ما بين الحقوق الاقتصادية والاجتماعية وتبني سياسات التحرر الاقتصادي

- مسار الألف ميل من الدولة الحارسة إلى الدولة الخادمة -

د. عبد الوهاب بن حفيظ

رئيس منتدى العلوم الاجتماعية التطبيقية -
تونس

أن تنجز الثاني. وفي مقابل "الحقرة- الاحتقار" نجد في السياق المقارن، مفهوم L'indignation والذي تم تداوله حتى من قبل أن تنطلق ثورات الربيع العربي على لسان ستيفان هس Stéphane Hesse مهيباً بالأجيال الجديدة والقديمة في كتاب حمل عنوان (Indignez vous استنكروا)، أن ينتفضوا على الظلم الاجتماعي والذي عرته بأنواعه الأزمة المالية والاجتماعية العالمية الخانقة. هذا العنوان ترجمه شباب أثينا وبرشلونة تأسياً بشعار الكرامة تحت عنوان قريب هو أيضاً، وهو: ال- indign- dos. ان سمة العدوى الإيجابية لحركة الاحتجاج المطلبي بعنوان "الكرامة" يتجاوز إذناً السقف السياسي المجرد، ليشمل، بمعنى أوضح، المسألة الاجتماعية التي كانت في جوهر ثورات العام 2011. فالدول الأوروبية التي تعيش حركة استرداد الكرامة ليست وبكل المقاييس دولا مستبدة أو مجتمعات دكتاتورية، بقدر ما هي دول عرفت الديمقراطية السياسية وحقباً من دولة الرفاهية، إلا أنها اكتشفت محدودية هذا النموذج، كما اكتشفت إلى أي حد لم يكن، هذا النموذج، متلائماً مع المطالب الاجتماعية العاجلة أمام دولة (لم تعد مجرد حارسة) بدت متراجعة خدماتياً واجتماعياً أمام حجم التداين الفردي والجماعي، نتيجة متطلبات فط العيش.

أولاً: من دولة العناية... إلى دولة الغنائم

تعرف الدولة الحارسة نفسها من خلال عدد من المحددات المتصلة باحتكار العنف الشرعي. وبشكل ما فإن لتاريخ الدولة الحارسة تفرعات عديدة ومحطات تداخل مع الدولة التي باتت

ثمة كلمة في اللغة المحكية والمتداولة هي اليوم جزء من قاموس المحادثة السياسية والمطلبية للشارع العربي ولها أكثر من دلالة. هذه الكلمة، كانت بالفعل حاضرة في سجل المحادثات اليومية للإنسان قبل قيام "الربيع العربي". الا أنها اليوم، تحتضن العنوان الرمزي للثورات، أي الكرامة، وتجلس في ظل هذا العنوان بعناد واستماتة لتتحول دلاليًا، إلى مفردة بسيكو- نفسية تعكس ولوحدها عمق المسألة الاجتماعية والتزامات الدولة إزاء المجتمع ماضياً وحاضراً ومستقبلاً. هذه الكلمة الدارجة هي «الحقرة» وهي مشتقة من "الاحتقار". جاءتنا من رصيد المحادثات السياسية والاجتماعية الجزائرية ومن تفاعلات الحرب الأهلية خلال ما يعرف بالعشرية السوداء، أي منذ التسعينات، لتصبح جزءاً من التشكيلة الخطابية للثورات العربية (بدءاً بتونس وليبيا على الأقل) مؤكدة تلازم المعطى الاجتماعي - الإنساني بالسياسي.

يعرّف بول ريكور، مفهوم الكرامة La dignité بكونها الشيء الوحيد الذي يعرّف الفرد بصفته إنساناً لا أكثر ولا أقل من ذلك. إنها حالة الحد الأدنى من العيش بشروط إنسانية، وهو ما يضعنا بعيداً شيئاً ما عن المفاهيم السائدة بالنسبة لدولة الرفاهية أو حتى الدولة الحارسة، وكما تم توصيفها من قبل الاقتصاد الكلاسيكي، ثم من خلال خطابات الدولة التسلطية العربية التي قاوضت الحرية بالعيش الكريم، وقضت لاحقاً على الأولى من دون

لحركة الاحتجاج
المطلبي بعنوان
"الكرامة" يتجاوز
إذناً السقف السياسي
المجرد، ليشمل،
المسألة الاجتماعية
التي كانت في جوهر
ثورات العام 2011

تعرف اليوم بالغنائية، بعد أن كانت العناية مكوناً أساسياً ضمن تشكيلتها الخطابية والإيديولوجية L'Etat providence. لذا تبدو لحظة التداخل بين الدولة الحارسة، كعنوان أو كمنظومة خطابية وبين الدولة الغنائية كفعل، بمثابة اللحظة الفارقة والمعلنة لدولة القوة التي تقايز حرية الإنسان بالحماية الاجتماعية للمواطن. تعمل الدول الغنائية العربية ضمن أنساق النظم السياسية غير الديمقراطية، بكلفة وظيفية عالية. وينعكس ذلك ليس على نمط حياة الدولة واستهلاكها للموارد (بخلاف نمط حياة المواطن المضطرب) فقط، وإنما أيضاً على أداء القطاع العام للخدمات، وكذلك جاهزية القطاع الخاص وحجم الضغط الضريبي. إن وجود دولة تعمل أكثر بكلفة أقل هي من المسائل التي يصعب أن تستوعبها الدولة الحارسة، والتي غالباً ما أخذت بالنسبة إلى السياق العربي طابعاً أمنياً وعسكرياً مكلفاً له تأثير مباشر على السياسات الاجتماعية.

تتسم شبكات الحماية الاجتماعية في المنطقة العربية ومنذ بدء العمل بسياسات الحماية الاجتماعية بناءً على قاعدة "المقايضة" بتداخل أزمنة الأمان والحماية في شكل عشوائي رغم عدد المخططات التنموية، بحيث تتوزع باستمرار بين الزمن التقليدي الاجتماعي والزمن الحديث. L'interférence لذا يجري التمييز عادة بين التراثيات غير النظامية أو التقليدية، من جهة والتي يتقابل فيها الأقارب أو أفراد العشيرة الدعم الاجتماعي والاقتصادي في حالات الضيق من جهة، وبين البرامج الرسمية والتي تتولاها عادة الحكومات أو المنظمات غير الحكومية في الآونة الأخيرة. إن ما تلاحظه معظم الأعمال، (تقرير التنمية الإنسانية العربية 2009) هو أن الأدوات التقليدية في مجال السياسات الاجتماعية، لا تناسب حالات الحرمان الواسع والمنتشر في مختلف مجالات الحماية الصحية والاجتماعية. وفي حين كان دور المجتمع المدني، من الناحية النظرية والافتراضية، مطلوباً من ناحية المجتمع الرسمي

لسد الشغورات التي أدت إليها انسحابات الدولة، فإن انعدام الحريات كان قد ساهم في تقليص مساحات التجديد والابتكار في هذا المجال. لقد أصيب المجتمع المدني العربي على العموم، بالوهن جراء ما فرض عليه من تقييد وإقصاء على المستوى السياسي، وهو قلماً يشارك في القضايا المتعلقة بالخدمات الاجتماعية. وفي سياق يتسم بانعدام الحرية كمسلك للتنمية، تتخلى الدولة عن دورها من خلال التفويت في القطاعات الخدمية غير المرهبة، مفضلة التعامل مع "المواطنين" كزبائن عليهم الدفع والشراء (مجتمع الزبائن) بدلاً من التعامل معهم كمواطنين - مستعملين (المواطنة الاجتماعية). إن المثال الأبرز على ذلك هو مثال الجمعيات التنموية. ففي تونس مثلاً أدى تشجيع الممولين الدوليين للتنمية على المقاربة التشاركية إلى تزايد أدوار الجمعيات التنموية العاملة على أكثر من صعيد. إلا أن غياب هامش من الحرية، حول تلك الجمعيات، حول المقاربة التشاركية نفسها، إلى جزر صغيرة من الاستبداد طيلة العهود المنقضية، بحيث بدا مفهوم الدولة الغنائية، ومن خلال تقاسم النفوذ مع المجتمعين الأهلي والمدني مؤكداً. إن من أهم الدروس المستخلصة بالنسبة للسياسات الاجتماعية في الدول العربية تلك، هي التي تقول بأنه لا مجال لتطوير تلك السياسات من خارج دائرة الحرية. فالخدمات أياً كان نوعها، سواء كانت في المجال الصحي أو التربوي أو مجالات التغطية والحماية، لا معنى لها إذا لم تكن في سياق من المساواة ومن الديمقراطية التمثيلية للفئات الأكثر تضرراً من الأزمات الاقتصادية المتتالية.

ربما تكون أهم ميزة لواقع هذه الخدمات في المنطقة العربية هي افتقادها إلى المقروئية/Visibility Lisibility. ذلك أن معظم البيانات المتوفرة هي إما من تقديم الدول نفسها، أو من قبل منظمات دولية تعمل مع جمع البيانات بالتعاون مع الدول. إلى ذلك فإن التقييمات ذاتها، والتي تقوم بها تلك المنظمات، تصدر بشكل غالب عن مجموعات من الخبراء أو عن بيوت خبرة ومكاتب دراسات تعمل

تتسم شبكات الحماية الاجتماعية في المنطقة العربية بتداخل أزمنة الأمان والحماية في شكل عشوائي رغم عدد المخططات التنموية

بشكل مستمر إما مع تلك المنظمات أو مع الدول والحكومات. في هذا السياق يظل المجتمع بعيداً، ليس فقط عن عمليات جمع البيانات وتشخيص النواقص، وإنما أيضاً عن اقتراح الحلول والتعبير عن احتياجاته. في هذا الصدد فإن أهم ميزة لمشروع "باروميتر الحكم المحلي وقياس نجاعة الخدمات العمومية" والذي هو بادرة تقدم بها منتدى العلوم الاجتماعية لتقييم مستويات أداء "الدولة الخادمة" هي من التجارب الفريدة التي يمكن أن تحمل معها مؤشرات تقييم مستقلة وفعالة، وربما لأول مرة في تاريخ المنطقة.

ثانياً: خطوة إلى الوراء...خطوتين إلى الأمام؟

يصعب فهم مستقبل السياسات الاجتماعية للدولة بمعزل عن واقعها السياسي. لقد اكتملت الثورة الدستورية تدريجياً في الغرب مع القرن 18 معلنة ميلاد الحقوق الكونية. ومع القرن 19 استكملت القارة، وكذلك شمال أمريكا، الثورة السياسية ثم بعد ذلك الثورة الاجتماعية مع القرن 20 لتشمل تطور الخدمات العامة. ومعنى توالد أجيال الحقوق، يمكن القول إنه قد ظهر الجيل الأول من الاستحقاقات السياسية والمدنية مع الثورات البريطانية والأمريكية ثم الفرنسية في القرن الثامن عشر، وأن تتمة المسار السياسي كانت تدريجية ولاحقة خلال القرن التالي، في حين أنه لم تتبلور الحقوق الاجتماعية إلا بشكل لاحق. بمعنى أن المواطنة المدنية والسياسية قد جاءت ممهدة للمواطنة الاجتماعية. إن الملفت هنا هو أن رواية "جرمنال" للروائي الفرنسي بلزاك كانت قد كتبت في سياق تاريخي محدد. وهي تصف بدقة معيش العامل اليومي في زمن لم تكن قائمة فيه الحقوق الاجتماعية، في وقت مضى على الإعلان عن الحقوق السياسية والمدنية للثورة الفرنسية مدة طويلة. على أن هذا التوالي الأجيالي للحقوق المدنية والسياسية والاجتماعية، قد يكون هو المدخل التاريخي لقيام أوروبا. لقد وصف اللورد بيفريدج دولة الرفاهية،

وهو مهندسها الفكري، باعتبارها بنية شيدت بهدف حماية الفرد "من المهدي إلى اللحد". ولقد تمكن هذا النموذج من فرض نفسه على كل بلد في أوروبا، مع إملء التقاليد والسياسات المحلية للتنوع الكبير في تطبيقه. وبحلول ستينات القرن العشرين، كانت أوروبا الديمقراطية بالكامل قد تحولت إلى ديمقراطية اجتماعية تقوم على المزج بين الأسواق الحرة والحماية الاجتماعية الشاملة.

لذلك يمكن القول إن ثمة ما يفيد بأن الانتقال في المنطقة العربية قد جاء مختلفاً: لقد ظهرت ملامح المواطنة السياسية من خلال الربيع العربي بعد أن عاشت معظم مجتمعات المنطقة تجارب مختلفة، سبقت عشرينات العولمة، واتسمت بأهمية تدخل الدولة في مستوى الحماية الاجتماعية. وبشكل ما أيضاً، فلقد قامت العلاقة بين الحقيين: المدني والسياسي في البلدان العربية على فرضية المقايضة التاريخية بين الحرية والتنمية. إن أهم ملمح لتلك المقايضة هو التأكيد على أن التنمية والحق الاجتماعي لا بد له أن يسبق الحق السياسي في المشاركة. وأنه يمكن التضحية بهذا الأخير من أجل الحفاظ على الحق الأول. وتلتقي في هذا السياق الدول العربية الفقيرة مع الدول ذات الاقتصاد الريعي، حيث بدا العائد النفطي بمثابة المخرج السريع (ولكن المؤقت جداً) من المأزق.

لقد أدت مقايضة "الحرية" بالعيش الكريم، إلى ظهور صيغة تسلطية لدولة رعوية تدعي الحق في إخضاع الفرد وحقوقه إخضاعاً كاملاً لمصلحتها. وتزعم أنه المقاول الرئيسي، خصوصاً في مجال الخدمات، على الرغم من أن رياح الخصخصة والتعديل الهيكلي، قد عصفت منذ ربع قرن أو يزيد، بأخر قلاع القطاع العام الراعي والذي لم يبق منه سوى عنوان لنظام اجتماعي هجين تحكمه تارة قوى السوق وأخرى عصا الاستبداد الغليظة. وتظهر المقايضة التاريخية هنا كجزء من البناء الخطابي والإيديولوجي لمشروع دولة بلا حرية، حيث يتأكد مثلاً بأن الدول العربية هي الأقل مساهمة في حماية الفرد اجتماعياً. واليوم

أدت مقايضة
"الحرية" بالعيش
الكريم، إلى ظهور
صيغة تسلطية لدولة
رعوية تدعي الحق في
إخضاع الفرد وحقوقه
إخضاعاً كاملاً
لمصلحتها

وبعد انطلاق الثورات تبدو الكلفة الاجتماعية والاقتصادية للتغييرات عالية، على الرغم من كونها متوقعة، إن كان ذلك من ناحية عجز الميزانية والنفقات العمومية، أو ارتفاع معدلات البطالة. لقد بينت نتائج مسح "باروميتر الثقة السياسية" التي قام بها الباروميتر العربي للديمقراطية في تونس، كيف أنه وخلال الأشهر الأولى من الثورة، كانت الثقة بالفاعلين السياسيين أهم من تلك المتصلة بالفاعلين الاجتماعيين أو مؤسسات الخدمة والتشغيل. ومع تراجع الموارد بشكل عام، تتراجع قدرة الدولة في مجال الحماية الاجتماعية، ويزداد تدهور بعض القطاعات الخدمية كالصحة والتعليم والإدارة العمومية. هذا إضافة إلى تناقص فرص العمل وهروب بعض المستثمرين الأجانب. إن المعطيات التي قام بنشرها مؤخرا Geopolicity والذي يستقي بياناته من صندوق النقد الدولي، تشير إلى أن الخسائر في دول الربيع العربي قد تجاوزت 75 بليون دولار. ووفق كل المقاييس فإن المرحلة المقبلة لن تكون وبالضرورة متصلة برافد تنموي قوي . لا تبدو المسألة الاجتماعية اليوم أقل قيمة من المسألة السياسية، من حيث كونها هي الأصل. وفي سياق يتسم بتأزم اقتصادي عالمي، فإن الرد على تحديات السؤال الاجتماعي، لا يبدو أنه سيمر بالضرورة من خلال ارتفاع افتراضي سريع لنسبة النمو، بقدر ما هو مطالب بالمرور من خلال تعديلات يمكن أن تمس طرق أداء الإدارة العامة والحوكمة (دولة مكلفة أم دولة أقل كلفة؟) ثم نمط العيش (استهلاكي تدايني أم معيشي؟) وأخيراً من الثقافة الاجتماعية (الإحسان أم الخير العام؟).

رابعاً: زوايا مختلفة لعقد اجتماعي جديد؟

أكدت ثورات الربيع العربي مسألتين ذاتي دلالة بالنسبة لمستقبل السياسات الاجتماعية: الأولى هي أن الطبقات الفقيرة والأكثر فقراً في هوامش المراكز الحضرية الكبرى (الريف المغربي بالنسبة لحركة 20 فبراير، الشق الغربي والداخلي للبلاد التونسية، وهوامش المجتمعين الليبي والسوري... الخ) كيف أن المطالبة السياسية كتتممة للمطالبة الاجتماعية الملحة، لم تقم بها الطبقة الوسطى في البداية بقدر ما قامت بها الفئات الأقل حظاً من التنمية ومن نسب النمو، قبل أن تلتحق الطبقات الوسطى في المدن بمسيرة الاحتجاجات. إن التوصيف الأولي للمجموعات التي سقطت أمام نيران القمع

وبعد انطلاق الثورات تبدو الكلفة الاجتماعية والاقتصادية للتغييرات عالية، على الرغم من كونها متوقعة، إن كان ذلك من ناحية عجز الميزانية والنفقات العمومية، أو ارتفاع معدلات البطالة. لقد بينت نتائج مسح "باروميتر الثقة السياسية" التي قام بها الباروميتر العربي للديمقراطية في تونس، كيف أنه وخلال الأشهر الأولى من الثورة، كانت الثقة بالفاعلين السياسيين أهم من تلك المتصلة بالفاعلين الاجتماعيين أو مؤسسات الخدمة والتشغيل. ومع تراجع الموارد بشكل عام، تتراجع قدرة الدولة في مجال الحماية الاجتماعية، ويزداد تدهور بعض القطاعات الخدمية كالصحة والتعليم والإدارة العمومية. هذا إضافة إلى تناقص فرص العمل وهروب بعض المستثمرين الأجانب. إن المعطيات التي قام بنشرها مؤخرًا Geopolicity والذي يستقي بياناته من صندوق النقد الدولي، تشير إلى أن الخسائر في دول الربيع العربي قد تجاوزت 75 بليون دولار. ووفق كل المقاييس فإن المرحلة المقبلة لن تكون وبالضرورة متصلة برافد تنموي قوي . لا تبدو المسألة الاجتماعية اليوم أقل قيمة من المسألة السياسية، من حيث كونها هي الأصل. وفي سياق يتسم بتأزم اقتصادي عالمي، فإن الرد على تحديات السؤال الاجتماعي، لا يبدو أنه سيمر بالضرورة من خلال ارتفاع افتراضي سريع لنسبة النمو، بقدر ما هو مطالب بالمرور من خلال تعديلات يمكن أن تمس طرق أداء الإدارة العامة والحوكمة (دولة مكلفة أم دولة أقل كلفة؟) ثم نمط العيش (استهلاكي تدايني أم معيشي؟) وأخيراً من الثقافة الاجتماعية (الإحسان أم الخير العام؟).

إن النمو الاقتصادي لا يشكل بحد ذاته مقياساً للتنمية ولا للرفاهية (لم يكن يعني مستوى نمو يجاوز 5 بالمائة في تونس مثلاً سوى أن نصف السكان في المناطق الداخلية أو أكثر لم يكونوا على قائمة المستفيدين من تلك النسبة). إنه من الواضح أن أدبيات التنمية الاقتصادية والنمو الاقتصادي، وبخاصة نمو الدخل الفردي، تركز على قضايا

النمو الاقتصادي
لا يشكل بحد ذاته
مقياساً للتنمية ولا
للرفاهية

إن مدن الهوامش التي انطلقت منها ثورات تونس وسوريا والى حد ما ليبيا (المناطق الملتحقة ببنغازي) ثم شمال الريف المغربي هي المدن الأكثر تزايداً من الناحية السكانية في سياق عمراني وتنموي صعب، ان لم نقل مستحيل، وهي أيضاً المناطق الأكثر حرماناً في مستوى الخدمات والحماية الاجتماعية. هذه الدينامية السكانية المتسارعة تطرح معها مسألة التوازن في النفقات، حيث يبدو أن الإنفاق العام على التعليم والصحة وكذلك دعم الغذاء، إنفاق متحيز ضد الفقراء (التعويض الذي يشمل نسبة مئوية من تسعيرة الخبز اليومي مثلاً، تذهب في معظمها إلى الفئات الأقل حاجة وكذلك إلى المؤسسة الفندقية السياحية بسعر مدعوم). ومثل هذا المعطى ينطبق على مختلف الخدمات العمومية: هل هو من الطبيعي أن نستمر في تكرار شعار "الخدمة العمومية للجميع" في حين أن ديناميات التنمية والعمولة والأزمات قد بينت وبشكل واضح بأن من ازداد فقراً هو أحوج إلى الخدمة ممن ازداد ثراءً؟ يحيل مثل هذا السؤال على أسئلة أخرى تتعلق بمن هي أطراف العقد الجديد؟

لذلك يبرز الجانب الثاني من هذا المستوى التحليلي (كرد فعل جدلي) ويتعلق بتجاوز العناوين المتصلة بالتركيز على أخطاء السياسات الاجتماعية والتبرير المجحف لأخطاء السياسات اعتماداً على مقولة "الخطأ السكاني" الذي تستخدمه النظم العربية وكذلك بعض المنظمات الدولية والإقليمية، بما في ذلك منظمة الجامعة العربية والتي تحدثت عن الشباب بصفته قبلة اجتماعية موقوتة. تقف هذه المقاربة على أساس نقدي لنظرية المحدد السكاني، مركزة على مشكلة سوء توزيع الدخل (دويدار وناصر عبيد الناصر 465، 2006) وعلى برامج التنمية التي مارست الأفضلية على فئات أو مواقع جغرافية دون غيرها. ويتعلق الموضوع هنا بالجغرافيا السياسية للعقد الاجتماعي الجديد، وكذلك بجغرافية الخدمات.

(مواجهة أو انتحاراً -استشهادياً) تبين كيف كنا بالفعل أمام فئات لم تتخرط في الثورات من خلال الشبكات الاجتماعية ولا الانترنت الذي كان دوره لدى شباب المدن لاحقاً لا سابقاً كما يشاع أو يقال. في السياق نفسه، نلاحظ أيضاً أن الدعم الموجه بعنوان الحماية الاجتماعية أو الحفاظ على دولة الرعاية هو دعم استفادت منه الطبقات الوسطى إلى حين أن تحول هذا الدعم إلى حالة شكلية غير قائمة الذات من الناحية المادية الملموسة بالنسبة إلى كل الخدمات وخصوصاً الصحية والتربوية منها. وثمة ما يؤكد اليوم أن التعويضات وبعض أشكال الحماية الاجتماعية، هي بصدد الذهاب أحياناً إلى غير مستحقيها، وأنه من الملائم مستقبلاً (أخذاً بالاعتبار طبيعة الملمح السوسولوجي للفئات المعترضة والأكثر تهميشاً) توجيه هذا الدعم بشكل مباشر إلى فئات الهامش الاجتماعي والفئات الأكثر حاجة. على أن مثل هذا الموقف لا يمكن أن يتبلور من خارج سياق الديمقراطية والحوار العام بين مجمل الأطراف. و ثمة اليوم مستويات مختلفة لتحديد عقد اجتماعي جديد، منها ما يتصل بالفاعلين السياسيين مباشرة ومنها ما يتصل بالأوضاع الاجتماعية ذاتها كحالة موضوعية.

المستوى الأول: ويتعلق بالترابطات بين مستويات الالتزام الاجتماعي للدولة من ناحية، والمعطيات السكانية، حيث يرى البعض أن الاستثمار في رأس المال البشري وزيادة الإنفاق الاجتماعي من شأنه أن يؤدي إلى تسريع التحول الديمغرافي (محمد ابراهيم منصور: 455، 2006). كما يرى هؤلاء أن للزيادة السكانية تداعياتها على الخدمات الاجتماعية، إلا أن هذه التداعيات لا تنشأ فقط من الحجم المطلق للسكان، وإنما من الخصائص النوعية التي يتميز بها الهيكل السكاني العربي بقاعدته الشابة والفتية. هذا فضلاً عن النمو الحضري الكبير الذي لا يخلو من مشكلات أخطرها انتشار وتوسيع الأحياء الشعبية أو ما يعرف بالأحزمة الحمراء في مجتمع شمال افريقيا على وجه الخصوص.

المستوى الثاني: ويتعلق بتطوير السياسات

الاجتماعية من خلال دور المجتمع المدني (هويدا عدلي، 2006:497)، حيث يبدو تسليط الضوء على دور المجتمع المدني نتيجة لأحداث أوروبا الشرقية وأزمة دولة الرفاهية في أوروبا الغربية. فبرزت أدوار جديدة أنيطت بالمجتمع المدني، بعضها متعلق بالتحول الديمقراطي وبعضها الآخر ذو صلة بصنع السياسة. من هذا المنظور تبدو دولة الرفاهية كما لو أنها قد تعرضت فعلاً لأزمة تجلت في ضعف الأداء الاقتصادي، ما أدى إلى صعود التيار الذي يرغب في حكومة أصغر، وذلك في ضوء الإيديولوجية الجديدة في السياسات الاقتصادية التي امتدت إلى البلدان النامية على شكل برامج للإصلاح الهيكلي الذي يتطلب الأخذ باقتصاد السوق والخصخصة وخلق المناخ الاستثماري المناسب، والتركيز على إشباع الاحتياجات الأساسية للسكان والمشاركة الشعبية والتنمية المستدامة والوصول إلى أفقر الفقراء. في هذا الإطار تم تشجيع تأسيس المنظمات غير الحكومية، إلا أن هذا التشجيع شكلته رؤى مختلفة ومستقلة على الطريقة الانغلو سكسونية أو وسيطة بين المجتمع والدولة على الطريقة الفرنسية والتي تذكر إلى حد ما بالقطاع الثالث. ووضعاً للإشكال في سياقه العربي، فلقد تم تحديد ثلاث مجموعات من العوامل التي أسهمت وهي:

المستوى الرابع: ويتعلق باعتبار الخدمات الاجتماعية محصلة للمواطنة السياسية وللمشاركة المحلية. إن هذا المستوى بالذات هو جوهر الخيار المعتمد من قبل مشروع باروميتر الحوكمة المحلية. Local Governance Barometre فالخدمات هي حق مواطني وواجب في الوقت نفسه. ومن الصعب ربط هذا الحق والواجب بآليات الدولة دون سواها، أو العكس، أي تجريدها منها. من هنا يتأكد شعار بأن "التنمية" الحقيقية هي في الحرية ومن خلالها. ويعنى ذلك بأنه من المهم أن يستعيد المجتمع زمام المبادرة في تحديد ملامح الخدمات العمومية، ولكن أيضاً في تقييمها والحكم عليها ومن ثم تطويرها انطلاقاً من فكرة "الخير العام". ومن هذه الزاوية تلتقي المساحة الحقوقية مع المساحة الأخلاقية مع المدى السياسي

المستوى الثالث: ويتعلق بالصيغة التكافلية الدينية للسياسة الاجتماعية (خليفة اليوسف 2006:543)، والتي ترى أن العامل الديني هو الأهم والأبرز في سياق السياسات الاجتماعية البديلة، على الرغم من افتقاده، في التعبير عن هذا العامل، إلى الآليات العملية. يمكن أن نعتبر في هذا الصدد بأن الفوز الانتخابي للأحزاب الإسلامية هو أبرز العلامات الفارقة والمؤسسة لتصور «تكافلي» للسياسات الاجتماعية ينطلق من فكرة «الخير» أو «الإحسان». إن الملاحظ لبرامج هذه الأحزاب في كل من تونس والمغرب والجزائر ومصر وليبيا وسوريا واليمن، يلحظ وبدرجات مختلفة، أن التحدي الأبرز بالنسبة لتلك الأحزاب سيتمثل على الأرجح في القدرة على الانتقال من فكرة «الإحسان» إلى فكرة الخير العام. إن الصيغة الأولى فردية وضرورية ومكملة للخير العام الذي هو شرط الكرامة. إلا أن هذا الأخير يختلف عن الأول من حيث كونه حقاً اجتماعياً ثابتاً وليس هبة تتصل بحالة ضميرية مؤقتة أو فردية. وهذا ما قد يعطى مستقبلاً للدور الخدماتي للدولة لفكرة «الخير العام» كل معناها.

العوامل التي أسهمت وهي:

- السياسات الاقتصادية في إطار التحرير الاقتصادي وتخلي الدولة عن جزء كبير من الدور المحوري الذي كانت تشغله اقتصادياً واجتماعياً.

- التحولات الديمقراطية والاجتماعية.
- الدور الذي لعبته المؤسسات المالية الدولية.

وهذه العوامل، كانت قد مهدت الطريق إلى تحولات جذرية على المستوى الكمي والكيفي في أوضاع المنظمات غير الحكومية التي تعمل في مجالات الرفاهية الاجتماعية اما بمفردها وبمعزل عن الدولة تماماً أو من خلال شراكة مع المؤسسات

العام للخيارات، لأن دولة العناية حتى وإن لم تعد
أمراً قائم بذاته اليوم، ستظل غير بعيدة تماماً عن
أخلاق العناية.

المراجع:

- ديودار (محمد): 2006، تاريخ نشوء وتطور دولة الرفاهية الاجتماعية والتحويلات البنوية في اقتصاديات الدول المتقدمة
صناعياً. 113-128- دولة الرفاهية الاجتماعية - مركز دراسات الوحدة العربية - بيروت
- تقرير التنمية الإنسانية العربية لعام 2009: تحديات أمن الإنسان في البلدان العربية - بيروت 2009
- هيلد (فيرجينيا) 2008، أخلاق العناية. ترجمة ميشال حنا ميتياس - سلسلة المعرفة - الكويت
- حافظ (زياد) 2006: أوضاع الأقطار النفطية وغير النفطية. 407-416. دولة الرفاهية الاجتماعية - مركز دراسات الوحدة
العربية - بيروت
- سن (آمارتيا) 2009: التنمية حرية - سلسلة المعرفة - الكويت
- اليوسف (خليفة) 2006: نظام مجتمع التكافل الذي أوجده الإسلام - 543-577. دولة الرفاهية الاجتماعية - مركز
دراسات الوحدة العربية - بيروت
- عدلي (هويدا) 2006: في صنع سياسة للرفاهة الاجتماعية في الوطن العربي (حالة المنظمات غير الحكومية). 497-521.
دولة الرفاهية الاجتماعية - مركز دراسات الوحدة العربية - بيروت

Barr (Nicholas):2004 ,The Economics of the Welfare State4.th ed. (Oxford:New York.Oxford Uni-
versity Press

Esping-Andersen (Gosta) 1990: The three worlds of Welfare Capitalism (Princeton. N.J:Princeton
University Press).

Geopolicity. 2011- Rethinking the Arab Spring: a roadmap for G20/UN support.

Ackerman (Franck):1977. National Development: From Basic Needs to the Welfare State » in Ack-
erman (F) (et al) ,eds ,Human Well-being and Economic Goals (Washington ,DC:Island Press) p
281.



الحقوق الاقتصادية والاجتماعية للنساء في مصر

منى عزت

عضو في مؤسسة المرأة الجديدة، مصر

الفقر التي تجعلها تقبل شروط عمل مجحفة، فتتعرض النساء في مجال العمل إلى نوعين من التمييز بسبب النوع والفقر.

فمن أبرز مظاهر تدهور الأوضاع الاقتصادية والاجتماعية، تصاعد ظاهرة خاصة بالنساء أطلق عليها "تأنيث الفقر". فتصبح النساء بحكم الواقع الاجتماعي والثقافي أكثر فئات المجتمع معاناة من الفقر، وحرماناً من الخدمات، ومنها التعليم والصحة وغيرهما.

سوف تركز هذه الورقة على مجالين من الحقوق الاقتصادية والاجتماعية، هما العمل والتعليم كنموذجين كاشفين لأثر السياسات الاقتصادية والاجتماعية التي تبناها النظام السابق، وتأثير الواقع الاجتماعي والثقافي على حرمان النساء من تمتعهن بحقوقهن الاقتصادية والاجتماعية.

شهدت مصر منذ منتصف السبعينيات تحولات مهمة في سياستها الاقتصادية، بانتهاج سياسات "الانفتاح الاقتصادي"، والتي تضمنت إجراءات جزئية وتدرجية نحو تحرير الاقتصاد. ومع مطلع التسعينيات ازدادت وتيرة الإسراع في تنفيذ هذه السياسات في مصر، وعرفت باسم مصطلح "الإصلاح الاقتصادي والتكيف الهيكلي"، للتعبير عن مجمل سياسات التحرير الاقتصادي التي طبقتها الحكومة المصرية تنفيذاً لاتفاقاتها مع صندوق النقد والبنك الدوليين، وتحديدًا منذ مارس 1991، وهو عام توقيع خطاب النوايا مع صندوق النقد الدولي¹.

تغطي حزمة سياسات التكيف الهيكلي والتحرير

1 د. هويدا عدلي أستاذ العلوم السياسية، المركز القومي للبحوث الاجتماعية والجنائية، نساء في سوق العمل (2)...العاملات في قطاع الاستثمار، مؤسسة المرأة الجديدة، 2012

1- مقدمة عامة:

تعد قضيتنا الأحوال الشخصية والعمل من القضايا الكاشفة في أي مجتمع عما تتعرض له النساء من عنف وتمييز في المجالين الخاص والعام. فكلما اتجه المجتمع نحو تبني قيم العدالة والمساواة وإعمال مبدأ تكافؤ الفرص، كلما انعكس ذلك على القوانين والسياسات ذات الصلة.

إن واقع السياسات والتشريع في مصر لا يزال يشوبه الكثير من العور والممارسات التي تكرر أشكالاً من العنف والتمييز تجاه النساء. فلا تزال قوانين الأحوال الشخصية التي صدرت (في عامي 1920 و1925) تحكم العلاقات الأسرية، وتستند إلى فلسفة سلطوية وأبوية تكرر تبعية المرأة للرجل. ولم تجر عليها إلا تعديلات جزئية، كافحت من أجلها المنظمات النسوية، على مدى عقود طويلة، منها إصدار القانون رقم (1) لسنة 2000 المعروف بقانون الخلع، ثم القانون رقم (10) لسنة (2004) الخاص بمحاكم الأسرة، ثم القانون رقم (4) لسنة 2005. ولاتزال المنظمات النسوية تناضل من أجل إصدار تشريعات تحقق عدالة الأسرة، وتجرم العنف الأسري. ويأتي ذلك في إطار جهود تبذلها المنظمات النسوية من أجل مناهضة أشكال العنف تجاه النساء بما فيه البدني والجنسي والنفسي.

على صعيد العمل، نجد أن أوضاع النساء المتريفة داخل أماكن العمل، لاتنفصل عن واقعها داخل الأسرة، والنظرة الدونية للنساء، فضلاً عن معاناة

الاتساع معدلات البطالة. وهناك بطالة من لا يجدون فرصة عمل من الأصل. أضف إلى ذلك الانتهاكات الشديدة التي يتعرض لها العمال بسبب إملاء شروط عمل مجحفة. وبالطبع يكون عبء البطالة أشد قسوة في البلدان التي لا توجد فيها نظم حماية اجتماعية توفر إعانات بطالة، وتكون فيها النقابات العمالية ضعيفة. وفي مثل هذه الأوضاع، لا يبقى أمام العمال إلا هدف الحفاظ على فرصة العمل وليس تحسين شروط العمل وظروفه.

كل هذه التحولات حدثت من دون وجود تنظيم نقابي قوي وفعال وممثل لمصالح العمال. وبالتالي كان غطاء الحماية والدفاع عن حقوق العمال غائباً تماماً بفعل سيطرة الدولة على التنظيم النقابي على مدار أكثر من خمسين عاماً، بحيث أصبح أكثر تمثيلاً لمصالح النخبة الحاكمة منه لمصالح العمال. وهذا أحد العوامل التي تفسر تصاعد الحركة الاحتجاجية العمالية. والمشكلة الأكبر أن هذا التنظيم كان ضعيفاً لدرجة أنه لم يستطع إقامة لجان نقابية في شركات القطاع الخاص. فقد كان القطاع الخاص، سواء أكان مصرية أم أجنبية، رافضاً تماماً لتكوين نقابات عمالية باستثناء حالات قليلة للغاية³.

لم يقتصر تأثير هذه السياسات الاقتصادية على سوق العمل فحسب، بل تمثلت هذه السياسات في انسحاب الدولة من مجال الإنتاج وبيع مرافقها العامة للقطاع الخاص، وخفض نفقاتها على الخدمات الضرورية كالتعليم، والصحة، والإسكان، والبيئة، وتخليها عن سياسة توظيف الخريجين، ما أثر سلباً على عمليات التنمية، وأضر بفئات عديدة في مقدمتها النساء، والأطفال، والمسنين.

على الرغم من حديث الحكومة عن مراعاة البعد الاجتماعي، ومحدودي الدخل، إلا أن المخصص في الموازنة العامة للدولة 2012/2011 للإنفاق على الإسكان والمرافق المجتمعية يقدر بـ 16,773 مليار جنيه بنسبة 4,3%، بينما بلغ 7,2 مليارات جنيه في موازنة 2009/2008 بنسبة 2,1% أي بزيادة

الاقتصادي خمسة موضوعات أساسية، وهي: سياسات خفض الإنفاق العام، سياسة إدارة الطلب، سياسة الخصخصة، سياسة تحرير التجارة، سياسة تحرير الزراعة.

ترتب على هذه السياسات مجموعة من الآثار التوزيعية مثل إعادة توزيع الدخل القومي لصالح عنصر رأس المال على حساب عنصر العمل.

كما ترتبت على الطابع الانكماشى لسياسات التحرير الاقتصادي آثار اجتماعية قاسية، تتمثل في تسريح العمالة الحكومية وزيادة معدلات البطالة وخفض الإنفاق العام الموجه للخدمات الاجتماعية. ومن أكثر الشرائح الاجتماعية تضرراً من هذه السياسات هم العمال وصغار الملاك وفقراء الفلاحين وبعض شرائح الطبقة الوسطى.

كما ترتب على توسع القطاع الخاص والاستثماري، انسحاب الدولة من النشاط الاقتصادي، وما نتج من ذلك من تفاوت في توزيع الدخل القومي لصالح عنصر رأس المال على حساب العمل، وأيضاً تناقص نصيب الأجور من الناتج المحلي الإجمالي على النحو الآتي²:

السنوات	نصيب الأجور من الناتج المحلي الإجمالي
1982/1981	40.9
1998/1997	28.6
2005/2004	26.2
2006/2005	22.6
2007/2006	29.4
2008/2007	28.4
2009/2008	28.4

تؤدي هذه الأوضاع إلى تضييق الخيارات المتاحة أمام أولئك الذين لا يملكون إلا قوة عملهم. والحقيقة أن الطبقة العاملة هي من أكثر الطبقات تضرراً من سياسات التحرير الاقتصادي، فضلاً عن

2 إلهامي المرغني، مظاهر الفقر في مصر، مؤتمر «معاً» تضمين الدساتير العربية الحقوق الاقتصادية والاجتماعية، مركز دعم التنمية، القاهرة، 26- 27 ديسمبر 2011.

3 هويدا عدلي، مصدر سبق ذكره.

ترتب على سياسات التكييف الهيكلي والتحرير الاقتصادي إعادة توزيع الدخل القومي لصالح عنصر رأس المال على حساب عنصر العمل

1,3% فقط مع الأخذ في الاعتبار الزيادة السكانية واستهلاكات المرافق⁴

أما المخصص في الموازنة العامة 2012/2011 للتعليم فقد بلغ 51,771 مليار بنسبة 10,6%، وكانت النسبة 12,7% عام 2008/2007 أي انخفضت في 2012/2011 بما يعادل 2,1% مع الأخذ في الاعتبار زيادة أعداد الطلاب⁵.

وأما المخصص في الموازنة العامة 2012/2011 للصحة فبلغ 783,23 مليار جنية بنسبة 4,8% بينما كانت النسبة 4,9% خلال عامي 2008/2007 و 2011/2010⁶

تعكس لنا هذه الأرقام والإحصائيات أن الإنفاق الحكومي على الخدمات أدى إلى مزيد من الإفقار وزيادة الأعباء على كاهل الأسر المصرية على النحو الآتي:

وفقاً لمؤشرات الفقر طبقاً لبيانات بحث الدخل والإنفاق والاستهلاك (2011/2010) الصادر عن الجهاز المركزي للتعبئة العامة والإحصاء، نجد ارتفاع نسبة الفقراء (السكان تحت خط الفقر) على مستوى إجمالي الجمهورية في الفترة من 2000/1999 حتى 2011/2010 على النحو الآتي⁷:

السنة	النسبة (%)
2000/1999	16.7
2005/2004	19.6
2009/2008	21.6
2011/2010	25.2

وفقاً لمؤشرات الفقر طبقاً لبيانات بحث الدخل والإنفاق والاستهلاك (2011/2010) الصادر عن الجهاز المركزي للتعبئة العامة والإحصاء، نجد التوزيع النسبي للإنفاق السنوي للأسرة على التعليم

طبقاً لبنود الإنفاق على التعليم على النحو الآتي⁸:

• 42% نسبة الإنفاق على الدروس الخصوصية ومجموعات التقوية من إجمالي الإنفاق الكلي للأسرة المصرية على التعليم.

• 38.8% نسبة المصروفات والرسوم الدراسية، وتأتي بعد ذلك نسبة الإنفاق على الكتب المدرسية والأدوات المكتبية 6.9%، وكذلك فقد حظي الإنفاق على مصاريف الانتقال بالنسبة نفسها.

• التوزيع النسبي للإنفاق السنوي للأسرة على التعليم طبقاً لنوعه (حكومي / خاص)، تمثل نسبة الإنفاق على التعليم الحكومي 45,2% مقابل 24,2% على التعليم الخاص، تليها 3,6% على التعليم الأهلي.

• أهم مؤشرات بحث الدخل والإنفاق والاستهلاك (2011/2010) بشأن متوسط ونسبة الإنفاق على الخدمات و الرعاية الصحية:

• 1813.5 جنية متوسط الإنفاق السنوي للأسرة المصرية على الخدمات والرعاية الصحية بنسبة 8.1% من إجمالي إنفاقها الكلي السنوي.

• 54.3% نسبة الإنفاق على المنتجات والأجهزة والمعدات الطبية، 30.3% على خدمات مرضى العيادات الخارجية، 15.4% على خدمات الإقامة بالمستشفيات.

2- التشريعات والحقوق الاقتصادية والاجتماعية... نموذج الحق في العمل:

بناء على هذه السياسات الاقتصادية اتسعت الفجوة بين ما يجري في الواقع من حرمان قطاعات واسعة من حقوقهم الاقتصادية والاجتماعية، وبين ما نصت عليه التشريعات وفي مقدمتها الدستور

8 المصدر نفسه.

4 الموقع الرسمي لوزارة المالية المصرية <http://www.mof.gov.eg/Arabic/Pages/Home.aspx>

5 المصدر نفسه.

6 المصدر نفسه.

7 الموقع الرسمي للجهاز المركزي للتعبئة العامة والإحصاء

<http://www.capmas.gov.eg/default.aspx>

الإنفاق الحكومي على الخدمات أدى إلى مزيد من الإفقار وزيادة الأعباء على كاهل الأسر المصرية

واتبع سياسات اقتصادية واجتماعية انحاز من خلالها لأصحاب المال وتسليح البشر والخدمات، وأصبحت القدرة المالية هي المتحكم الأساسي في حصول المواطنين والمواطنات على الخدمات بجوده عالية ومنها التعليم.

وسوف نركز في السطور التالية على واقع النساء اللاتي تعرضن لصعوبات مضاعفة بحكم واقعهن الثقافي والاجتماعي الذي يفرض عليهن مزيداً من القيود والمعوقات.

فمن ابرز مظاهر تدهور الأوضاع الاقتصادية والاجتماعية تصاعد ظاهرة خاصة بالنساء والتي أطلق عليها "تأنيث الفقر".

أي أن النساء أكثر فئات المجتمع معاناة من الفقر، أكثر فئات المجتمع حرماناً من الخدمات. ويرتبط ذلك ارتباطاً وثيقاً بالواقع الاجتماعي والثقافي للنساء داخل المجتمع. فلا تزال تسيطر ثقافة ذكورية معادية للنساء تحصرهن في أدوار نمطية وتقليدية داخل المنزل. وتكرس لأشكال عنف وتمييز تشكل عائناً حقيقياً أمام تمتع النساء بكثير من الحقوق. ويمثل الفقر بيئة خصبة لنمو هذه الثقافة، فضلاً عن صعود الحركات الأصولية السياسية التي تبنت خطاباً معادياً للنساء، واستخدمت ووظفت قضية تواجد النساء في المجال العام من أجل جر المجتمع لحالة من التمزق والاستقطاب. واستخدمت العديد من المؤسسات (البرلمان - وسائل الإعلام - المساجد) وفي كثير من الأحيان أجهزة رسمية مثل "وسائل الإعلام".

أصبحت النساء بين حجري رحى؛ من جهة خطاب معادٍ لتواجدها في المجال العام ويشن عليهن هجوماً ويعتبرهن "إثماً" و"سبباً للفتنة والإغواء"، ومن جهة اخرى ظروف اقتصادية ضاغطة تدفع بهن للخروج إلى سوق العمل، حيث تزايدت أعداد الأسر التي تتكل في معيشتها على النساء، والتي عرفت أيضاً بظاهرة "النساء المعيلات". وتشكل هذه الفئة شريحة كبيرة من أفقر الفقراء في المجتمع، حيث تقع المسؤولية على المرأة

المصري لسنة 71 والذي عطل العمل به عقب إجراء الاستفتاء على الدستور في 19 مارس 2011، وتم إصدار « الإعلان الدستوري » الذي يجري العمل به حالياً.

تضمن دستور 71 ما يقرب من ستين مادة تناولت الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية. وأقرت المحكمة الدستورية العليا بمبدأ الأعمال التدريجي للحقوق الاقتصادية والاجتماعية، وأيضاً مبدأ تكامل وترابط منظومة حقوق الإنسان. كما استقر القضاء الدستوري على انه عندما يتدخل المشرع العادي لتنظيم بعض الحقوق فإنه لا يجوز أن يكون تدخله منافياً أو مفرغاً لمضمون الحق نفسه.

نظم الدستور المصري الحق في العمل في خمس مواد منه، حيث اعتبر المشرع الدستوري العمل حقاً وواجباً وشرفاً. وألزم الدولة بتمكين المواطنين من ممارسة هذا الحق (المادة 13). كما نص على ضرورة كفالة الخطة الاقتصادية للدولة لهذا الحق، من خلال توفير فرص العمل (المادة 23). كما اعتبر الوظائف العامة حقاً للمواطنين المصريين (المادة 14). وحظر المشرع الدستوري الإجبار على القيام بالعمل إلا بثلاثة شروط وهي أن يكون بمقتضى قانون وأن يكون لأداء خدمة عامة وأن يكون بمقابل عادل (13).

أعطى الدستور ميزة وأولوية لقدامى المحاربين والمصابين في الحروب، ولزوجات الشهداء وأبنائهم في فرص العمل (المادة 15)، كذلك حرص المشرع الدستوري على النص على كفالة حق المرأة في العمل ومساواتها بالرجل ونص صراحة على أن الدولة مسؤولة عن كفالة" التوفيق بين واجبات المرأة نحو الأسرة وعملها في المجتمع"، لكنه وضع شرط عدم الإخلال بالشريعة الإسلامية كقيد على تمتع المرأة بهذا الحق (المادة 11)

سوف يتبين لنا من العرض القادم الذي سوف يركز على الحق في التعليم والعمل للنساء عن اتساع الفجوة بين التشريع وما يجري في الواقع، وكيف أن النظام الحاكم لم يلتزم بما أقره من تشريعات،

من ابرز مظاهر تدهور الأوضاع الاقتصادية والاجتماعية تصاعد ظاهرة خاصة بالنساء والتي أطلق عليها "تأنيث الفقر"

3- العمل

تطور مساهمة الإناث في قوة العمل خلال الفترة
2005 - 2010.

السنة	حجم قوة العمل	عدد الإناث	نسبة الإناث
2005	22104	5028	22,74
2006	23206	5125	22,08
2007	24250	5739	23,66
2008	24652	5532	22,44
2009	25353	5943	23,44
2010	26180	6040	23,07

الأعداد بالألف وفقاً لتقرير الجهاز المركزي للتعبئة
العامة والإحصاء - البحث بالعينة للقوى العاملة
2010

يتبين من الجدول السابق أن نسبة مشاركة النساء في قوة العمل خلال الفترة من 2005 - 2010 شهدت صعوداً وهبوطاً. ففي عام 2005 بلغت 22,74%، وانخفضت إلى 22,08% عام 2006. وعادت إلى الارتفاع عام 2007، فوصلت إلى 23,66%، ثم انخفضت إلى 22,44% في العام 2008، ثم عادت إلى الارتفاع في العام 2009، لتصل إلى 23,44%، ثم انخفضت مجدداً في عام 2010 إلى 23,07%، أي انخفضت عن الأعوام الثلاثة السابقة من 2007 إلى 2009. كما أن نسبة النساء خلال الأعوام الستة من 2005 إلى 2010 لم ترتفع سوى نحو 33%.

في إعالة أفراد الأسرة من الصغار والكبار. ولقد شمل مفهوم "المرأة المعيلة" العديد من النساء (الأرامل، المطلقات، الزوجات المهجورات، الزوجة الثانية، زوجة العامل الأرزقي، زوجة العاطل، زوجة المدمن، زوجة المريض أو العاجز بالإضافة إلى الزوجة التي تسهم بدرجة أكبر في دخل الأسرة- غير المتزوجات).

وتتباين التقديرات عن حجم الظاهرة في مصر تبايناً كبيراً. وتشير بعض الدراسات إلى أنها تمثل 23% من أسر المجتمع المصري. وتشير أخرى إلى أنها تتراوح بين 16-22%، وقد ترتفع في الشرائح الأكثر فقراً إلى 25%. كما تمثل النساء الأميات نسبة عالية بين هؤلاء النساء.

وقدرت الدراسات والأبحاث الميدانية التي قام بها عدد من الجمعيات الأهلية نسبة الأسر التي تعيها النساء في مصر من 30-40%. وترتفع هذه النسب إلى ما لا يقل عن 75% في الأحياء العشوائية⁹.

تعاني النساء المعيلات في مصر العديد من المشكلات الاقتصادية والاجتماعية والصحية والقانونية. فمن الناحية الاقتصادية فهن أكثر عرضة للفقر وصعوبة الوصول إلى الدعم المالي والخدمات. ومن الناحية الاجتماعية يتعرضن لنظرة المجتمع السلبية لهن ولأدوارهن المزدوجة اللاتي يقمن بها. وكثيراً ما يتجاهل المجتمع أدوارهن كمعيلات. كما تتعرض بعض النساء المعيلات إلى وصمة اجتماعية كما في حالة المطلقات أو النساء اللاتي هجرهن أزواجهن. كما تجهل النساء حقوقهن القانونية، ويتعرضن إلى بعض مظاهر العنف البدني والجنسي والمعنوي، علاوة على مظاهر العنف السابقة الإشارة إليها في النواحي الاقتصادية والاجتماعية.

تعاني النساء المعيلات في مصر العديد من المشكلات الاقتصادية والاجتماعية والصحية والقانونية

9 الفئات الأولى بالرعاية في مصر.. الأوضاع وسبل المواجهة، سامية قدرى، ورشة عمل «المواطنة الفاعلة والمستحقات الاجتماعية»، 29/ 30 مايو 2006، ملتقى تنمية المرأة».

تقدير أعداد النساء المشتغلات خلال الفترة 2005 - 2010.

السنة	عدد المشتغلات	عدد الإناث	نسبة الإناث
2005	19654	3772	19,19
2006	20771	3898	18,7
2007	22115	4682	21,17
2008	22508	4466	19,84
2009	22975	4578	19,9
2010	23829	4676	19,15

الأعداد بالألف وفقاً لتقرير الجهاز المركزي للتعينة العامة والإحصاء - البحث بالعينة للقوى العاملة 2010.

كما يكشف الجدول السابق عن ارتفاع وانخفاض نسبة تمثيل النساء المشتغلات على مدى السنوات الست خلال الفترة من 2005 إلى 2010، وأن أعلى نسبة كانت في العام 2007 وتقدر بـ 21,17%، بينما انخفضت نسبة تمثيل النساء المشتغلات في 2010 والتي بلغت 19,15% عن السنوات الخمس الماضية حتى 2005.

تقدير معدلات البطالة خلال الفترة من 2005 إلى 2010.

السنة	معدل البطالة للذكور	معدل البطالة للإناث
2005	99,6	24,98
2006	68,6	23,94
2007	82,5	18,41
2008	64,5	19,27
2009	22,5	22,97
2010	9,4	22,57

الأعداد بالألف وفقاً لتقرير الجهاز المركزي للتعينة العامة والإحصاء - البحث بالعينة للقوى العاملة 2010

انخفضت نسبة البطالة للنساء خلال العام 2010 حيث بلغت 22,57% مقارنة بالعام 2005 والتي بلغت فيه 24,98%. بينما تظهر المقارنة بين العامين 2007 و2010 ارتفاع نسبة البطالة للنساء، حيث وصلت في العام 2007 إلى 18,41% وارتفعت في 2010 إلى ما يعادل نحو 4,16%.

أما بالمقارنة على أساس النوع، فيظهر الجدول السابق الفجوة النوعية والتفاوت الكبير في النسبة بين الرجال والنساء، حيث بلغت معدلات بطالة النساء في السنوات الست قرابة ثلاثة أضعاف معدلات بطالة الرجال.

يكشف جدول أشكال المشاركة الاقتصادية للنساء عن اتساع الفجوة النوعية في الكثير من المهن، فمن بينها على سبيل المثال التعدين واستغلال المحاجر حيث يبلغ عدد الرجال 450 بينما النساء 20. أما الصناعات التحويلية فعدد الرجال 26556 بينما النساء 2260. أما التشييد والبناء فعدد الرجال 26779 بينما النساء 161، تليها العقارات والتأجير، فعدد الرجال 157 بينما النساء 2 فقط.

كما ترتفع أعداد النساء في مجالات العمل وفقاً للدور النمطية والتقليدية التي يضعها لها المجتمع من بينها التعليم. ويبلغ عدد النساء 9757 في مقابل 11166 للرجال. أما مجال الصحة وأنشطة العمل الاجتماعي فيبلغ عدد النساء 3456، أما الرجال ف2661.

على الرغم من الاستقرار النسبي للنساء داخل هذه القطاعات الاقتصادية، إلا أنه في السنوات الأخيرة بدأ يشهد العديد من مواقع العمل تصاعداً للاحتجاجات العمالية بسبب سوء الإدارة وانتشار الفساد المالي والإداري، ما انعكس بوضوح على علاقات وبيئة العمل، فضلاً عن اتجاه الحكومة إلى العلاقات التعاقدية المؤقتة، ما ترتب عليه حرمان أصحاب هذه العقود من حقوق أساسية، منها الاستدامة في العمل والحصول على التأمين الاجتماعي والصحي بخلاف المنح والعلاوات.

تصدرت النساء العديد من الاحتجاجات في مواقع

أشكال المشاركة الاقتصادية للنساء

النشاط الاقتصادي	ذكور	إناث	إجمالي
الزراعة واستغلال وقطع الأشجار وصيد الأسماك	47250	20026	67276
التعدين واستغلال المحاجر	450	20	470
الصناعات التحويلية	26556	2260	28816
إمدادات الكهرباء والغاز والبخار وإمدادات تكييف الهواء	2434	228	2662
الإمداد المائي وشبكات الصرف الصحي وإدارة ومعالجة النفايات	1403	100	1503
التشييد والبناء	26779	161	26940
تجارة الجملة والتجزئة و إصلاح المركبات ذات المحركات والدراجات النارية	23676	3264	26940
النقل والتخزين	14399	305	14704
خدمات الغذاء والإقامة	5075	213	5288
المعلومات والاتصالات	1706	406	2112
الوساطة المالية والتأمين	1434	493	1927
العقارات والتأجير	157	2	159
الأنشطة العلمية والتقنية المتخصصة	3324	642	3980
الأنشطة الإدارية وخدمات الدعم	1561	133	1694
الإدارة العامة والدفاع والضمان الاجتماعي الإجباري	14157	4412	18569
التعليم	11166	9757	20923
الصحة وأنشطة العمل الاجتماعي	2661	3456	6117
أنشطة الفنون والإبداع والتسلية	865	175	1040
أنشطة الخدمات الأخرى	5154	235	5389
خدمات أفراد الخدمة المنزلية	983	421	1404
المنظمات والهيئات الدولية والإقليمية والسفارات والقنصليات	16	10	26
أنشطة غير كاملة التوصيف	327	42	369
إجمالي النشاط الاقتصادي	191533	46761	238294

تقدير المشتغلين (15 سنة فأكثر) طبقاً للنوع، والعدد بالهئات وفقاً لتقرير الجهاز المركزي للتعبئة العامة والإحصاء -

البحث بالعينة للقوى العاملة 2010

عمل مختلفة كانت تتواجد فيها النساء بكثافة، بشكل أساسي، كأحد أهم عناصر قوة العمل، من بينها قطاع التمريض. فشهدت الأعوام الأربعة الماضية (2008-2012) العديد من الاحتجاجات للممرضات، والتي تعتبر فئات عمالية نسائية بامتياز، يعتمد عليها قطاع الخدمات الصحية عمل مختلفة كانت تتواجد فيها النساء بكثافة، بشكل أساسي، كأحد أهم عناصر قوة العمل، من بينها قطاع التمريض. فشهدت الأعوام الأربعة الماضية (2008-2012) العديد من الاحتجاجات للممرضات، والتي تعتبر فئات عمالية نسائية بامتياز، يعتمد عليها قطاع الخدمات الصحية

جملة			القطاع الخاص			القطاع العام وقطاع الأعمال العام			النشاط الاقتصادي
الفجوة النوعية %	نساء	رجال	الفجوة النوعية %	نساء	رجال	الفجوة النوعية %	نساء	رجال	
17.6-	167	142	4.7-	133	127	46.1-	298	204	الزراعة والصيد واستغلال الغابات وقطع أشجار الأخشاب
3.0	128	132	2.2.-	137	134	3.1	127	131	صيد الأسماك
10.9-	592	534	0.5	647	650	1.5	332	337	التعدين واستغلال المحاجر
24.3	159	210	35.2	105	162	17.4-	351	299	الصناعات التحويلية
15.9-	387	334	30.0-	373	287	14.7-	391	341	الكهرباء والغاز وإمدادات المياه
13.2-	274	242	19.0-	251	211	14.2-	290	254	الإنشاءات (التشييد والبناء)
17.7	204	248	27.2	169	232	13.5	224	259	تجارة الجملة والتجزئة وإصلاح المركبات ذات المحركات
13.5-	168	148	13.4-	169	149	2.3	128	131	الفنادق والمطاعم
31.5-	367	279	17.7-	293	249	39.0-	399	287	النقل والتخزين والاتصالات
3.4-	368	356	13.7-	514	452	1.2	324	328	الوساطة المالية
7.6-	242	225	14.5-	261	228	23.0	147	191	أنشطة العقارات
9.6	94	104	9.6	94	104	0	0	0	التعليم
43.5	96	170	3.7	95	139	76.0	100	417	الصحة والعمل الإجتماعي
13.2	118	136	22.3	101	130	22.5-	185	151	خدمات المجتمع والخدمات الاجتماعية والشخصية الأخرى
20.3	188	236	29.7	128	182	10.3-	331	300	الجملة

الفجوة النوعية في أجور القطاع الرسمي:

تعاني الغالبية العظمى من العمالة النسائية في مصر من التمييز في متوسطات الأجور مع أقرانهم من الرجال، وبخاصة في القطاعات الاقتصادية التابعة للقطاع الخاص، وذلك في أغلب المهن والتخصصات المختلفة.

نعرض الإحصاءات الرسمية المتاحة لمتوسطات الأجور النقدية لكافة القطاعات (الخاص - العام - الأعمال العام) والتي بلغت 20.3% لصالح الرجال، وذلك وفقاً لمتوسط الأجور النقدية الأسبوعية بالجنيه للقطاع الخاص وجميع مشروعات القطاع العام والأعمال العامة طبقاً للنوع والنشاط الاقتصادي في الأسبوع الأول من شهر أكتوبر 2006، الجهاز المركزي للتعبئة العامة والإحصاء، نشرة التوظيف والأجور وساعات العمل.

الوضع القانوني:

تشتمل ثلاثة قوانين على مواد تخص حقوق النساء

بتحميل أعباء تلك المعادلة إلى أوضاع الأجور الثابتة والمتغيرة وشروط وظروف عمل تلك الفئات.

وتركزت أهم مطالب الاحتجاجات العمالية في هذا القطاع حول¹⁰:

- زيادة بدل «العدوى والنوبتجات» التي تصل قيمتها في بعض المستشفيات إلى 125 قرشاً مقابل عمل الممرضة لمدة 12 ساعة إضافية على ساعات العمل.
- صرف الحوافز والمنح والعلاوات.
- توفير التدريب المستمر وفق أحدث التقنيات.
- سد العجز الشديد في التمريض لتخفيف العبء عن الممرضات وضمان خدمة صحية أفضل للمريض.

10 «الممرضات..بين السخرة والنظرة الدونية» صادر عن المركز المصري لحقوق الاقتصادية والاجتماعية - جمعية أولاد الأرض لحقوق الإنسان - مؤسسة المرأة الجديدة - جمعية التنمية البيئية والصحية، 2010.

اتساع الفجوة النوعية في الكثير من المهن وارتفاع أعداد النساء في مجالات العمل وفقاً للأدوار النمطية والتقليدية التي يضعها لها المجتمع

في العمل، هي قانون رقم 47 لسنة 1978 الخاص بالعمالين المدنيين بالدولة،¹¹ والباب الخامس من قانون الطفل رقم 12 لسنة 1996¹² وقانون العمل 12 لسنة 2003.¹³ ويعكس الواقع التشريعي كما

11 مادة 70- تستحق العاملة إجازة من دون أجر لرعاية طفلها بحد أقصى عامين في المرة الواحدة وثلث مرات طوال حياتها الوظيفية.

مادة 71- يستحق العامل إجازة خاصة بأجر كامل ولا تحسب ضمن الإجازات المقررة في المواد السابقة وذلك في عدد من الحالات من بينها: (2) للعاملة الحق في إجازة للوضع لمدة ثلاثة أشهر بعد ذلك لثلاث مرات طوال مدة حياتها الوظيفية.

12 مادة 70: للعاملة في الدولة والقطاع العام وقطاع الأعمال العام والقطاع الخاص، سواء كانت تعمل بصفة دائمة أو بطريق التعاقد المؤقت، الحق في إجازة وضع مدتها ثلاثة أشهر بعد الوضع بأجر كامل، وفي جميع الأحوال لا تستحق العاملة هذه الأجازة لأكثر من ثلاث مرات طوال مدة خدمتها.

وتخفف ساعات العمل اليومية للمرأة الحامل ساعة على الأقل اعتباراً من الشهر السادس للحمل، ولا يجوز تشغيلها ساعات عمل إضافية طوال مدة الحمل وحتى نهاية ستة أشهر من تاريخ الولادة.

مادة 71: يكون للعاملة التي ترضع طفلها خلال السنتين التاليتين لتاريخ الوضع فضلاً عن مدة الراحة المقررة - الحق في فترتين أخريين لهذا الغرض لانتقل كل منهما نصف ساعة، وللعاملة الحق في ضم هاتين الفترتين، وتحسب هاتان الفترتان من ساعات العمل ولا يترتب على ذلك أي تخفيض في الأجر.

مادة 72: للعاملة في الدولة وقطاع الأعمال العام الحصول على إجازة من دون أجر لمدة سنتين لرعاية طفلها، وتستحق ثلاث مرات طوال مدة خدمتها.

مادة 73: على صاحب العمل الذي يستخدم مائة عاملة فأكثر في مكان واحد أن ينشئ داراً للحضانة أو يعهد إلى دار للحضانة برعاية أطفال العاملات بالشروط والأوضاع التي تحددها اللائحة التنفيذية.

مادة 74: يعاقب كل من يخالف أحكام الباب الخامس من هذا القانون بغرامة لاتقل عن مائة جنيه ولا تزيد على خمسمائة جنيه. وتتعدد الغرامة بتعدد العمال الذين وقعت بحقهم المخالفة، وفي حالة التكرار تزداد العقوبة بمقدار المثل، ولا يجوز وقف تنفيذها.

13 تناولت أحكام قانون العمل وضع المرأة العاملة في ثلاث مجالات أساسية هي:

1. الأحكام المتعلقة بحماية المرأة من التمييز ضدها في الأجور ومساواتها مع الرجل في الأحكام المنظمة للتشغيل على النحو التالي:

2. الأحكام المتعلقة بحماية المرأة العاملة من العمل ليلًا أو الأعمال الخطرة أو الضارة صحياً أو أخلاقياً على

أشرنا سابقاً اتساع الفجوة بين النصوص القانونية والتطبيق، ويكشف عن عدم تبني النظام لسياسات واضحة تمكن النساء من العمل، وتراعي الدور الإنجابي للنساء، يتم التعامل مع الدور الإنجابي للنساء باعتباره شأنًا خاص بهن، ليس باعتباره وظيفة اجتماعية، وبالتالي ثمة مسؤولية مجتمعية يشارك فيها الآباء والمؤسسات الحكومية المعنية من أجل حماية وتمكين النساء من القيام بهذا الدور.

فغضت الحكومة الطرف عن جميع مخالفات القانون الخاصة بحقوق النساء في القطاع الخاص، كما لم تلتزم الحكومة بإعمال القانون في بعض المواد. وقد تبين من هذه القوانين الثلاثة أن ثمة اختلافاً في تحديد عدد مرات الإنجاب التي يحق للمرأة الحصول على إجازة وضع. ففي الوقت الذي ينص فيه قانون العاملين بالدولة وقانون الطفل على ثلاث مرات، نجد أن قانون العمل الموحد يتحدث عن مرتين فقط

النحو الآتي:

3. الأحكام المتعلقة بحماية الأمومة وتشمل:

- أ. إجازة الوضع: تنص المادة (91) على منح المرأة العاملة حق الحصول على إجازة وضع مدتها 90 يوماً بتعويض مساوٍ للأجر يشمل المدة التي تسبق الوضع والتي تليه ولا يجوز تشغيلها خلال الـ 45 يوماً التالية للوضع ولا تستحق الإجازة لأكثر من مرتين خلال مدة خدمة العاملة.
- واشترطت المادة مضي عشرة أشهر لخدمة العاملة لانتفاعها من هذه الإجازة.
- كما نصت المادة (92) على حظر فصل العاملة أو إنهاء خدماتها أثناء إجازة الوضع.
- ب. راحة رضاعة الطفل:

نصت المادة (93) على حق المرأة العاملة التي ترضع طفلها خلال الـ 24 ساعة التالية لتاريخ الوضع في فترتي راحة لا تقل كل منهما عن نصف ساعة أو ضم هاتين الفترتين وتحسب في ساعات العمل ولا يترتب عليهما تخفيض في الأجر.

المادة (94) نصت على أن يكون للعاملة في المنشأة التي تستخدم خمسين عاملاً فأكثر الحق في إجازة بدون أجر لمدة لا تتجاوز طفلين لرعاية طفلها. ولا تستحق لأكثر من مرتين خلال مدة خدمتها.

نص المادة (96) طالب صاحب العمل الذي يستخدم مائة عاملة أو أكثر أن ينشئ حضانة أو يعهد لدار حضانة لرعاية أطفال العاملات، وفي حالة المنشآت التي تستخدم أقل من مائة عاملة وتوجد في منطقة واحدة تشارك في تنفيذ الالتزام السابق.

غضت الحكومة الطرف عن جميع مخالفات القانون الخاصة بحقوق النساء في القطاع الخاص، كما لم تلتزم الحكومة بإعمال القانون في بعض المواد

النساء في شركات الاستثمار إلى 12 ساعة يومياً من (الساعة 8 صباحاً إلى الساعة 8 مساءً) ب الأجر نفسه ومن دون احتساب الأجر الإضافي، في مخالفة صريحة للقانون الذي حدد ساعات العمل بـ 8 ساعات في اليوم ومنع تشغيل النساء من بعد الساعة مساءً.

عدم تعليق لائحة تشغيل النساء في مكان واضح للعاملات.

ممارسة أصحاب الشركات العديد من أشكال التحايل على القانون: ويأتي في مقدمتها عدم الالتزام بمنح العاملة صورة من عقد العمل أو الاطلاع عليه، ومن ثم عدم معرفة العاملة بنود العقد، الأمر الذي يمنعها من معرفة حقوقها، كما يسهل عملية استغلالها.

تشغيل العاملات في الإجازات والأعياد الرسمية: وقد ابتكرت المناطق الصناعية بمختلف المحافظات نظاماً لإجبار العاملات على العمل المتواصل، ويعرف باسم (بدل انتظام) حيث يخصم من العاملة 100 جنية بدل انتظام في حال غيابها من العمل حتى ليوم واحد تحت أي ظرف. ولا تعترف شركات الاستثمار بالإجازات المحددة في قانون العمل (الاعتيادي - العرضي - المرضي - رعاية الطفل - وتشغيل الفتيات الصغيرات غير المتزوجات).

تشغيل أعداد كبيرة من العاملات داخل المصانع بلا عقود عمل أو تأمينات اجتماعية.

انتفاء أشكال الحماية للعاملات بسبب عدم وجود أية لجان نقابية في شركات المناطق الصناعية أو في شركات الاستثمار الأخرى. ويمتد هذا الحرمان إلى العاملات بعقود مؤقتة في شركات قطاع الأعمال (من أهم مكتسبات الثورة هي إيجاد فرص جديدة وتعظيم قدرة العمال والعاملات على تنظيم أنفسهن داخل نقابات مستقلة نابعة من حركة العمال ذاتها وتشكل داخل المواقع العمالية).

تتعرض العاملات للعديد من أشكال العنف اللفظي والجسدي داخل المصانع مثل التحرش

كما نصت القوانين الثلاثة على تحديد شرط وجود مائة عاملة في المنشأة لكي يلتزم صاحب العمل بإنشاء دار حضانة، أو يعهد لصاحب حضانة لتوفير الرعاية لأبناء العاملات، نجد أن نص القانون على مائة عاملة فتح الباب أمام تحايل أصحاب الأعمال في تشغيل أعداد أقل من المائة، فضلاً عن عدم الالتزام بتنفيذ هذه المادة على الإطلاق في الكثير من المنشآت الحكومية والخاصة، دون أي محاسبة من قبل الجهات الرقابية المعنية.

كما نلاحظ في المادتين (89) و(90) من قانون العمل الموحد المتعلقةين بسلطات الوزير المختص في تحديد الأحوال والأعمال والمناسبات التي لا يجوز فيها تشغيل النساء، منح السلطة شبه المطلقة للوزير المختص في تقدير حالات الترخيص أو الحظر، ومصادرة إرادة وحرية العاملة في الاختيار طواعية قرارها بهذا الشأن والذي يختلف من امرأة لأخرى حسب اختلاف ظروفها واحتياجها.

كما استبعد قانون العمل الموحد بموجب (المادة 4- ب) المرأة العاملة في الزراعة البحتة وخادمت المنازل من الحماية القانونية، ما ترتب عليه حرمانهن من جميع الحقوق القانونية والنقابية (سوف نتحدث عن ذلك تفصيلاً في السطور المقبلة).

بالإضافة إلى ما سبق تعاني العاملات من انتهاكات أخرى في العمل، كشف عنها العديد من الدراسات والتي ترتبط ارتباطاً وثيقاً بضعف آليات الرقابة على المنشآت الصناعية وأيضاً الواقع الثقافي والاجتماعي للنساء على النحو الآتي¹⁴:

• عدد ساعات العمل: تصل فعلياً ساعات عمل

14 لمزيد من التفاصيل:

1. انتصار بدر - منى عزت، تقرير مرصد وممارسات التمييز ضد النساء بالمجتمع المصري، ملتقى تنمية المرأة، 2008
2. انتصار بدر، نساء في سوق العمل، مؤسسة المرأة الجديدة، 2008
3. منى عزت، استغلال أجساد النساء بين الهيمنة الذكورية وسلطة العمل، مؤسسة المرأة الجديدة،

توزيع المشتغلين (15-64) طبقاً للقطاع (رسمي/ غير رسمي) والنوع ومحل الإقامة في عامي (1995، 2008) (العدد بالألف)

توزيع المشتغلين (15-64 سنة)				النوع
2008				
قطاع رسمي		قطاع غير رسمي		
حضر				
العدد	النسبة	العدد	النسبة	
5271	69.8	2277	30.2	رجال
1573	87.0	235	13.0	نساء
6844	73.2	2512	26.8	اجمالي
ريف				
4079	38.9	6415	61.1	رجال
755	28.4	1903	71.6	نساء
4834	36.8	8318	63.2	اجمالي
جملة				
9350	51.8	8692	48.2	رجال
2328	52.1	2138	47.9	نساء
11678	51.9	10830	48.1	اجمالي

الجنسي وسوء المعاملة من قبل المشرفين ورؤساء الأقسام وأصحاب العمل أنفسهم، مستغلين صمت النساء خوفاً من نظرة المجتمع الذي يدين خروج المرأة للعمل، وخوفها من فقد فرصة عملها في حال تقديمها شكوى لتعرضها للتحرش من قبل رؤسائها، خاصة وأنها تعمل في إطار شروط عمل مجحفة تسهل فصلها.

- تتعرض العاملات للعنف المجتمعي: خاصة العاملات القادمات من محافظات أخرى اللواتي يضطرن للسكن في المناطق الصناعية بدلاً من تكبدن مشقة السفر اليومي، فتلاحقهن نظرات الشك الدائم في سلوكهن، ويفرض عليهن المجتمع المحيط بهن العزلة.
- تعجز العاملة في كثير من الأحيان عن رعاية أسرتها سواء على المستوى المادي أو المعنوي، ما يهدد أسرتها، وخاصة المطلقات والأرامل، بالانهيار.

مشاركة النساء في القطاع غير الرسمي:

بالنظر إلى الجداول التالية نجد أن العمالة النسائية غير الرسمية في الريف احتلت النسبة الأعظم مقارنة بالعمالة النسائية للحضر حيث بلغت 71.6% للريف مقابل 13% للحضر، ومن الملاحظ أيضاً أن ارتفاع نسبة النساء اللاتي يعملن بدون أجر تصل إلى 69.7%، ويساهمن بطرق شتى في الأنشطة العائلية والإنتاجية والأسرية.

كما تشير البيانات إلى أن النساء في الريف تزيد فرص انخراطهن في العمل الأسري غير مدفوع الأجر حيث بلغت نسبة النساء 71.1% من النساء المشتغلات بالقطاع غير الرسمي في الريف ويعملن لدى الأسرة بدون أجر مقابل 58.6% فقط من نساء الحضر. بينما ترتفع نسبة النساء العاملات بأجر نقدي بدرجة أكبر في الحضر 8.7% مقابل 3.2% في الريف.

الحالة العمالية	التوزيع النسبي للمشتغلين (15-64)					
	حضر		ريف		جملة	
	رجال	نساء	رجال	نساء	رجال	نساء
يعمل بأجر نقدي	47.0	8.7	38.0	3.2	40.4	3.8
صاحب عمل ويستخدم آخرين	12.9	5.3	30.5	6.8	25.9	6.6
يعمل لحسابه ولا يستخدم أحداً	33.8	27.4	11.6	19.0	17.4	19.9

يعمل لدى الأسرة من دون أجر	6.2	58.6	19.9	71.1	16.3	69.7
الجملة	100	100	100	100	100	100

المصدر: الجهاز المركزي للتعبئة العامة وإحصاء بحث القوى العاملة لعامي 1995-2008

تتركز معظم عمالة النساء في القطاع غير الرسمي بالريف في الأنشطة الآتية:

- العمل دون أجر في الحقول التي تملكها العائلة.
 - تصنيع المواد الغذائية (الجبن - الألبان - مشتقات الحليب) وفي تربية ورعاية الحيوان.
 - العمالة الزراعية باليومية.
- في المدينة:

- في الورش الحرفية الصغيرة (أقل من 5 عمال) والمتوسطة (من 5 - 10 عمال) وبنسبة أقل في الورش الكبيرة.
 - في الأعمال التي تقوم بها النساء في المنزل وبخاصة أعمال التطريز - تحضير الخضار والصناعات اليدوية البسيطة.
 - البيع في الأسواق.
 - أعمال الخدمة في المنازل
- فمن خلال عدد من الدراسات وأنشطة ميدانية لمؤسسات أهلية مع عاملات المنازل في مواقع مختلفة، تبين حجم العنف الذي تتعرض له عاملات المنازل، سواء في العمل أو في الأسرة أو في البيئة المحيطة بها، نلخص أهمها بالآتي¹⁵:

15 لمزيد من التفاصيل: نادية حليم وآخرون، عاملات المنازل في مصر.. الخصائص والمشكلات وآليات الحماية، مؤسسة الشهاب للتطوير والتنمية الشاملة - الجمعية المصرية لحقوق الاقتصادية والاجتماعية، 2010

موقع مؤسسة المرأة الجديدة www.nwrcegypt.org ياسمين أحمد - راي جورديني، دراسة استكشافية حول البنات

- علاقات وشروط وظروف العمل شديدة العشوائية من حيث: كم وكيف مهام العمل - الأجور - ساعات العمل..الخ.
- التعرض لانتهاكات لفظية ومعنوية وصولاً إلى العنف البدني والجنسي.
- التعرض لأضرار صحية مختلفة ناجمة عن أسلوب وكم العمل (كأمراض العمود الفقري، الكسور، الحروق..إلخ).
- التعرض للعنف والاستهجان المجتمعي بشكل عام من خلال نظرة الشك والريبة في سلوكهن لمجرد كونهن نساء خرجن من منازلهن ويعملن في منازل أخرى.
- ومما لا شك فيه أن العمالة غير الرسمية تتعرض لصنوف متباينة من الانتهاكات بسبب خصائص وسمات العمل في ذلك القطاع التي نوردتها في ما يأتي:
- ضعف مستوى التحصيل العلمي.
- الافتقار إلى أي شكل من أشكال التأهيل المهني.
- تقاضي العاملات أجوراً قليلة جداً مقابل أيام عمل طويلة.
- لا حقوق لهن في الإجازات المدفوعة الأجر.
- فرصة العمل مهددة بالضياع أمام العرض الكبير للأيدي العاملة نتيجة لتفاقم ظاهرة البطالة.
- غياب المظلة التأمينية الاجتماعية والصحية والعلاقات التعاقدية.

4. التعليم:

مع اتجاه الدولة خلال السنوات الأخيرة إلى اقتصاديات السوق الحر، بما في ذلك الخدمات ومنها التعليم، أصبحت ظاهرة التفاوت الاجتماعي

العاملات في خدمة المنازل في مصر، مركز دراسات الهجرة واللاجئين، الجامعة الأمريكية، القاهرة، يونيو 2010

العمالة غير الرسمية تتعرض لصنوف متباينة من الانتهاكات بسبب خصائص وسمات العمل في ذلك القطاع

القرن العشرين، والاتجاه نحو اقتصاديات السوق وتحرير التجارة والخصخصة التي امتدت إلى الخدمات. وبناء على ذلك تبنت الدولة سياسات جديدة تستهدف ربط عجلة الإنتاج بعجلة الاقتصاد الحر. وقامت الدولة بإعادة رسم سياستها التعليمية بناء على هذا التوجه، ما كان من شأنه تحويل جانب من عبء التكاليف التعليمية إلى الطلاب وأسرهم، والسماح للتعليم الخاص للامتداد والتنوع (مدارس لغات أجنبية ولغات استثمارية وخاصة وتعاونية وتجريبية- شهادات دولية)¹⁶.

تبلغ حصة الإنفاق العام على التعليم في مشروع الموازنة العامة للدولة للعام المالي 2010 / 2011، نحو 46,8 مليار جنيه، بما يوازي نحو 3,4% من الناتج المحلي الإجمالي المتوقع للعام المالي المذكور، مقارنة بإنفاق قدره 41,7 مليار جنيه في العام المالي 2009 / 2010 بما يعادل نحو 3,5% من الناتج المحلي الإجمالي في العام نفسه، مقارنة بنحو 39,9 مليار جنيه في العام المالي 2008/2009 بما يعادل نحو 3,8% من الناتج المحلي الإجمالي في ذلك العام. وبهذه النسب من الإنفاق العام في مجال التعليم، تعد مصر من أدنى دول العالم في الإنفاق العام في هذا المجال. كما يشير بوضوح إلى انسحاب دور الدولة من دعم هذه الخدمة، في الوقت الذي تعطي فيه المجال للتعليم الخاص ذي الجودة والتكلفة العالية، ما أحدث تفاوتاً صارخاً في توزيع خدمات التعليم، وتهميش قطاعات واسعة من الفقراء علمياً وتعليمياً، سواء في صورة انعدام العدالة التربوية داخل النظام التعليمي الحكومي، أو في صورة تقسيم نظام التعليم الراهن للمواطنين إلى فئات تتعلم في أنماط من المدارس والجامعات المتباينة في الأهداف والمستوى الثقافي والإمكانات والتجهيزات¹⁷.

16 دكتور كمال نجيب، كلية التربية - جامعة الإسكندرية - حق المواطن المصري في التعليم في عصر الليبرالية الجديدة، ورشة عمل « المواطنة الفاعلة والمستحقات الاجتماعية، 29 / 30 مايو 2006، ملتقى تنمية المرأة.

17 أحمد سيد النجار، التكلفة الاقتصادية والاجتماعية للتمييز ضد المرأة في التعليم وسوق العمل، مركز الدراسات السياسية

في التعليم أكثر تعقيداً، من ذي قبل. وباتت تشمل جميع قنوات النظام التعليمي ومفرداته. وشهد التعليم المصري خلال السنوات السابقة عجزاً فاضحاً عن تحقيق تكافؤ الفرص لجميع المواطنين. فأصبح العامل الحاسم في اختيار هذه المؤسسة التعليمية أو تلك هو القدرة المالية للفئات الاجتماعية المختلفة. وأصبحت أيضاً جودة الخدمة التعليمية المقدمة داخل المدرسة مرتبطة مباشرة بالقيمة المالية. وبناء عليه كلما أصبحت هذه الفئة الاجتماعية ذات إمكانيات اقتصادية عالية كلما حصلت على جودة عالية في التعليم، وثمة صورتان واضحتان للتفاوت الاجتماعي في مجال التعليم تبرزان على السطح في هذا المقام.

الصورة الأولى: التفاوت داخل مؤسسات التعليم الحكومية.

الصورة الثانية: التباين وانعدام العدالة الاجتماعية في فرص التعليم بين هذه المؤسسات الحكومية ومؤسسات تعليم القطاع الخاص والأجنبي والاستثماري.

تتمثل الصورة الأولى في مجال التعليم الرسمي الحكومي: على الرغم من محاولات توسيع التعليم ليشمل الريف والجهات النائية إلى جانب المدينة، مازال توزيع المؤسسات التعليمية متميزاً لصالح المدينة على حساب الريف، ولصالح الأغنياء على حساب الفئات الأشد فقراً والأكثر احتياجاً، ولصالح الذكور على حساب الإناث. فحظيت الفئات ذات المستويات الاجتماعية والاقتصادية المتقدمة، والمحافظات الحضرية، بمستويات تعليمية أفضل مما نجده لدى الطلاب والطالبات في الريف، والفئات ذات المستويات الاجتماعية الدنيا.

أما الصورة الثانية للتفاوت الاجتماعي في مجال التعليم، فتتمثل في التطورات التي حدثت في النظام التعليمي المصري خلال العقد الأخيرين، وتأثير هذه التطورات على قضية العدالة الاجتماعية للتعليم في المستوى القومي العام. وارتبط ذلك بالتحويلات الاقتصادية في ثمانينيات وتسعينيات

تعد مصر من أدنى دول العالم في الإنفاق العام في مجال التعليم

من الأرجح أن يكون أداؤهم أفضل في امتحانات الشهادات العامة، ويلتحقون بمنظومة التعليم العالي. أما الذين يأتون من أسر فقيرة، فإنهم يشكلون 5,3% من المتفوقين في مرحلة التعليم الابتدائي، 3% في المرحلة الإعدادية، و5% فقط في مرحلة التعليم الثانوي العام، بما يعني أن حضور التلاميذ الذين ينتمون إلى الأسر الفقيرة يكون في أعلى معدلاته في المرحلة الابتدائية. إن وضع الأسر التي ترزح تحت ضغط الفقر وتعاني من ضعف التسهيلات التعليمية، يؤدي إلى أن يدفع الطلاب ضريبة ذلك رغم تقدمهم في النظام التعليمي، ويؤدي إلى انخفاض مستويات إنجازاتهم²⁰.

كما أن الإقامة في الريف / الحضر تعتبر عنصراً آخر للتنبؤ بالتفوق المدرسي. فالمتفوقون في الدراسة يأتون في الغالب من المناطق الحضرية، ويزيد أثر الإقامة في المناطق الريفية مع تقدم الطالب في المراحل التعليمية، ذلك أن وجود الطلاب الريفيين ضعيف بين الطلاب المتفوقين في امتحان شهادة الثانوية العامة، وأن أعلى تواجد لهم في مرحلة التعليم الابتدائي. ونجد في الواقع، أن المناطق الريفية فيها نسبة مرتفعة تبلغ 80% من أولئك الذين لم يلتحقوا أصلاً بالمدارس، أما الوضع بالنسبة للتسرب من المدارس فيختلف اختلافاً طفيفاً. ونجد أن معظم التسرب من المدارس يكون في المناطق الريفية (65%)، وشأنه شأن عدم الالتحاق بالمدارس أصلاً. ومع ذلك، فإن البعد النوعي أقل وضوحاً بين المتسربين من المدارس، من بين أولئك الذين لم يلتحقوا أصلاً بالمدارس، حيث تشكل الإناث نسبة 52% فقط من المتسربين. ويرجع ارتفاع نسبة الإناث عن الذكور إلى الواقع الثقافي الذي تعاني منه النساء. فوفقاً لما رصدته الكثير من التقارير تبين أن الأسر في الريف والمناطق النائية تفضل تعليم الذكور على الإناث، حيث ترى أن الإناث مصيرهن الزواج²¹.

20 تقرير التنمية البشرية، مصدر سبق ذكره.

21 لمزيد من التفاصيل: انتصار بدر - منى عزت، تقرير مرصد وممارسات التمييز ضد النساء بالمجتمع المصري، مصدر سبق ذكره.

يفيد مسح النشء والشباب في مصر 2009¹⁸ بأن 11% ممن هم في الفئة العمرية (18-29 سنة) لم يلتحقوا بالمدارس إطلاقاً، 81% منهم فتيات. هذا يعني أن 16% من الإناث اللاتي بين الثامنة عشرة والتاسعة والعشرين لم يلتحقن بالمدارس إطلاقاً. وتتفق هذه البيانات مع بيانات التعداد السكاني، التي تشير إلى أن 10% ممن تتراوح أعمارهم بين السادسة والثامنة عشرة لم يذهبوا إلى المدارس إطلاقاً. والواقع هو أن أغلب من لم يلتحقوا بالمدارس أساساً الفتيات في المناطق الريفية. ويفيد مسح النشء والشباب في مصر 2009، بأن فتيات الريف يشكلن 80,4% ممن لم يلتحقوا بالمدارس على الإطلاق. هذا إلى جانب أن بنات الأسر الأشد فقراً لم يذهبن أيضاً إلى المدارس مطلقاً.

أما عدد الفتيات اللاتي لم يتم إلحاقهن بالتعليم في الفئة العمرية من 6 - 18 عاماً بلغ 591 ألفاً بنسبة 7% تقريبا من عدد الفتيات في تلك المرحلة العمرية (التسرب من التعليم وفقاً للنوع بمحافظات الجمهورية) من 6 إلى أقل من 18 عاماً، وفقاً للنتائج النهائية لتعداد السكان والإسكان والمنشأ عام 2006)

يلاحظ ان ارتفاع المعدلات يتزايد في محافظات الصعيد ما عدا أسوان والأقصر، وفي محافظات مطروح وسيناء الحدوديتين ومحافظتي البحيرة والشرقية في الوجة البحري

بناء عليه ليس مستغرباً أن أصبحت مصر في المرتبة الخامسة عشرة بين الدول العربية في ما يتعلق بمعدل تعليم الفتيات بين من تبلغ أعمارهن 15 عاماً فأكثر، وفقاً لمؤشرات البنك الدولي¹⁹.

يعتبر الوضع الاقتصادي - الاجتماعي، والحالة الأسرية العنصرين الرئيسيين للتنبؤ بالإنجاز التعليمي في مصر. فالأطفال الذين ينتمون إلى الأسر التي تقع في الفئات الوسطى أو العليا من الثروة،

والإستراتيجية، 2011.

18 تقرير التنمية البشرية، 2010، معهد التخطيط القومي، مصر.

19 أحمد سيد النجار، مصدر سبق ذكره.

يعتبر الوضع الاقتصادي - الاجتماعي، والحالة الأسرية العنصرين الرئيسيين للتنبؤ بالإنجاز التعليمي في مصر

من بين أولئك الذين استكملوا تعليمهم الجامعي من الشباب، و50% من بين أولئك الذين استكملوا تعليمهم في المعاهد التعليمية (نظام السنتين).

الإناث	الذكور	خريجو الجامعات والمعاهد العليا (الحكومية - الخاصة)
26.6%	73.3%	مجموعة العلوم الهندسية
58.2%	41.8%	العلوم الطبية
34.6%	65.4%	العلوم الزراعية
53.3%	46.7%	العلوم الأساسية
53.2%	46.8%	العلوم الإنسانية

يكشف لنا الجدول السابق²⁴ عن اتساع الفجوة النوعية بين الخريجين والخريجات. فنلاحظ ارتفاع نسبة الخريجين في العلوم الهندسية والطبية والزراعية، مع الاخذ في الاعتبار أن العلوم الطبية تشتمل على كليات التمريض التي تتواجد فيها النساء بكثافة، وتبلغ نسبتهن 90,8%. بينما ترتفع نسبة الخريجات في العلوم الأساسية والإنسانية التي تشتمل على كليات التربية والآداب والألسنية والخدمة الاجتماعية والاقتصاد المنزلي، وهي نفس مجالات العمل التي تتواجد بها النساء بكثافة وفقاً لما أشرنا إليه أعلاه (تقدير المشتغلين (15 سنة فأكثر) طبقاً للنوع والعدد بالملئات وفقاً لتقرير الجهاز المركزي للتعبئة العامة والإحصاء - البحث بالعينة للقوى العاملة 2010). وهي انعكاس للأدوار التقليدية والنمطية التي يضعها المجتمع للنساء.

تبين مما سبق ان السياسات الاقتصادية والواقع الثقافي والاجتماعي للنساء أثر سلباً على فرص النساء في التعليم وتبين من البيانات، والإحصائيات المشار إليها أعلاه، أن النساء الفقيرات في المناطق الريفية أكثر من غيرهن حرمن من فرص التعليم. وترتب على ذلك حرمان النساء من حقوق أخرى منها الحق في العمل العادل واللائق. فثمة ارتباط وثيق بين مستوى التعليم ومدى إتاحة فرص ونوعية مجالات العمل.

يؤدي عدم تعليم المرأة إلى ارتفاع كبير في معدل البطالة بين النساء بالمقارنة مع الرجال، نظراً لأن

ومن حيث الحالة الاقتصادية - الاجتماعية نجد أن التسرب من المدارس، موزع توزيعاً يكاد يكون متساوياً، على خلاف عدم الالتحاق بالمدارس أصلاً. وعلى ذلك، نجد أن حالات التسرب في أدنى شريحتين للثروة تمثل 55% من الحالات²².

ومن حيث نوع المدارس، تتزايد احتمالات التفوق زيادة طردية عندما يكون الطالب في مدرسة خاصة أو حكومية تجريبية²³. ونجد أن أكثر من 50% من طلاب المدارس الحكومية التجريبية من المتفوقين مقارنة بـ 9% من المدارس الحكومية العادية. ومن بين طلاب المدارس الخاصة، نجد أن 35% منهم من المتفوقين، وتجدر ملاحظة أن نوع المدرسة دليل على الوضع الاقتصادي- الاجتماعي، حيث إن المدارس الخاصة والمدارس التجريبية الحكومية تفرض رسوماً عالية مقارنة بالمدارس الحكومية العادية.

ويتضاءل وجود التلاميذ من الأسر الفقيرة كلما ارتقينا في مراحل التعليم، لأن النجاح في إحدى المراحل مؤشر قوى ينبئ بالنجاح في المراحل اللاحقة ونجد أن 4,3% فقط من طلاب التعليم العالي يأتون من الفئات منخفضة الدخل. كما أن معظم طلاب الجامعة يأتون من فئتي الشريحة الرابعة، (27,1%) والخامسة (46,5%) الأكثر ثراء. أما الفقراء فهم أكثر تمثيلاً في المعاهد التعليمية (نظام السنتين)، حيث يمثلون نسبة 11% من مجتمع الطلاب. مع ارتفاع نسبة تمثيل الطلاب الريفين، ومن بين الذين استكملوا تعليمهم الجامعي، نجد أن 52% يأتون من الفئة الأكثر ثراء، ومعظمهم من المناطق الحضرية، ما يوضح الارتباط القوي بين التفوق المدرسي والخلفية الاقتصادية - الاجتماعية للطلاب.

ومن حيث التوزيع بين الريف والحضر، نجد أن طلاب المناطق الحضرية يشكلون أكثر من 63%

22 تقرير التنمية البشرية، مصدر سبق ذكره.

23 المدارس التجريبية هي مدارس تتبع وزارة التربية والتعليم، لكن بمصروفات مرتفعة عن التعليم المجاني بكثير، والدراسة فيها باللغة الإنجليزية وكثافة الفصول قليلة.

24 النشرة السنوية لخريجي الجامعات و معاهد العالية (الحكومة - الخاصة) عام 2009، الجهاز المركزي للتعبئة العامة والإحصاء، مصر، سبتمبر 2010.

سوق العمل في قطاع الصناعة وقطاع الخدمات (باستثناء الخدمات المنزلية والنظافة) يتجه تدريجياً نحو العمالة المتعلمة في ظل حداثة التقنيات التي يتم التعامل معها في سوق العمل، وفي ظل التقدم العلمي والتقني العالمي الذي ينتقل جانب منه إلى مصر وباقي البلدان العربية. وإذا كانت البيانات الحكومية المصرية تشير إلى أن عدد النساء عاطلات عن العمل قد بلغ نحو 1,066 مليون بنسبة 49,7 % من إجمالي عدد العاطلين عن العمل، مقابل نحو 1,079 مليون عاطل عن العمل من الرجال بنسبة 50,3 % من إجمالي عدد العاطلين عن العمل عام 2008. وإذا كانت نسبة النساء في قوة العمل الإجمالية (تضم العاملين والعاطلين عن العمل معاً) قد بلغت نحو 22% من قوة العمل في العام نفسه، فإن المساواة النوعية والتعليمية كانت تفترض أن تكون حصة النساء من العاطلين عن العمل متوازنة مع حصتهم من قوة العمل، أي 225 من العاطلين عن العمل أي نحو 472 ألف عاطلة عن العمل فقط. بما أن عدد العاطلات عن العمل قد بلغ نحو 1,066 مليون، فإن الفجوة النوعية والتعليمية عند النساء مسؤولة عن بطالة إضافية لنحو 594 ألف عاطلة عن العمل. ويضر هذا العدد من العاطلات في الأجر السنوي المتوسط في الاقتصاد المصري والبالغ 12540 جنيهاً سنوياً، فإن تكلفة هذه البطالة الإضافية تبلغ نحو 7449 مليون جنية سنوياً هي عبارة عن انتقاص من الدخل الممكن للنساء²⁵.

سوق العمل في قطاع الصناعة وقطاع الخدمات (باستثناء الخدمات المنزلية والنظافة) يتجه تدريجياً نحو العمالة المتعلمة في ظل حداثة التقنيات التي يتم التعامل معها في سوق العمل، وفي ظل التقدم العلمي والتقني العالمي الذي ينتقل جانب منه إلى مصر وباقي البلدان العربية. وإذا كانت البيانات الحكومية المصرية تشير إلى أن عدد النساء عاطلات عن العمل قد بلغ نحو 1,066 مليون بنسبة 49,7 % من إجمالي عدد العاطلين عن العمل، مقابل نحو 1,079 مليون عاطل عن العمل من الرجال بنسبة 50,3 % من إجمالي عدد العاطلين عن العمل عام 2008. وإذا كانت نسبة النساء في قوة العمل الإجمالية (تضم العاملين والعاطلين عن العمل معاً) قد بلغت نحو 22% من قوة العمل في العام نفسه، فإن المساواة النوعية والتعليمية كانت تفترض أن تكون حصة النساء من العاطلين عن العمل متوازنة مع حصتهم من قوة العمل، أي 225 من العاطلين عن العمل أي نحو 472 ألف عاطلة عن العمل فقط. بما أن عدد العاطلات عن العمل قد بلغ نحو 1,066 مليون، فإن الفجوة النوعية والتعليمية عند النساء مسؤولة عن بطالة إضافية لنحو 594 ألف عاطلة عن العمل. ويضر هذا العدد من العاطلات في الأجر السنوي المتوسط في الاقتصاد المصري والبالغ 12540 جنيهاً سنوياً، فإن تكلفة هذه البطالة الإضافية تبلغ نحو 7449 مليون جنية سنوياً هي عبارة عن انتقاص من الدخل الممكن للنساء²⁵.

تمتاز الحركة بوجود قيادات شابة في العديد من المواقع، وكذلك زيادة مشاركة المرأة في الاحتجاجات. كما حدث في المحلة وكفر الدوار و«مصر أسبانيا» و«الحناوي» وقطاع التمريض. وتتنوع دور العاملات في الاحتجاجات ما بين المشاركة في الهتافات، ورفع الشعارات مروراً بالقيام بأدوار تنظيمية، وصولاً إلى الأدوار القيادية خاصة في المواقع ذات العمالة النسائية الكثيفة.

فتحت الثورة الطريق أمام اتساع الحركة الجماهيرية في المجال العام، والقدرة على التنظيم، ومنه التنظيم النقابي. ارتبط العديد من المنظمات الحقوقية والنسوية بمطالب العمال والعاملات. واعتمدت هذه المنظمات الحقوقية والنسوية على عدد من الاستراتيجيات في المساندة والتضامن مع هذه الاحتجاجات، ومنها تمكين وبناء القدرات التنظيمية ومهارات التفاوض ورفع الوعي القانوني للعمال والعاملات، وتقديم الدعم القضائي واستراتيجيات الحشد وكسب تأييد قطاعات من المجتمع حول مطالب العمال والعاملات. واستخدمت المنظمات الحقوقية والنسوية الآليات الدولية من أجل الضغط على الحكومة لإجراء إصلاحات سياسية واقتصادية واجتماعية مثل تقارير

دور المجتمع المدني في الدفاع عن الحقوق الاقتصادية والاجتماعية:

جاءت ثورة 25 يناير بما تحمله من مطالب «حرية، كرامة، عدالة اجتماعية»، لتؤكد وتكشف عمق الأزمة، وحالة الاحتقان التي كان يعاني منها الشعب المصري، وتحديداً فقراؤه والشرائح الدنيا من الطبقة الوسطى، على مدى الثلاثين عاماً الماضية. وعبر عنها بوضوح صعود الاحتجاجات الاجتماعية مع نهاية عام 2006، في قطاعات عدة من محافظات مختلفة وكانت قضايا الأجور وعدم ملاءمتها للأسعار هي المحرك الرئيسي

25 أحمد السيد النجار، مصدر سبق ذكره.

الظل المقدمة للجنة السيداو والتقرير المقدم لمجلس حقوق الإنسان في إطار المراجعة الدورية الشاملة²⁶.

كما قامت هذه المنظمات بتقديم رؤية نقدية للسياسات الاقتصادية والاجتماعية والقوانين غير المنصفة التي تبناها النظام السابق. وعملت على تقديم مقترحات من أجل تحسين السياسات ومشروعات قوانين²⁷.

تسعى المنظمات النسوية المهتمة بقضايا النساء في العمل وعددهن قليل، إلى طرح قضايا العاملات على الحركة العمالية والنقابية ودوائر صنع القرار ودمجها ضمن المطالب العامة التي يتبناها العمال. ولعل أبرز هذه المطالب²⁸:

- اتخاذ التدابير اللازمة التي تضمن تكافؤ الفرص بين النساء والرجال في مجالات العمل المختلفة في الأجر والترقي والتدريب.
- تفعيل المواد الخاصة بالحقوق الإنجابية للنساء في قوانين العمل بما يضمن حصول النساء على إجازة الوضع ورعاية الطفل وتوفير دور الحضانة.
- تعديل قانون العمل بما يسمح بمد الحماية القانونية للنساء العاملات في القطاع غير الرسمي (عاملات منازل - عاملات زراعات وغيرهن).
- تبني الدولة لسياسات تمكن النساء من تولي المناصب العامة (المحافظين- الوزراء - السفراء).
- إصدار تشريع يحظر حرمان النساء من شغل وظائف في جميع مجالات العمل يطبق على جميع مؤسسات العمل، بما في ذلك المؤسسات

26 في العام 2010 تقدمت مؤسسة المرأة الجديدة بتقرير عن أوضاع العاملات أرفق بتقارير المنظمات غير الحكومية التي أعدتها المنظمات الأعضاء في ملتقى حقوق الإنسان بالإضافة إلى تقرير مجمع (ملتقى يضم 16 منظمة غير حكومية حقوقية).
27 فعلى سبيل المثال استطاع المركز المصري للحقوق الاقتصادية والاجتماعية الحصول على أحكام قضائية مهمة تتعلق بالحد الأدنى للأجور وإبطال عقود بيع العديد من الشركات والمصانع التي تمت خصصتها.

28 تنظم مؤسسة المرأة الجديدة حملة واسعة لجمع التوقيعات من شخصيات عامة وقيادات عمالية ومنظمات مجتمع مدني لدعم هذه المطالب والتقدم بها إلى الجهات المعنية للعمل على إقرارها.

القضائية والمنشآت الخاصة. ويلزم جميع أماكن العمل بتهيئة بيئة العمل بما يناسب الرجال والنساء.

- اتخاذ التدابير والإجراءات اللازمة للقضاء على التحرش الجنسي في أماكن العمل.
- إبراز المساهمة الاقتصادية للنساء في الناتج القومي.

على الرغم من أن ثورة 25 يناير رفعت شعارات العدالة الاجتماعية والكرامة والحرية، إلا أن هذه المطالب لا يمكن أن تتحقق من دون إدراج قضايا النساء والنضال من أجل المساواة بين الجنسين. وراكت المنظمات النسوية على مدى السنوات الماضية في مجالات الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والسياسية والمدنية بعض المكاسب الجزئية²⁹.

كما كثفت المنظمات النسوية من جهودها والتنسيق في ما بينها عقب قيام ثورة 25 يناير، من اجل طرح قضايا النساء بقوة في المرحلة الانتقالية، ولعل أهمها مبادرة تشكيل تحالف المنظمات النسوية في مارس 2011، ويضم 16 منظمة حقوقية نسوية. ومد التحالف جسور التواصل مع الحركة السياسية، وأصبح هناك نقلة نوعية في اهتمام الأحزاب والحركات السياسية والاجتماعية (الليبرالية - اليسارية) بمطالب النساء. فتبنت أحزاب يسارية وليبرالية مطالب تخصيص نسبة من أجل تمثيل النساء في الجمعية التأسيسية للدستور وإدماج مطالب النساء في الدستور، والمشاركة في مسيرة 8 مارس عامي 2011 و2012 للاحتفال بيوم المرأة العالمي.

كانت الحركة النقابية العمالية حاضرة بقوة في الثورة. ففي 30 يناير 2011 صدر بيان عن عدد من النقابات المستقلة يعلن عن تشكيل «اتحاد النقابات المستقلة». وعلى الرغم مما تتعرض له هذه النقابات من ضربات موجعة، سواء من خلال عدم إصدار قانون الحريات النقابية إلى الآن، أو الاضطهاد

29 استطاعت المنظمات النسوية من تحقيق بعض المكاسب، منها إصدار القانون رقم (1) لسنة 2000 المعروف بقانون الخلع، ثم القانون رقم (10) لسنة (2004) الخاص بمحاكم الأسرة، والحصول على حق الأم المصرية في إعطاء جنسيتها لأبنائها من الزوج الأجنبي.

والتعسف الذي يتعرض له العمال الذين ينضمون للنقابات العمالية، وصولاً إلى الفصل، وصدور قانون تجريم الإضرابات والاعتصامات، إلا أن هذه الحركة النقابية العمالية تتسع، وتتجه نحو المأسسة. في يناير 2012 عقد الاتحاد المصري للنقابات المستقلة مؤتمره العام الأول، أجريت أول انتخابات لاختيار مجلس الإدارة³⁰. وعلى الرغم من وجود تمثيل ملحوظ للنساء في العديد من النقابات التي تضم نساء بكثافة (المعلمات - التمريض - الضرائب العقارية)، وتوجد فيها لجان للمرأة، إلا أن الاتحاد يفتقد إلى استراتيجية محددة للتعامل مع قضايا النساء في أماكن العمل، وتفعيل دور النقابيات داخل الاتحاد³¹.

كما يوجد مبادرة أخرى تحمل اسم (مؤتمر عمال مصر الديمقراطي) يضم 246 نقابة عمالية مستقلة، و24 نقابة تحت التأسيس في مواقع عمالية وقطاعات مختلفة، يدعم هذه المبادرة عدد من منظمات الحقوقية³²، من بينها منظمة نسوية تسعى إلى تمكين النقابيات من شغل المناصب القيادية وكسب تأييد العمال والعاملات لمطالب النساء في العمل.

يشكل موقف النظام الاقتصادي - الاجتماعي - السياسي من القضايا الاقتصادية والاجتماعية ومنها التعليم والعمل وغيرهما، عاملاً حاسماً في تحديد ملامح الواقع المتعلق برسم ووضع الاستراتيجيات والخطط التنفيذية. وكان واضحاً أن الحكومات المتعاقبة منذ يناير 2011 تتبع السياسات القديمة نفسها، ولم تطرح حتى الآن أي مشروعات اقتصادية بديلة، وقابلت بعنف شديد وتجاهل في كثير من الأحيان المطالب الخاصة بالعدالة الاجتماعية.

وتمثل تحدياً جديداً أيضاً، مواقف الأحزاب ذات المرجعية الدينية (حزب الحرية والعدالة والذراع

في المقابل تتسع مجالات وقدرة الفئات المختلفة على تنظيم أنفسها، وأيضاً تتسع المساحة المتاحة للنساء للمشاركة في المجال العام. ونجد الأحزاب الليبرالية واليسارية الجديدة تولي اهتماماً ملحوظاً بقضايا النساء في برامجها، وفي تمثيلها داخل البناء التنظيمي لهذه الأحزاب. كما انضم العديد من الناشطات، والعضوات بالمنظمات النسوية إلى الأحزاب الليبرالية واليسارية.

وأمام المجتمع المدني والقوى السياسية والاجتماعية والنقابية تحدٍ كبير يتعلق بإتمام المرحلة الانتقالية على النحو الذي يمكن الشعب المصري من استكمال مطالب الثورة، وتحقيق التحول الديمقراطي. فمما لا شك فيه أن نجاح الثورة في تحقيق أهدافها سوف يسهم في تمكين الحركة النسائية من استكمال مهماتها سواء على مستوى الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية وأيضاً السياسية والمدنية.

30 بلغ عدد الجمعيات العمومية 264 عضواً، قام بالتصويت 189 وعدد الأصوات الباطلة 19 صوتاً، عدد المرشحين/ ات لمجلس الإدارة 94 مرشحاً، منهم 18 سيدة، عدد المرشحين للجنة المراقبة المالية 13 مرشحاً منهم سيدة واحدة. وأسفرت نتائج الانتخابات عن فوز ثلاث نساء في مجلس الإدارة.

31 النساء في أول انتخابات للاتحاد المصري للنقابات المستقلة، تقرير صادر عن مؤسسة المرأة الجديدة، مايو 2011.

32 المنظمات الثلاث هي: دار الخدمات النقابية والعمالية وجمعية المصرية للمشاركة المجتمعية ومؤسسة المرأة الجديدة .

الحقوق الاقتصادية والاجتماعية للنساء في تونس

منجية الهادي

باحثة وناشطة حقوقية - تونس

ومثيرة للكثير من الجدل³⁴. كما أن التقدم المحرز في عدد النساء العاملات بأجر، تباطأ بسبب الأزمة المالية الاقتصادية بين 2008 و2009، وخصوصاً في المجالات الصناعية³⁵.

1- تقديم عام

إن الرأسمال العالمي، وبطوره عبر التاريخ، أصبح متمركزاً بيد فئة قليلة تسير الاقتصاد العالمي عبر توظيف المؤسسات الدولية كصندوق النقد الدولي والبنك الدولي ومنظمة التجارة العالمية. كما تتحكم هذه الفئة بالشأن السياسي والاجتماعي للدول النامية. وهو ما جعل العولمة الرأسمالية تهدد بشكل فعلي تشريعات العمل والحقوق المكتسبة والحريات العامة كحق التنظيم وحرية التعبير وتأسيس النقابات وحق الإضراب. وقد كان للأزمة الاقتصادية العالمية الأخيرة لسنة 2008 تبعات مدمرة على أسواق العمل. فقد ازداد عدد العاطلين عن العمل ليصل إلى 210 ملايين وهو أعلى مستوى سجل على الإطلاق³³.

كما أفرزت الحركة المتصاعدة لعولمة رأس المال، نشأة اقتصاديات هشة غير قادرة على خلق أسواق عمل صلبة، ومعالجة أزمة البطالة وخاصة في صفوف النساء، إذ يعتبرن أولى الضحايا اللاتي لم يستوعبهن سوق العمل الذي اعتمد تقسيماً جنسياً، باعتبار الرواسب الثقافية وهيمنة الفكر الذكوري وتداخل النظام الأبوي بالنظام الرأسمالي وترابطهما الشديد. إذ يحمل عدم المساواة على الصعيد العالمي مدلولاً عند النظر في عدالة التوزيع. كما تعتبر تقديرات معدلات عدم التساوي في الدخل في العالم متباينة

وقد ازدادت أوضاع النساء في ظل هذه المتغيرات العالمية والوطنية هشاشة، وخصوصاً مع غياب الحماية القانونية الضامنة للمساواة التامة والفعلية بين المواطنين والمواطنات، وتحقيق تساوي الفرص في التعليم والتشغيل وبقية الحقوق. إذ ليس من الاعتباطي أن نتحدث عن «تأنيث الفقر» منذ ما يزيد عن أكثر من عشر سنوات. هذا الواقع التمييزي في توزيع الثروة، يجعل النساء مضطرات لقبول العمل بشروط هشة، تفتقر إلى الضمانات القانونية والتأمين الاجتماعي. فظاهرة تأنيث الفقر تزداد بتعميق الفوارق بين مختلف فئات الشعب واحتداد التمييز القانوني بين الجنسين في الحقوق وإقصائهن من الحياة الاقتصادية والاجتماعية والسياسية، وخصوصاً من مراكز صنع القرار، ومن المشاركة في المسار التنموي، حتى أصبحنا نتحدث عن مواطنة منقوصة للنساء.

إن تطور الحقوق الإنسانية للنساء كجزء لا يتجزأ من منظومة حقوق الإنسان عامة، تأثر بالتطور الحاصل في هذه الحقوق. وقد مثلت مسألة الاعتراف بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية ثم تفعيلها وحمايتها، حاجساً للمواطنين والمواطنات على غرار الاهتمام بالحقوق السياسية والمدنية في تونس. وهو ما يعد تحولاً نوعياً في مسار تناول هذه الحقوق، حيث إنها لم تأخذ في الماضي ما

34 برنامج الأمم المتحدة للتنمية، تقرير التنمية البشرية لسنة 2010.

35 تقرير الأهداف الإنمائية للألفية 2011 للأمم المتحدة.

33 التقرير العالمي للأجور لسنة 2010/2011 لمنظمة العمل الدولية.

ازدادت أوضاع النساء
في ظل هذه المتغيرات
العالمية والوطنية
هشاشة، وخصوصاً
مع غياب الحماية
القانونية الضامنة
للمساواة التامة

الشخصية، وما ورد في سنة 1957 في ما يتعلق بالاعتراف بالحقوق السياسية، كحق الانتخاب والترشح، وممهداً للاعتراف التدريجي ببقية الحقوق الأساسية للنساء في المجالات كافة، ومن أهمها الحق في العمل والتعليم المجاني والحماية الاجتماعية.

وفي السياق نفسه، اهتمت السلطة السياسية بالسياسة السكانية، حيث كان لجملة الإجراءات المتخذة التأثير الإيجابي على حقوق النساء.

السياسة السكانية والتحول الديمغرافية وانعكاساتها على الحقوق الاجتماعية للنساء

اعتبرت مسألة الرفاه لأفراد الشعب، من المسائل الجوهرية المطروحة على منوال التنمية الشاملة في هذه الفترة. وقد أعطيت أهمية كبيرة للعامل البشري، بحيث انشغلت السلطات العمومية بمسألة السيطرة التدريجية على النمو الديمغرافي، ما استوجب تبني سياسة سكانية تتميز بتدخل الدولة في مجالات اجتماعية عديدة كالصحة والتعليم والتنظيم العائلي وعمل النساء.

وقد مرت هذه السياسة بثلاث مراحل هامة:

• المرحلة الأولى من 1956 إلى 1966

تزامنت هذه الفترة مع بداية تطبيق التشريعات المدعّمة لحقوق النساء. ويعتبر إصدار مجلة الأحوال الشخصية في سنة 1956 حدثاً هاماً وخطوة أساسية في مجابهة العقليات السائدة، حيث لعبت دوراً هاماً في تنظيم الزواج والطلاق وإلغاء تعدد الزوجات³⁶ وإقرار الزواج المدني وموافقة الزوجين، وحرية اختيار الشريك، وتحديد سن الزواج³⁷ والطلاق القضائي وإدارة الزوجة لأموالها.

أما الإجهاض، فقد أدرج كحق في التشريعات التونسية بداية من سنة 1965 للنساء الأمهات

36 المادة 18 من مجلة الأحوال الشخصية الذي حضر صراحة ويعاقب جزائياً تعدد الزوجات

37 تم الرفع في سن الزواج (1964) الى 17 سنة للإناث و20 سنة للذكور وتوحيده في 2008 حيث أصبح 18 سنة كحد أدنى بالنسبة للزوجين.

تستحقه من الاهتمام والدراسة كما هي الحال بالنسبة للحقوق السياسية والمدنية. كذلك أصبح ينظر إلى هذه المطالب من زاوية الحقوق، وهو ما يؤكد مبدأ كونية ووحدة وترابط حقوق الإنسان وعدم تجزئتها على أي أساس، ليس بوصفها مجرد احتياجات «rights not needs» كما تدرجها الدول ضمن المسائل الثانوية وتصنفها باعتبارها جيلاً ثانياً للحقوق.

سنتعرض إذاً في هذه الدراسة إلى تأثير السياسات الاقتصادية والاجتماعية على أوضاع النساء بعد عرض السياق العام لهذه السياسات، والتطور التاريخي والمنعرجات الهامة التي شهدتها الاقتصاد التونسي منذ السبعينات، والأزمات الاجتماعية التي مرت بها البلاد التونسية. كما سنقدم مختلف أشكال التحالفات النسائية عبر الحركة الحقوقية والنقابية والسياسية التي ميزت السنوات الأخيرة، ومدى مراكمة النضالات التي خاضتها هذه القوى النقابية والحقوقية والسياسية لتتوجها بثورة الحرية والكرامة لـ14 جانفي 2011.

لهذا الغرض، سيتم التطرق في هذا البحث، إلى التطورات الحاصلة في المجال الاقتصادي والاجتماعي، ومدى تأثيرها في حقوق النساء، من مرحلة المكاسب إلى مرحلة التهديدات، وصولاً إلى بلورة الآفاق والتغيير وقوة الاقتراح في ظل المسار الانتقالي. وسنركز على الحق في العمل كحق إنساني أساسي، باعتباره أولوية للنساء لتحقيق الذات والاستقلالية، وأداة للمشاركة الفعلية في مسار بناء التنمية العادلة. وكذلك لما مثلته مسألة التشغيل من أهمية في الأزمة الاقتصادية والاجتماعية في تونس، ولاعتبارها أيضاً شعاراً أساسياً من شعارات الحركة الاجتماعية الاحتجاجية.

2- القوانين المدعّمة لحقوق النساء منذ سنة 1956

أكد الدستور التونسي لسنة 1959 على المساواة بين جميع المواطنين أمام القانون. مدعماً ما تم تشريعه منذ 1956، مع إصدار مجلة الأحوال

التقدم الحاصل في بعض المجالات. وكذلك إلى تأثيرها على التنمية. ذلك أن لانخفاض نسبة الولادات، دوراً هاماً في المتغيرات الاجتماعية والاقتصادية، وفي تغيير العقلية وخاصة في انخراط النساء في العمل.

• المتغيرات في هيكل العائلة

ساهمت سياسة السكن من جهة أخرى في التأثير في السلوك الديمغرافي للسكان، إذ يعتبر اقتناء منزل نتيجة لعملية ادخار أو تداين يقوم بها الزوجان، كما فرض التطور الاجتماعي منحى نحو الاستقلالية لدى الأزواج بامتلاك أو اكتراء مسكن مستقل عن العائلة الموسعة في اتجاه العائلة النووية، والقطع مع التركيبة التقليدية للعائلة. وقد طرح هذا النمط الجديد في تركيبة العائلة وهاجس الاستقلالية بالنسبة للأزواج، تحديات جديدة في العلاقة بالادخار وتنظيم المصاريف، باعتبار أن تربية الأطفال لم تعد على عاتق العائلة الموسعة. وساهم هذا التحدي في تحديد النسل، كما مثل امتلاك مسكن عاملاً في انخفاض الولادات⁴⁰.

• الإطار السياسي والاقتصادي والاجتماعي العام لحقوق النساء في ظل سياسة

الانفتاح الاقتصادي منذ أواخر السبعينات

إن السياسة الاقتصادية والاجتماعية للبلاد التونسية عامة، لا يمكن أن يكون لها أي معنى إذا ما تناولناها خارج السياق العام للتنمية، وبالأحرى، بشكل متوازٍ مع نماذج التنمية المتبعة في كل مرحلة تاريخية للبلاد. فمنذ أواخر الستينات وبداية السبعينات، ومع الانفتاح على الاقتصاد العالمي، سجلنا منعرجاً أول في التحولات الاقتصادية والاجتماعية. إذ شهد الاقتصاد التونسي عدداً من التحولات الهامة في بنيته الأساسية، تناغماً مع التحولات العميقة في بنية الاقتصاد العالمي، وبرز ما سمي بالنظام العالمي الجديد، وما كتب عن حتميته واعتباره نهاية لتاريخ الاضطهاد الإنساني، واستقرار نظام الاقتصاد

40 منجية هادفي. السكان والسكن الحضري في تونس الكبرى. رسالة لنيل شهادة الدراسات المعمقة في الديمغرافيا. كلية العلوم الإنسانية والاجتماعية. تونس 2004.

لخمسة أطفال على قيد الحياة، على أن لا يتجاوز الحمل ثلاثة أشهر. وفي السياق نفسه، توخت السلطة السياسية تقنين بيع مواد منع الإنجاب (1961) وإرساء برنامج التنظيم العائلي (1964-1966).

وفي مجال التعليم، مثل الحق في التعليم حقاً أساسياً من حيث أهميته في الولوج إلى عالم المعرفة، وبالتالي في إمكانيات الفعل في الواقع الاجتماعي والسياسي. حيث مثل قانون 1958 المتعلق بالتعليم خطوة تاريخية هامة من حيث تعميم التعليم على كل شرائح المجتمع إنثاً وذكوراً، في الأرياف وفي القرى وفي المدن.

• المرحلة الثانية وتمتد من سنة 1966 إلى 1976

ميز هذه الفترة، إنشاء الديوان القومي للأسرة وال عمران البشري ومواصلة تطبيق برنامج التنظيم العائلي وتنظيم الإجهاد في المجلة الجنائية، حيث يحق للنساء تحديد عدد الأطفال بشروط معينة³⁸. وواصلت السلطة السياسية تعميم التعليم وضمان مجانيته، وتطبيق منظومة العلاج في الصحة الأساسية.

• المرحلة الثالثة منذ بداية الثمانينات إلى أوائل التسعينات

تم الاهتمام في هذه الفترة بالتنمية الجهوية والبيئة وبرنامج الإدماج الجهوي. وكان من أهداف السياسة السكانية، تحسين مستوى عيش السكان مع التركيز على الفئات المهمشة من الريفين. وقد ساهمت هذه السياسات، على الرغم من أنها لم تنحصر في برامج التنمية، في تخفيض نسبة الولادات من 4.5% في 1966 إلى 2.4% في 1993، وكذلك نسبة الوفايات التي تحولت من 1.5% إلى 0.6% في الفترة نفسها. ما يعني أن معدل النمو انتقل من 3% في بداية الستينات إلى 1.8% بالنسبة لسنة 1990³⁹.

تحيلنا كل هذه المؤشرات الديمغرافية إلى مستوى

38 المجلة الجنائية الفصل 214.

39 المعهد الوطني للإحصاء <http://tn.nat.ins.www/>

تدرجية وتحرير الاستثمار⁴². فخلال الفترة بين سنة 1987 وسنة 1994 شمل التفويت القطاع السياحي والتجارة والصيد البحري والصناعات الغذائية. وفي أقل من عشر سنوات تمت تهيئة الاقتصاد التونسي للانفتاح أكثر على الاقتصاد الحر العالمي والانخراط في الاتفاقية

العامة حول التجارة والرسوم الجمركية. ثم تم في عام 1995 التوقيع على الاتفاقية متعددة الأطراف مع منظمة التجارة العالمية، وإنشاء منطقة للتبادل الحر الأورومتوسطي. ووفق التعديلات الحاصلة التي فرضتها الاختيارات الاقتصادية الجديدة وما حتمته من تحرير للاقتصاد، تحول دور الدولة من متدخل إلى حارس، وتقلص بذلك دورها الاجتماعي.

ب- أوضاع النساء بين سياسة الخصوصية وتحرير السوق

رغم تطور الحق في التعليم ليصبح إجبارياً منذ سنة 1991، فإن نسبة الأمية لم تسجل انخفاضاً كبيراً، حيث تحولت من 78,2% في سنة 1966 إلى 36,1% في سنة 1999 إلى 30% في سنة 2004 وهو ما يبينه الجدول رقم 1.

ولعب ارتفاع نسبة الأمية في صفوف النساء دوراً للحد من الوعي والإدراك للحقوق في ظل مجتمع تسيطر عليه العقليات الذكورية والتربية المنبئية على عدم المساواة وهيمنة المنظومة الثقافية التقليدية في تقسيم الأدوار على أساس الجنس. ويعود ارتفاع نسبة الأمية في الجهات الداخلية للبلاد إلى بعد المدارس عن القرى السكنية، وخصوصاً في الأرياف ذات الطبيعة القاسية، وكذلك إلى حاجة العائلات الفقيرة إلى المساعدة في الأعمال الفلاحية والمنزلية حيث غالباً ما تكون البنات من يسحن من مواصلة التعليم.

ج- النساء في سوق الشغل: تطور الحق في العمل

يعتبر سوق العمل بمثابة البوصلة التي تشير إما إلى نجاح أو إلى فشل السياسة الاقتصادية لأي

42 قانون التشجيع على الإستثمار عدد 120-1993 الصادر في 27 ديسمبر 1993.

الحر في الديمقراطيات الغربية على حد تعبير فرانسيس فوكوياما.⁴¹ وقد مثلت جملة التغيرات الحاصلة في الاقتصاد العالمي، وتسارع وتيرة تنقل رؤوس الأموال وهجرتها إلى البلدان النامية، عاملاً هاماً في التغيرات الاقتصادية في المستوى الوطني، وذلك بفضل الامتيازات التفاضلية الهامة من يد عاملة زهيدة إلى التشجيعات والحوافز القانونية للاستثمار الخارجي المباشر، وخصوصاً المستثمرة منها في الصناعات المعملية التي تضمن مواطن شغل أوفر، كالقطاع العام، باعتباره الضامن لعملية الإنتاج في المجال الصناعي و الفلاحي والخدماتي.

أ- برنامج التعديل الهيكلي خطوة نحو تدهور الحقوق الاقتصادية والاجتماعية

لقد تميز الاقتصاد العالمي في أواخر الثمانينات بركود اقتصادي تحول إلى أزمة مالية واقتصادية أدت إلى ضعف معدلات النمو وتدهور في موازين التجارة والمدفوعات. كما ارتفعت المديونية الخارجية وخدمة ديونها. كما رافق ذلك عجز في موازنات بعض الدول، فلجأت الحكومات إلى تمويل العجز عن طريق الاقتراض. لقد كان إذا للأزمة العالمية تأثير كبير في الاقتصاد التونسي، حيث مرت البلاد بأزمة اقتصادية واجتماعية خانقة، كانت أولى نتائجها انتفاضة الخبز في سنة 1984. وكحل للأزمة ارتأت الحكومة التونسية في سنة 1986 اللجوء إلى خيار التداين بالحصول على قروض طويلة المدى. وكان من شروط البنك العالمي وصندوق النقد الدولي إجراء إصلاحات اقتصادية هامة للتمتع بالقروض، والتي مثلت ذريعة لتمرير برنامج التعديل الهيكلي المملى من قبل صندوق النقد الدولي. ويهدف هذا التعديل إلى تحرير الاقتصاد الوطني وإحداث إصلاحات في القطاع الجبائي والسوق المالية وخصوصة المؤسسات العمومية في المجال الصناعي بصفة

41 نهاية التاريخ والإنسان الأخير صدر في 1992 لفرانسيس فوكوياما وهو فيلسوف أمريكي معاصر وأحد منظري المحافظين الجدد.

بلد، وكذلك إلى الوجة التي تتجه نحوها السياسة الاقتصادية والاجتماعية. ذلك أن ميزة النصف الثاني من القرن العشرين تمثلت في بروز أنماط جديدة للعمل، تتميز بعدم الاستقرار والهشاشة.

ومنذ سنوات تعتبر الهشاشة سمة قارة لسوق العمل التونسية حيث تتمظهر في أشكال الإقصاء الاجتماعي من بطالة إلى انعدام الشروط الإنسانية في مواقع العمل. فالعمل الهش يفتقد صفة التواصل، لأن مدته محدودة وغير معلومة غالباً. ويتمثل هاجس العمال والعاملات أساساً في توفير العمل القار والشغل المدفوع الأجر بصفة منتظمة، وكذلك توفر الشروط الإنسانية للعمل اللائق والكريم، كالأجر والحماية الاجتماعية والعطل مدفوعة الأجر والتأمين على المرض والتقاعد... لكن مع بروز الأنماط الجديدة للعمل، مثل العمل لوقت جزئي والعمل المؤقت والعمل عن بعد، برزت أطر قانونية تحدد هذه الأشكال والمتمثلة في العقود محددة المدة.

ويتميز العمل في شركات المناولة مثلاً، بغياب عقود العمل غالباً وخصوصاً بالنسبة لعمال وعاملات التنظيف. إذ يتهدد الطرد العديد منهم حيث تمثل أوضاعهم الاجتماعية المتدنية من خصاصة وفقير وافتقارهم لفرصة العمل اللائق، سبباً هاماً في عملهم بهذا القطاع أي، يفتقدون لأبسط الحقوق الاجتماعية مثل الحق في التنظيم العمالي وممارسة الحق النقابي في تشكيل النقابات والحق في الحماية النقابية.

كما اتسمت العشريتان الأخيرتان بهشاشة العمل كسمة بارزة في خصائص الاقتصاد. وعلى أثر خصوصية المنشآت العمومية والتفويت فيها، شهد سوق العمل تحولات عميقة في صلب الطبقة العاملة. وتغير نظام العمل بتدهور شروط العمل وخصوصاً بالنسبة للفئات ضعيفة الدخل، حيث إن السياسة الاقتصادية اعتمدت مرونة اليد العاملة والضغط على الأجور. «وهو ما عكسته المفاوضات الاجتماعية الأخيرة في سنة 2008 على نحو جلي.

إذ تم التوصل إلى اتفاق يقضي بزيادة الأجور في القطاع العام بـ 4,7% سنوياً خلال السنوات الثلاث التالية. والحال أن هذه الزيادة كانت أقل من معدل التضخم على مدى السنوات الجارية، والذي يتجاوز 5% منذراً بتدهور في القدرة الشرائية للشرائح ضعيفة الدخل»⁴³.

وعلى الرغم من أن المستوى التعليمي يعتبر عالياً بالنسبة للإناث، فإن سوق العمل يتعامل بتفاضلية بخصوص العمل المؤجر، إذ إن نسبة النساء العاملات تطورت من 6,1% سنة 1966 إلى 25,3% سنة 2002. وتعد 55,3% من الشريحة النسائية عاملات بالمنازل، بينما نجد 23,9% أجيرات و17,3% مستقلات و8,4% يرأسن شركات⁴⁴. كما سجلنا تطوراً في طلبات الشغل بالنسبة للنساء والتي تتجاوز مثلتها بالنسبة للرجال. وحسب إحصائيات 2008 نجد مقابل 130 موطن عمل للذكور 100 موطن عمل للإناث، كما أن فترة الانتظار تعد بالنسبة للإناث أطول من مثلتها بالنسبة للذكور. ويفيد المسح الوطني حول التشغيل لسنة 2010 أن طلبات الشغل الإضافية للإناث بلغت 00157 على مجموع يبلغ 75400 أي ما يقارب 21% من مجموع طلبات الشغل الإضافية. كما أنه في سنة 2009 وحسب المسح نفسه، سجلنا 59.455 بالنسبة للإناث من مجموع 105.377 مقابل 45.922 بالنسبة للذكور. كما أن تقدير عدد النساء النشيطات خلال الثلاثية الثانية لسنة 2011 يبلغ 0010267 من مجموع النشيطين في سوق الشغل الذي قدر بـ 3844600⁴⁵ وهو مرتبط بتطور نسبة نشاط الفئة النسائية الذي ظل محافظاً نسبياً على النسب نفسها خلال السنوات الخمس الأخيرة حسب ما يبينه الجدول التالي:

43 الشبكة الأوروبية ومتوسطة لحقوق الإنسان، تونس بعد 14 جانفي، الاقتصاد السياسي والاجتماعي، بياتريس هيبو 2011 ص.34.

44 المعهد الوطني للإحصاء تونس 1999. <http://www.ins.nat.tn>

45 المعهد الوطني للإحصاء، المسح الوطني للتشغيل لسنة 2010 و 2011

تعتبر الهشاشة سمة قارة لسوق العمل التونسية حيث تتمظهر في أشكال الإقصاء الاجتماعي من بطالة إلى انعدام الشروط الإنسانية في مواقع العمل

يبين نسبة الأمية لدى الفئة العمرية «10 سنوات فما فوق» حسب الجنس والوسط 2004-2008 (%)

الوسط غير البلدي					الوسط البلدي					
2008	2007	2006	2005	2004	2008	2007	2006	2005	2004	الاعوام
20.7	20.8	20.7	22.4	24.3	8.3	8.5	9.4	9.7	9.8	ذكور
42.8	41.1	43.2	44.4	46.4	20.1	20.7	20.9	21.9	22.2	اناث
32.2	32.4	32.3	33.4	35.6	14.1	14.5	15.1	15.7	16.2	المجموع

المصدر: المعهد الوطني للإحصاء

شمل الإناث أكثر من الذكور حيث سجلنا فقدان 73900 مواطن شغل بالنسبة للإناث مقابل 63700 بالنسبة للذكور⁴⁹.

إن معركة الحق في العمل بالنسبة للنساء تعتبر في قلب المعركة الاقتصادية والاجتماعية والسياسية للبلاد في اللحظة الراهنة. وارتفع بعض الأصوات الرجعية المنادية بحل الأزمة الاقتصادية الحالية الذي غالباً ما سيكون على حساب النساء وحققهن في العمل والتعليم. وهنا تأتي لدور التشريعات وأهميتها في حماية هذه الحقوق الضامنة لكرامة النساء.

د- محدودية التشريعات في إعمال مبدأ المساواة وحماية الحق في العمل

يمثل القطاع العام الضامن لمواطن الشغل لكل العمال، لكن نجد أن بعض القطاعات تشغل نسبة كبيرة من النساء وخصوصاً قطاع التربية والصحة وبعض القطاعات الأخرى. ففي سنة 2010 مثلت النساء 42% من نسبة العاملين في قطاع التربية وقراءة 50% من نسبة العاملين في قطاع الصحة⁵⁰. وقد التصقت هذه الاختصاصات أكثر بالعنصر النسائي حتى تحولت إلى قطاعات مؤنثة. وهذه الظاهرة تميز سوق الشغل الذي تغلب عليه الاختصاصات المنمطة كما هو الشأن في التعليم والتدريب المهني الذي لا يزال فيه العديد من الاختصاصات حكراً على البنات، كمساعدة إدارة

تطور نسبة النشاط (%) حسب الجنس من 2006 - 2011 (*خلال شهر ماي من كل سنة)

الأعوام	2006	2007	2008	2009	2010	2011*
ذكور	67.3	67.7	68.0	68.7	69.5	70.1
اناث	24.4	24.5	24.7	24.8	24.8	24.9
المجموع	45.6	45.8	46.2	46.5	46.9	47.2

المصدر: إحصائيات المعهد الوطني للإحصاء والمسح الوطني للتشغيل 2011

وحسب تصريح المدير العام للمركز الوطني للشباب في جريدة الصحافة بتاريخ 6 فيفري 2011 فإن نسبة البطالة في صفوف الشباب بين 18 سنة و29 سنة تصل إلى 30% في 2009 وإلى 45% في صفوف خريجي التعليم العالي، في حين أن الرقم الذي قدم حينذاك بلغ 22,5% لمجموع خريجي الجامعات⁴⁶. وتواصل ارتفاع نسبة البطالة في خلال 2011 إذ وصلت إلى 43.8% بالنسبة للإناث و23.7%. ومع رجوع العمال التونسيين من ليبيا باندلاع الثورة وصلت إلى نحو 700 000 عاطل عن العمل⁴⁷ منهم 281100 من الإناث أي بنسبة 27.4% مقابل 15% بالنسبة للذكور و18.3% بالنسبة لمعدل البطالة عموماً خلال سنة 2011⁴⁸. وبإضافة الوافدين من العاطلين على العمل إلى سوق الشغل بعد الثورة من المسرحين نتيجة غلق المؤسسات وحرق البعض منها أو تخريب معداتها، فإن نسبة فقدان مواطن الشغل

إن معركة الحق في العمل بالنسبة للنساء تعتبر في قلب المعركة الاقتصادية والاجتماعية والسياسية للبلاد في اللحظة الراهنة

46 الشبكة الأوروبية ومتوسطة لحقوق الانسان، تونس بعد 14 جانفي، الاقتصاد السياسي والاجتماعي بياتريس هيبو 2011 ص 32.

47 تقديرات المعهد الوطني للإحصاء خلال سنة 2011

48 نفس المصدر السابق.

49 المعهد الوطني للإحصاء تونس 2011 .
/http://www.ins.nat.tn .

50 المعهد الوطني للإحصاء. المسح الوطني للتشغيل لسنة 2010.

والتمريض والكتابة والطبخ.....

ومن الناحية القانونية نلاحظ أن التشريعات الاجتماعية أقرت مبدأ عدم التمييز بين الجنسين، حيث ينص الفصل 11 من القانون الأساسي للوظيفة العمومية، على أنه لا مجال لأي تمييز بين الجنسين في تطبيق هذا القانون. وينص الفصل 5 مكرر من مجلة الشغل أنه لا مجال للتمييز بين الرجل والمرأة في تطبيق مقتضيات مجلة الشغل ونصوصها التطبيقية. وفي الإطار نفسه صادقت الدولة التونسية على العديد من الاتفاقيات العالمية المتعلقة بالحقوق المهنية نذكر منها:

- الاتفاقية عدد 100 حول المساواة في الأجور مقابل العمل نفسه بين اليد العاملة الرجالية واليد العاملة النسائية.

- الاتفاقية عدد 111 حول التمييز في مجال العمل والتشغيل (1985).

- الاتفاقية عدد 118 حول المساواة في مجال الضمان الاجتماعي (سنة 1962).

هذه بعض الاتفاقيات التي تعتبر المصادقة عليها خطوة هامة لكنها تبقى منقوصة. فهل يعني هذا أن حقوق النساء محمية؟

مما لا شك فيه أن هذه القوانين أقرت بعض التدابير لحماية النساء العاملات. فقد نظم القانون التونسي إجازة الحمل والأمومة بحيث تتمتع العاملات بعطلة أمومة لمدة شهرين في قطاع الوظيفة العمومية، و30 يوماً قابلة للتمديد مرتين مع الإدلاء بشهادة طبية بالنسبة للقطاع الخاص⁵¹. وتدعمت هاته الإجراءات بعد مصادقة الدولة التونسية على الاتفاقيات الدولية لمنظمة العمل الدولية التي تحجر عمل النساء تحت الأرض، وفي مواقع استخراج المعادن، وتنظم العمل الليلي.

هـ- المرأة العاملة والعمل النقابي

يعتبر الحق النقابي مضموناً حسب الفصل 8 من

51 الفصل 48 بالنسبة للقانون الأساسي للوظيفة العمومية والفصل 64 من مجلة الشغل للقطاع الخاص.

دستور 1959، ويمارس حسب الإجراءات المنصوص عليها بمجلة الشغل بالنسبة للقطاع الخاص والعام. ومنذ أواخر السبعينات تطور التواجد النسائي في الحركة النقابية وخصوصاً في مستوى الانخراط الذي تعزز بتأسيس اللجنة الوطنية للمرأة العاملة في مارس 1982 بمناسبة الاحتفال باليوم العالمي للمرأة، والتي من بين مهامها معالجة القضايا الخصوصية للمرأة العاملة ودعم تواجدها بمختلف الهياكل النقابية. وفي سبتمبر 2005 سجلت المنظمة النقابية نحو 517000 عضو منهم 35% من النساء و38% أعمارهم دون 35 سنة. وتطورت نسبة النساء المنخرطات إلى حدود 47% من مجموع المنخرطين في سنة 2011.

وعلى الرغم من ارتفاع نسبة المنتسبات للمنظمة النقابية، فإن مسألة تمثيل النساء في مراكز القرار لم تشهد أي تطور. ففي المؤتمر الواحد والعشرين سنة 2006 لم يحدث أي تطور على مستوى تواجد النساء في المكتب التنفيذي، على الرغم من التوصيات العديدة المنبثقة عن ندوات اللجنة الوطنية للمرأة العاملة، أو تلك التي صدرت إثر الجامعة النسائية العمالية الأولى العام 2006، والمؤكد على العمل بمبدأ الكوتا في المؤتمر العام، لكن من دون جدوى. وفي المؤتمر الثاني والعشرين المنعقد في شهر ديسمبر 2011 مثلت النائبات المؤتمرات 13 نائبة من مجموع 517 نائباً. وهي نسبة ضعيفة لا تعكس الانخراط الواسع للنساء، وخصوصاً في قطاعات الصحة والتعليم والنسيج. بل تخضع إلى توازنات سياسية وقطاعية وجهوية، مستثنية النساء اللاتي لا يشكلن قوة انتخابية في غياب كتلة نيابية نسائية. وترشحت 5 نساء تتوفر فيهن الشروط الكاملة من مجموع 64 مرشحاً لانتخابات المكتب التنفيذي، ولكن لم تفز أي واحدة منهن.

مرة أخرى تتجاوز التجاذبات السياسية مسألة التمثيل النسائي. ونسجل غياب النساء في مواقع القرار في تونس بعد ثورة الحرية والكرامة التي تقدم النقابيون والنقابات صفوفها الأمامية، واعتبروا أطرافاً هامة في التعبئة الجماهيرية.

غياب النساء في مواقع القرار في تونس بعد ثورة الحرية والكرامة التي تقدم النقابيون والنقابات صفوفها الأمامية، واعتبروا أطرافاً هامة في التعبئة الجماهيرية

أ. مميزات قطاع النسيج بتونس

لقد شهد قطاع النسيج والملابس ازدهاراً كبيراً وامتتاعاً في فترة السبعينات في البلدان النامية. وفي المقابل اتبعت البلدان الصناعية إجراءات حمائية في إطار الاتفاقية الدولية متعددة الألياف منذ جانفي 1974، حيث حددت كمية استيراد منتجات النسيج لبعض البلدان النامية وخاصة منها المنتجة للصوف والقطن والألياف الصناعية. وفي البلدان النامية غير المنضوية ضمن هذه الاتفاقية كتونس والمغرب و بنغلاديش وكمبوديا... التي استفادت من الإعفاءات الجمركية في أسواق البلدان المصنعة، نتج من انتقال رؤوس الأموال المستثمرة في النسيج بشكل خاص، حركية في خلق مواطن شغل عديدة وفي تطوير الاستثمار المحلي. وظل هذا القطاع في تونس متميزاً بضعف القيمة المضافة لتدني المهارات العاملة فيه والمرتكزة أساساً على يد عاملة نسائية ضعيفة الخبرات والمهارات تعتمد على معدات وآلات مستوردة (في الخياطة مثلا)..

وتم تمديد العمل بالاتفاقية إلى حدود سنة 1995 حيث تم تعويضها وإبرام اتفاقية جديدة حول النسيج والخياطة. وقد تزامن هذا الحدث مع إنشاء المنظمة العالمية للتجارة القائمة على مبدأ عدم التمييز، من خلال التفكيك التدريجي لنظام الحصص، على مدى 10 سنوات انتهت في 2004.

اعتبرت معضلة الترابط بين العمل والتشغيل والحماية الاجتماعية من أبرز مظاهر الأزمة الاقتصادية. وتعتبر مشكلة التسريح الجماعي للعمال من أبرز مظاهر الأزمة ومن أهم تجلياتها وخصوصاً في قطاع النسيج.

ففي تونس لعبت التحولات الاقتصادية العالمية دوراً هاماً في قطاع النسيج الذي يعد من أهم القطاعات الحيوية للصناعات المعملية. إذ تقدر «المؤسسات المشغلة لأكثر من 10 عمال 2135 منها 1690 مصدرة كلياً، وهناك 997 مؤسسة ذات مساهمة أجنبية منها 632 ذات رأسمال أجنبي كلياً وتشغل 80% من اليد العاملة أي 170000 عامل

كما دافعوا بشدة إلى جانب القوى الديمقراطية الأخرى من منظمات حقوقية نسوية وأحزاب عن العمل بقاعدة التناسف في القوائم الانتخابية.

طغى إذاً على هذا المؤتمر المنطق الذكوري في غياب التضامن النسائي، إذ إن النساء غالباً لا يعطين أصواتهن للنساء، لتصورهن أن الرجال أفضل في الدفاع عن أوضاع العمال. كما تعود أسباب ضعف التواجد النسائي في مواقع اتخاذ القرار إلى مستويات متعددة، منها الذاتي والمتعلق بالوضع الاجتماعي والمسؤوليات داخل الأسرة.

3- انعكاسات انتهاء العمل بالاتفاقية متعددة الألياف⁵² على عمل النساء: قطاع النسيج نموذجاً

يعتبر قطاع النسيج من القطاعات الهامة والحيوية التي انبنى عليها الاقتصاد التونسي. ويشغل هذا القطاع نسبة كبيرة من اليد العاملة النسائية. ومع التطور الحاصل في صناعة النسيج في العالم بظهور الازمة، أقفلت العديد من المؤسسات الصناعية وخصوصاً منها تلك ذات رأس المال الأجنبي، مخلفة عديد الاعتصامات والإضرابات، حيث كان للنساء دور كبير فيها. وكذلك شكلت حراكاً اجتماعياً هاماً خلال السنوات العشر الأخيرة. إذ يشغل القطاع قرابة 50% من نسبة النشيطين في قطاع الصناعات المعملية، أي 10% من مجموع النشيطين على المستوى الوطني. وتمثل اليد العاملة النسائية جزءاً هاماً من اليد العاملة في هذا القطاع، أي نحو ثلاثة أرباع من إحدائات التشغيل في القطاع، وربع اليد العاملة النسائية عامة⁵³. ومن هنا تتأق أهمية تناول هذا القطاع الهام.

52 نظام المحاصصة إلى سنة 1974 عندما قررت الدول الغنية فتح أسواقها تدريجياً لمنتجات النسيج للبلدان الفقيرة حتى تحافظ على صناعاتها المهدهدة بانخفاض الأجور في البلدان النامية. وهو اتفاق أبرمته الدول الصناعية تم بمقتضاه تحديد حصص ثنائية غير خاضعة للتعريفات الجمركية على الواردات القادمة من الدول في طور النمو، وذلك في ما يتعلق بمنتجات القطن والصوف والمنسوجات والملابس الجاهزة.

53 الاتحاد العام التونسي للشغل. قطاع النسيج والملابس في تونس وتحدي إعادة ادماج العمال. تونس. 2005.

وهو ما يعد ضماناً لأصحاب المؤسسات لغياب النزاعات الاجتماعية في حالة الطرد. تعتبر النساء الحلقة الأضعف لهشاشة أوضاعهن الاجتماعية ولضعف مستوياتهن التعليمية. غالبية العاملات ذوات مستوى تعليمي متدن، حيث لا تتجاوز 70% منهن التعليم الابتدائي⁵⁶.

كما تشير الإحصائيات إلى أن الأعباء العائلية تدفع بالعديد من العاملات لتشغل وظائف لا تحتاج إلى مهارات تعليمية عالية. وهذا يتوفر بشكل خاص في قطاع النسيج، حيث إن 43.2% لم يتجاوزن التعليم الابتدائي، و10.5% من العاملات أميات، وهو ما يبينه الجدول الآتي:

توزيع العمال حسب الجنس والمستوى التعليمي (%)

الجنس	نساء	رجال	المجموع
المستوى			
أمي	10.5	1.4	11.9
ابتدائي	43.2	12.3	55.5
ثانوي	8.7	22.1	30.8
عالي	0.5	1.1	1.6
غير محدد	0.1	00	0.1
المجموع	76.5	23.5	100

المصدر: المعهد الوطني للإحصاء 2002

وقد أدى إلغاء العمل بالاتفاقيات المتعددة الألياف منذ سنة 2000 إلى تعميق الأزمة الاقتصادية في قطاع النسيج. حيث شهد هذا القطاع عمليات تسريح جماعي للعمال نتج منه ارتفاع في عدد الإضرابات والاعتصامات في العديد من المصانع وفي جهات مختلفة من البلاد. كما تصاعدت الحركات الاحتجاجية المساندة والمتبينة لجملة التحركات والاعتصامات للعمال المسرحين. هذا ما دعا العديد من النقابات والمنظمات الحقوقية إلى التحرك من أجل التضامن وتقديم المساعدة للعاملات المعتصمات بمقرات المصانع ولفترات طويلة مثال عاملات وعمال شركة فنطازيا للنسيج. كما ارتبطت

من جملة 205000. هذا في سنة 2005، حيث كانت نسبة العمال في هذه المؤسسات 250000. فمنذ سنة 2001 تم غلق 600 مؤسسة أي فقدان 35000 موطن شغل⁵⁴ وقد تواصل هذا الغلق للمؤسسات رغم احتلال تونس المرتبة الرابعة منذ 1997 بالنسبة لمزودي الاتحاد الأوروبي بعد الصين وتركيا وهونغ كونغ.

إذاً يبقى قطاع النسيج والملابس من أكثر القطاعات هشاشة، بحكم ارتباطه الوثيق بالاستثمار الأجنبي متعدد الجنسيات وخصوصاً أوروبا، حيث هاجرت مؤسسات عديدة في اتجاه البحث عن امتيازات تنافسية أكبر بعد أن انخفضت حصة المؤسسات التونسية في الأسواق الخارجية. وبالإلغاء التام للاتفاقيات المتعددة الألياف ونهاية نظام المحاصصة، ستكون نتائجه من أكبر العوامل المؤدية للأزمة الاقتصادية والاجتماعية في تونس.

ب. خصائص اليد العاملة النسائية في قطاع النسيج

تعتبر اليد العاملة بقطاع النسيج والملابس ذات خاصية حضرية (80% من أوساط حضرية) وتمثل النساء 76% من مجموع العاملين في قطاع النسيج مقابل 6.24% من العدد الإجمالي للعمال.⁵⁵ وتمثل عاملات النسيج 29% من مجموع اليد العاملة في جميع الأنشطة الاقتصادية، (كما تعد 7.64% من اليد العاملة النسائية بقطاع النسيج من الشريحة العمرية بين 15 و24 سنة، في حين أن الذكور من العمال يمثلون 6.46% من المجموع الرجالي الكلي). إن تأنيث هذا القطاع واعتماده على شرائح نسائية تتميز في أغلب الحالات بضعف المهارات والكفاءات، صنف إلى ذلك أنه منذ سنة 1970 تميزت هذه الفئة العمالية بأقل التكاليف، ويقبول أدنى الأجور، ما يجعلها الأكثر عرضة للطرد والتسريح، وذلك لمرونة عقود العمل ومرونة علاقات الشغل وضعف النقابات في هذا القطاع.

54 نفس المرجع السابق.

55 نفس المرجع السابق.

56 نفس المصدر السابق.

4- انعكاسات انتفاضة الحوض المنجمي 2008 على واقع النساء في الجهة

«أثارت انتفاضة منطقة الحوض المنجمي خلال الفترة الممتدة من شهر جانفي إلى شهر جوان من سنة 2008 العديد من الإشكاليات التي تطال صلب المجتمع التونسي الراهن وفي كافة أبعاد ومستويات التحليل الاجتماعي. فبزخمها الشعبي وعمقها الجماهيري والطول النسبي للفترة التي استغرقتها، فضلاً عن سياقها الموضوعي الاقتصادي والاجتماعي الصعب، شكلت الانتفاضة أبرز حدث سياسي/اجتماعي عاشته تونس الحالية على الإطلاق منذ أحداث 3 جانفي 1984»⁵⁸.

وقد أثبتت انتفاضة الحوض المنجمي مدى سطحية الخطاب الرسمي وأفرغته من محتواه الزائف، وخصوصاً في ما يتعلق بمسألة التشغيل والتنمية الجهوية. حيث ادعى النظام السابق طويلاً أن هذين الشاغلين من أولى أولوياته. ولقد ترجم شعار «التشغيل أولويتي» التناقض الحاد بين الادعاء بتحقيق الاستقرار والأمن كمكاسب وبين الواقع المتردي. وفضحت انتفاضة الحوض المنجمي المعالجة الأمنية للملفات الاجتماعية، بما فيها من ضرب للحريات الفردية والعامّة، حيث تمت مواجهة التحركات الشعبية والسلمية باعتقال وإيقاف العديد من الناشطين والناشطات وإطلاق الرصاص الحي على المتظاهرين والمتظاهرات.

كما كشفت انتفاضة الحوض المنجمي عن بؤس منوال التنمية المتبع، وعن فضاة أشكال الهشاشة الاجتماعية وعن أزمة الخيارات الاقتصادية. حيث مثلت مسألة التشغيل مطلباً مركزياً من مطالب الحركة الاحتجاجية الاجتماعية، وفي مقدمتها خريجي التعليم العالي، بما في ذلك من ضرب في الصميم للمنظومة التعليمية وقيمة الشهادات الجامعية. هذا ما تبينه الإحصائيات التالية في العلاقة مع توزيع السكان النشيطين (ولاية قفصة والجنوب الغربي خلال 2004 و2007).

الإضرابات أساساً بانعدام شروط العمل اللائق، وخصوصاً في مصانع النسيج حيث قدرت نسبة البطالة في سنة 2002 بالنسبة للنساء في هذا القطاع بنحو 77% أي ما يقارب 23% من نسبة البطالة عامة على المستوى الوطني.

إذاً، وعلى الرغم من القوانين العاملة على تأطير وإعادة إدماج العمال المسرحين⁵⁷، فإن التعاملات المسرحيات يواجهن مشاكل وعراقيل عديدة للاندماج في سوق الشغل، حيث إن السوق ذاتها لا تستوعب كبار السن (45 سنة وما فوق). ففي غياب التغطية الصحية وغياب صندوق تعويض المسرحين تعيش هذه الشرائح النسائية معاناة بفعل هشاشة أوضاعهن الاقتصادية والاجتماعية. فغالبية التعاملات يكفلن أطفالاً ويشاركن في الإنفاق العائلي. وفي أحيان عديدة يكن العائل الوحيد للأسرة. وفي غياب كفاءات ومهارات إضافية لعاملات النسيج المسرحيات التي تمكنهن من مواصلة مسارهن المهني والاندماج من جديد في سوق العمل، يكون الفقر هو البديل الوحيد.

يبقى إذاً قطاع النسيج الأبرز من بين كل القطاعات، لما يلعبه من دور كبير في التصدير وفي التشغيل، ولاحتلاله صدارة القطاعات المعملية. وقد أكد أصحاب المؤسسات الصناعية في قطاع النسيج ضرورة دعم الدولة للقطاع، وضرورة المشاركة في تحسين البنى التحتية، والمساعدة على استقطاب أسواق جديدة خصوصاً لما شهدته المؤسسات الاقتصادية من صعوبات خلال السنة المنصرمة 2011. كما أكدوا على ارتفاع تكلفة المواد الأولية، واحتدام المنافسة مع بعض البلدان على غرار تركيا والمغرب.

57 حسب الأمر عدد 10303-2002 المؤرخ في 3 جوان 2002 المتمم للأمر عدد 615-2000 المؤرخ في 13 مارس 2000 والمتعلق بتنظيم وزارة التكوين المهني والتشغيل وإدارة مكلفة بإعداد وتنفيذ سياسة لإعادة الإدماج المهني للعمال المسرحين.

58 نص محاضرة الأستاذ «الهادي حمدة» التي كان من المقرر لها في اللقاء التضامني مع أهالي الحوض المنجمي المنظم من طرف مناضلي جامعة صفاقس للحزب الديمقراطي التقدمي.

نسبة البطالة حسب المستوى التعليمي والجنس
بولاية قفصة والجنوب الغربي %.

المجموع	غير مصرح	عالي	ثانوي	ابتدائي	لا شيء	المستوى التعليمي الجهة
20	...	33,9	20,9	15,9	6,7	الجنوب الغربي
17,7		23,8	20,3	15,6	7,9	ذكور
28,7		47,1	23,4	18,6	2,8	إناث
20,1	...	36	21,8	14,7	6,2	ولاية قفصة
18,1		35,1	21,8	14,6	7,8	ذكور
27,7		50,2	22	15,7	.2	إناث
14,1	...	19	15,4	13,5	5,9	كامل البلاد
12,8		13,4	14,8	12,4	6,3	ذكور
17,8		27,5	17,4	18	5,2	إناث

المصدر: المعهد الوطني للإحصاء سنة 2007

يشير هذا الجدول إلى ارتفاع نسبة البطالة من حاملي شهادات التعليم العالي في ولاية قفصة والجنوب الغربي، وتطال بشكل خاص الإناث. إذ تصل إلى ما يقارب 50% وهي تقريباً ثلاثة أضعاف النسبة المسجلة في كامل البلاد. وترجع هذه النسبة إلى ضعف وعدم تنوع النسيج الاقتصادي، وإلى طبيعة الإنتاج بالجهة الذي كما أوردنا سابقاً يعتمد أساساً على استغلال الموارد الطبيعية حيث الأجور الضعيفة وحيث يتم تشغيل ذوي المستويات التعليمية المتدنية بشكل خاص.

تجسد انتفاضة الحوض المنجمي التفاوت التنموي الجهوي. كما تؤكد أن عديد الجهات الداخلية للبلاد لم تنم بالشكل الذي يجعلها تشغل مواردها الطبيعية والبشرية بالمستوى الكافي. خصوصاً أمام تراجع حاد لتدخل الدولة في الجانب الاقتصادي والاجتماعي وأمام ضعف اهتمام القطاع الخاص بالجهات الداخلية فيما يتعلق بالاستثمار والتشغيل.

نسبة البطالة حسب المعتمدية والجنس بولاية
قفصة سنة 2004 (%)

المجموع	إناث	ذكور	الجهة
5.9	7.4	5.3	قفصة الشمالية
7.2	10.2	5.9	سيدي عيش
21.5	30	19	القصر
15.9	21.4	14.1	قفصة الجنوبية
38.5	<u>56.7</u>	34.7	ام العرايس
26.7	40.3	23.7	الريفي
21.2	33.6	18.2	المتلوي
28.4	<u>48.8</u>	23.5	المظيلة
19.2	24.9	16.8	القطار
17.2	21.5	15.4	بلخير
28	41.7	26.2	السند
21.1	28.3	19	كامل الولاية

المصدر: المعهد الوطني للإحصاء 2004

من خلال هذا الجدول نتبين أن أعلى معدلات البطالة تطال منطقة أم العرايس وتطال الإناث بشكل حاد. إذ تصل نسبة البطالة إلى 57% ونحو 49% بمنطقة المظيلة. ويرجع ذلك إلى مدى هيمنة النشاط المنجمي كخاصية تميز الجهة، وكذلك إلى عدم تنوع الأنشطة الاقتصادية المتفرعة عنه، وغياب الاستثمارات في مجالات أخرى يمكن أن تستوعب اليد العاملة النسائية، وخصوصاً من ذوات المستوى التعليمي العالي أو من ذوات الكفاءات المهنية. وفي سنة 2007 تطورت هذه النسب كما يبينها الجدول التالي:

5- ثورة 14 جانفي والمنعطف الحاسم في السياسة الاقتصادية والاجتماعية

لا أحد يمكنه عدم الاعتراف بمشاركة التونسيات في ثورة الحرية والكرامة، إذ قدمن الشهداءات وشاركن في الاعتصامات والإضرابات ورفعن مع كل الفاعلين رجلاً وشباباً في الحركة الاحتجاجية الاجتماعية شعار «شغل، حرية، كرامة وطنية». وهو يختزل مطالب اجتماعية من حيث إلحاحها وسياسية في عمقها، ذلك أنهن كن واعيات كغيرهن من أبناء هذا الوطن لحقهن في الشغل الضامن للكرامة الإنسانية، وأن المعركة لن تقف هنا بل ستتواصل من أجل فرض الحريات العامة والفرديّة وتحقيق العدالة الاجتماعية بما يعنيه من انتفاء لكل تمييز قائم على أساس الجنس أو الجهة أو المعتقد.

لقد بينت الحركة الاحتجاجية الشعبية أن ثورة 14 جانفي لم تكن إلا مراكمة لنضالات كل الفاعلين النقابيين والحقوقيين والسياسيين عبر خمسين سنة من تاريخ البلاد التونسية. وكان دور الشرائح المفقرّة والمهمشة هاماً ومحدداً، حيث كانت المطالب أساساً اجتماعية، ليتم فيما بعد تكثيفها وتحويلها إلى شعارات ومطالب سياسية تتعلق أساساً بسقوط النظام والدكتاتورية وتفكيك بؤر الفساد وإقالة المسؤولين عن تدمير الاقتصاد الوطني وإفقار الشعب.

وعلى الرغم مما روجته تقارير البنك الدولي من أن تونس تحتل المرتبة 55 من ضمن البلدان المستقبلية للاستثمار، ومن أن «تونس خلال السنوات العشرين الأخيرة قد حققت ومن خلال برنامج الإصلاح الهيكلي، شوطاً هائلاً في دعم القدرة التنافسية للاقتصاد، وهو ما بينه تقرير صندوق النقد الدولي لسنة 2010»⁵⁹. فقد كذبت أسطورة النظام السابق في تسويق النموذج الناجح وسقطت الأفتحة على مظاهر الفوارق الطبقيّة والتفاوت الجهوي والفساد المالي والأمني⁶⁰.

لقد مثلت جملة الاحتجاجات الناتجة من التسريح الجماعي للعمال منذ سنة 2000 أو نتيجة البطالة وخصوصاً في صفوف خريجي التعليم العالي، عنصراً هاماً من الحركة الاحتجاجية الاجتماعية. كما اعتبرت انتفاضة منطقة الحوض المنجمي بالجنوب التونسي بعمقها وزخمها، الشرارة الأولى للثورة التونسية وما ولدته من حراك شعبي هائل. إذ التفت كل القوى السياسية والحقوقية والنقابية من دون استثناء حول المطالب المشروعة لهذه الانتفاضة الشعبية.

لقد كان للنساء دور هام في مجمل الاعتصامات والحركة الاحتجاجية التي قام بها المعطلون عن العمل في منطقة الحوض المنجمي، حيث تم اعتقال البعض منهن والتحرش بهن ومضايقة الأمهات وزوجات النقابيين المعتقلين وغيرهم. لقد قادت النساء عديد المسيرات الاحتجاجية في هذه المنطقة، وصرخن في وجه الظلم الممارس على منطقة الحوض المنجمي من اقضاء جهوي وتهميش اقتصادي. لقد أكدت المحتجات أن البطالة تطالهن بشكل خاص، وهو ما بينته الإحصائيات الواردة بالفقرة السابقة. ان طبيعة النسيج الاقتصادي بالجهة لا تستوعب خريجي التعليم العالي وذوي الكفاءات المهنية وخصوصاً النساء، إذ تبلغ نسبة البطالة أقصاها في منطقة أم العرايس والمظيلة.

لقد تطورت الحركة الاحتجاجية الاجتماعية رغم الحصار البوليسي والحزبي الشمولي. وتم تكثيف المطالب الاجتماعية وتحويلها إلى مطالب سياسية أدت لتغيير سياسي عميق في بنية النظام السائد بالإطاحة برأس النظام (خلع رئيس الدولة). واعتبرت المطالب الاجتماعية والاقتصادية من أهم المحاور التي طرحت قبل الثورة وبعدها. فمسألة البطالة والتشغيل شغلت حيزاً هاماً من جملة مطالب واستحقاقات الثورة المطروحة على الساحة السياسية والحقوقية والنقابية.

ثورة 14 جانفي
لم تكن إلا مراكمة
لنضالات كل الفاعلين
النقابيين والحقوقيين
والسياسيين. وكان
دور الشرائح المفقرّة
والمهمشة هاماً
ومحدداً

Ludovic lamant ;la tunisie revée de la banque mondiale et

de la FMI 18 janv 2011

Beatrice hibou ;la tunisie: Economie politique et morale 60

ومع اندلاع الشرارة الأولى للثورة وتصاعد الحركة الاحتجاجية، سال حبر العديد من الأقلام لتؤكد على «مشروعية وعمق التساؤلات التي طرحتها الثورة التونسية على المؤسسات الدولية: كيف يمكن تجاهل الثغرات الكبيرة لهذا الاقتصاد الريعي العاجز عن توزيع ثمار نموه إلى حدود التهاوي؟ لماذا لا نجد أي وصف للمشهد العام المخترق بظاهرة المحسوبة»⁶¹

كما أكدت الثورة التونسية زيف المؤشرات الاقتصادية التي اعتمدها المؤسسات الدولية كصندوق النقد الدولي والبنك الدولي لتبرير ما مررته من برامج وتسويقها برغم فشلها. إذ بينت أن الناتج القومي الخام قد تنامي بنسبة 3.1% في سنة 2009 رغم وجود الأزمة الاقتصادية العالمية. و لم يكن هذا المؤشر سوى جزء من الإحصائيات المغلوطة وأهمها ما يتعلق بنسبة البطالة. حيث أقرت الحكومة التونسية بنسبة 14% أي ما يقارب 500 ألف عاطل عن العمل في سنة 2010، ولكن المعطيات تؤكد أنها تتجاوز هذا العدد، إذ نجد ما يقارب 150 ألفاً منهم من حملة الشهادات العليا وما يقارب 35 % في بعض الجهات الداخلية.

لم تكتفِ الحركة الاحتجاجية الشعبية بهذا، بل واصلت مسارها من أجل تحقيق مطالبها وأساسها تفكيك الدكتاتورية. وقد شكل الحراك الاجتماعي الشعبي قوة احتجاجية اعتصام القصب⁶² 1 و 2 التي فرضت مساراً جديداً يفرض مطالب جديدة منها حل البرلمان وبقية السلطات التشريعية وإلغاء العمل بالدستور السابق وانتخاب مجلس تأسيسي

d'un mouvement social 2011 p 19

61 نفس المصدر

62 ساحة القصب أو ساحة الحكومة حيث توجد الوزارة الأولى وبعض الوزارات الأخرى، وهي ساحة تتميز برمزياتها وبثقافتها السياسي. لقد كان اعتصام القصب 1 و 2 من أهم الاعتصامات التي قادتها الجهات الداخلية حيث قدم المعتصمون من أغلب الجهات الداخلية المهمشة وخاصة من سيدي بوزيد والقصرين وتالة. وكان نتيجة الاعتصام 2 أو القصب 2 وهو الهام والمحدد من حيث عدد المعتصمين الذي بلغ مئات الآلاف وانتهى بسقوط حكومة الغنوشي وهي الحكومة الثانية بعد 14 جانفي

2011.

يؤسس لحياة سياسية جديدة ولدستور جديد يقطع بشكل نهائي مع منظومة الاستبداد والفساد والدكتاتورية.

لقد كان للحركة النسائية والنسوية دور هام في التأسيس للحياة السياسية الجديدة وبلورة الدستور الجديد، لأن النساء كن حاضرات في المعارك الهامة والمحددة في مثل هذه الفترة التاريخية، لما راكمته عبر سنوات عديدة من خبرة ونضالات هامة في مستوياتها الاقتصادية والاجتماعية والسياسية. وعملت على تطوير جملة من المكاسب وخصوصاً في مجلة الأحوال الشخصية. واعتبرت الحركة النسوية التونسية أن هذه المكاسب لا ترقى إلى ما تطمح اليه التونسيات، وبالتالي وجب تطويرها والعمل على اثرائها بما يتوافق وما ورد في النصوص الدولية القائمة على مبدأ المساواة بين الجنسين، وأهمها ما ورد بالاتفاقية الدولية الخاصة بإلغاء كل أشكال التمييز ضد المرأة. ومن هنا تم تأكيد دور المنظمات الحقوقية والنقابية في هذه الفترة الهامة من تاريخ البلاد.

6- دور المنظمات غير الحكومية والنقابات وآفاق حقوق النساء الاقتصادية والاجتماعية في ظل المتغيرات السياسية الجديدة

«مثلت الحركة النسائية الاحتجاجية في السنوات الأخيرة بواد حراك اجتماعي تونسي يسعى إلى مراكمة النضالات الاجتماعية، وإلى تأسيس حركة مقاومة اجتماعية واسعة. ولئن تعددت أشكال المقاومة الاجتماعية للنساء، فإن أهمها ما سجلناه في السنوات الأخيرة من انخراطهن في عديد المحطات النضالية كالمسيرة العالمية للنساء لمكافحة الفقر والعنف والحملة العالمية لمكافحة الفقر والمديونية ومؤتمر بيجين زائد 10»⁶³. لقد كان لمجمل هذه المشاركات دور هام في مراكمة التجارب وتبادل الخبرات بين الحركات النسائية في العالم وفي بلدنا حيث إن مجمل هذه المحطات

63 منجية هادفي: العولمة وأشكال المقاومة الاجتماعية للنساء، مداخلة قدمت في المنتدى الاجتماعي المتوسطي، برشلونة جوان

2005

كما أكدت الثورة
التونسية زيف
المؤشرات الاقتصادية
التي اعتمدها
المؤسسات الدولية
لتبرير ما مررته من
برامج وتسويقها برغم
فشلها

الشبكة العربية للمنظمات غير الحكومية للتنمية. وتهدف الحملة إلى توعية الرأي العام الوطني بأهمية تحقيق العدالة الاجتماعية والديمقراطية والمساواة، ومكافحة ظاهرة الفقر التي تمس بشكل خاص الفئات المهمشة والهشة في المجتمع كالنساء والشباب باعتبارهم ضحايا البطالة وغلق المؤسسات.

ومنذ 14 جانفي 2011 ومواصلةً للنضال من أجل تحقيق العدالة والمساواة، ظهرت تحالفات بين مختلف الفعاليات النسائية أهمها الجمعيات المستقلة النسوية والنسائية والجمعيات حديثة النشأة (تأسست بعد الثورة) وكذلك بقية المنظمات الحقوقية المستقلة والمؤمنة في مبادئها بمسألة المساواة التامة والفعالية بين الجنسين، ولجان المرأة العاملة في صلب الاتحاد العام التونسي للشغل. ولا تزال المعركة ضد الاستغلال والبطالة متواصلة، ومن أهم هذه المعارك تلك التي خاضتها عاملات التنظيف بقطاع المناولة، هذا الشكل الجديد للاستعباد الحديث ليد العاملة.

في هذا السياق وفي خضم المعركة من أجل الاعتراف بكافة حقوق الإنسان للنساء، وبمناسبة انتخابات المجلس الوطني التأسيسي، وتحت ضغط العضوات داخل الهيئة العليا لتحقيق أهداف الثورة والإصلاح السياسي والانتقال الديمقراطي⁶⁵ وفعاليات المجتمع المدني، تم تبني مبدأ المناصفة مع التناوب للترشح في القوائم الانتخابية. هكذا حققت النساء مكسباً هاماً، لكنه يظل منقوصاً حيث إنه لا يشمل الا الترشح وليس الوصول إلى المجلس التأسيسي. وبعد الإعلان عن نتائج الانتخابات، تأكد مرة أخرى ضعف التواجد النسائي في المجلس، حيث تحصلت النساء المترشحات والبالغ عددهن 4000 من مجموع 11000 مترشح، على 50 مقعداً من جملة 217 مقعد في المجلس الوطني التأسيسي. وتأكد غياب النساء في مواقع القرار في المجال السياسي،

65 محدثة بمقتضى المرسوم عدد 6 لسنة 2011 والمكلفة بإرساء نصوص تشريعية تتعلق بالتنظيم السياسي وبلورة الإصلاحات المدرجة في إطار تحقيق أهداف الثورة والانتقال الديمقراطي.

كان لها دور هام في خلق الحركية داخل الجمعيات النسائية والنسوية، وكذلك في بلورة المطالب المشتركة بين النساء لخلق قوى ضغط من شأنها أن تؤثر في الواقع الاجتماعي وفي القرار السياسي من أجل فرض المساواة وإلغاء التمييز بين الجنسين.

ونتساءل اليوم عما تحقق سابقاً من إصلاحات قانونية لمصلحة النساء وتأثيرها في النهوض بواقع النساء، وعن مدى عمقها وفعاليتها في تغيير العقلية الأبوية السائدة، وفي تحقيق المساواة بين الجنسين. خصوصاً مع بروز الحركات الدينية المتطرفة وتعالى العديد من الأصوات التي وجهت أسهمها مرة أخرى إلى الحلقة الأضعف في المجتمع وهي النساء. حيث عادت هذه الحركات لتشكك من جديد في مبدأ المساواة التامة والفعالية بين الجنسين. كما عادت الأفكار التي تحمل النساء مسؤولية الأزمة الاقتصادية والاجتماعية والأخلاقية. من هنا لا تزال المعارك متواصلة من أجل فرض مبدأ المساواة وإعماله في القوانين.

أ- المشاركات الدولية وتطور الحركة الاجتماعية للنساء في تونس

واصل تحالف المنظمات الحقوقية والنقابية⁶⁴ العمل من أجل ضمان وحماية الحقوق الاقتصادية والاجتماعية منذ سنة 2000 في إطار التضامن مع المسيرة العالمية للنساء ضد الفقر والعنف. وقد شمل هذا التجمع النسائي الضخم، نساء من مختلف بقاع العالم جئن ليعبرن عن رفضهن للنظام الاجتماعي العالمي القائم على أساس التمييز المستمد من النظام الأبوي ونظام رأس المال اللذين يتأسسان على مبدأ التقسيم غير العادل نفسه للثروات وينموان جنباً إلى جنب.

كما واصلت الجمعيات التونسية المستقلة هذه الأشكال من التحالفات، وشاركن في الحملة العالمية لمكافحة الفقر في سنة 2006 بالتنسيق مع

64 شمل هذا التحالف: جمعية النساء التونسيات للبحث حول التنمية ولجنة المرأة العاملة للاتحاد العام التونسي للشغل وفرع تونس لمنظمة العفو الدولية وجمعية النساء الديمقراطيات.

اذ نجد 3 وزيرات من جملة 41 وزيراً في الحكومة (نجد فقط 3 أحزاب من جملة 108 أحزاب تأسست بعد الثورة ترأسها نساء).

كما أكدت الحركة النسائية والنسوية على أهمية مبدأ التنافس⁶⁶ في العلاقة بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية وتفعيله والعمل به في إطار المؤسسات التشريعية والسلطة السياسية، ذلك أن وجود النساء في مراكز القرار سيفرض مسألة الاعتراف بهذه الحقوق ودسترتها وإيجاد الآليات الكفيلة بحماية هذه الحقوق ومراقبتها. ان العمل بمبدأ التنافس يجب أن يتعمم على بقية السلطات التشريعية وفي صلب الحكومة الانتقالية والمنظمات غير الحكومية والنقابات والأحزاب السياسية.

ونظراً للدور الهام الذي تلعبه النقابات في الضغط على السلطة السياسية، فإن معركة النساء النقابيات في مختلف الهياكل القاعدية والوسطى لم تنته. فهن يواصلن العمل من أجل فرض تمثيلهن في مراكز القرار والمواقع القيادية لهذه المنظمة التي لعبت دوراً هاماً في الثورة التونسية وخصوصاً من خلال الاتحادات الجهوية المتواجدة في الجهات الداخلية للبلاد.

ان غياب تمثيل النساء بشكل متساو مع الرجال في المراكز القيادية ومواقع القرار يرجع إلى ضعف المشاركة نفسها من جهة، وإلى أسباب ترجع أساساً الى الموروث الثقافي الذكوري السائد والنظام الأبوي المتغلغل في مجتمعاتنا. هذا الموروث لا يمكن له أن يحيا إلا بإبقاء التمييز والتقسيم الجنسي للوظائف الاجتماعية. كذلك لعب الوضع الأمني وانعدام الديمقراطية والفساد المؤسسي ولطيلة سنوات دوراً هاماً من خلال المراقبة البوليسية اللصيقة والاعتداءات المتكررة المستهدفة للنشطاء والناشطات الحقوقيين والحقوقيات والسياسيين

66 اعتمد مبدأ التنافس مع التناوب حسب الفصل 16 من المرسوم عدد35 لسنة 2011 المؤرخ في 10 ماي 2011 حيث ينص على أن «تقدم الترشيحات على أساس التناوب بين الرجال والنساء ولا تقبل القوائم التي لا تحترم هذا المبدأ إلا في حدود ما يحتمه العدد الفردي للمقاعد المخصصة لبعض الدوائر».

ولمختلف المنظمات المستقلة عن الحزب الحاكم سابقاً (رابطة حقوق الإنسان وجمعية النساء الديمقراطيات وفرع تونس لمنظمة العفو الدولية ورابطة الكتاب الأحرار والنقابات واتحاد الطلبة.....) مما عرقل نشاطها وأثر في قيامها بالدور المعهود لها من تغيير الواقع الاجتماعي وتغيير العقليات والتوعية بأهمية الحقوق الإنسانية كضامن للمواطنة الفعلية وحافز للنساء حتى ينخرطن في هذه الأطر السياسية والحقوقية ويشاركن في الحياة العامة.

كما نجح الاتحاد العام التونسي للشغل خلال المفاوضات مع الحكومة الانتقالية الثالثة⁶⁷ وبعد تحركات هامة قامت بها عاملات النظافة بقطاع المناولة بالمؤسسات العمومية احتجاجاً على تردي شروط العمل اللائق والضامن للكرامة، حيث إن هذه الشركات لا تحترم المعايير القانونية للعمل. ويتميز هذا القطاع بتدني الأجور (130 ديناراً) وهو أقل من الأجر الأدنى المتفق عليه، ويحرم العاملات من التمتع بجرارية التقاعد. كما يتميز قطاع العمل بالمناولة بغياب التغطية الاجتماعية والصحية والهشاشة وغياب الأطر النقابية. ان إلغاء العمل بالمناولة في القطاع العام خطوة هامة ومكسب حقيقي للعمال وللعاملات، حيث تم إبرام اتفاق مع أعضاء الحكومة الانتقالية⁶⁸ لتسوية وضعيات 140 ألف عامل وعاملة.

ب - مطالب النساء والتحديات المطروحة

إن تحالفات منظمات المجتمع المدني الفاعل والمستقل وخاصة منها النسائية (والنسوية) والنقابات، مصرّة على مواصلة معركة الديمقراطية والعدالة الاجتماعية والمساواة بين المواطنين. وهذا لن يتم سوى بالاعتراف بالحقوق الخاصة بالنساء. وتعددت المطالب خلال السنوات المنصرمة وكانت محور عمل هذه الجمعيات ونذكر منها:

67 تم إمضاء اتفاق في 22 أبريل 2011 بين وفد من الاتحاد العام التونسي للشغل ووفد من وزارة الشؤون الاجتماعية على إلغاء العمل بالمناولة في الوظيفة العمومية والقطاع العام.

68 حكومة السيد الباجي قايد السبسي أبريل 2011.

إن معركة النساء
النقابيات في مختلف
الهياكل القاعدية
والوسطى من أجل
فرض تمثيلهن في
مراكز أخذ القرار
والمواقع القيادية

الأولى من التعليم العالي. فعلى الدولة أن تلعب دورها الاجتماعي في هذا القطاع الحيوي والمهم في مسار التنمية.

إن جملة هذه المطالب أكدت عليها كل القوى السياسية الديمقراطية ومنظمات المجتمع المدني المستقلة. وقد عبرت هذه القوى عن تخوفها من عدم وضوح برامج حكومة الترويكا المتألفة من حزب حركة النهضة الإسلامي وحزب المؤتمر من أجل الجمهورية وحزب التكتل الوسطي، وخصوصاً في ما يتعلق بالملف الاقتصادي والاجتماعي. إذ تبدو المواقف المعلنة من قبل أعضاء الحكومة متضاربة، إذ يدافع الوزير الأول ورئيس الحكومة عن الاقتصاد الحر، وهو يعبر بذلك عن رؤية الحزب الأغليبي في هذه الحكومة المتمثل في حزب حركة النهضة الذي سيواصل تطبيق النظام الاقتصادي نفسه المبني على سياسة المديونية والخصوصية. ونجد من جهة أخرى تصريحات وزير المالية المؤكدة على أن خمس السكان فقط يتمتعون بـ 80% من خيارات البلاد. وهو مؤشر هام لفشل سياسة الخصوصية والمديونية. هذا ما يجعل الحركة الاجتماعية من نقابات ومنظمات وغيرها تؤكد ضرورة الكف عن خصخصة المؤسسات العمومية والعمل على تطويرها باعتبارها ضامناً رئيسياً لمواطن الشغل القارة. كما نجد في هذا الصدد أيضاً ما تم نشره من قراءات نقدية لمشروع الميزانية التكميلية لسنة 2012 في الصحف اليومية ومحور النقاشات في وسائل الاعلام المرئية والمسموعة. فبالنسبة للاتحاد العام التونسي للشغل يرى أنه كان على قانون المالية التكميلي لسنة 2012 أن يحقق هدفين:⁷⁰

— على المدى القصير، تقديم خطة واضحة لإنعاش الاقتصاد الوطني.

— على المدى المتوسط والبعيد، البدء بالإعلان على انطلاق إصلاحات هيكلية للاقتصاد الوطني تمهد الأرضية للملازمة لتحقيق أهداف الثورة المتمثلة في

القانون المتعلق بالرخصة العائلية للأب كما للأُم إلى حد بلوغ الطفل ثلاث سنوات. وعندما تقتضي الضرورة باعتبار تربية الأبناء من مسؤولية الأب والأم. إن قانون التشريعات التونسية كقانون الشغل لا يعترف بأن مسألة الإنجاب هي وظيفة اجتماعية أساساً بحسب ما نصت عليه الاتفاقية الدولية الخاصة بإلغاء كل مظاهر التمييز ضد النساء، وكما هو الشأن في بعض البلدان الأوروبية، كذلك العمل بنصف دوام مقابل ثلثي الأجر. فهذا القانون يمس بالمسار المهني وبالترقيات في السلم الوظيفي. كما يكرس الفكر السائد بأن مسؤولية تربية الأبناء حكر على النساء.

تطوير ومراجعة المادة الجزائية المتعلقة بمشكلة التحرش الجنسي في مواقع العمل والتعليم وذلك حسب ما ورد في الفصل 226 مكرر من المجلة الجزائية الذي يجرم التحرش الجنسي، باعتبار أن هذا القانون يعطي التحرش الجنسي مفهوماً ضيقاً وضبابياً. كما أنه يسלט على الشاكيات إمكانية الملاحقة بتهمة الثلب التي تتهدد كل من ترفع شكوى أمام القضاء ضد متهم يبرئه القاضي⁶⁹. ويعتبر التحرش الجنسي اعتداء على القانون وعلى الحرمة الجسدية والمعنوية للعاملات، باعتباره عنفاً جنسياً يستهدفهن كنساء. فقد عملت النقابات والجمعيات على تجريم هذا السلوك التمييزي والمنقص لمواطنة النساء ولكرامتهن.

حق التعليم ومجانيته وإلزاميته في جميع المراحل حسب ما ورد في العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، والعمل على تساوي الفرص في التوجيه المهني والجامعي، والخروج من دائرة الاختصاصات المكرسة للتقسيم التقليدي للأدوار بين الرجال والنساء.

ضمان سكن جامعي للطالبات يتماشى مع المستوى الاقتصادي لمختلف الفئات المهمشة والمفقره، وضمان مجانيته خلال السنوات الثلاث

70 جريدة الشعب، العدد 1171، السبت 24 مارس 2012، ص 4.

69 الجمعية التونسية للنساء الديمقراطيات، النساء والجمهورية 2008 تونس.

التشغيل والتنمية والحد من الفوارق الاجتماعية والجهوية ومحاربة الفقر.

كما نلاحظ من خلال مشروع الميزانية التكميلية أن هناك مواصلة للسياسات السابقة نفسها التي تعتمد على تحفيز الاستثمار والتشغيل بشكل عام دون استهداف للقطاعات ذات التشغيلية والقيمة المضافة العاليتين.⁷¹

وتبقى مسألة إدماج النوع الاجتماعي في تخطيط وإعداد الموازنة العامة للدولة التي تحتل حيزاً في مطالب الحركة النسائية والنسوية وعاملاً هاماً في تقليص الفوارق بين الجنسين.

كما أكدت الجمعيات النسائية والنسوية على ضرورة مواصلة ما تحقق من تقدم جزئي في ما يتعلق برفع التحفظات التي أبدتها تونس (حكومة السيد الباجي قائد السبسي) على اتفاقية الأمم المتحدة للقضاء على كافة أشكال التمييز ضد المرأة،⁷² والتي تنص على المساواة التامة بين الجنسين في جميع المجالات، بما في ذلك المساواة في الإرث وإرساء الحقوق نفسها بين الأزواج في الملكية والتصرف وإدارة الأملاك. ذلك لأن انعدام المساواة في الإرث والتشريعات الذكورية التمييزية تفرز حتماً الهشاشة وإفقار النساء، وبالتالي الإقصاء الاجتماعي والعنف المسلط عليهن. كما يطالب تحالف الجمعيات النسائية والنسوية بمواصلة رفع التحفظات وسحب الإعلان العام الذي أدرجته الدولة التونسية بالفصل الأول من دستور 1959 الذي تم إيقاف العمل به. واستكمال كافة الإجراءات المتعلقة بملاءمة القانون الوطني ونصوص الاتفاقية.

71 نفس المصدر السابق.

72 تمت المصادقة على هذه الاتفاقية من قبل الدولة التونسية في 1985. وفي 2004 تأسست الحملة الوطنية لرفع التحفظات من قبل منظمات المجتمع المدني المستقلة. ثم في 2006 شهدنا مبادرة من الفدرالية الدولية لحقوق الإنسان وبمشاركة الجمعية الديمقراطية لنساء المغرب، إطلاق الحملة العربية «مساواة بلا تحفظ». إلى حدود 2008 صادقت الدولة التونسية على البروتوكول الاختياري للاتفاقية. وفي سنة 2011 تم الإعلان عن رفع التحفظات مع الإبقاء على الإعلان العام.

لقد تعددت ردود الفعل في الأوساط الحقوقية والسياسية بين مؤيد ورافض باسم الخصوصية الثقافية وهوية الشعب، حيث جوبهت الحملة من أجل رفع التحفظات بأشكال تصد وتهجم من قبل التيارات الدينية المتطرفة وخصوصاً بعد الثورة.

كذلك تتواصل المطالبة بالمصادقة على اتفاقية منظمة العمل الدولية عدد 183 لسنة 2000 المتعلقة بحماية الأمومة وملاءمة تشريعاتنا الوطنية مع مضامينها، وتوحيد عطلة الأمومة بين القطاعين الخاص والعام. إذ صادقت الحكومة التونسية على ما تبقى من اتفاقيات منظمة العمل الدولية وأبقت على هذه الاتفاقية. وهو ما يؤكد أن حقوق النساء وخصوصاً منها الحق في العمل وحمائته مسألة هامة وتشغل حيزاً في التجاذبات السياسية الراهنة.

وقد ركزت المنظمات النسوية والنسائية عامة والنقابية والسياسية بعد الثورة على مسألة التمسك بقيم المساواة التامة والفعلية بين النساء والرجال والمواطنة والحرية والعدالة الاجتماعية والمعاملة الانسانية واحترام سلامة الحرمة الجسدية والمعنوية والجنسية. وهذا لن يتم إلا إذا تم تضمين حقوق الإنسان بشكل عام والحقوق الإنسانية للنساء بشكل خاص في الدستور الجديد، في ما يتعلق بدور الدولة التونسية في حماية حقوق الإنسان عامة بما في ذلك الحريات الفردية والعامة وحقوق الإنسان للنساء، وضمان الدولة للمساواة التامة والفعلية بين النساء والرجال في الحقوق والواجبات في جميع المجالات العامة والخاصة داخل العائلة وخارجها. ولا يجوز التمييز بينهم بسبب العرق أو اللون أو الدين أو الجنس أو الانتماء الجهوي أو الرأي السياسي أو اللغة أو الثروة أو الحالة المدنية أو الإعاقة أو العاهة أي كان مصدر هذا التمييز، سواء تعلق بسلطات عمومية أو هيئات أو منظمات أو جماعات أو أفراد.⁷³

73 الفصل الأول من دستور المواطنة والمساواة من خلال عيون النساء الذي انبثق عن عملية محاكاة حول المجلس التأسيسي الصوري الذي نظمته الجمعية التونسية للنساء الديمقراطيات،

كما تم التأكيد على ضرورة اتخاذ الدولة التونسية التدابير والآليات اللازمة لضمان هذه الحقوق بأن تعمل على تطبيق مبدأ التناسف بين الجنسين كآلية دستورية، وتشريك النساء في اتخاذ القرار، ووضع قانون إطاري لمناهضة العنف المسلط على النساء بكافة أشكاله المادي والمعنوي والجنسي في الفضاء العام والخاص وتجرمه واعتباره انتهاكا لحقوق الانسان وتمييزاً. كما تم التأكيد أيضاً على ضرورة إيجاد محكمة دستورية مستقلة ترافق دستورية القوانين ومدى ملاءمتها للاتفاقيات الدولية لحقوق الانسان المصادق عليها من قبل الدولة التونسية، مع ضمان حق التقاضي وإحداث هيئة وطنية مستقلة تسهر على احترام حقوق الانسان.⁷⁷

لا تزال كذلك مسألة المصادقة على البروتوكول الاختياري للعهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية وإنفاذه، متواصلة من خلال الحملة الدولية التي يقوم بها الائتلاف الدولي للمنظمات غير الحكومية⁷⁸. إذ تعتبر الدولة التونسية إحدى الدول غير المصادقة على هذا البروتوكول الاختياري الذي يمنح اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية الأهلية لتلقي الشكاوي من قبل المواطنين المرفوعة ضد الدول الأطراف ومنظورها، عندما تنتهك هذه الدول الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية التي يكرسها العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية⁷⁹. وتهتم

77 نفس المصدر السابق.

78 يتكون الإئتلاف من مركز حقوق السكن وعمليات الإخلاء، منظمة العفو الدولية، مركز قانون المجتمعات المحلية، الشبكة الدولية للحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، شبكة الغذاء أولاً للمعلومات والتحركات، اللجنة الدولية للقضاة المحلفين، الفدرالية الدولية لروابط حقوق الانسان، مراقبة العمل بشأن حقوق المرأة آسيا والمحيط الهادي، مركز دعاوى الحقوق الاجتماعية وبرنامج الدول الأمريكية لحقوق الانسان والديمقراطية والتنمية.

79 ملف أدوات للتحرّك /الكتيب الثالث للائتلاف الدولي للمنظمات غير الحكومية من أجل البروتوكول الاختياري للعهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية سنة 2011.

كما تضمن الدولة أيضاً المواطنة الكاملة والفعلية بين المواطنين والمواطنات في المجال السياسي، وخصوصاً في ما يتعلق بحق الترشح والتمثيل الديمقراطي وحق التصويت والمشاركة في الشأن العام السياسي والنقابي والجمعياتي، وأن تتبوأ مراكز اتخاذ القرار. كما تحمي الدولة أيضاً النساء من كافة أشكال العنف المسلط عليهن مهما كانت مبرراته أو مجالاته وأياً كان مصدره ومآته.⁷⁴

كما تم التشديد على أن يضمن الدستور الحقوق المتعلقة بالحرية الأساسية وضمان حرية المعتقد وحق ممارسة الشعائر الدينية وحق الاختلاف لكل المواطنين والمواطنات دون تمييز. كما يضمن الدستور الحقوق المدنية والسياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية والبيئية على أساس المساواة بين المواطنين والمواطنات.⁷⁵

واعتبرت مسألة تضمين الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية في الدستور الجديد مطلباً هاماً أكدت عليه مجمل مشاريع الدساتير الصادرة عن مختلف الأحزاب والجمعيات، وخصوصاً منها دستور الجمعيات النسائية والنسوية التونسية، والتي ركزت في مطالبها على أن تقر الدولة وتضمن لكل المواطنين والمواطنات الحق في التعليم العمومي الجيد والمجاني والاجباري، والحق في شغل لائق يحفظ الكرامة الانسانية، والحق في مسكن لائق يحفظ الكرامة والحق في التمتع بالعلاج المجاني والخدمات الصحية والضمان الاجتماعي، وحق التنقل داخل البلاد وخارجها من دون تمييز أو وصاية. أخيراً على الدستور أن يضمن الحق في التوزيع المتساوي والعاقل للثروات والانتقال المتساوي للملكية بين النساء والرجال. كما تم التأكيد على الحقوق المتعلقة بالإبداع الثقافي بكل أشكاله.⁷⁶

وذلك بحضور ممثلين وممثلات عن المجتمع المدني التونسي، فيفري 2012،

74 نفس المصدر السابق.

75 نفس المصدر السابق.

76 نفس المصدر السابق.

الجمعيات النسائية بهذه الحملة وخصوصاً منها تلك التي شاركت في الحملة من أجل المصادقة على البروتوكول الاختياري لاتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة. ويرجع هذا الاهتمام بالبروتوكول الاختياري للحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، لأنه يهدف إلى تفعيل مجمل هذه الحقوق.⁸⁰

لا تزال إذن الحقوق الاقتصادية والاجتماعية مهددة في ظل التجاذبات السياسية الحالية، وفي غياب رؤية واضحة للمشروع المجتمعي للحكومة الحالية، وفي وجود قوى تهدد مقومات ومكاسب الدولة المدنية وتبقى حقوق النساء الأكثر عرضة لهذه التهديدات باعتبارها الشريحة الاجتماعية الأكثر هشاشة. إن الإبقاء على واقع التمييز والنظام الأبوي في ظل الأزمات الاقتصادية والاجتماعية، وضمن المحافظة على التوزيع التقليدي للأدوار، سيعمق هشاشة أوضاع النساء، لأن مصير المكتسبات يبقى رهين تكتل الجهود لمختلف مكونات المجتمع المدني والسياسي المعني ببناء مشروع مجتمعي قائم على العدالة الاجتماعية والديمقراطية والمساواة التامة والفعالية بين الجنسين.

يبين لنا هذا البحث أن عالم الحقوق الاقتصادية والاجتماعية مليء بالتهديدات والخروقات، وأن التغيرات والتحولات الاقتصادية والاجتماعية التي شهدتها البلاد خلال عقود من الانفتاح على الاقتصاد العالمي تضرب في العمق جملة المبادئ والمكاسب التي حققتها النساء. وعلى الرغم من النضالات العمالية والنقابية والحقوقية، فإن الحقوق الإنسانية للنساء لم يعترف بها كجزء لا يتجزأ من الحقوق الإنسانية عامة.

80 ملف أدوات التحرك /الكتيب الرابع، أدوات لكسب تأييد بلدكم والدعوة الى التصديق على البروتوكول الاختياري وتنفيذه، الائتلاف الدولي للمنظمات غير الحكومية من أجل البروتوكول الاختياري للعهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية. سنة 1102.



الحقوق الاقتصادية والاجتماعية للأشخاص ذوي الاعاقة في بعض البلدان العربية

اعداد : اتحاد المقعدين اللبنانيين

بالاستناد الى التقارير الوطنية

وبما يتلاءم مع الاتفاقية الدولية لحقوق
الأشخاص ذوي الإعاقة.

صياغة قوانين وطنية تركز على بنود
الاتفاقية الدولية لحقوق الأشخاص ذوي
الإعاقة وتضمن حقوق الأشخاص المعوقين
في المجالات كافة لاسيما الحق في العمل
اللائق.

استحداث سياسات واستراتيجيات تطبيقية
للقوانين الوطنية لتوفير آليات وبرامج
تضمن تنفيذ القانون واستمرارية حماية
حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة.

ضرورة مشاركة الأشخاص المعوقين مع صنّاع
القرار في عملية تكوين وبناء السياسات،
بما له من أهمية في نقل خبرات الأشخاص
المعوقين ومعرفتهم المعمقة بالصعوبات
 والتحديات التي تمنعهم من الانخراط في
عملية التنمية.

وجوب تقاطع قضايا الإعاقة مع قضايا
التعليم والعمل، فموضوع الإعاقة ليس
موضوعاً أحادي الجانب، لكنه يدخل ضمن
قضايا المجتمع بما فيها العمل والتعليم.

تفعيل القوانين والسياسات المحلية.

تطوير قوانين وسياسات توفر الحماية
الاجتماعية للأشخاص المعوقين وتشديد
العقوبات لمنع تعرضهم للاستغلال
والمخاطر المتعددة.

إدراج معايير الجندر والإعاقة في سياسات
وأنظمة المنظمات الحكومية وغير
الحكومية.

- يشير واقع الأشخاص ذوي الإعاقة في عدد من
البلدان العربية، في ما يتعلق بحقي العمل
والتعلم، إلى غياب البيئة المكانية المحترمة
لحاجاتهم الإضافية، وغياب التعامل الملائم لهم،
والتوعية المناسبة اجتماعياً وتخصصياً للتفاعل
معهم كمواطنين، بالإضافة إلى قلة الاستثمار الفاعل
لطاقاتهم في المجتمع. ويحتم ذلك إعادة النظر في
السياسات العامة في مقاربة قضايا الإعاقة بشكل
عام والحاجات بشكل خاص. ومع التفاوت الحاصل
بين بلد وآخر في مجال تصديق المجالس التشريعية
على الاتفاقية الدولية الخاصة بحقوق الأشخاص
ذوي الإعاقة (2006) وبروتوكولها المرفق، تبدو
الحاجة أكثر إلحاحاً إلى ملاءمة القوانين المحلية مع
روحية الحقوق في الاتفاقية وبنودها، وخلق الفرص
الملائمة للانتقال بقضايا الإعاقة من النموذجين
الطبي والرعوي - الخيري إلى النموذج الاجتماعي.
• إن أبرز السمات العامة التي تؤسس لاستثمار
طاقات الأشخاص المعوقين، تكمن في إزالة المعوقات
الاجتماعية والمادية التي تحول دون اندماجهم في
مجتمعاتهم المحلية بدءاً من المدرسة وصولاً إلى
مكان العمل في القطاعين العام والخاص. ويحول
دون ذلك رسمياً عدد من الأمور تشترك فيها
البلدان العربية، وتؤسس لتوصيات أهمها:
• اعتماد الدول سياسات وطنية عامة
مناسبة تركز على مبدأ المساواة وتكافؤ
الفرص والدمج وفقاً للمفهوم الاجتماعي

غياب البيئة المكانية
المحترمة، وغياب
التعامل الملائم لهم،
والتوعية المناسبة
اجتماعياً، بالإضافة إلى
قلة الاستثمار الفاعل
لطاقاتهم في المجتمع

للأطفال ذوي الإعاقة إمكانية دخول جميع مراحل التعليم العام المتوفرة لجميع الأطفال، وتلقّي الدعم المطلوب ضمن نظام التعليم هذا، وذلك بهدف تسهيل التعليم الفعال لهم بما فيه الترتيبات الممكنة عندما تكون مطلوبة.

توفير الوسائل الميسّرة للطلاب ذوي الإعاقة للحصول على الدعم خلال مرحلة التعليم الجامعي.

وجوب تزويد المعلمين العاملين ضمن النظام التعليمي العام بالدعم الكافي لضمان أن الأطفال ذوي الإعاقة يستطيعون أخذ دورهم في اكتساب التعليم على قدم المساواة مع الأطفال الآخرين.

العمل على إزالة أية عقبات تمنع الأشخاص ذوي الإعاقة من أن يكونوا معلمين.

إدراج المعايير الدامجة في بنية وهيكلية الوزارات المعنية وجميع إداراتها ومؤسساتها، والتوعية الشاملة تجاه حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة وحاجات المتعلمين المعوّقين وكيفية التعامل معهم.

القيام بإحصاءات شاملة، ودراسات علمية حول جميع ما يتعلق بتوزع الأشخاص ذوي الإعاقة، وتصنيفات إعاقاتهم واحتياجاتهم، والخدمات التعليمية المتطورة وكيفية مواكبتها محلياً.

تجهيز جميع المؤسسات التعليمية، لمختلف المراحل والاختصاصات بما يضمن سهولة واستقلالية استعمالها من قبل الأشخاص ذوي الإعاقة سواء أكانوا متعلمين فيها أو معلمين، أو عمالاً.

تكييف المنهاج الرسمي بما يتلاءم واحتياجات الأشخاص من ذوي الإعاقات البصرية، السمعية، أو الذهنية؛ أو متعددي الإعاقة.

• خلق قاعدة معلومات واضحة عن الأشخاص المعوّقين تتضمن معلومات واسعة عن أوضاع الأشخاص المعوّقين الاجتماعية والاقتصادية.

• للعمل على توفير بيئة مبنية دامجة (Ac-cessibility) يمكن للجميع الوصول إليها

- والاستفادة منها. حيث تمنح طريقة تصميم الأماكن فيها الاستقلالية لجميع الأشخاص ومهما اختلفت احتياجاتهم وقدراتهم في الحركة والوصول، الرؤية، السمع، الاتصال الفعال والاستخدام. فتكون خالية من العوائق الهندسية، مستجيبة لتنوع الاحتياجات والاختلافات. لتسهيل حركة التنقل أمام الأشخاص المعوّقين، وبالتالي المشاركة في جميع النشاطات الاجتماعية والاقتصادية.

• على الحكومات العربية أن تجد آلية لتبادل المعلومات والخبرات، ما يساعد على تطوير المعايير الدامجة إن كان في البيئة الهندسية أو في العمل والتعليم. وهذا يساعد على خلق خلفية اقتصادية واجتماعية وثقافية مشتركة لهذه البلدان بما يخص قضايا الإعاقة.

• إيجاد آلية تحاور حول قضايا الإعاقة على المستوى الإقليمي، بما فيها العمل والتعليم لبناء رؤية مشتركة وشراكة مع الفاعلين على المستوى المحلي، الإقليمي والدولي.

• تضمين قضايا الإعاقة في التقارير الوطنية والإقليمية للعمل والتعليم

• مشاركة جمعيات الإعاقة في عملية إعداد التقارير الوطنية حول العمل والتعليم.

• مطالبة وسائل الإعلام العربية لإفراد مساحة خاصة لنشر ثقافة الإعاقة والدمج.

في حق التعليم:

• تكييف قانون التعليم العام بشكل يضمن

- تطبيق الاتفاقية الدولية، (والتشريعات المحلية المتعلقة بحقوق الأشخاص المعوقين) في ما يتعلق بالبيئة الدامجة في المؤسسات التربوية والتعليمية وأماكن العمل والأماكن العامة، وتجهيز النقل العام.
- القيام بإحصاءات ومسوحات ودراسات علمية جديدة، وفق المعايير الدولية، حول الأشخاص المعوقين وسوق العمل؛ وأن يتم إدراج معايير الإعاقة في جميع الدراسات الأخرى المنتجة.
- إقامة شبكة تعاون وتنسيق بين الوزارات المعنية والمنظمات المهتمة بحقوق الأشخاص ذوي الإعاقة الملتزمة بسياسة الدمج، في إطار الشعار العالمي ”لا شيء يعيننا من دوننا“.
- إزالة الحواجز الاجتماعية وتعزيز الوعي في المجتمع ككل وعلى مستوى الأسرة بشأن الأشخاص ذوي الإعاقة، وتعزيز احترام حقوقهم وكرامتهم ومكافحة القوالب النمطية وأشكال التحيز والممارسات الضارة المتعلقة بهم، بما فيها تلك القائمة على الجنس والسن، في جميع مجالات الحياة وتحديدًا في مجال العمل؛ ومتابعة تنظيم حملات فعالة للتوعية.
- إزالة الحواجز الثقافية والمتعلقة بأنظمة وسياسات العمل المعتمدة من خلال تعديل الاتجاهات السائدة لدى أصحاب العمل وإدخال ثقافة ومعايير الدمج على السياسات وأنظمة العمل المعتمدة في المؤسسات.
- إزالة الحواجز الفيزيائية وتوفير بيئة عمل خالية من العوائق والتمييز.
- تدريب الجسم التعليمي، والعاملين في المؤسسات التعليمية العامة والخاصة على التعامل مع احتياجات الأشخاص ذوي الإعاقة.
- الانتقال جذرياً وفق سياسات وطنية واضحة، ممنهجة، ذات أجندة زمنية، من سياسة العزل السائدة، إلى التوازي مع الاتفاقية الدولية، نحو الدمج التربوي.
- أما في ما يتعلق بحق العمل، فأبرز التوصيات المطروحة:
 - إيجاد برامج تهدف إلى نقل الأشخاص ذوي الإعاقة الذين يعملون ضمن الوظائف المحمية للعمل ضمن سوق العمل المفتوح.
 - العمل على جعل التدريب المهني وخدمات التوظيف المخصصة لعامة الناس، هي ممكنة الوصول للأشخاص ذوي الإعاقة.
 - على الدولة أن تأخذ أي إجراءات إيجابية لتوظيف الأشخاص ذوي الإعاقة.
 - على الدولة أن تقوم بدعم وتعزيز توظيف الأشخاص ذوي الإعاقة ضمن القطاع الخاص، من خلال الإجراءات التحفيزية وغير ذلك من إجراءات.
 - إزالة الحواجز التشريعية وحظر التمييز على أساس الإعاقة فيما يختص بجميع المسائل المتعلقة بجميع أشكال العمالة، ومنها شروط التوظيف والتعيين والعمل، واستمرار العمل، والتقدم الوظيفي، وظروف العمل الآمنة والصحية.
 - إدراج المعايير الدامجة في هيكليات الوزارات المعنية، وفي صلب أنظمة العمل وأنظمة التأمينات الاجتماعية الرسمية، ونظام التأمين غير الرسمي وقوانينه. بالإضافة إلى وضع استراتيجيات وطنية لخلق وتوفير فرص عمل تتلاءم وحاجات الأشخاص ذوي الإعاقة.



تقارير وطنية





تقارير وطنية الأردن



المساهمون في مناقشة التقريرين:

آمنة فلاح (اتحاد المرأة الاردني)، تريز الريان (اتحاد
المرأة الاردني)، خلدون دياب (اتحاد المرأة الاردني)،
موسى شتيوي (المركز الاردني للبحوث الاجتماعية)

الحق في التعليم الأردن

اعداد: أحمد عوض

مركز الفينيق للدراسات الاقتصادية والمعلوماتية

تقديم

يشتمل هذا التقرير على استعراض السياسات الناظمة للحق في التعليم في الأردن، وقراءة تحليلية لمدى مواءمة التشريعات الأردنية المختلفة مع العهود والمواثيق الدولية المتعلقة بالحق في التعليم، وعلى وجه الخصوص العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية. ويتضمن التقرير كذلك قراءة تحليلية للوضع العام لواقع تطبيق هذا الحق في الأردن. ويغطي التقرير كذلك مفهوم الحق في التعليم وأبرز مؤشراتته، من حيث مدى توفر التعليم ومجانبة التعليم الأساسي وإلزاميته، ورياض الأطفال، ومستويات الإنفاق الحكومي على التعليم، والحريات الأكاديمية وظروف عمل المعلمين، إلى جانب إمكانية الوصول إلى التعليم، وظاهرة التسرب من المدارس وتعليم الكبار (محو الأمية). كذلك يستعرض التقرير جودة التعليم في مختلف مراحلها، وأوضاع الأشخاص من ذوي الإعاقات ومدى تمتعهم بالحق بالتعليم. وفي ختام التقرير تم تطوير بعض التوصيات التي من شأن الأخذ بها تحسين فرص التمتع بالحق بالتعليم في الأردن.

السياسات العامة الناظمة للحق في التعليم

تم الاعتراف بالحق في التعليم عالمياً منذ صدور الإعلان العالمي لحقوق الإنسان في عام 1948. وتم التوسع في تحديد الحق في التعليم في كل من

العهد الدولي بخصوص الحقوق المدنية والسياسية، وبشكل أكثر وضوحاً في العهد الدولي الخاص بالحقوق الاجتماعية والاقتصادية والاجتماعية. هذا إلى جانب العديد من الاتفاقيات والمعاهدات الدولية الخاصة، مثل الاتفاقيات التي تناولت حقوق النساء والأطفال والمعوقين وغيرهم.

يشتمل الحق في التعليم حصول الجميع على التعليم الأساسي بشكل مجاني والزامي، وإمكانية الحصول على التعليم الثانوي والأخذ تدريجياً بمجانبة التعليم الجامعي والمساواة في الحصول على التعليم العالي على أساس القدرات. وهو يستهدف تنمية المواهب الشخصية والفردية والإنسانية، والشعور بالكرامة، وتقدير الذات، والقدرة العقلية والجسدية، وغرس احترام حقوق الإنسان والحريات الأساسية، فضلاً عن القيم اللغوية والثقافية والهوية، وتمكين الناس من المشاركة بفاعلية في مجتمع حر. إضافة إلى تعزيز التفاهم والتسامح والصدقة بين جميع الفئات، والحفاظ على السلام، وتعزيز المساواة بين الجنسين، والمحافظة على البيئة.

ومن هذه المنطلقات، ولكي يتم إنفاذ الحق في التعليم على أرض الواقع، خلصت جهود المختصين في مجال الحق في التعليم إلى أن التعليم يجب أن يكون متاحاً، ويمكن الالتحاق به وأن يكون مقبولاً وقابلاً للتكيف.

في المجال القانوني، فقد أكد الدستور الأردني الجديد الذي أقر في النصف الثاني من عام 2011 على الحق في التعليم ضمن حدود إمكانيات الدولة، إذ نص على «تكفل الدولة العمل والتعليم ضمن

التعليم يجب أن
يتحلى بالعديد من
السمات تتمثل في أن
يكون متوفراً (متاحاً)،
ويمكن الالتحاق به
وأن يكون مقبولاً
وقابلاً للتكيف

لجميع ضمن أعمال الوزارة وأهدافها. ولم تُذكر أي أهداف حول التدرج في مجانية التعليم الجامعي. كذلك فإن الوزارة تفرض على الطلبة رسوماً لإجراء امتحانات الثانوية العامة كبنء أساسي من بنودها في المادة (29).

وعلى الرغم من اتفاق قانون التربية والتعليم مع القوانين الدولية الرامية إلى إلزامية التعليم، إلا أنه لا تزال هناك بعض العوائق التي تقف حائلاً دون «الإجبار» في التعليم الأساسي، لعدم وجود التشريعات الداخلية التي تفرض العقوبات على أولياء الأمور الذين لا يسجلون أبناءهم في المدارس. ومن الجدير بالذكر أن نص إلزامية التعليم في قانون وزارة التربية والتعليم الأردني غير كاف، وهناك حاجة إلى وضع وتقرير ضمانات للتطبيق والالتزام بذلك خاصة في حال ترك الطالب التعليم قبل بلوغه سن (16) من عمره، التي تزيد من ظاهرة التسرب المدرسي، وانخراط الأطفال في سوق العمل. وهنا يرتبط انفاذ هذا الحق بحقوق انسانية أخرى مثل الحق في مستوى معيشي لائق والحق بالعمل، الأمر الذي يؤدي في حال انفاذها الى عدم اضطرار الطلبة دون سن 16 سنة من التسرب من المدارس. وبالنسبة لذوي الاحتياجات الخاصة، فإن قانون حقوق الأشخاص المعوقين⁶ ينص على توفير الترتيبات التيسيرية المعقولة للطلبة ذوي الإعاقة، إلا أن هنالك العديد من المدارس التي يتوفر فيها اية ترتيبات تيسيرية

أما بالنسبة للتعليم العالي، فلم يأت قانون التعليم العالي والبحث العلمي الأردني لعام 2009 على وضع صياغات تهدف لجعل التعليم العالي متاحاً للجميع وعلى قدم المساواة تبعاً للكفاءة، وفق ما نصت عليه المادة (2/13/ج) من العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية. كذلك فإن وزارة التعليم العالي تواجه عدداً من الاختلالات المتعلقة بعدم استقرار أطرها التشريعية والقانونية النازمة للعملية التعليمية،

6 قانون حقوق الأشخاص المعوقين رقم (31) لسنة 2007.

المادة (4).

حدود إمكانياتها¹ كذلك نص قانون وزارة التربية والتعليم² الأردني على أن «التعليم الابتدائي ملزم للجميع ومجاني في المدارس الحكومية»، وهو ما يتفق مع المعايير الدولية التي تضمنتها الاتفاقيات والعهود الدولية في بنودها الأساسية، وخصوصاً العهد الدولي للحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية³ والذي صادق عليه الأردن في عام 1976 ونشره في الجريدة الرسمية عام 2006.⁴ كما وتتفق فلسفة التربية في المملكة حسب المادة (3) ومبادئ السياسة التربوية في المادة (5) وأعمال وزارة التربية والتعليم في المادة (6) من قانون التربية والتعليم في الأردن، مع ما جاء في اتفاقية حقوق الطفل⁵، والتي تهدف إلى اتخاذ التدابير المناسبة لضمان إدارة النظام في المدارس بما يتماشى مع احترام كرامة الطفل، ويتوافق مع بنود اتفاقية حقوق الطفل.

تعد إمكانية الوصول إلى التعليم، من المؤشرات الأساسية في إنفاذ الحق في التعليم. وبالتالي فإن الدول ملزمة بإزالة أية عقبات اقتصادية أو اجتماعية أو إدارية تحول دون الحصول على هذا الحق. وفي الوقت الذي اتفق فيه قانون وزارة التربية والتعليم مع المعايير الدولية في إلزامية التعليم الأساسي ومجانيته، إلا أن قانون الوزارة لم يؤكد وجوب تعميم التعليم الثانوي بمختلف أنواعه وجعله متاحاً للجميع. ولم ينص على مبدأ الأخذ التدريجي بمجانية التعليم الجامعي، كما تنص المادة (2/13/ب) من العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، والمادة (1/28/ب) من اتفاقية حقوق الطفل لعام 1991. واقتصر في المادة (11) على الإشارة إلى أن التعليم الثانوي هو تعليم يلتحق به الطلبة وفق قدراتهم وإمكانياتهم، من دون أن يؤكد أهمية توفيره

1 الدستور الأردني، المادة (6).

2 قانون وزارة التربية والتعليم الأردني المادة (10)

3 العهد الدولي للحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية المادة (13)

4 وفق النظام التشريعي الأردني لا تعد التشريعات والاتفاقيات نافذة إلا بعد نشرها في الجريدة الرسمية.

5 اتفاقية حقوق الطفل، المادة (28)

لا تزال هناك بعض العوائق التي تقف حائلاً دون «الإجبار» في التعليم الأساسي، لعدم وجود التشريعات الداخلية التي تفرض العقوبات على أولياء الأمور

ولا تتوفر في الكثير منها التجهيزات المطلوبة وفقاً لمعايير الجودة لرياض الأطفال.

وفي القطاع الخاص تنتشر رياض الأطفال على نطاق واسع خاصة في المدن الرئيسية وفي البلدات البعيدة عنها، وتتفاوت في درجة إمكانياتها، وجميعها يعمل مقابل رسوم تحددها إدارات رياض الأطفال ذاتها، وغالباً ما تكون الرسوم في الأرياف أقل منها في المدن. ومنها من يقوم به ويديره القطاع الخاص على أسس تجارية بحتة. ومنها تديرها بعض الجمعيات الخيرية، وعادة ما تكون الرسوم التي تتقاضاها الجمعيات الخيرية أقل من تلك التي تتقاضاها رياض الأطفال التي يمتلكها ويديرها القطاع الخاص. وفي هذا السياق لا نلمس لدى الحكومة توجهات جادة لتفعيل المادة (8) من قانون وزارة التربية والتعليم بإنشاء رياض أطفال. من جانب آخر فإن غالبية الرياض غير مهيأة لاستقبال المعوقين، إلا أنه تتوفر رياض خاصة لذوي الإعاقات تبعاً لطبيعة ودرجة إعاقاتهم.

تُعدُّ الحكومة المزودَ الرئيسي للتعليم الأساسي في الأردن. وتقدم إلى جانبها كذلك وكالة غوث اللاجئين الفلسطينيين (UNRWA) خدمات التعليم الأساسي للاجئين الفلسطينيين داخل المخيمات والمناطق التي يتركزون فيها. هذا إلى جانب القطاع الخاص وبعض الجمعيات الخيرية. حيث تستقبل المدارس الحكومية حسب إحصائيات وزارة التربية والتعليم (70 بالمئة) من الطلبة، ويستقبل القطاع الخاص (23 بالمئة)، بينما تستقبل وكالة غوث اللاجئين (7 بالمئة)⁸. ويبلغ عدد الطلبة في المدارس العاملة في المملكة (1.66 مليون) طالب وطالبة موزعين (50.8 بالمئة) ذكوراً، و (49.2 بالمئة) إناثاً⁹.

أما في ما يتعلق بالإنفاق الحكومي على التعليم في الأردن، فقد شهد تراجعاً منذ عام 2000. ففي الوقت الذي بلغت فيه نسبة الإنفاق على التعليم عام 2000 (13 بالمئة) من حجم الإنفاق العام،

بسبب كثرة التشريعات النازمة لمؤسسات التعليم العالي والتعديلات عليها، وهو ما انعكس سلباً على سير العملية التعليمية، وإلى خلق الإرباك القانوني في العملية التشريعية. فقد تم تعديل قانون التعليم العالي مرتين في أقل من سنة.

وفي الحديث عن أسس القبول في الجامعات الرسمية، فالاستثناءات والكوتات في حجز المقاعد الجامعية التي تتعامل وفقها لجنة القبول الموحد للجامعات الرسمية، أدت وتؤدي إلى حرمان أعداد كبيرة من الطلبة الخريجين، على الرغم من ارتفاع معدلات تحصيلهم في امتحان الثانوية، وتمنح طلبة آخرين مقاعد جامعية على الرغم من انخفاض تحصيلهم العلمي بالمقارنة مع نظرائهم. إذ إن معظم المقاعد الدراسية شبه محجوزة لأسباب عديدة (كوتات)، الأمر الذي يحمل في طياته تمييزاً ضد فئات واسعة من خريجي الثانوية العامة. وقد تم اجراء تعديلات على أنظمة القبول الجامعي من خلال الديوان الملكي في نهاية شهر تموز 2012 تمثل بالغاء تخصيص أية مقاعد دراسية نهائياً، وجاء في التعليمات الجديدة أن المكثمة الملكية ستتركز فقط على تقديم المنح الدراسية فقط في الجامعات الحكومية وللطلبة المقبولين من خلال قائمة القبول الموحد، مستندة إلى عدة معايير أهمها التحصيل الأكاديمي للطلاب أو الطالبة والجدارة والتميز، والظروف الاقتصادية والاجتماعية للطلبة.

الوضع العام:

وفيما يتعلق بتوفر التعليم في الأردن، فقد أشار قانون وزارة التربية والتعليم إلى أن تنشئ الوزارة رياضاً للأطفال، وتنظم شؤونها الفنية والإدارية في حدود إمكانياته⁷. وقد قامت الوزارة بتنفيذ مشاريع متعلقة بالعاملات لديها كمشروع "خطوات" ومشروع "تنمية الطفولة المبكرة"، إلا أن تلك المشاريع لا تزال تطبق على نطاق ضيق، وهي لا تشمل جميع المدارس الحكومية. وعلى محدوديتها تبقى رياض الأطفال هذه غير ملزمة،

8 وزارة التربية والتعليم، التقرير الإحصائي السنوي 2010/2011
9 المرجع السابق

7 قانون وزارة التربية والتعليم الأردني المادة (8)

في ما يتعلق بالإنفاق
الحكومي على التعليم
في الأردن، فقد شهد
تراجعاً منذ عام 2000

إلى (34) طالباً في بعض المناطق¹³. وتعاني غالبية مدارس وزارة التربية والتعليم وتلك التابعة لوكالة غوث اللاجئين من ضعف البنية التحتية لناحية ضعف الخدمات المقدمة في المدارس كالمرافق العامة، وعدم توفر مستويات معقولة من النظافة والتدفئة.

وانعكس تراجع حصة التعليم من الإنفاق العام على نقصان الكادر التعليمي في المدارس الحكومية، وخصوصاً المعلمين. وتتركز المشكلة أكثر في محافظات المملكة بسبب عزوف الكثير من المعلمين عن العمل في التدريس لعدم جدواه من النواحي المادية أو العملية، ولجوئهم إلى العمل في وظائف ذات مردود أعلى، أو أكثر راحة. هذا بالإضافة إلى عدم تشجيع وزارة التربية على استقطاب المعلمين للعمل في مهنة التدريس. لذا، تلجأ وزارة التربية من أجل حل تلك المشكلة إلى تعيين معلمين ليسوا من أصحاب الاختصاص.

كذلك أثر التراجع في الإنفاق العام على التعليم، على ضعف البنى التحتية للمدارس الحكومية من جهة، وعدم كفاية تأهيل المعلمين والمعلمات بما يمكنهم من التعامل مع الطلبة بطرق صحية من جهة أخرى. لذلك ينتشر العنف الذي يمارس على الطلبة في مختلف المدارس بكافة أشكاله الجسدية والنفسية واللفظية، على الرغم من العقوبات المشددة التي يفرضها القانون والتعليمات على ممارسي العنف ضد الطلبة.

وفي القطاع الخاص، ما زال الارتفاع الكبير والمتزايد للرسوم المدرسية في العديد من المدارس الخاصة، دون اتخاذ الإجراءات الضابطة من قبل وزارة التربية والتعليم له، يشكل مصدر قلق للأهالي، وأعباءً متزايدة، تدفع بهم إما إلى التنازل ودفع المبالغ المتزايدة لضمان جودة التعليم لأبنائهم، أو تحويل أبنائهم للدراسة في المدارس الحكومية.

ويعاني المعلمون بشكل عام في المدارس الحكومية

13 وزارة التربية والتعليم، إحصاءات التعليم للعام الدراسي 2010/2011.

وصلت إلى (9 بالمئة) في عام 2010. وعلى الرغم من زيادة قيمة الإنفاق العام بالأرقام المطلقة، إذ بلغت حصة الفرد من الإنفاق التعليمي عام 2000 (63) ديناراً سنوياً، وارتفعت إلى (111) ديناراً في عام 2010،¹⁰ وإذا ما أخذ بالاعتبار ارتفاع معدلات التضخم التي شهدتها الأردن خلال العقد الماضي، والتي بلغت (42 بالمئة)¹¹، يتبين أنه لم تحدث أي زيادة ملموسة على حجم الإنفاق على التعليم خلال العقد الماضي.

ومراجعة سريعة لمؤشرات إنفاق الموازنة العامة خلال العقد الماضي، يتبين أن الإنفاق على الأجهزة الأمنية بمختلف أنواعها خلال العقد الماضي، ارتفعت من (531) مليون دينار أردني في عام 2000 إلى (1829) مليون دينار في عام 2010، بنسبة نمو تقارب (138 بالمئة)¹². رافق ذلك التوسع الكبير في التعليم الخاص. وهذا التوسع ينسجم مع توجهات الدولة الأردنية خلال العقد الماضي، التي بدأت فيها الانسحاب من الحياة الاجتماعية والاقتصادية، التزاماً منها ببرامج إعادة التكييف والهيكلية (برامج التصحيح الاقتصادي) التي نفذتها بطلب من صندوق النقد الدولي والبنك الدولي بعد الأزمة الاقتصادية العميقة التي مر فيها الاقتصاد الأردني خلال عامي 1988 و1989. وقد أدى هذا التفاوت في التضييق على الإنفاق على التعليم والتوسع الكبير في الإنفاق على الأمن، إلى تراجع مختلف مؤشرات التعليم التي تمت الإشارة إليها في هذا التقرير.

وتقترب المدارس في الأردن من حيث أعداد الطلبة في الشعب المدرسية من المعايير العالمية البالغة (25) طالباً للشعبة الواحدة. فقد بلغ معدل الطلبة في الشعبة الواحدة (27) طالباً. إلا أن هذا المؤشر يختلف تبعاً للمنطقة، إذ يصل أحياناً

10 هياجنة، عدنان، «تعزيز حقوق الإنسان الاقتصادية والاجتماعية في موازنات الحكومات الأردنية: دراسة تقييمية: 2000-2010»، المركز الوطني لحقوق الإنسان، 2011.

11 دائرة الإحصاءات العامة، سلسلة تقارير سنوية (2000-2010).

12 هياجنة، عدنان، مرجع سابق.

انعكس تراجع حصة التعليم من الإنفاق العام على نقصان الكادر التعليمي وضعف البنى التحتية للمدارس الحكومية

والخاصة مشكلة الأجور المتدنية، إضافة إلى غياب التنظيم النقابي الذي ينظم مهنتهم ويدافع عن حقوقهم طيلة العقود الماضية، قبل موافقة الحكومة على تأسيس نقابة للمعلمين¹⁴، وقامت الحكومة أخيراً برفع أجورهم في إطار برنامج الهيكلية لموظفي القطاع العام الذي تنفذه الحكومة حالياً.

أما في ما يتعلق بأوضاع المعلمين في القطاع الخاص، فقد أدى ضعف رقابة وزارة التربية والتعليم ووزارة العمل إلى تعرض غالبيتهم وخصوصاً المعلمات لانتهاكات شديدة من حيث قلة الرواتب التي يمكن أن تصل إلى أقل من الحد الأدنى للأجور¹⁵، وكذلك إنهاء عقود عملهن في نهاية السنة الدراسية وتجديدها في السنة التالية، أو دفع أجور 10 أشهر فقط من السنة، وهو ما يعد مخالفاً لعقد العمل الموحد وللأنظمة والتعليمات المعمول بها، والتي تعطي المعلمين الحق في الحصول على الأجر كاملاً في السنة التالية. وفي بعض الحالات يتم اقتطاع جميع حصص اشتراكات الضمان الاجتماعي كاملة من المعلمين، أو يتم تأجيل دفع اشتراكاتهم لصندوق الضمان الاجتماعي، ولا تحصل كثير من المعلمات على إجازات الأمومة، ويمكن أن تقوم بعض المدارس باقتطاع الأجر أو تخفض مدة الإجازة، وأحياناً يتم فصل المعلمة حال علم الإدارة بأنها حامل. وهناك حالات لا يحصل فيها المعلمون على بدل ساعات العمل الإضافي على الدوام الرسمي، ما يشكل مخالفة لقانون العمل الأردني¹⁶.

وتعد ظاهرة التسرب المدرسي، من الظواهر المقلقة في الأردن خلال السنوات الأخيرة، بسبب تفاقم

المشكلات الاقتصادية والاجتماعية واتساع رقعة الفقر. ففي الوقت الذي تشير فيه ارقام وزارة التربية والتعليم إلى أن نسبة التسرب من المدارس لا تزيد عن (0.4 بالمائة)¹⁷، هنالك تقديرات أن هذا المؤشر غير دقيق ولا يعكس تنامي ظاهرة عمالة الأطفال في الأردن. وفي أحسن الأحوال لا يعكس واقع تسرب الطلبة في المناطق الريفية والمخيمات، إذ اشار مدراء العديد من المدارس في بعض المحافظات ان النسبة تراوح بين (4-6 بالمائة)¹⁸.

وهناك عدة أسباب لتسرب الطلبة من مرحلة التعليم الأساسي تتعلق بالظروف الاقتصادية والاجتماعية والتربوية والأسرية، نتيجة عدم تمتع غالبية المواطنين بحق العيش الكريم. وتتقارب نسب أعداد الطلبة المتسربين الذكور مع الإناث ولكن لأسباب متباينة، فبينما يتسرب الذكور لأسباب وعوامل مادية، حيث يتوجه الطالب للعمل لإعالة أسرته، تتسرب الإناث بسبب الزواج المبكر. فيما يعد ضعف التحصيل وعدم الرغبة في استكمال الدراسة قاسماً مشتركاً للتسرب بين الجنسين. وهناك حالات من تعرض الأطفال للعنف في داخل مدارسهم تدفعهم لفقدان الشعور بالأمان في المدرسة، وبالتالي التغيب عنها، حيث تشير دراسة لليونيسف بأن (71 بالمائة) من الأطفال يتعرضون للإساءة اللفظية من المعلمين، و(29 بالمائة) يتعرضون لإساءات غير لفظية من المعلمين، إلى جانب ذلك يتعرض ما يقارب (53 بالمائة) من الأطفال إلى العقاب بمستوياته الخفيف والمتوسط من قبل المعلمين والإداريين¹⁹.

أما بالنسبة لبرامج تعليم الكبار ومحو الأمية، فعلى الرغم من كل الجهود التي قامت بها الوزارة لخفض نسبة الأمية والقضاء عليها، من خلال العديد من

14 وافقت الحكومة على تأسيس نقابة للمعلمين بعد تنفيذ المعلمين عشرات الاحتجاجات (اضرابات واعتصامات) خلال العام 2011.

15 يبلغ الحد الأدنى للأجور في الأردن حالياً (190) ديناراً ما يعادل (266) دولاراً، وكان يبلغ قبل بداية شهر شباط من العام الجاري (150) ديناراً أي ما يعادل (210) دولارات.

16 مركز الفينيق للدراسات الاقتصادية والمعلوماتية، برنامج المرصد العمالي الأردني، تقرير حول ظروف المعلمين في المدارس الخاصة، 2011.

17 وزارة التربية والتعليم، التقرير الإحصائي السنوي 2011/2010.

18 بيانات إحصائية حول مستويات التسرب من مدارس وكالة غوث اللاجئين (UNRWA) لعام 2011.

19 خليل عليان، العنف ضد الأطفال في الأردن، المجلس الوطني لشؤون الأسرة واليونيسف، 2007.

حالات من تعرض الأطفال للعنف في داخل مدارسهم تدفعهم لفقدان الشعور بالأمان في المدرسة، وبالتالي التغيب عنها

وعلى الرغم من أن قانون حقوق الأشخاص المعوقين الذي تمت الإشارة إليه سابقاً، ينص على توفير الترتيبات التيسيرية للطلبة من ذوي الإعاقات، بما في ذلك لغة الإشارة وطريقة بريل وسائر الوسائل التقنية والعلمية اللازمة لتمكين الطلبة ذوي الإعاقة من ممارسة حقهم في التعليم على أساس المساواة مع الآخرين، فإن هنالك قصوراً واضحاً في الممارسات يحول دون تحقيق تكافؤ الفرص بين الطلبة من ذوي الإعاقات مع أقرانهم من غير ذوي الإعاقات.

هذا إلى جانب أن الغالبية الساحقة من المدارس الحكومية تفتقر إلى التسهيلات البيئية والبرامج المتخصصة للتعامل مع الأشخاص ذوي الإعاقة²². كذلك هناك رؤى سلبية يحملها بعض الأشخاص من معلمين وإداريين وأهال، وعدم وعي في التعامل مع ذوي الاحتياجات الخاصة، على الرغم من أن الأردن قد صادق على اتفاقية حقوق الطفل والتي تنص المادة (23) منها على الاحتياجات الخاصة للمعوقين، وأهمية توفير التعليم والتدريب والمساعدة لهم، وجعلها مجاناً كلما أمكن. ولم يحدد قانون التربية والتعليم كذلك أي بنود تسهم في تشجيع التربية الأساسية أو تكثيفها من أجل الأشخاص الذين لم يتمكنوا من استكمال دراستهم الابتدائية، كما أشارت المادة (13/2د).

أما بالنسبة للتعليم العالي، فكما تمت الإشارة إليه سابقاً، لم يتضمن قانون التعليم العالي والبحث العلمي الأردني لعام 2009 نصوماً تهدف لجعل التعليم العالي متاحاً للجميع وعلى قدم المساواة تبعاً للكفاءة، كذلك لم تصدر عن الحكومة أية أنظمة أو تعليمات أو قرارات في هذا الشأن.

وعلى أرض الواقع، فقد غاب مبدأ جعل التدرج مجانياً. إذ إن الرسوم الجامعية في الجامعات الرسمية والخاصة في تزايد مستمر، وقدرة الجامعات الرسمية على استيعاب الطلبة الجدد محدودة، الأمر الذي يدفع الطلبة إلى خيارين، إما

مراكز تعليم الكبار، إلا أن نسبة الأمية في الأردن في نهاية عام 2010، وصلت إلى (6.8 بالمائة)، وبواقع (3.7 بالمائة) للذكور و(10.1 بالمائة) للإناث.²⁰

وفي ما يتعلق بجودة التعليم، تشير المؤشرات النوعية للتعليم، وفق نتائج تحليل الاختبارات الوطنية والعالمية للطلبة الأردنيين، إلى تراجع مستويات التقدم العلمي للطلبة. إذ تعتمد أساليب التدريس، وخصوصاً في المدارس الحكومية ووكالة غوث اللاجئين (UNRWA)، على أساليب التلقين والحفظ بعيداً من طرق التعليم التي تحث على التفكير والتحليل، الأمر الذي يضعف من فرص منافسة خريجي هذه المدارس لخريجي المدارس الخاصة للحصول على إمكانية الالتحاق بالتعليم العالي وسوق العمل. فأغلب خريجي المدارس الخاصة يكتسبون لغات أجنبية بالإضافة للغة العربية، وتركز معظم المدارس الخاصة على الأنشطة اللامنهجية التي تسهم في صقل المواهب الشخصية للطلاب. تلك الفروقات في أمط التعليم تخلق فجوات كبيرة بين مخرجات التعليم الخاص والحكومي، وتؤدي إلى تفاوت ثقافي بين أفراد المجتمع.²¹

وفي هذا السياق، وبسبب ضعف أساليب المتابعة والرقابة لوزارة التربية والتعليم، تقوم غالبية المدارس الحكومية وتلك التابعة لوكالة غوث اللاجئين (UNRWA) باستغلال الحصة المتعلقة بالثقافة المهنية والفنية والرياضية والكشفية والانتاجية واستبدالها بحصص أخرى، أو يتم تحويلها إلى عمل تطوعي كتنظيف المدرسة، أو نقلها إلى نهاية الدوام المدرسي فيتم إهمالها. وهذا يعد مخالفة صريحة لنص المادة (6) من قانون التربية والتعليم الأردني، والتي تنص على أهمية تشجيع أوجه النشاط الطلابي بما يحقق الأهداف التربوية، نظراً لأهميتها في تنمية المواهب الفنية والإبداعية للطلبة، وتمكينهم من التعبير عن أنفسهم وزيادة الثقة بأنفسهم.

هنالك قصوراً واضحاً في الممارسات يحول دون تحقيق تكافؤ الفرص بين الطلبة من ذوي الإعاقات مع أقرانهم من غير ذوي الإعاقات

22 تقرير المجتمع المدني حول تطبيق اتفاقية الأشخاص ذوي الإعاقة في الأردن، 2102.

20 تصريح صحفي لوزير التربية والتعليم في 2010/9/13
21 المركز الوطني لحقوق الإنسان، التقرير السنوي لعام 2010.

الالتحاق بالجامعات الخاصة مرتفعة التكاليف، أو الالتحاق بسوق العمل على شكل عمالة غير ماهرة، الأمر الذي انعكس سلباً على قدرة فئات واسعة من المجتمع الأردني بعدم التحاقهم بالجامعات الرسمية أو الخاصة ليدرسوا التخصصات التي يرغبونها، على الرغم من حصولهم على معدلات جيدة في الثانوية العامة.

ومن جانب آخر، فإن غياب التنسيق والمواءمة بين حاجات سوق العمل الأردني وسياسات التعليم المهني والفني والجامعي، وتراجع المستوى النوعي لدى خريجي معاهدنا المهنية والفنية وجامعاتنا، أدى إلى تفاقم مستويات البطالة بين الشباب. فحاجات سوق العمل وفرص العمل المستحدثة تختلف كثيراً عن المهارات التي يحملها ويمتلكها الداخلون الجدد إلى سوق العمل من حيث النوع والمستوى. لذلك نجد أن معدلات البطالة بين فئة الشباب هي الأعلى، إذ بلغ معدل البطالة في الأردن في نهاية عام 2011 (12.1 بالمئة)، تتركز غالبيتهم لدى الفئات الشبابية وخاصة بين الفئتين العمريتين 15-19 سنة و20-24 سنة، حيث بلغ 36.5 بالمئة و28.1 بالمئة لكل منهما على التوالي. كذلك تشير الأرقام الرسمية إلى أن معدلات البطالة عند الإناث تزيد عن الضعف عند الذكور. ففي الوقت الذي بلغ فيه معدل البطالة عند الذكور (10.8 بالمئة) بلغ عند الإناث (22.8 بالمئة). هذا وتباينت نسبة المتعطلين حسب المستوى التعليمي والجنس، حيث بلغت نسبة المتعطلين الذكور من حملة البكالوريوس فأعلى 20,9 في المئة مقابل 61,5 في المئة عند الإناث.²³

وحول الحريات الأكاديمية، فالواقع يشير إلى أن الحكومات الأردنية المتعاقبة تضع قيوداً على الحريات الأكاديمية. وتوجد في الجامعات والمعاهد عناصر استخباراتية بشكل مستمر. وهي تقوم بمهام مراقبة الأنشطة الطلابية والمؤتمرات العلمية والمحاضرات. وهناك بعض الأكاديميين تلقوا تهديدات بالفصل، فضلاً

23 دائرة الإحصاءات العامة، تقرير العمالة والبطالة للربع الأخير من عام 2011.

عن المضايقات المستمرة لأساتذة الجامعات والطلبة وتقييد حريتهم الأكاديمية. وهناك انتقادات واضحة من قبل الجهات المعنية بالدفاع عن حقوق الطلبة، على تدخل الأجهزة الأمنية في النشاطات الطلابية خصوصاً في مجالس واتحادات الطلبة في الجامعات. وقد أكدت تقارير منظمة «هيومن رايتس واتش» تدخل المخابرات الأردنية في الحريات الأكاديمية حتى 2011²⁴. الأمر الذي أوجد بيئة غير صحية لممارسة الحياة الأكاديمية والأنشطة الملحق بها.

وعلى الرغم من أن غالبية الجامعات الأردنية تسمح بوجود مجالس أو اتحادات طلابية في الجامعات والكليات، إلا أنه من الملاحظ عدم وجود أي نصوص قانونية في قانون التعليم العالي يلزم الجامعات بتشكيل المجالس والاتحادات الطلابية المنتخبة. ويعود قرار إيجاد مثل تلك المجالس والاتحادات الطلابية التي تمثل الطلبة إلى إدارات الجامعات، فإما أن تلغيها ولا تسمح بوجودها في الجامعة، أو أن تسمح بوجودها مع تدخل في سير عملها. فبعض الجامعات يلغي العملية الانتخابية لمجالس واتحادات الطلبة يتقوم بتعيين أعضائها بشكل مباشر. والبعض الآخر من الجامعات يتدخل في عملية تعيين الأعضاء وفرض تركيبة معينة في المجالس والاتحادات، كأن يلجأ إلى تعيين نصفهم كما حدث في الجامعة الأردنية قبل سنوات، أو أن يضيف شروطاً على الترشيح يمكن أن تؤدي في النهاية إلى خضوعها لمزاجية عمادة شؤون الطلبة أو اقضاء بعض القوى الطلابية كما حدث في الجامعة الهاشمية العام الماضي.

وقد دفعت السياسات الرسمية في التضييق على الجامعات إلى تنامي ظاهرة العنف الجامعي التي تعد من أخطر الظواهر التي تؤثر على مستوى التعليم العالي في الأردن، وتعمل على تعميق التوترات الاجتماعية بين أفراد المجتمع. حيث نشأ جيل يعاني من قلة الوعي بحقوقه وواجباته، وأدى إلى ضعف قيم التسامح والحوار لديه. وقد انتشرت في الآونة الأخيرة مظاهر العنف الجامعي بشكل

24 المرجع السابق.

إن غياب التنسيق والمواءمة بين حاجات سوق العمل الأردني وسياسات التعليم المهني والفني والجامعي، وتراجع المستوى النوعي أدى إلى تفاقم مستويات البطالة بين الشباب

الجامعات، بعضها لأسباب عشائرية وبعضها الآخر لأسباب تتعلق بالانتخابات الطلابية. واللافت أنه تم استخدام الأسلحة النارية في بعض هذه الأعمال. ويمكن الإشارة هنا إلى ضآلة الجهود المبذولة من قبل الجهات الرسمية والأكاديمية في التعامل مع تنامي ظاهرة العنف الجامعي. فعلى الرغم من تشكيل بعض إدارات الجامعات لجان تحقيق للوقوف على المشكلة وإنزال العقوبات، إلا أن معظمهم لا يتعامل مع القضية بالجدية والشفافية المطلوبة، ويتساهل في تطبيق القانون وإنزال العقوبات، إضافة إلى تدخل الوجهاء والقيادات العشائرية لحل المشكلات والتوسط للطلبة المذنبين لوقف معاقبتهم.

كبير، وتنامت المشاجرات الجماعية الطلابية داخل الجامعات، لأسباب تتعلق بالتعصب الاقليمي والعشائري والخلافات الشخصية وانتخابات مجالس واتحادات الطلبة. وقد تم استخدام الآلات الحادة والأسلحة النارية والبيضاء والحجارة والعصي خلال العديد من المشاجرات. ونتجت عنها أعداد كبيرة من الإصابات بين الطلبة وأفراد الأمن الجامعي وتخريب بعض المرافق الجامعية. ونجم عن إحدى المشاجرات في إحدى الجامعات مقتل طالب في العام الماضي، بالإضافة إلى الخسائر المادية في الممتلكات العامة داخل الجامعة وما حولها، ونجم عن العديد من المشاجرات تعطيل الدوام الجامعي لأكثر من مرة. واثناء إعداد هذا التقرير حدث العديد من أعمال العنف في بعض

التوصيات

- على وزارة التربية والتعليم القيام بدورها في التوسع في فتح رياض الأطفال لجميع المواطنين وفي جميع مناطق المملكة.
- زيادة الكادر التعليمي بما يتلاءم وحاجات العملية التعليمية والتربوية.
- زيادة رواتب وأجور المعلمين والمعلمات بما يشجعهم ويحفزهم على الاستمرار في العمل بالتعليم.
- العمل على تطوير وتطبيق برامج تدريبية فعالة ومستمرة لتحسين أداء المعلمين والمعلمات مع الطلبة وفق الأسس العلمية والوسائل التعليمية الحديثة، بما يزيد من أدائهم ويقلل من استخدام العنف ضد الطلبة.
- التطوير الدائم للمناهج التعليمية بما ينمي القدرات التحليلية للطلبة بعيداً من أساليب التلقين.
- العمل على إيجاد أدوات تنفيذية فعالة لتطبيق إلزامية التعليم لجميع الأطفال في سن التعليم الأساسي، بما يوقف ظاهرة تسرب الطلبة من التعليم الأساسي.
- إلغاء نظام التبرعات المدرسية في المدارس الحكومية الأساسية والثانوية.
- الاهتمام بالتعليم اللامنهجي في المدارس الحكومية والتابعة لوكالة غوث اللاجئين (UNRWA).
- توفير البيئة المدرسية السليمة للطلبة من ذوي الإعاقة من حيث البنى التحتية والمناهج.
- تخفيض رسوم التعليم في الجامعات الرسمية والتوسع في إنشاء الجامعات الرسمية لاستيعاب الطلبة وعدم دفعهم إلى التعليم الجامعي الخاص عالي التكاليف.
- إلغاء مختلف نظم التمييز (الكوتات) في قبول الطلبة في الجامعات الرسمية.
- وقف تدخل الأجهزة الأمنية في عمل الجامعات.

الحق في العمل الأردن

اعداد: أحمد عوض

مركز الفينيق للدراسات الاقتصادية والمعلوماتية

تقديم

يشتمل هذا التقرير على استعراض للسياسات العامة الناظمة للحق في العمل في الأردن، وتحليل مدى مواءمة هذه السياسات والتشريعات الأردنية المتعلقة بالعمل مع العهود والمواثيق الدولية ذات الصلة، وعلى وجه الخصوص العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، بالإضافة الى مواثيق منظمة العمل الدولية سواء تلك التي صادق عليها الاردن ام لم يصادق، وكذلك تضمن التقرير الواقع الممارس لحق العمل للعاملين في الأردن سواء كانوا أردنيين أو غير الأردنيين، كما غطى التقرير جملة من الحقوق والمبادئ الأساسية للعمل وهي تلك الواردة في العهد الدولي الذي سبق ذكره الى جانب الحقوق والمبادئ الأساسية للعمل الواردة في اعلان منظمة العمل الدولية ومعايير العمل اللائق التي تم اقرارها وتشمل الحماية الاجتماعية والبطالة وعمل المرأة والعمالة الوافدة (المهاجرة) والفئات المستضعفة (المهمشة) مثل عمالة الأطفال والأشخاص من ذوي الاعاقة وسيتناول التقرير كذلك أثر السياسات الاقتصادية والاجتماعية التي تبنتها الحكومات المتعاقبة على ممارسة هذا الحق.

السياسات العامة الناظمة للحق في العمل

يعد الحق في العمل من الحقوق الإنسانية الأساسية التي اقرها العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية

والاجتماعية والثقافية.¹ ويقتضي ذلك التزام الدولة الأردنية باحترام وحماية وكفالة امكانية قيام كل شخص بعمل لكسب الرزق، والالتزام بضمان حرية اختيار العمل أو قبوله. وفي هذا السياق وعلى مستوى التشريعات تضمن الدستور الأردني الجديد نصوصاً تكفل الحق في العمل والتعليم لجميع المواطنين في حدود امكانيات الدولة، وأكدت هذه النصوص على أن العمل حق لجميع المواطنين وعلى الدولة ان توفره للأردنيين بتوجيه الاقتصاد الوطني والنهوض به، وأن الدولة تحمي العمل وتضع له تشريعاً يقوم على مجموعة من المبادئ تتمثل في اعطاء العامل اجراً يتناسب مع كمية عمله وكيفيته وتحديد ساعات العمل الاسبوعية ومنح العمال أيام راحة اسبوعية وسنوية مع الاجر، وتعويض خاص للعمال المعيلين والعمال في احوال التسريح والمرض والعجز والطوارئ الناشئة عن العمل وتعيين الشروط الخاصة بعمل النساء والاحداث وخضوع المعامل للقواعد الصحية وتنظيم نقابي حر ضمن حدود القانون.²

وفي هذا السياق، يمكن القول أن غالبية التحسينات التي تم اجرائها خلال السنوات القليلة الماضية على القوانين والأنظمة والتعليمات والقرارات ذات العلاقة بالعمل، كانت تتجه نحو المواءمة مع المواثيق الدولية سواء كان العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية أو معاهدات منظمة العمل الدولية.

ومع ذلك ما زالت التشريعات الأردنية وخاصة قانون العمل الأردني المعمول به حالياً، قاصراً عن انفاذ العديد من الحقوق والمبادئ الأساسية في العمل، ولعل ابرزها غياب حق وحرية التنظيم

1 العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، 1966، المادة (6).

2 الدستور الأردني الجديد الصادر عام 2011، المواد (6) و(23).

بمساحة الحراك العمالي والمطلبي لفئات المجتمع الأردني، والذي دفع قطاعات واسعة من العاملين المحرومين من التنظيم النقابي الى تنظيم أنفسهم في تجمعات وهيئات خارج إطار الهيئات النقابية المعترف بها رسمياً، فعندما يضيق الإطار القانوني على الحراك المجتمعي فإن المجتمع يخلق قوانينه الخاصة به، وهذا ما فعله عشرات الآلاف من العاملين بتنظيم أنفسهم في أطر نقابية خارج إطار النقابات الرسمية وقامت بتنفيذ (829) احتجاجاً عمالياً خلال عام 2011.⁵

والى جانب مصادقة الأردن على العهدين الدوليين الخاصين بالحقوق السياسية والمدنية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية، فقد صادق على (24) اتفاقية من اتفاقيات منظمة العمل الدولية، إلا أن الحكومات الأردنية المتعاقبة لم تنشر جميع الاتفاقيات المصادق عليها في الجريدة الرسمية، حيث اكتفت بنشر (13) اتفاقية فقط بهدف تأجيل تطبيق معايير العمل التي تتضمنها، لأن الاتفاقيات غير المنشورة في الجريدة الرسمية غير ملزمة للحكومة حسب المنظومة التشريعية الأردنية. الأمر الذي انعكس على أحكام قانون العمل الأردني من حيث عدم تضمينه العديد من التزامات ومضامين الاتفاقيات الدولية التي تمت المصادقة عليها، بل اكتفت بإيراد البعض منها دون الآخر وبطريقة انتقائية. وفي هذا السياق صادق الأردن على 7 اتفاقيات من أصل الاتفاقيات الثمانية الأساسية الواردة في إعلان منظمة العمل الدولية للمبادئ والحقوق الأساسية في العمل الذي أصدرته منظمة العمل الدولية في عام 1998.

وفي هذا السياق لم يصادق الأردن حتى الآن على الاتفاقية الدولية لحماية حقوق جميع العمال المهاجرين وافراد أسرهم لسنة 1990، والتي دخلت حيز التنفيذ في العالم في تموز 2003. ومن الجدير بالذكر هنا أن قانون العمل الأردني لا يفرق بين العمالة الوطنية والمهاجرة (الوافدة) في غالبية الحقوق العمالية الأساسية، الا أنه حرّمهم من

النقابي للعاملين. فما زالت نصوص قانون العمل الأردني المتعلقة بحق وحرية التنظيم النقابي تتعارض مع الحقوق الأساسية التي كفلها العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية وإعلان منظمة العمل الدولية للمبادئ والحقوق الأساسية في العمل، بالرغم من أن الأردن كان قد صادق على هذا العهد في عام 1976 ونشره في الجريدة الرسمية عام 2006. وما زالت الحكومة لم تصادق على اتفاقية منظمة العمل الدولية رقم (87) المتعلقة بالحرية النقابية وحماية حق التنظيم. وانعكس ذلك بشكل رئيسي على منع العاملين بأجر في الأردن من تنظيم أنفسهم بنقابات بحرية، إذ تحظر الحكومة تأسيس نقابات عمالية جديدة خارج إطار النقابات العمالية الرسمية ال (17)، والتي لم يزد عددها منذ ما يقارب اربعة عقود. ومن الجدير بالذكر أن الأردن ملزم بتطبيق نصوص اتفاقية منظمة العمل الدولية رقم (87) المتعلقة بالحرية النقابية وحماية حق التنظيم، بالرغم من عدم مصادقته عليها، لأنها إحدى ثمان اتفاقيات مكونة لإعلان منظمة العمل الدولية للحقوق والمبادئ الأساسية للعمل الذي أقر في عام 1998، والزمّت به جميع الدول الأعضاء في منظمة العمل الدولية والأردن واحدة منها. وقد تم تقييد حق التنظيم النقابي بأحكام خاصة في القانون من خلال نصه على أن «للعامل في أي مهنة تأسيس نقابة خاصة بهم وفق أحكام هذا القانون وللعامل في تلك المهنة الحق في الانتساب إليها إذا توافرت فيه شروط العضوية»³. وتبعه نص آخر يقيد هذا الحق من خلال منح صلاحية تصنيف المهن التي يحق لها تأسيس نقابات دون غيرها الى جانب المهن التي لا يحق لها تأسيس نقابات الى لجنة ثلاثية مكونة من الحكومة ونقابات العمال ونقابات أصحاب العمل.⁴

ومجمل الاختلالات في قانون العمل الأردني التي سبق عرضها جعل مساحة الحراك العمالي والنقابي الرسمي (المعترف به من قبل الحكومة) ضيقاً قياساً

5 مركز الفينيق للدراسات الاقتصادية والمعلوماتية، برنامج المرصد العمالي الأردني، تقرير خاص بالاحتجاجات العمالية خلال عام 2011، شباط 2012.

3 قانون العمل الأردني رقم (8) لعام 1996 وتعديلاته، مادة (97) الفقرة (أ).

4 المرجع السابق، مادة (98) الفقرة (د/أ).

حق تأسيس النقابات العمالية والترشح لإدارتها، واستثنائهم من تطبيق الحد الأدنى للأجور الذي تم زيادته من بداية شهر شباط 2012 من (150) ديناراً اردنياً ما يقارب (210) دولاراً، الى (190) ديناراً اردنيا اي ما يقارب (266) دولار اميركي.

وفي جانب حق الحماية الاجتماعية، فإن قانون الضمان الاجتماعي الأردني يوفر مجموعة من التأمينات الاجتماعية تشمل اعانات تخص اصابات العمل والعجز والشيخوخة والورثة وحماية الأمومة، ولا يشمل التأمين الصحي والتأمين ضد البطالة⁶، وهو بذلك لا يحقق المعايير الدولية الدنيا المنبثقة عن منظمة العمل الدولية التي تناولت مختلف قضايا التأمينات الاجتماعية وتمثلت في خمس اتفاقيات لم يصادق الأردن على أي منها حتى الآن⁷.

ومن جانب آخر فإن نصوص قانون العمل الأردني لا تميز في الحقوق العمالية الأساسية بين الجنسين (الذكور والاناث)، الا أن بعض التعليمات التي تصدرها بعض المؤسسات الرسمية ينتابها بعض الخلل، ومنها على سبيل المثال تعليمات مراكز تدريب السواعة التي تحظر على مدربات السواعة تدريب الرجال⁸.

6 قانون الضمان الاجتماعي المؤقت رقم (7) لسنة 2010.

7 وتتمثل هذه الاتفاقيات: في اتفاقية منظمة العمل الدولية رقم 102 لعام 1952 والمتعلقة بالمعايير الدنيا للضمان الاجتماعي، واتفاقية رقم 121 لعام 1964 المتعلقة بإعانات إصابات العمل، واتفاقية رقم 128 لعام 1967 المتعلقة بإعانات العجز والشيخوخة والورثة، واتفاقية رقم 130 لعام 1969 المتعلقة بالرعاية الطبية وإعانات المرض و اتفاقية رقم 183 لعام 2000 والمتعلقة بحماية الأمومة. وتعد الاتفاقية رقم 102 المتعلقة بالمعايير الدنيا للضمان الاجتماعي أهم هذه الاتفاقيات، فهي تتحدث عن ضرورة توفير مجموعة من التأمينات الاجتماعية تتمثل في الرعاية الطبية سواء في تغطية إصابات العمل أو التأمين الصحي، وإعانة البطالة وإعانة الشيخوخة وإعانة الأمومة وإعانة العجز وإعانة الورثة عند الوفاة. أما الاتفاقيات الأخرى فتحدث عن مستويات متقدمة من التأمينات الاجتماعية.

8 تعليمات مراكز تدريب السواعة لعام 2009، المادة (9) الفقرة (غ) تنص على: «المدربة الأثنى تدرّب الإناث فقط ويستثنى من ذلك الأصول والفروع والأزواج والأخوة والأخوات شريطة الحصول على تصريح مسبق لهذه الغاية من إدارة الترخيص».

كذلك صادق الأردن على الاتفاقية الدولية لحقوق الأشخاص ذوي الإعاقة، والتي تكفل حق الأشخاص ذوي الإعاقة في العمل، إلى جانب اتفاقية منظمة العمل الدولية رقم (159) لسنة 1983 بشأن التأهيل المهني والعمالة للمعوقين. إذ نص قانون حقوق الأشخاص المعوقين رقم 31 لعام 2007 وقانون العمل الأردني رقم (8) لعام 1996 وتعديلاته على ضرورة تشغيل المعوقين بنسبة لا تقل عن 4 بالمائة من مجمل العاملين للمؤسسات التي يعمل فيها 50 موظف فأكثر.

وفي مجال عمالة الأطفال فإن نصوص قانون العمل الأردني رقم (8) لسنة 1996 وتعديلاته تتواءم مع المعايير الدولية ذات العلاقة، إذ يحظر تشغيل الأطفال والأحداث الذين لم يكملوا السادسة عشرة من عمرهم بأي صورة من الصور، وحظر تشغيل الأحداث الذين لم يكملوا الثامنة عشرة من عمرهم في الأعمال الخطرة أو المضرة بالصحة، وقد تم تطوير استراتيجية وطنية للحد من عمالة الأطفال في عام 2006.

وفي مجال الصحة والسلامة المهنية، فعلى الرغم من أن الأردن لم يصادق على اتفاقيات منظمة العمل الدولية الأساسية المتعلقة بالصحة والسلامة المهنية⁹ فإنه يمكن القول أن معايير الصحة والسلامة المهنية الواردة في قانون العمل الأردني والانظمة والتعليمات والقرارات ذات العلاقة تلي وبشكل نسبي (جزئي) مضامين المعايير الدولية الواردة في اتفاقيات منظمة العمل الدولية.

الوضع العام للحق في العمل

انعكست مجمل السياسات الأردنية المتعلقة بالعمل التي تم استعراضها أعلاه على مستويات

9 وتتمثل هذه الاتفاقيات في: اتفاقية السلامة والصحة المهنية رقم 155، واتفاقية خدمات الصحة المهنية رقم 161، واتفاقية السلامة في استعمال المواد الكيميائية رقم 170، واكتفى بالمصادقة على ثلاث اتفاقيات اخرى هي الاتفاقية رقم 119 تتعلق بالوقاية من الآلات، والاتفاقية رقم 120 تتعلق بالقواعد الصحية في التجارة والمكاتب، والاتفاقية رقم 124 المتعلقة بالفحص الطبي للأحداث (العمل تحت سطح الأرض).

في جانب حق
الحماية الاجتماعية،
فإن قانون الضمان
الاجتماعي الأردني
يوفر مجموعة من
التأمينات ولا يشمل
التأمين الصحي
والتأمين ضد البطالة

يعد الأردن من أقل الدول في العالم من حيث نسب التوظيف ومعدلات المشاركة الاقتصادية

التمتع بمعايير الحق بالعمل. إذ يعد الأردن من أقل الدول في العالم من حيث المؤشرات الرئيسية لسوق العمل من حيث نسب التوظيف ومعدلات المشاركة الاقتصادية، فقد بلغت نسبة التوظيف الكلية في الأردن (38%) حسب أحدث بيانات متاحة للعام 2008، فيما بلغت في ذات العام في الدول العربية بالمتوسط (46%)، و في دول الاتحاد الأوروبي (50%).¹⁰ ويرافق ذلك انخفاض شديد في انفاق الدولة الأردنية على الحق في العمل إذ يبلغ بالمتوسط (2%) خلال السنوات (2000-2010).¹¹

وفيما يتعلق بالحق وحرية التنظيم النقابي، فإن العاملين في الأردن محرومون وفق نصوص القانون كما تم الإشارة إليه سابقاً من هذا الحق، واقتصر القانون على السماح بتأسيس نقابات عمالية محدودة يبلغ عددها (17) نقابة، إلا أن العاملين تجاوزوا هذا المنع وقاموا بتأسيس عدد من النقابات العمالية المستقلة خلال الأشهر الماضية، مستندين بذلك إلى نصوص العهود والاتفاقيات الدولية ذات العلاقة، وحتى ساعة اعداد هذا التقرير تم الاعلان عن تأسيس سبع نقابات عمالية مستقلة.¹²

وفيما يتعلق بحق المفاوضة الجماعية، ورغم أن الأردن صادق على اتفاقية منظمة العمل الدولية رقم (98) المتعلقة بتطبيق مبادئ حق التنظيم والمفاوضة الجماعية، إلا أن التعليمات المتبعة في ذلك اوجدت حالة من عدم سلاسة واستقلالية آليات المفاوضة الجماعية، ويعطي القانون الحق للحكومة بالتدخل في أي مرحلة من مراحل التفاوض، الأمر الذي يضعف دور النقابيين ويجردهم من أدواتهم الضاغطة والتي

10 عدنان هياجنه، «واقع الانفاق على حقوق التعليم والصحة والعمل في موازات الحكومات الأردنية»، المركز الوطني لحقوق الانسان، 2011.

11 المرجع السابق.

12 تمثلت هذه النقابات في : النقابة المستقلة للعاملين في قطاع الفوسفات والنقابة المستقلة للعاملين في شركة الكهرباء الأردنية ونقابة عمال المطابع المستقلة والنقابة المستقلة للعاملين في الصناعات الدوائية والنقابة المستقلة للعاملين في الزراعة والمياومين والنقابة المستقلة للعاملين في البلديات والنقابة المستقلة للسواقين.

يعد الاضراب أهمها. ولذلك فإن جميع الاضرابات العمالية التي تم تنفيذها في الأردن خلال السنوات العشر الأخيرة تم تصنيفها بأنها اضرابات غير قانونية حسب نصوص قانون العمل.

ويحرم قانون العمل الأردني كذلك العاملين الذي ليس لديهم تنظيم نقابي، أو لديهم تمثيل نقابي ضعيف من حق المفاوضة الجماعية مع أصحاب العمل، واقتصرها على النقابات المعترف بها من قبل الحكومة، الأمر الذي انعكس سلباً على القطاعات العمالية غير المشمولة بالتنظيم النقابي بعدم قدرتها على التفاوض مع أصحاب العمل وتحسين شروط عملها إلى جانب ذلك فإن قانون العمل يحد من استقلالية النقابات العمالية من خلال منح وزير العمل الحق في حل النقابة إذا رأى الوزير أن النقابة ارتكبت مخالفة لأحكام القانون أو الأنظمة الصادرة بموجبه أو إذا تضمن النظام الداخلي مخالفة للتشريعات النافذة.¹³ وعلى الرغم من كل هذه القيود، فإن الأردن شهد خلال عام 2011 حراكاً عمالياً ونقابياً غير مسبوق عبر عن نفسه بأكثر من (829) احتجاجاً عمالياً غالبيتها الساحقة تم تنفيذها من مجموعات عمالية مستقلة غير معترف بها رسمياً.¹⁴

وتعددت الأسباب التي دفعت العاملين للاحتجاجات وشملت المطالبة بزيادة الأجور والاعتراض على الفصل من العمل والمطالبة بالتثبيت وتحسين المنافع والحوافز والمطالبة بتأسيس نقابات جديدة ومحاربة الفساد داخل اتحاد نقابات عمال الأردن، إلى جانب أسباب أخرى تتمثل بتحسين بيئة العمل بشكل عام، وبلغت نسبة الاحتجاجات التي طالبت بزيادة الأجور (46) بالمائة من مجمل الاحتجاجات، سجلت الغالبية العظمى منها في القطاع العام كاعتصام العاملين في البلديات واحتجاجات العاملين في المؤسسات والهيئات المستقلة، وتوزع هذا النوع من الاحتجاجات (الاحتجاج المطالب بزيادة الأجر) على عدد من

13 قانون العمل الأردني رقم (8) لسنة 1996 وتعديلاته، المادة (116) الفقرة (أ).

14 مركز الفينيق للدراسات الاقتصادية والمعلوماتية، مرجع سابق.

وفي هذا السياق تتفاوت مستويات تمتع العاملين بالتأمينات الاجتماعية، فهناك التأمينات الاجتماعية التي يوفرها نظام التقاعد المدني والعسكري للعاملين في القطاع العام، وهناك أنظمة التقاعد الأخرى التي يتمتع بها المهنيون من خلال نقاباتهم المهنية. وتقدم هذه النظم جملة من التأمينات الاجتماعية وبشكل متفاوت بين نقابة مهنية وأخرى مثل إغاثة الشيوخ (الراتب التقاعدي) وإعانات الوراثة والعجز والتأمين الصحي. ووفق أقل التقديرات المتداولة في الأردن أن ما يقارب (350) ألف عامل في الأردن واسرهم لا يتمتعون بأي شكل من أشكال التأمين الصحي سواء في القطاع الخاص أو القطاع العام.

في مجال الحق بالشغل، ما زالت معدلات البطالة في الأردن مرتفعة، حيث أن معدل البطالة بلغ (11.6%)، في النصف الأول من عام 2012، يتركز غالبيتهم في الفئات الشبابية وخاصة بين الفئتين العمريتين 16-19 سنة و20-24 سنة، حيث بلغت 34.8% و25.6% لكل منهما على التوالي. كذلك أشارت الأرقام أن معدلات البطالة عند الإناث تزيد عنها عند الذكور، ففي الوقت الذي بلغ فيه معدل البطالة عند الذكور (10.3%) بلغ عند الإناث (17.8%). هذا وتباينت نسبة المتعطلين حسب المستوى التعليمي والجنس، حيث بلغت نسبة المتعطلين الذكور من حملة البكالوريوس فأعلى 21.6% مقابل 68.6% للإناث.¹⁸ وفي هذا الإطار تعد خطوة الحكومة الأردنية في تطوير وإطلاق استراتيجية تشغيل شاملة خطوة بالاتجاه الصحيح، ولكن الخطوة التي لا تقل أهمية عن ذلك، هو تطبيق هذه الاستراتيجية، فالكثير من خطط وسياسات العمل التي تم تطويرها سابقاً، لم نلمس لها أي أثر حقيقي وملحوس على أرض الواقع. والخلاصة لم يتمكن الاقتصاد الأردني خلال العقدين الماضيين من توفير فرص عمل كافية للمواطنين، وما زال قاصراً عن توفير هذا الحق لهم.

حيث اعتمد النموذج التنموي الذي تم تطبيقه في الأردن خلال تلك الفترة من قبل الحكومات

18 دائرة الإحصاءات العامة، تقرير العمالة والبطالة للنصف الأول من عام 2012.

القطاعات الاقتصادية كان أهمها قطاع البلديات و قطاع الصحة وقطاع الغزل والنسيج وقطاع الصناعة ثم قطاعات المياه والمياومة والكهرباء والخدمات، وتؤشر الاحتجاجات العمالية المطالبة بزيادة الأجور على صعوبة الأوضاع الاقتصادية التي تعاني منها قطاعات واسعة من العاملين في الأردن في ظل الارتفاعات الكبيرة والمتواصلة في أسعار السلع والخدمات الأساسية.¹⁵ والتي نجمت بشكل رئيسي عن سياسات التحرير الاقتصادي التي طبقتها الحكومات الأردنية المتعاقبة والتي أدت الى ارتفاعات عالية في الأسعار وثبات نسبي في معدلات الأجور بسبب ضعف التنظيم النقابي العمالي القائم وحرمان العمال من حق وحرية التنظيم النقابي الأمر الذي خلق حالة من عدم التوازن في علاقات العمل لصالح أرباب العمل.

وفي مجال الحماية الاجتماعية وعلى الرغم من التعديلات المتلاحقة على نصوص قانون الضمان الاجتماعي¹⁶ والتي كانت غالبيتها تعديلات ذات صبغة إصلاحية، بحيث تشمل جميع القوى العاملة في الأردن قانونياً، ولا تفرق بين العمالة الوطنية والعمالة الوافدة (المهاجرة)، فإن نسبة المشمولين في الضمان الاجتماعي ما زالت قليلة، فهم يشكلون (62.4%) من حجم المشتغلين في الأردن، ويشكلون (55.7%) من مجمل القوى العاملة (مشتغلين وغير مشتغلين)، إذ يبلغ عدد المؤمن عليهم الفعالين (على رأس عملهم) في نهاية عام 2011 (955) ألف منتفع.¹⁷ وحتى لو أضفنا لهم أعداد العاملين المشمولين بأنظمة تقاعدية وتأمينية أخرى (مدنية وعسكري) تبقى الأرقام قليلة. هذا الى جانب أن منظومة التأمينات الاجتماعية التي توفرها المؤسسة العامة للضمان الاجتماعي لا زالت غير شاملة وفق المعايير الدولية الواردة في الاتفاقيات الدولية ذات العلاقة، فالتأمين الصحي ما زال خارج هذه المنظومة، والتأمين ضد البطالة تم استبداله بالتأمين ضد التعطل عن العمل وينتابه القصور.

15 المرجع السابق.

16 قانون الضمان الاجتماعي المؤقت رقم (7) لسنة 2010.

17 المؤسسة العامة للضمان الاجتماعي، التقرير السنوي لعام 2011.

في مجال الحق
بالشغل، ما زالت
معدلات البطالة في
الأردن مرتفعة، حيث
أن معدل البطالة بلغ
(11.6%)، في النصف
الأول من عام 2012

الاجتماعية لها وعدد وأعمار الأطفال لديها ومدى توفر الخدمات المتعلقة بالمرأة العاملة، وبالذات دور الحضانه، كما أن حجم قوة العمل النسائية يتأثر إلى حد كبير بعمر المرأة وزواجها، وإن الانسحاب من سوق العمل بالنسبة للمرأة يزداد طردياً مع ازدياد عدد العاملات المتزوجات، ومع ازدياد الإنجاب للمرأة العاملة.

من جانب آخر فإن الأرقام الصادرة عن المؤسسة العامة للضمان الاجتماعي للعام 2011 تشير إلى أن نسبة النساء المشتركات في المؤسسة تبلغ حوالي 25.0 بالمائة من مجمل المشتركين في المؤسسة.²¹ وإذا ما أخذنا بعين الاعتبار أن نسبة الإناث العاملات في القطاع العام (الحكومي) تقارب ثلث العاملين في هذا القطاع، وتشكل نصف القوى العاملة النسائية. فإن نسبة تشغيل النساء في القطاع الخاص تبدو متواضعة للغاية.

كذلك تواجه المرأة العاملة تمييزاً سلبياً فيما يتعلق بمستوى الأجور مقارنة مع الرجل في نهاية عام 2010، فقد بلغت الفجوة بين الجنسين لصالح الذكور ما مقداره 44 ديناراً شهرياً، (متوسط أجور الرجال العاملين في الأردن بلغ 430 ديناراً شهرياً، بينما متوسط أجور النساء العاملات بلغ 359 ديناراً شهرياً). وينعكس ذلك على الفجوة بين أجور الذكور والإناث في القطاع العام حيث يبلغ 54 ديناراً لصالح الذكور، إذ يبلغ متوسط أجور النساء العاملات في القطاع العام 403 ديناراً شهرياً، في حين يبلغ متوسط أجر الذكور في ذات القطاع 457 ديناراً شهرياً. أما في القطاع الخاص فإن الفجوة تبلغ 33 ديناراً شهرياً، إذ يبلغ متوسط أجور الإناث 315 ديناراً شهرياً، بينما يبلغ عند الذكور 348 ديناراً شهرياً.²² وتشير المعطيات المتوفرة أن النساء العاملات في القطاع غير المنظم يتعرضن للعديد من الانتهاكات تزيد عن العاملات في القطاع المنظم. ومن هذه الانتهاكات انخفاض معدلات الأجور حتى أنها تقل عن الحد الأدنى

21 المؤسسة العامة للضمان الاجتماعي، التقرير السنوي لعام 2011.

22 دائرة الإحصاءات العامة، تقرير الأرقام القياسية للأجور، حزيران 2012.

المتعاقبة على المشاريع الضخمة وخاصة العقارية والتي تولد فرص عمل مؤقتة وغير كثيفة وغالبيتها يذهب إلى العمالة المهاجرة. إذ أن ظروف العمل فيها صعبة لا يقبل بها الأردنيين، كذلك لم تتمكن الحكومات الأردنية المتعاقبة من الربط بين سياسات التعليم المهني والفني وبين حاجات ومتطلبات سوق العمل الأردني.

وتواجه المرأة في سوق العمل الأردني تحديات غير متكافئة مقارنة مع الرجال، الأمر الذي يؤثر سلباً على دخولهن إلى سوق العمل، بالإضافة إلى عدم توفر بيئة عمل لائقة وخاصة في غالبية مؤسسات القطاع الخاص المتوسطة والصغيرة، فالأرقام الرسمية تشير إلى أن معدل المشاركة الاقتصادية المنقح للمرأة الأردنية في النصف الأول من العام الجاري 2012 (قوة العمل للإناث منسوبة إلى عدد السكان من الإناث 15 سنة فأكثر) ما زال منخفضاً جداً ويبلغ حوالي 14.1 بالمائة مقارنة مع حوالي 61.7 بالمائة عند الذكور.¹⁹ وتعد مشاركة المرأة الاقتصادية في الأردن من أكثر النسب انخفاضاً في العالم. والأردن يأتي في الترتيب الأخير بين 139 دولة حسب تقرير التنافسية العالمي لعام 2011.²⁰

ويعود ذلك بشكل أساسي إلى جملة من العوامل تساهم في تخفيض معدلات مشاركة المرأة في الحياة الاقتصادية، فمن جانب هنالك ظروف العمل غير اللائقة التي يعاني منها سوق العمل الأردني بشكل عام، وخاصة في مؤسسات القطاع الخاص المتوسطة والصغيرة والقطاع غير المنظم، وهي تعتبر بيئة غير صديقة وطاردة للنساء الراغبات بالعمل، ولا تشجعهن على الالتحاق به أو الاستمرار فيه. ومنها كذلك أن المرأة تواجه تحديات غير متكافئة مقارنة مع الرجال في سوق العمل، الأمر الذي يؤثر سلباً على دخولهن إلى سوق العمل، ولا تأخذ فرصاً متساوية في تقلد المناصب العليا والترقية وفي الحصول على فرص التدريب داخل وخارج الأردن. ومن الجدير بالذكر هنا، أن معدلات المشاركة الاقتصادية للمرأة في الأردن تتأثر بالحالة

19 دائرة الإحصاءات العامة، مرجع سابق.

20 تقرير التنافسية العالمي لعام 2011.

وتواجه المرأة في سوق العمل الأردني تحديات غير متكافئة مقارنة مع الرجال، الأمر الذي يؤثر سلباً على دخولهن إلى سوق العمل

الأجور، وحرمانهم من الاشتراك في منظومة الضمان الاجتماعي الى جانب اجبارهم على الدوام لأكثر من 8 ساعات يومية.

وبخصوص العمالة المهاجرة (الوافدة) يوجد في سوق العمل الأردني أعداد كبيرة منهم، ويعاني هذا القطاع من غياب التنظيم، وقد بلغت أعدادهم في نهاية عام 2011 ما يقارب (267) ألف عامل،²³ هذا إلى جانب ما يقارب (250) ألف عامل وافد آخر غير مسجلين في وزارة العمل حسب تقديرات رسمية، غالبيتهم من المصريين، يعملون بدون تصاريح عمل، ويتركز عمل غالبيتهم في القطاعات الاقتصادية غير النظامية أو يعانون من البطالة المؤقتة، ونتيجة غياب التنظيم عن هذا القطاع، فإن قطاعات كبيرة منهم يعانون من انتهاكات لحقوقهم العمالية الأساسية وعلى وجه الخصوص العاملين في القطاع الزراعي والخدمات الصحية المساندة. ويعود السبب الرئيسي وراء الاقبال على توظيف العمالة الوافدة وخاصة المصريين في أنهم يقبلون بشروط العمل الصعبة، إذ ان اغلبيتهم الساحقة لا يعلمون عن حقوقهم المنصوص عليها في قانون العمل الأردني، وان علم البعض فيها فإن ما يعينهم العمل بأي شكل. وهو ما يرفضه غالبية الأردنيين، وبالتالي يفضل أصحاب الأعمال توظيف المصريين.

هذا الى جانب تعرض أعداد كبيرة من العمالة الآسيوية في المناطق الصناعية المؤهلة والعاملات في المنازل، للعديد من الانتهاكات منها الأجور المنخفضة وساعات العمل الطويلة والحرمان من الاجازات وغيرها، ونفذ العاملون والعاملات في المناطق الصناعية المؤهلة عشرات الاحتجاجات العمالية خلال العامين الماضيين 2010 و 2011 احتجاجا على ظروف العمل الصعبة التي يعانون منها.²⁴

كذلك فإن المتتبع لمسار تطور تجربة المناطق الصناعية المؤهلة في الأردن، يجد أن حجم الفائدة التي جناها الأردن متواضعة للغاية، لا بل فقد

23 تصريحات صحفية لوزير العمل في كانون الثاني 2012.

24 مركز الفينيق للدراسات الاقتصادية والمعلوماتية، مرجع سابق.

من رصيده المعنوي والإنساني الكثير، فقد تعرض خلال السنوات الماضية للعديد من الانتقادات الشديدة من قبل مختلف منظمات حقوق الإنسان المحلية والدولية بسبب الانتهاكات التي يتعرض لها آلاف العاملين فيها أردنيين وأجانب. يقابل ذلك تتمتع الشركات العاملة في هذا القطاع بالعديد من الامتيازات والتسهيلات، فهي تتمتع بالإعفاءات من رسوم التصدير، وإعفاءات من ضريبة الدخل والخدمات الاجتماعية بنسبة 75 بالمائة ولمدة 10 سنوات من تاريخ بدء إنتاج المصنع. وتتمتع مشترياتها المحلية من الضريبة العامة على المبيعات. هذا إلى جانب الاعفاءات من ضريبة الأبنية والأراضي (المسقفات)، وغيرها من الامتيازات المتعلقة بمساحة البناء المسموح به في هذه المناطق. وإذ أخذ بعين الاعتبار أن فرص العمل التي خلقتها هذه المصانع للأردنيين متواضعة للغاية، تقارب (8000) عامل يعملون في ظروف صعبة جدا، وأن مدخلات الإنتاج فيها ليست أردنية، نلاحظ حجم الضرر الذي جناه الأردن من هذه التجربة.

الى جانب ذلك تعاني بعض الفئات الاجتماعية المستضعفة من عمليات تهيش في سوق العمل لأسباب متعددة، وبعضها الآخر يتعرض لعمليات استغلال، فالأشخاص ذوي الإعاقات وعلى الرغم من الجهود العديدة التي بذلت من قبل الجهات الرسمية وغير الرسمية لتأهيل ودمج المعوقين في المجتمع، إلا أن مستويات تشغيلهم في القطاعين العام والخاص متدنية جدا، وإن كانت معدلات تشغيل الأشخاص المعوقين في القطاع الحكومي أعلى منها في القطاع الخاص، إذ تقارب نسبة تشغيلهم في القطاع العام سواء كانت وزارات أو مؤسسات مستقلة أو بلديات أو جامعات رسمية ما نسبة 1 بالمائة في أحسن الأحوال، أما في القطاع الخاص فمستوى تشغيل الأشخاص المعوقين يكاد لا يذكر، وهي أقل بكثير مما نصت عليه القوانين الأردنية. ويواجه الأشخاص المعوقون العديد من المشكلات والمعوقات للالتحاق بسوق العمل. كذلك فإن المشتغلين من الأشخاص المعوقين يعانون من عدم حصولهم على وظائف تتلاءم وطبيعة إعاقاتهم

بخصوص العمالة المهاجرة (الوافدة) يعاني هذا القطاع من غياب التنظيم ويتركز عمل غالبيتهم في القطاعات الاقتصادية غير النظامية أو يعانون من البطالة المؤقتة

الرسمية التي تتناول اصابات العمل في الأردن، ففي الوقت الذي تشير ارقام وزارة العمل الى ازدياد إجمالي حوادث واصابات العمل خلال العام 2010 الى 20 ألف إصابة عمل و100 حالة وفاة إلى جانب 1500 حالة عجز كلي، تسببت في خسارة الاقتصاد الوطني ما يقارب 80 مليون دينار اردني.²⁶ تشير أرقام المؤسسة العامة للضمان الاجتماعي للسنوات الست الماضية أن مؤشر اصابات العمل لكل الف عامل في تراجع مستمر، ففي الوقت الذي سجل فيه هذا المؤشر 2.5 بالأف عام 2005 فإنه تراجع الى 1.9 بالأف في عام 2011، وكلا المؤشرين مرتفعين.²⁷

والى جانب ما تم استعراضه في اطار مؤشرات الحق في العمل، ومعايير الواردة في المبادئ والحقوق الأساسية في العمل الواردة في اعلان منظمة العمل الدولية المتعلق بالحقوق والمبادئ الأساسية في العمل، أدى ضعف الجهاز الرقابي لوزارة العمل الى زيادة رقعة الانتهاكات التي تتعرض لها قطاعات واسعة من العاملين بأجر في الأردن، والتجاوزات على القوانين ذات العلاقة بالعمل تتزايد، إذ ما زالت عمليات التفتيش التي تقوم بها وزارة العمل غير قادرة على وضع حد للتجاوزات والمخالفات التي يقوم بها فئات كبيرة أرباب العمل وخاصة في المؤسسات المتوسطة والصغيرة، والعاملين في القطاع غير المنظم، ويمكن اجمال الانتهاكات والتجاوزات في أن قطاعات واسعة من العاملين بأجر في الأردن (عمالة وطنية ووافدة) يحصلون على أجور شهرية تقل عن الحد الأدنى للأجور، وأعداد كبيرة منهم يستلمون أجورهم الشهرية في فترات زمنية متأخرة تتجاوز اليوم السابع من الشهر الذي يليه (استحقاق الراتب)، التي حددها قانون العمل في المادة (46) منه، كذلك هنالك قطاعات واسعة من العاملين لا يحصلون على حقوقهم في الإجازات السنوية والمرضية والرسمية أو حتى إجازات طارئة.²⁸

26 مقابلة هاتفية أجراها معد التقرير مع مدير دائرة التفتيش في وزارة العمل، 2011.

27 المؤسسة العامة للضمان الاجتماعي، التقرير السنوي لعام 2011.

28 مركز الفينيق للدراسات الاقتصادية والمعلوماتية، برنامج المرصد العمالي الأردني، سلسلة تقارير عمالية، 2010-2011.

ومنها طول ساعات العمل وانخفاض الأجور التي يتقاضونها بحجة انخفاض إنتاجيتهم وعدم توفر التسهيلات البيئية التي تتلاءم وظروف حركتهم مثل الطرق ودورات المياه الخاصة وغيرها في أماكن العمل. والى جانب ذلك يعاني العديد منهم من عدم الاعتراف بقدراتهم المهنية والاتجاهات السلبية لدى العديد من أصحاب العمل نحو تشغيل الأشخاص المعوقين والتخوف من الأعباء المالية لمتطلبات البيئة المناسبة لعملهم.²⁵

وبخصوص عمالة الأطفال، فإن أي قراءة متأنية وموضوعية لمكونات سوق العمل الأردني كافية لوضع علامة استفهام كبيرة بخصوص الأرقام المتداولة حول حجم عمالة الأطفال في الأردن. فلم يعد الرقم الرسمي المتداول والناتج عن دراسة مسحية تم تطبيقها قبل أكثر من ثلاثة أعوام والذي يشير إلى أن عدد الأطفال العاملين في الأردن يبلغ (33) ألف طفل، يعكس واقع الانتشار الكبير للأطفال العاملين في مختلف مواقع ومكونات سوق العمل. وتشير مختلف الدراسات والتي كان آخرها الدراسة الهامة حول «الآثار المترتبة على عمل الأطفال في الأردن» والتي أجراها «برنامج مكافحة عمالة الأطفال عبر التعلم»، أن الأطفال العاملين يعانون نتيجة لعملهم من مشاكل واضطرابات نفسية واجتماعية وجسمية. كذلك فإن العاملين منهم في المهن الصعبة يتعرضون للعديد من اصابات العمل التي يمكن أن تسبب لهم بعض الإعاقات. وغالبا ما تترك الأعمال التي يمارس فيها سلوكيات استغلالية نفسية وجسدية إلى زرع الإحساس بالدونية والظلم، الأمر الذي يدفع العديد من الأطفال إلى الانحراف والتمرد على معايير وقيم المجتمع. هذا إلى جانب ارتفاع نسب العمالة غير الماهرة في سوق العمل بسبب عدم خضوعهم للتدريب الممنهج، الأمر الذي يجعل إنتاجيتهم متدنية.

أما فيما يتعلق بالصحة والسلامة المهنية فهناك غياب كبير لتطبيق معايير وشروط الصحة والسلامة المهنية في غالبية منشآت الأعمال في الأردن، وخاصة المنشآت المتوسطة والصغيرة. وتتعارض الأرقام

25 مركز الفينيق للدراسات الاقتصادية والمعلوماتية، برنامج المرصد العمالي الأردني، تقرير حول تشغيل المعوقين، 2010.

غياب كبير لتطبيق معايير وشروط الصحة والسلامة المهنية في غالبية منشآت الأعمال في الأردن، وخاصة المنشآت المتوسطة والصغيرة

وأصبح منذ بداية شهر شباط 2012 (190) ديناراً شهرياً، وكلاهما يقل عن خط الفقر المطلق والصادر عن قبل الجهات الرسمية ذات العلاقة بشكل كبير وملفت. وفي هذا السياق تعد خطوة الحكومة الأردنية لرفع مستويات اجور العاملين في القطاع العام خطوة هامة وفي الاتجاه الصحيح، ولكنها غير كافية لتصحيح خلل كبير ناجم عن انخفاض شديد في اجور العاملين في القطاع العام، فالمطلوب من الحكومة رفع مستويات اجور العاملين لديها بنسب تقربنا من مفهوم الأجر اللائق الذي يوفر حياة كريمة للعاملين. كذلك على الحكومة أن تتخذ جملة من القرارات لتشجيع و/أو اجبار القطاع الخاص على رفع اجور العاملين لديها.

وهناك أيضاً انتهاكات كبيرة فيما يتعلق بساعات العمل، فما زال العديد من القطاعات العمالية التي يعملون ساعات تتجاوز الساعات الثمانية التي حددها قانون العمل الأردني في المادة (56) منه، كذلك تغييب شروط السلامة والصحة المهنية عن قطاعات واسعة من العاملين في المؤسسات المتوسطة والصغيرة والعاملين في القطاع غير النظامي. هذا بالإضافة إلى غياب الاستقرار الوظيفي عن عشرات الآلاف العاملين بحيث يستطيع صاحب العمل الاستغناء عنهم بدون أسباب مقنعة. اذ ما زالت المواد القانونية المتعلقة بعملية انتهاء عقد العمل وتسريح العاملين والفصل التعسفي تعاني من الكثير من القصور، فقد عانت قطاعات واسعة من العمال الأردنيين من التسهيلات التي يقدمها القانون في اطار المواد (25 و 26 و 28 و 31) لعمليات إنهاء خدمات العاملين، ولم يحمى المشروعون الأردنيون بسد هذه الثغرة في قانون العمل والتي طالبت فيه مختلف منظمات المجتمع المدني ذات العلاقة وخاصة النقابات العمالية. ان بقاء هذه الثغرات في قانون العمل الأردني ستبقي الباب مفتوحاً أمام العديد من التجاوزات والانتهاكات ضد العاملين بأجر، وستبقى تهدد الاستقرار والأمن الوظيفي الى جانب العوامل المهددة الاخرى. كذلك هنالك قطاعات واسعة من العاملين لا يحصلون على حقوقهم في الإجازات السنوية والمرضية والرسمية أو حتى الإجازات الطارئة.

هذا الى جانب أن معدلات الأجور للغالبية الكبيرة من العاملين بأجر في الأردن لا يحصلون على أجور لقاء عملهم الأساسي يوفر لهم الحياة الكريمة، فإن هنالك فجوة كبيرة بين معدلات الاجور التي يحصل عليها الغالبية الساحقة من الأردنيين وبين قدرة هذه الأجور على توفير حياة كريمة لهم. فحسب الأرقام الرسمية الصادرة عن دائرة الإحصاءات العامة والمؤسسة العامة للضمان الاجتماعي، هنالك تدن واضح في معدلات الأجور لغالبية العاملين بأجر، خاصة إذا ما أخذ بعين الاعتبار مستويات الأسعار لمختلف السلع والخدمات، الأمر الذي أدى الى اتساع رقعة العمالة الفقيرة، فحسب ارقام المؤسسة العامة للضمان الاجتماعي بلغ متوسط الأجر الشهري في عام 2011 بلغ (412) ديناراً²⁹، وأرقام دائرة الاحصاءات العامة تشير الى أن العاملين في القطاع العام يحصلون على أجور يبلغ متوسطها (392) ديناراً.³⁰

وعند مقارنة هذه الأرقام بمستويات الفقر في الأردن نلاحظ المستوى المتدني لمعدلات الأجور هذه، فالأرقام الأولية لدراسة الفقر للعام 2010 التي اجرتها دائرة الإحصاءات العامة أشارت الى أن الأسرة المعيارية المكونة من ستة أفراد (5.7) يقترب خط الفقر المطلق لها من (350) ديناراً شهرياً. وهنالك أرقام جديدة صادرة عن دائرة الاحصاءات العامة لم تنشر تفاصيلها بعد تشير الى ان حد الفقر للفرد سنوياً يبلغ 400 دينار سنوياً، وبحسبة بسيطة يتبين أن خط الفقر للأسرة المعيارية شهرياً يبلغ 380 ديناراً، وعند التعمق في شرائح الأجور التي يحصل عليها العاملون بأجر في الأردن، نلاحظ الوضع الكارثي، إذ نجد أن (22.8) بالمائة منهم تبلغ أجورهم الشهرية 200 ديناراً فأقل، و (46.1) بالمائة تبلغ أجورهم الشهرية (300) ديناراً فأقل، وكذلك (72.1) بالمائة تبلغ أجورهم الشهرية (400) ديناراً فأقل.³¹

ويزداد الأمر قتامة عندما ننظر الى الحد الأدنى للأجور الذي كان معتمداً في الأردن حتى نهاية شهر كانون الثاني 2012 والذي يبلغ (150) ديناراً شهرياً،

29 المؤسسة العامة للضمان الاجتماعي، مرجع سابق.

30 دائرة الاحصاءات العامة، تقرير الأرقام القياسية للأجور، حزيران 2012.

31 المؤسسة العامة للضمان الاجتماعي، مرجع سابق.

المطلوب من الحكومة رفع مستويات اجور العاملين لديها بنسب تقربنا من مفهوم الأجر اللائق الذي يوفر حياة كريمة للعاملين

من الحقوق العمالية الأساسية، ويصنفون ضمن الفئات الأشد فقرا بين العاملين بأجر. ويلاحظ الاتساع الدائم لهذا النوع من الأعمال بسبب انتشار واتساع الفقر في الأردن وتزايد معدلات النمو السكاني، البالغة (2.2%)³⁴، إلى جانب ضعف مستوى التدريب والتأهيل للعاملين (العمالة غير الماهرة) وضعف مستوى التنمية في المناطق الريفية الأردنية، والتطورات التقنية المتسارعة التي تمكن العاملين من العمل من منازلهم.

وأدى تراجع دور الدولة في الحياة الاقتصادية إلى استمرار توسع القطاع غير المنظم (غير الرسمي)³²، وقد تفاقم عدد العاملين في القطاع غير المنظم مؤخرا وبلغ 44 بالمائة من مجمل العاملين³³. وقد تزايدت وتيرة توسع هذا القطاع بسبب تشجيع الحكومات الأردنية المتعاقبة لهذا النوع من النشاطات الاقتصادية باعتباره قطاعا لديه امكانيات كبيرة على التشغيل. ومشكلة هذا القطاع في الأردن أن غالبية العاملين فيه يفتقرون إلى الحدود الدنيا

التوصيات:

- إعادة النظر بالسياسات الاقتصادية لتركز أكثر على بناء اقتصاد يولد فرص عمل ويحسن من شروط العمل.
- تطوير تشريعات العمل الأردنية (قانون العمل وقانون الضمان الاجتماعي والأنظمة المتعلقة بهما) لتتواءم مع الحقوق والمبادئ الأساسية في العمل والواردة في العهود والمواثيق الدولية ذات العلاقة.
- رفع مستويات الأجور وحدها الأدنى لتصبح أكثر موائمة مع المستويات المرتفعة لأسعار السلع والخدمات الأساسية، وربطها بمؤشري الفقر والتضخم.
- زيادة فاعلية أنظمة التفتيش المتبعة في وزارة العمل والمؤسسة العامة للضمان الاجتماعي والمؤسسات ذات العلاقة لضمان تطبيق الحدود الدنيا من الحقوق العمالية التي توفرها تشريعات العمل الأردنية.
- تشديد الرقابة على المؤسسات للحد من تشغيل الأطفال دون سن 16 سنة، وتوفير بيئة عمل ملائمة للأحداث ما بين سن 16 و 18 سنة، وضبط عملية تسرب طلبة المرحلة الأساسية من المدارس قبل إنهابهم مرحلة التعليم الأساسي.
- العمل على دراسة وتنظيم القطاع غير المنظم (غير الرسمي) بشكل موسع ودقيق.
- ضرورة الوقوف عند الفجوة الواضحة بين سياسات التعليم المهني والفني والأكاديمي وبين حاجات سوق العمل، لتتم عملية الربط بينهما بشكل يساهم في تخفيض مستويات البطالة.
- فتح المجال أمام العمال لتشكيل نقاباتهم بحرية، والمصادقة على اتفاقية منظمة العمل الدولية رقم (87) المتعلقة بالحرية النقابية وحماية حق التنظيم.

32 يقصد بالقطاع غير المنظم مختلف الأعمال الزراعية المنزلية، والصيانة، والخدمات المختلفة مثل النقل والوساطات التجارية والعقارية، والتجارة غير المنظمة مثل البيع على الأرصفة والباعة المتجولون، والتعليم الخصوصي، وكذلك أفراد العائلة من العاملين بدون أجر، والبرمجة وتصميم المواقع الالكترونية وصيانة أجهزة الحاسوب والتصوير وأجهزة الستلايت وغيرها التي لا تتم من خلال وحدات اقتصادية (مؤسسات) مسجلة لدى الجهات الحكومية الرسمية.

33 وزارة التخطيط والتعاون الدولي، القطاع غير المنظم في الأردن، حزيران 2012.

34 دائرة الإحصاءات العامة، تقرير الأردن بالأرقام، 2010.



تقارير وطنية البحرين



المساهمون في مناقشة التقريرين:

عبد النبي العكري (الجمعية البحرينية للشفافية)

الحق في التعليم البحرين

اعداد: فاضل حبيب

باحث في مجال التربية وحقوق الإنسان

لحقوق الإنسان، والمادة 6 من العهد الدولي الخاص
بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية.

وقد انضمت مملكة البحرين إلى العهد الدولي
الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية
بتاريخ 27 سبتمبر 2007. وتمت المصادقة على
انضمامها، وصدر في شأنه المرسوم بقانون رقم 10
لسنة 2007، هذا في الوقت الذي سجلت البحرين
تحفظاً على تطبيق البند (د) من الفقرة 1 من
المادة 8 من العهد، بما يمنح البحرين الحق في حظر
الإضراب في الأماكن الحيوية².

«التعليم» في دستور مملكة البحرين 2002م:

إن التعليم حق من حقوق الإنسان، الذي هو
امتداد طبيعي لحق الفكر وحرية. وبموجب دستور
مملكة البحرين 2002م، حيث نقرأ في المادة 7: (أ)
«ترعى الدولة العلوم والآداب والفنون، وتشجع
البحث العلمي، كما تكفل الخدمات التعليمية
والثقافية للمواطنين. ويكون التعليم إلزامياً ومجانياً
في المراحل الأولى التي يعينها القانون وعلى النحو
الذي يبين فيه. ويضع القانون الخطة اللازمة
للقضاء على الأمية». (ب) «ينظم القانون أوجه
العناية بالتربية الدينية والوطنية في مختلف مراحل
التعليم وأنواعه، كما يُعنى فيها جميعاً بتقوية
شخصية المواطن واعتزازه بعروبوته». (ج) «يجوز
للأفراد والهيئات إنشاء المدارس والجامعات الخاصة
بإشراف من الدولة، ووفقاً للقانون. (د) «تكفل
الدولة لدور العلم حرمتها»³.

2 تقرير اللجنة البحرينية المستقلة لتقصي الحقائق في أحداث
فبراير ومارس 2011م بمملكة البحرين)، وهي لجنة شكلها ملك
البحرين برئاسة القاضي البروفيسور محمود شريف بسبوني.

3 دستور مملكة البحرين الصادر سنة 2002م.

1- مسيرة التعليم النظامي في مملكة البحرين:

كان التعليم في البحرين مطلع القرن العشرين
مقتصرًا على الكتاتيب فقط، وهي معاهد تعليمية
تقليدية هدفها الأساسي تعليم قراءة القرآن الكريم
للناشئة. وهذا النوع من التعليم لا يحقق كفاية
علمية تناسب روح العصر. فبعد انتهاء الحرب
العالمية الأولى انفتحت البحرين أكثر على مفردات
النهضة الغربية الحديثة، ما أفرز وعياً مجتمعياً
نتجت منه المبادرة إلى إنشاء معاهد تعليمية حديثة
تختلف عن الكتاتيب من حيث نظمها ومناهجها
وأهدافها. وتوالت المبادرات الأهلية لتأسيس
مدارس في مدن البحرين وقرائها، إلى أن تأسست
مدرسة الهداية الخليفية للبنين في عام 1919م في
مدينة المحرق، كأول مدرسة نظامية.

ولم تكن الفتاة البحرينية بمنأى عن التعليم، وقد
استشعر الأهالي ضرورة التعليم للبنات كضرورته
للبنين، حيث افتتحت أول مدرسة نظامية للبنات
في عام 1928م أطلق عليها مدرسة خديجة الكبرى
للبنات¹.

انضمام مملكة البحرين إلى «العهد الدولي الخاص
بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية»:

ثمّة تلازم بين «حق التعليم وحق العمل»، إذ
يأتي الحق في العمل في مقدمة الحقوق التي من
المفترض بالدولة أن توليها الاهتمام البالغ. فهو حق
أصيل نصت عليه المادة 23 من الإعلان العالمي

1 الموقع الإلكتروني لوزارة التربية والتعليم مملكة البحرين

ضرورة وضع برامج تعليمية وتربوية لتشجيع التسامح الديني والسياسي وتعزيز حقوق الإنسان وسيادة القانون

التعليم «في الرؤية الاقتصادية لمملكة البحرين 2030»:

وردت كلمة التعليم (17) مرة في الرؤية الاقتصادية لمملكة البحرين حتى العام 2030، كدليل على اهتمام الدولة بتوفير حق التعليم⁴.

صدور قانون رقم 27 لسنة 2005 بشأن التعليم:

نقرأ في المادة 3 من قانون رقم 27 لسنة 2005 بشأن التعليم: «يهدف التعليم إلى تكوين المتعلم تكويناً وطنياً وعلمياً ومهنياً وثقافياً من النواحي الوجدانية والأخلاقية والعقلية والاجتماعية والصحية والسلوكية والرياضية .. (البند 4 و5) «تنمية الوعي بمبادئ حقوق الإنسان وتضمينها في المناهج التعليمية»، و«تنمية مفاهيم التربية من أجل السلام، والمستقبل الإنساني الأفضل، والتعاون والتضامن الدوليين، على أساس من العدل والمساواة والتفاعل والاحترام المتبادل بين جميع الدول والشعوب».

وفي المادة 8 «يعاقب بغرامة لا تزيد على 100 دينار والد الطفل أو المتولي أمره إذا تسبب في تخلف الطفل الذي بلغ سن الإلزام عن الالتحاق بالتعليم، أو انقطاعه دون عذر مقبول عن الحضور إلى المدرسة مدة عشرة أيام متصلة أو منفصلة خلال السنة الدراسية. ولا تحرك الدعوى الجنائية في الحالتين إلا بناء على طلب من الوزارة، وبعد قيامها بإصدار المخالف بكتاب موصى عليه مصحوب بعلم الوصول».

وفي المادة 11 من القانون نفسه «يصدر الوزير اللوائح والقرارات اللازمة لحسن تنفيذ السياسة التعليمية وعلى الأخص بالنسبة لتحديد مدة السنة الدراسية على ألا تقل عن مائة وثمانين يوماً دراسياً عدد أيام التمدد الذي عبّرنا عنه بحق التمدد بالنسبة لمرحلي التعليم الأساسي والثانوي، وموعد بداية العام الدراسي ونهايته، وإقرار المناهج ونظم التقويم والامتحانات»⁵.

4 الرؤية الاقتصادية لمملكة البحرين 2030.

5 قانون رقم 27 لسنة 2005 بشأن التعليم / الموقع الإلكتروني

التعليم وحقوق الإنسان في ميثاق (حوار التوافق الوطني):

واضح أن الأحداث الأخيرة التي شهدتها البحرين منذ فبراير 2011م أفرزت توجهاً جديداً نحو ضرورة تعزيز مبادئ حقوق الإنسان، وعدم الاكتفاء بمقرر «التربية للمواطنة» الذي لا يغني أساساً عن التربية على حقوق الإنسان، ونشر هذه الثقافة في الممارسات المدرسية بين كافة المتعلمين للمؤسسات التعليمية من معلمين وإداريين وطلبة. فقد ورد في إحدى ميثاق (حوار التوافق الوطني) في المحور الحقوقي «تضمين مبادئ حقوق الإنسان في المناهج الدراسية بوجه خاص، والفضاء المدرسي بوجه عام»⁶.

التعليم وحقوق الإنسان في توصيات «اللجنة البحرينية المستقلة لتقصي الحقائق»:

نقرأ في إحدى توصيات (اللجنة البحرينية المستقلة لتقصي الحقائق)، في البند (أ) من الفقرة (1725) «توصي اللجنة بالآتي في ما يتعلق بالفهم الأفضل واحترام حقوق الإنسان بما في ذلك احترام التنوع العرقي، ووضع برامج تعليمية وتربوية في المراحل الابتدائية والثانوية والجامعية لتشجيع التسامح الديني والسياسي والأشكال الأخرى من التسامح، علاوة على تعزيز حقوق الإنسان وسيادة القانون»⁷.

2- ميزانية التعليم في البحرين:

طبقاً لتصريح وزير المالية البحريني الشيخ أحمد بن محمد آل خليفة خلال جلسة مجلس النواب في مايو/ أيار 2011، والتي تم فيها إقرار مشروع قانون اعتماد الموازنة العامة للدولة للسنتين الماليتين 2011 و2012 (أكبر موازنة في تاريخ مملكة البحرين)، إذ تم تخصيص مبلغ 660 مليون دينار لقطاع التعليم، بواقع 325 مليون دينار في موازنة السنة المالية 2011 و335 مليون دينار في موازنة

لوزارة التربية والتعليم بمملكة البحرين

6 الموقع الإلكتروني لحوار التوافق الوطني بمملكة البحرين /

المحور الحقوقي 2011م

7 تقرير اللجنة البحرينية المستقلة لتقصي الحقائق

السنة المالية 2012، لتنفيذ عدد من المشاريع والمبادرات المهمة، ومن ضمنها برامج تحسين أداء المدارس. ويتفرع منها مشروع (تمديد اليوم الدراسي أو تحسين الزمن المدرسي)، وهو المشروع الذي سيُطبق قريباً في الفصل الدراسي الثاني من هذا العام الدراسي 2011 2012م، والذي تحفّظ عنه مجلس النواب البحريني مؤخراً، داعياً وزارة التربية والتعليم إلى إخضاعه لمزيد من الدراسة، وتأجيل العمل به إلى العام الدراسي المقبل.

نظرتنا إلى حق التعليم لا بد أن تتغير يوماً ما. فعلى الرغم من أن نصيب الخدمات والإسكان والتعليم والصحة هو الأكبر في الموازنة العامة للدولة، إلا أنني لا زلتُ أتحمّض عن توصيف مسمى (خدمات) على قطاع التعليم، لأنني أؤمن بأن التعليم هو استثمار في الأجيال المقبلة.

الإنفاق الحكومي على التعليم لا بد أن يُنظر إليه من منظور النوعي وليس الكمي، ليتم سد الفجوة بين التعليم الخاص والتعليم الحكومي. لذا فإن التوجّه الحديث في المدارس الحكومية البحرينية لتدريس اللغة الإنجليزية على سبيل المثال لا الحصر بدءاً من الحلقة الأولى في التعليم الأساسي (الصف الأول الابتدائي)، رغم أنه في السابق كان يدرسها في الحلقة الثانية من التعليم الأساسي (الصف الرابع الابتدائي) وهو توجّه إيجابي ونشجعه، إلا أنه غير كافٍ ولا يلبّي حقوق المتعلمين؛ لأن المشكلة تكمن أساساً في المعلمين الذين يقومون بتدريس هذه المادة، التي تجعل كثيراً من البحرينيين يفضّلون إلحاق أبنائهم بالمدارس الخاصة⁸.

3- السياسة التعليمية:

إن وزارة التربية والتعليم ومجلس التعليم العالي هما الجهتان الرسميتان المسؤولتان عن كل ما يتعلق بالتعليم الرسمي. فالوزارة معنية بالتعليم الأساسي والإعدادي والثانوي، إلى جانب التعليم الخاص. فهو أيضاً يتبع الوزارة إدارياً. كما أن لمجلس التعليم العالي حق الوصاية على الجامعات

8 الموقع الإلكتروني لمجلس النواب البحريني

البحرينية من جهة منح التراخيص ومراقبة ورصد المخالفات وغير ذلك.

المراحل التعليمية في البحرين:

تقسم المراحل التعليمية في المدارس البحرينية على ثلاثة أقسام:

القسم الأول: المرحلة الابتدائية (وتشمل 6 سنوات، من الصف الأول إلى السادس الابتدائي).

القسم الثاني: المرحلة الإعدادية (وتشمل 3 سنوات، من الصف الأول إلى الثالث الإعدادي).

القسم الثالث: المرحلة الثانوية (وتشمل 3 سنوات، من الصف الأول إلى الثالث الثانوي / التوجيهي).

وعلى الرغم من أن التعليم ما قبل الابتدائي (رياض الأطفال) ليس إلزامياً ولا مجانياً، إلا أن هذه المرحلة هيكلية تتبع إدارة رياض الأطفال بوزارة التربية والتعليم، وهناك مطالبات بضم هذه المرحلة للتعليم الأساسي، وأن تكون مجانية أسوة ببعض الدول الخليجية كدولة الكويت.

طبيعة المناهج التعليمية:

المناهج التعليمية بالمدارس الحكومية تدرس باللغة العربية، ويتم تدريس اللغة الإنجليزية بدءاً من الحلقة الأولى من التعليم الأساسي.

أما المدارس الخاصة فتتبع إدارة التعليم الخاص بوزارة التربية والتعليم، ومناهجها في الغالب الأعم باللغة الإنجليزية، إلا أنها تقوم بتدريس اللغة العربية والتربية الإسلامية والمواد الاجتماعية والتربية للمواطنة بشكل إلزامي.

التعليم للجميع:

في ضوء صدور التقرير العالمي الجديد لرصد التعليم للجميع للعام 2011م عن منظمة الأمم المتحدة للتربية والعلم والثقافة (اليونسكو) للعام 2011، مقارنة بنتائج تقرير العام 2010م، فإن مملكة البحرين حققت تقدماً ملحوظاً في المؤشرات كافة، فهي الأولى عربياً في نسبة القيد الإجمالي في التعليم الثانوي (97%)، حيث صنف

الإنفاق الحكومي
على التعليم لا بد أن
يُنظر إليه من منظور
النوعي وليس الكمي،
ليتم سد الفجوة
بين التعليم الخاص
والتعليم الحكومي

تعميم التعليم في المرحلة الابتدائية، ما يعني القضاء على الأمية في واحد من أهم منابعها.

4- تعليم الإناث:

هناك فرص متساوية للالتحاق بالتعليم بين الذكور والإناث على مستوى المدن والقرى في البحرين. وهذا الحق مكفول للجميع. ولا يوجد أي تمييز بين الجنسين. كما أن معظم المتفوقين من خريجي الثانوية العامة هم من الإناث. ويشكلن النسبة الأكبر من طلبة برنامج ولي العهد للمنح الدراسية. ويشغلن الكثير من المواقع القيادية في الوزارة والقطاع الخاص. كما أن المجلس الأعلى للمرأة والذي ترأسه قرينة عاهل البحرين يعمل على تمكين المرأة في كافة المجالات الحياتية. وهناك وحدة خاصة بتكافؤ الفرص بين الجنسين في عدد من الوزارات والمؤسسات والهيئات الحكومية.

5- تعليم ذوي الاحتياجات الخاصة:

الخطة التربوية التي تعمل بها حالياً وزارة التربية والتعليم في البحرين هي دمج الأشخاص ذوي الإعاقة (ذوي الحاجات الخاصة) بالمؤسسات التعليمية. وهذه الخطة تنفذ بالتعاون مع وزارة حقوق الإنسان والتنمية الاجتماعية وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي (UNDP).

ومع وجود حق التعليم للأشخاص ذوي الإعاقة، إلا أنه لا توجد سياسة واضحة من قبل الدولة في توظيف هؤلاء بعد التخرج، سوى بعض المبادرات هنا وهناك.

انطلاق مشروع «إصلاح التعليم والتدريب وسوق العمل»:

في نوفمبر 2005 عقد ولي العهد البحريني صاحب السمو الملكي الأمير سلمان بن حمد آل خليفة ورشة عمل عن إصلاح التعليم والتدريب وسوق العمل. وتم اختيار التعليم كأولوية من أولويات الإصلاح. وأصبح التعليم من ذلك الوقت من القطاعات الحيوية والأساسية التي تركز عليها حكومة مملكة البحرين ومجلس التنمية الاقتصادية.

التقرير مملكة البحرين ضمن الدول مرتفعة المستوى في مؤشر تنمية التعليم للجميع (EDI). وجاء ترتيبها الأولى عربياً في نسبة القيد الإجمالي في التعليم الثانوي (97%) وهي النسبة الأعلى عربياً.

وتمثل قيمة مؤشر تنمية التعليم للجميع (EDI) لبلد ما المتوسط الحسابي للمؤشرات الأربعة الآتية: نسبة القيد الصافية المعدلة في التعليم الابتدائي، ونسبة القرائية لدى الكبار، ومؤشر التكافؤ بين الجنسين في التعليم للجميع، ونسبة البقاء في التعليم حتى الصف الخامس، والجدول التالي يبين قيمة مؤشر تنمية التعليم للجميع لمملكة البحرين ومكوناته في التقرير الأخير (2011) والتقرير السابق (2010).

1- صنف التقرير مملكة البحرين ضمن الدول المتوقع أن تحقق الهدف المتعلق بخفض معدلات الأمية لدى الكبار إلى نصف ما كانت عليه في العام 1999 بحلول عام 2015م.

2- بلغت نسبة القيد الإجمالي في التعليم الثانوي (97%) وهي النسبة الأعلى عربياً.

3. وبما أن الهدف الأكبر والأهم هو تعميم نوعية جيدة من التعليم للجميع، فإن مملكة البحرين قد تفوقت في مجالين هما:

- نسبة القيد الصافية الكلية في التعليم الابتدائي. وهذا مؤشر على استيعاب جميع الأطفال ممن هم في سن الدراسة. فقد حققت البحرين نسبة 0.993. بينما حصلت دولة الإمارات العربية المتحدة على نسبة 0.990، والجدير بالذكر أن نسبة التسرب في المرحلة الابتدائية في البحرين لا تتجاوز %0.140.

- نسبة القرائية للكبار (محو أمية الكبار) فقد حققت البحرين نسبة 0.908 في حين حققت دولة الإمارات العربية المتحدة 0.900 وهذا مؤشر على أن البحرين قد حققت نجاحاً في مجال الفئة العمرية (15-24 عاماً). ويعتبر نجاح البحرين في هذا المجال إحدى نتائج

مع وجود حق
التعليم للأشخاص
ذوي الإعاقة، إلا
أنه لا توجد سياسة
واضحة من قبل
الدولة في توظيف
هؤلاء بعد التخرج

وفي العام 2009 تمّ توحيد مبادرات تطوير التعليم مع تأسيس هيئة ضمان جودة التعليم والتدريب وكلية البحرين للمعلمين وبوليتكنك البحرين.

ولتنفيذ مبادرات التعليم ضمن الاستراتيجية الاقتصادية الوطنية، عمل مجلس التنمية الاقتصادية (الذي يترأسه ولي العهد البحريني) مع كل من جامعة البحرين ومعهد البحرين للتدريب على تطوير خطط تنفيذية لتعزيز التطوير المؤسسي والتوقيع على مذكرات تفاهم بين هيئة ضمان جودة التعليم والتدريب والمجلس الأعلى للتعليم، وكذلك مع المجلس الأعلى للتعليم المهني لتنفيذ برامج خاصة بتطوير التعليم العالي وإدخال التطويرات اللازمة على التعليم المهني، ووضع استراتيجية لتحسين التعليم العالي مع معهد سياسات التعليم العالي في المملكة المتحدة.

مشروع إطار عمل للمؤهلات التعليمية الوطنية:

أطلق مجلس تطوير التعليم والتدريب مبادرة لوضع إطار عمل للمؤهلات التعليمية الوطنية في البحرين، لخلق منهج عالمي يمكّن المعنيين كافة في قطاع التعليم الأكاديمي والمهني من تقييم معايير التعليم والتدريب، بالتعاون بين صندوق العمل (تمكين) وشريك دولي هو هيئة المؤهلات الاسكتلندية، على مدى فترة زمنية تبلغ سنتين.

هذا المشروع يسعى إلى توصيف مختلف المؤهلات ومستوياتها، ووثائق الإجراءات الرسمية، ونظام الاعتماد عالي الجودة من أجل التنفيذ مستقبلاً. ومن المتوقع أن يساعد إطار العمل للمؤهلات الوطنية على قياس المؤهلات المتوافرة، وسد الفجوة فيما بين المؤهلات الأكاديمية والمهنية، وفتح المجال للمزيد من المسارات التعليمية الجديدة، ومعادلة الشهادات.

برنامج تحسين أداء المدارس:

بدأ العمل في سبتمبر 2008 ببرنامج تحسين أداء المدارس وذلك في 10 مدارس تجريبية بمملكة البحرين. وهي تمثل عيّنة المراحل التعليمية كافة

في محافظات البحرين الخمس، حيث يتم تدريب أعضاء فرق العمل على كيفية تطبيق أفضل الممارسات التعليمية في العديد من المجالات الهامة بما في ذلك التخطيط الاستراتيجي والتعليم والتعلم والتقييم الذاتي وجمع وتحليل واستخدام البيانات في عملية التطوير. وقد أظهرت أحدث المراجعات لهيئة ضمان جودة التعليم والتدريب وجود تطوّر ملحوظ في أداء تلك المدارس التجريبية.

وصرح وزير التربية والتعليم ماجد النعيمي في يوليو 2011 بأن الوزارة ستوسع في تطبيق برنامج تحسين أداء المدارس في العام الدراسي 2011/2012 ليشمل 99 مدرسة، منها 36 مدرسة ابتدائية، و28 مدرسة إعدادية، و35 مدرسة ثانوية.

ومن المتوقع حسب كلام المسؤولين في الوزارة أن يتوسع مشروع تحسين أداء المدارس ليشمل جميع المدارس البحرينية.

هيئة ضمان جودة التعليم والتدريب

تأسست هيئة ضمان جودة التعليم والتدريب رسمياً بموجب المرسوم الملكي رقم 32 لعام 2008 والذي تم تعديله بمرسوم رقم 6 لسنة 2009. وهي هيئة وطنية مستقلة تعمل في ظل توجيهات مجلس الإدارة الذي تم تشكيله بالمرسوم رقم 7 لسنة 2009، وتتبع الهيئة مجلس الوزراء وتخضع لإشرافه.

ولقد وضعت لنفسها رؤية، وهي: أن نكون شركاء في تطوير نظام تعليم عالي الجودة في مملكة البحرين ينافس المستويات العالمية.

وتقوم هذه الهيئة بإجراء مراجعات لأداء المدارس، ومؤسسات التدريب المهني، ومؤسسات التعليم العالي، العامة والخاصة، لأغراض تحديد المسؤولية، وتحسين جودة ما يتم تقديمه، وبناء وتنفيذ نظام الامتحانات الوطنية للمدارس، ونشر التقارير عن نتائج المراجعات والامتحانات الوطنية، وتوطيد سمعة البحرين باعتبارها مرجعية ريادية في ضمان جودة التعليم على الصعيدين الإقليمي والدولي.

أما الوحدات الأساسية المكونة للهيئة فهي: (وحدة مراجعة أداء المدارس، وحدة مراجعة أداء مؤسسات التعليم العالي، وحدة مراجعة أداء مؤسسات التدريب المهني، ووحدة الامتحانات الوطنية).

بوليتكنك البحرين:

كلية بوليتكنك البحرين «مؤسسة تعليمية جديدة وملتزمة بتزويد الشباب البحريني بالتعليم والمهارات اللازمة لكي يساهموا بها ويستفيدوا من التحول الاقتصادي الذي تشهده مملكة البحرين، إذ تسعى لتلبية الحاجة الملحة لتوفير قوة عاملة بحرينية ماهرة، وإعداد خريجين جاهزين للانخراط في سوق العمل، بالتشاور مع شركات القطاع الخاص والصناعي والجمعيات المهنية والمؤسسات العالمية المتخصصة في التعليم والتدريب».

وتأسست بوليتكنك البحرين بموجب المرسوم الملكي رقم 65 للعام 2008، وهي تُشكل إحدى المبادرات الرئيسية للمشروع الوطني لتطوير التعليم والتدريب.

هذا في الوقت الذي اعتبر البعض بوليتكنك البحرين نسخة طبق الأصل من (كلية الخليج الصناعية)، والتي أطلق عليها فيما بعد (كلية الخليج للتكنولوجيا) في العام 1968م، حيث كان الغرض منها أساساً أن تكون كلية تخدم أبناء منطقة الخليج من خريجي المدارس الثانوية الصناعية، بهدف تخريج فنيين على مستوى تقني متميز في التخصصات الصناعية بشكل خاص. وكانت تجمع بين ثلاثة عناصر استراتيجية ومهمة وهي: المعرفة والمهارة والخصائص الشخصية للمتعلم أو المتدرب. ولجانها كانت تضم مسؤولين في الكلية، وخبراء ممثلين عن المؤسسات التعليمية، وأصحاب الشركات ومؤسسات التدقيق، فضلاً عن أن مبدأ «المسؤولية الاجتماعية social responsibility» كان هو السائد لدى معظم تلك الشركات التي كانت تعتبر نفسها مسؤولة عن تدريب الطلبة وتأهيلهم وتنمية مهاراتهم، وأن أعداداً كبيرة منهم

كانوا مكفولين ومبتعثين من قِبَل تلك الشركات. وعلى الرغم من أهمية كلية بوليتكنك ضمن مبادرات إصلاح التعليم والتدريب وتخصيص الموازنات الضخمة لها، إلا أننا قرأنا مؤخراً عن بعض التجاوزات في هذه الكلية، فقد كشف عضو مجلس النواب البحريني عبد الحليم مراد في اجتماع للمجلس يوم الثلاثاء 14 مارس 2012م عن ضرورة ملاحقة المخالفين والمتسببين في الفساد في بوليتكنك البحرين، حتى وإن كانوا خارج البحرين. حيث قال مراد خلال تعقيبه على رد وزير التربية والتعليم عن سؤاله بشأن الإجراءات التي قامت بها الوزارة لتصحيح المخالفات القانونية والتجاوزات الإدارية والمالية في بوليتكنك البحرين، إن: «الكثير من المخالفات والفساد في بوليتكنك، ومن يقرأ تقرير شركة التدقيق على بوليتكنك، يعرف حجم الفساد الموجود في هذه المؤسسة».

وذكر أيضاً أن «هناك 62 حالة توظيف لأقارب في بوليتكنك، وهناك موظفة تتسلم راتب 900 دينار بحريني ووظيفتها وضع الأوراق في الملفات، كما أن موظفة أخرى تباشر صيانة الدراجات الهوائية براتب 1600 دينار».

استند النائب مراد على ما ذكره تقرير شركة التدقيق على بوليتكنك البحرين، والتي أوردت «عدم التزام الإدارة بما نصت عليه المبادرة الاستراتيجية الخاصة بإنشائها، وأن هيكل الرواتب والعلاوات لا يتناسب مع وضع السوق ولا مع المسميات الوظيفية، والتعاقد الخارجي مع مقاولين أجنب لإدارة تقنيات المعلومات والاتصال، وتعيين الأقارب بشكل لافت، وتعيين موظفين بدون خبرات ومن دون مؤهلات ذات علاقة بوظائفهم، وأن هناك شبهة في التوافق».

كلية البحرين للمعلمين

انبثقت كلية البحرين للمعلمين في عام 2008 من مشروع المبادرات الوطنية لتطوير التعليم والتدريب. وهي كلية تعنى بتطوير وإعداد المعلمين، تأهيلاً علمياً ومعرفياً سليماً.

لجنة تطوير التعليم والتدريب:

في العام 2006 تمّ وضع مبادرة شاملة بين هيئات حكومية متعددة بهدف رفع معايير التعليم على جميع المستويات، وتسليح الشباب البحريني بالمهارات والقدرات التي يحتاج إليها للنجاح على الصعيدين الشخصي والمهني. وقد ترأس مبادرات اللجنة الوطنية لتطوير التعليم والتدريب سمو الشيخ محمد بن مبارك آل خليفة نائب رئيس مجلس الوزراء (والذي شغل منصب وزير الخارجية قرابة الأربعين عاماً)، بدعم من مجلس التنمية الاقتصادية، ووزارة التربية والتعليم، ووزارة العمل، وشركاء أساسيين آخرين من قطاع التعليم والقطاع الخاص.

تسعى اللجنة إلى استحداث مسارات فنية ومهنية جديدة مبنية على (التلمذة المهنية)، ووضع مواصفات لتنظيم عمل مؤسسات التعليم العالي ووضع نظام وطني للقبول والالتحاق بها، وتقوم بالتنسيق مع كافة الجهات المعنية لتمكين الخبراء الاستشاريين من إنجاز مهامهم، وتوفير جميع المعلومات والبيانات التي يطلبونها⁹.

التلمذة المهنية:

في بداية الورقة أشرنا إلى التلازم بين الحقّين (حق التعليم وحق العمل)، وذلك يذكّرنا بشعار منظمة العمل الدولية للعام 2008 (التعليم: الرد السليم على تشغيل الأطفال)، والمرتكز أساساً على أهداف ثلاثة، هي: تأمين التعليم لجميع الأطفال حتى الحد الأدنى لسن العمل على الأقل، وانتهاج سياسة تعليمية تعمل على تأمين الموارد المناسبة من تعليم ذي نوعية عالية وتدريب على المهارات، والتعليم لزيادة الوعي للتصدي لاستغلال الأطفال في العمل. وإن ما ورد في الهدف الثاني، وأعني (التدريب على المهارات) هو جوهر التعليم الفني والمهني. فلم تعد وزارة التربية والتعليم وحدها الجهة المعنية

تعتمد الكلية في عملها على الكوادر الوطنية المختصة المدربة في الحقل التربوي، وذلك بالتعاون مع شريك دولي وهو المعهد الوطني للتربية في سنغافورة.

وكلية البحرين للمعلمين هي إحدى الكليات المستقلة داخل مقر جامعة البحرين، يتم الإشراف عليها من قبل مجلس مكوّن من ممثلين من جامعة البحرين، ووزارة التربية والتعليم، ومجلس التنمية الاقتصادية. ويتم التدريس في الكلية باستخدام اللغتين العربية والإنجليزية.

إن رفع كفاءة المعلمين وتدريبهم مسألة في غاية الأهمية، ولكن للأسف الشديد لم يحظ المعلمون بحقوقهم ومكانتهم الاجتماعية اللائقة كما في المجتمعات الغربية. وهذا الكلام ربما ينسحب على أوضاع المعلمين في كثير من الدول العربية، فتمهين التعليم يتطلب من الدولة وضع المعلمين على الدرجات التخصصية لا الاعتيادية، وتحسين مستوى أجورهم، ومساواتهم مع الأطباء والمهندسين من أصحاب الاختصاص. فليس التعليم كما يُخيل للبعض: مهنة من لا مهنة له!

نحن نرفع شعاراً جميلاً «التعليم مستقبل البحرين». ولكن ثمة مسؤوليات تتحملها مؤسساتنا التعليمية لإيجاد الفضاءات الحرة والكفيلة بتحقيق الرؤية المستقبلية للتعليم في البحرين في ضوء معايير الجودة الشاملة، وذلك لن يتأتى إلا من خلال «دمقرطة التعليم»، وهو أساس التربية على حقوق الإنسان.

الرؤية الاقتصادية للبحرين 2030 تنظر إلى التعليم كقوة مؤثرة وفاعلة في البعد الاقتصادي، إذ ثمة فرق بين ما يُعبّر عنه بـ(الاقتصاد المعرفي) و(الاقتصاد الصناعي). فالأخير يعتمد أساساً على صاحب رأس المال والعامل، بينما الاقتصاد المعرفي قائم على أصحاب (المهارات) وليس على أصحاب رؤوس الأموال. وهؤلاء ليسوا عمالاً أو موظفين.

9 الموقع الإلكتروني لرؤية البحرين الاقتصادية 2030
http://www.2030.bh/web/ar/index.php?option=com_content&view=article&id=62

التحديات التي تواجه التعليم:

ثمة تحديات كبيرة تواجه التعليم في مملكة البحرين، منها:

- غياب الاستراتيجية التعليمية التي تلبى احتياجات سوق العمل:

هناك آلاف العاطلين عن العمل من الجنسين (الذكور والإناث)، إذ يشكل الذكور ما نسبته 70 %، والإناث 30 %، علماً أن 50% منهم خريجو العلوم الإنسانية. وهذا بلا شك مؤشر خطير بالنسبة إلى دولة صغيرة كالبحرين لصغر مساحتها ومحدودية مواردها. فالبطالة على كل حال تمثل قبلة بشرية موقوتة.

- مخرجات التعليم:

يرى الكثيرون أن ثمة خللاً في مخرجات التعليم الرسمي، وأن الخريجين يفتقدون إلى المهارة الكافية التي تؤهلهم للانخراط في سوق العمل. وعلى سبيل المثال: لو قام المواطن البحريني بجولة ميدانية على المعاهد التعليمية، فسيجدها تنشط في الفترة المسائية في تدريس المواد الأساسية (اللغة العربية واللغة الإنجليزية والرياضيات والعلوم)، وبأسعار تثقل كاهل الأسر البحرينية ذات الدخل المحدود. هذا إلى جانب الدروس الخصوصية التي تُقام في البيوت. والغريب في الأمر أن الذين يقومون بتدريس هذه المواد في المعاهد هم أنفسهم معلمو المدارس الحكومية في الفترة الصباحية! كل ذلك مؤشر على وجود خلل كبير في التعليم الرسمي، وأكثر الأسباب التي ساهمت في تفاقم هذه الظاهرة في نظرنا هو (الكثافة الطلابية Student Density) في الصفوف، حيث تبلغ في كثير من المدارس إلى ما يربو على 40 طالباً في الصف الواحد ذات المساحة الجغرافية الضيقة والمحدودة.

- مشروع تأهيل وتوظيف الخريجين الجامعيين:

في 11 سبتمبر 2011 وافق مجلس الوزراء البحريني على مشروع «تحسين أجور العمالة الوطنية في

بهذا القطاع التعليمي. فقد أصبح موضع اهتمام المنظمات الدولية، مثل منظمة العمل الدولية، ومنظمة التعاون الدولي، ومؤسسات إقليمية مثل المنظمة العربية للتربية والعلوم والثقافة، ومنظمة العمل العربية، والاتحاد العربي للتعليم الفني وغيرها.

قبل سنوات، وعند إجراء دراسات مسحية لعدد من الشركات في البحرين، تبين وجود فجوة بين المهارات المطلوبة في سوق العمل، والمهارات التي يكتسبها الطلبة خلال فترة الدراسة.

وعليه تمّ تطوير التعليم الفني والمهني من خلال مشروع (التلمذة المهنية) أو التلمذة الصناعية كما يطلق عليه في بعض الدول وهو (نظام تعليمي قائم على المزاجعة بين تلقي المعلومات الأكاديمية والتطبيقات العملية بالمدرسة والتدريب في مواقع العمل بالشركات والمؤسسات).

يعدّ مشروع (التلمذة المهنية) أحد المشاريع البحرينية لتحسين مخرجات التعليم، من خلال العمل على تزويد الطلبة بالمهارات التي يحتاجونها لسوق العمل، بالتعاقد مع معهد هومسجلن بأستراليا للعمل مع الفريق البحريني جنباً إلى جنب لتنفيذ هذا المشروع.

هذا المشروع يطرح برامج مطورة وحديثة تناسب الذكور والإناث في المساقين التجاري والصناعي، إضافة إلى تخصصات أخرى يتم اعتمادها وفقاً لمتطلبات سوق العمل. والأهم من ذلك أنه يؤكد ضرورة إشراك القطاع الخاص في إعداد المناهج والبرامج الدراسية، ووضع المواصفات المهنية والتربوية، وتدريب الطلبة على اكتساب أخلاقيات عمل مرضية. فالتواصل المستمر مع الحياة العملية يزيد من نضج الطلبة وإحساسهم بالمسؤولية، ما يكسبهم قيماً وأخلاقيات قد لا يمكن اكتسابها نظرياً¹⁰.

ثمة خللاً في مخرجات التعليم الرسمي، وأن الخريجين يفتقدون إلى المهارة الكافية التي تؤهلهم للانخراط في سوق العمل

10 مقال «التلمذة المهنية» الرد السليم على تشغيل الأطفال/ فاضل حبيب، صحيفة الوسط البحرينية، العدد 3249، الأحد 31 يوليو 2011م

والعاملين في القطاعين العام والخاص. ونشطت حركة التوظيف، ليحل المتطوعون محل المفصولين. وفتحت باب التوظيف في أكبر قطاعين بالدولة (التعليم والصحة) لتوظيف المتطوعين من دون معايير علمية ومهنية، في الوقت الذي كانت تقول للجامعيين من قبل: إنكم غير مؤهلين!

هذا في الوقت الذي ظهرت أزمة العاطلين الجامعيين، ونسبة كبيرة منهم تصل إلى 70% إناث، و30% ذكور، ويشكل خريجو العلوم الإنسانية ما نسبته 50%، وهذا يقودنا إلى الحديث عن غياب الاستراتيجية¹².

• أزمة التعليم العالي:

بدأ مجلس التعليم العالي باتخاذ قرارات صارمة وغير مسبقة في أواخر شهر يونيو 2009، بإنذار بعض الجامعات وإيقاف القبول في بعض برامجها، وذلك في أعقاب اتخاذ وزارة التعليم العالي بدولة الكويت قرارات بشأن عدم السماح لطلبتها بالالتحاق بست جامعات بحرينية خاصة، ما أخرج القيادات التعليمية والمسؤولين عن التعليم في مملكة البحرين. وكان عاملاً ضاغطاً في تحريك المياه الراكدة، بعد تحول بعض منها إلى دكاكين مفتوحة تبيع الشهادات العلمية!

البعض يرى أن المشكلة ليست في مخالفة بعض الجامعات لأنظمة ولوائح التعليم العالي. وما يدور في الصحف ووسائل الإعلام إنما هو مجرد زوبعة في فنجان؛ لأن مثل هذه التجاوزات لو وقعت في الدول المتقدمة لُنصبت المحاكم لمحاسبة المسؤولين المتورطين؛ لأن العبث بالتعليم هو تدمير لمسقبل الأجيال¹³.

• النضج المهني والتوجيه المهني:

إذا كان (النضج المهني) يشير إلى «مستوى تكوّن التوجه نحو الاختيار المهني لدى الفرد»، فإن

القطاع الخاص من حملة المؤهلات الجامعية»¹¹، والذي سيستفيد منه 2203 من الجامعيين الذين يعملون حالياً في القطاع الخاص، حيث سيخضعون لبرامج تدريبية احترافية. ومن المتوقع حسب تصريحات سابقة لوزير العمل البحريني السيد جميل حميدان أن يقدم المشروع دعماً مادياً للجامعيين الذين يعملون في القطاع الخاص، والذين تقل أجورهم عن (400) دينار بحريني شهرياً ولمدة سنتين. وأن كلفة المشروع تصل إلى ستة ملايين دينار بحريني يتم تمويلها من الموازنة المرصودة والمخصصة لمشروع تأهيل وتوظيف الخريجين الجامعيين ومن صندوق العمل (تمكين) عبر الموازنة المخصصة لمشروع «التطور في السلم المهني».

الغرض من المشروع حسب تصريحات المسؤولين في وزارة العمل هو تحسين ورفع المستوى المعيشي للمواطنين. كما يحقق المساواة بين الجامعيين، سواء الخريجين الجدد أو الذين هم على رأس عملهم.

حتى الآن، تم تدريب 1532 جامعياً من الجنسين، حيث انخرطوا في برامج دعم المهارات الأساسية، والبرامج الاحترافية، والتدريب على رأس العمل. فحسب الإحصاءات الرسمية، فقد انخفضت نسبة البطالة في البحرين مؤخراً إلى ما دون 4%، رغم تحفظ البعض على الأرقام والإجراءات المعمول بها والتي أدت إلى ذلك. حيث إنه وطوال السنوات الخمس السابقة، فإن الحكومة سعت ممثلة بوزارة العمل، إلى إقناع العاطل الجامعي البحريني بأن القطاع العام أصبح (متشبعاً)، وأن الطاقة الاستيعابية لا تتحمل أكثر من ذلك، وأن المستقبل يكمن في القطاع الخاص، حتى برزت الأحداث الأخيرة التي عصفت بالبحرين منذ فبراير 2011، وتم تسريح أعداد كبيرة من الموظفين

11 كشفت آخر الإحصائيات المسجلة في وزارة العمل عن وجود أكثر من 4 آلاف عاطل جامعي منهم 1444 يستحقون التأمين ضد التعطل، إذ يتم استقطاع نسبة 1% من رواتب العاملين في القطاعين العام والخاص، علماً بأن هذا العدد أخذ في التزايد من دون وجود أرقام دقيقة

12 تصريح رسمي لوكيل وزارة العمل البحريني صباح الدوسري نشر في الصحف المحلية بتاريخ 4 يوليو 2011م.

13 راجع القرارات الصادرة عن مجلس التعليم العالي في البحرين ضد ست من الجامعات الخاصة في شهر فبراير 2010م.

والسياسي والتنوع الثقافي وحقوق الإنسان وغير ذلك.

• التمييز بين المعلمين البحرينيين وغير البحرينيين في الأجور والحوافز والترقيات:

وهذا ما نجده جلياً في عدد من المدارس الخاصة، وذلك من شأنه أن يؤثر على جودة الأداء ومستوى الإنتاجية في العمل. ويكون سبباً لعزوف الكثيرين من البحرينيين عن العمل في قطاع التعليم بهذه المدارس.

الوضع في المدارس الحكومية أفضل من المدارس الخاصة في هذا المجال. فقد تمّ إقرار (كادر المعلمين) في العام 2004م وتعديل جدول الرواتب والعلاوات وتحريك درجة المربوط وغير ذلك، بالنسبة إلى المعلمين. وكان آخر تلك المشاريع «تحسين الزمن المدرسي»، حيث تمّ تمديد اليوم المدرسي بالمدارس الثانوية بواقع 45 دقيقة يومياً بدءاً من الفصل الدراسي الثاني من العام الدراسي 2011/2012م. رغم أن المشروع أثار جدلاً واسعاً بين الطلبة والأهالي ومجلس النواب من جهة، ووزارة التربية والتعليم من جهة أخرى.

• فصل الطلبة والأكاديميين:

الأحداث السياسية التي عصفت بالبحرين مطلع فبراير 2011م ألقت بظلالها على المشهد التعليمي. فنتيجة للإضراب عن العمل والذي دعت إليه جمعية المعلمين البحرينية بتعليق الدراسة أياماً معينة احتجاجاً على الأوضاع في البلد، وكردة فعل قامت وزارة التربية والتعليم بفتح باب (المتطوعين) ليقوموا بمهام التدريس محل المعلمين المضربين عن العمل من غير النظر في مؤهلاتهم وتخصصاتهم، في الوقت الذي تمّ فصل عدد من الطلبة والأكاديميين من المدارس وجامعة البحرين، إذ فصل أكثر من 24 أكاديمياً وعدداً كبيراً من الطلبة بسبب مشاركتهم في التعبير عن آرائهم السياسية، ما اعتبره الكثيرون انتهاكاً لتوصيات منظمة «اليونسكو» بشأن الحرية الأكاديمية. وقد دعت توصيات (اللجنة البحرينية المستقلة لتقصي الحقائق) برئاسة البروفيسور

(التوجيه المهني) هو «مساعدة الفرد على اختيار المهنة التي تتناسب وقدراته واستعداداته وميوله ودوافعه وخطته بالنسبة للمستقبل». فالنضج المهني يقوم على عدة مقومات، منها: الاستقلالية في اتخاذ القرار، ووضع سلّم واضح للمهن، والتفضيل القائم على أسس الاختيار، مثل القدرات والميول والقيم والسمات الشخصية وما إلى ذلك.

والنقطة المحورية في هذا السياق هي ضرورة إيجاد علاقة متوازنة بين النضج المهني والتوجيه المهني، وهي المساهمة في خلق ثقافة إيجابية تجاه بعض المهن في مجتمعاتنا العربية، وإلا فإننا سندور في حلقة مفرغة. إذ لا يزال الجهل بأهمية التعليم الفني أو المهني - وللأسف الشديد - لدى أوساط الكثيرين من المثقفين. فثمة أولياء أمور يعتقدون أن التعليم التقني غير محترم في المجتمع التعليمي. إذ يُنظر إلى من يلتحق بالتعليم الصناعي على أنه من الطلاب من ذوي المعدلات الدراسية المتدنية أو الضعيفة، أو أنه غير مؤهل أصلاً لمواصلة التعليم العالي. لذا بات من الأهمية بمكان التصدي للثقافة المجتمعية التي تنظر إلى طالب المسار الصناعي الذي يخرج من بيته صباحاً وهو يرتدي الـ "OVERALL" على أنه ليس سوى عامل بسيط يعمل في مصنع!

• المناهج التعليمية ونظم التقويم والامتحانات:

لا تزال المناهج التعليمية في البحرين على الرغم من حداثة وتطويرها تركز كما هو شأن الكثير من المناهج في البلدان العربية على أدنى مستويات المعرفة (الحفظ والتذكر). ولا ترتقي إلى تنمية الحس أو التفكير النقدي ومهارات التفكير العليا عند الطلبة كالتحليل والتركيب والتقويم. وهذا الكلام ينسحب على نظم التقويم والامتحانات التي تقيس فقط قدرة الطلبة على الحفظ والاستظهار. ولا تتحدى القدرات المطلوبة والمهارات الحياتية اللازمة لإعدادهم لسوق العمل، كما لا تعزز بشكل منظم ومقصود ومخطط لهقيم التسامح الديني

في إلقاء الخطب وغيرها في النوادي والحفلات العامة، ما يتنافى مع عملهم التعليمي، إلا إذا طلب منهم ذلك رسمياً. انتهى نص بلاغ مستشار حكومة البحرين.

الخلاصة:

من كل ما سبق يتضح وجود خلل جوهري بين واقع التعليم واحتياجات سوق العمل المتنامية في مملكة البحرين. وهو تحدٍ يواجه قطاعات الدولة المختلفة على حد سواء، ويتطلب علاج ذلك تصحيحاً متزامناً في بنية التعليم وسوق العمل معاً.

ورغم عشرات المبادرات المتتالية لإصلاح ذلك الخلل، من خلال الاستعانة بجهات استشارية وبيوت خبرة دولية، إلا أن الطريق لا يزال طويلاً ويحتاج لكثير من الجهد.

محمود شريف بسيوني في البند (1723) ص 539 (فيما يتعلق بإنهاء خدمات الموظفين في القطاع العام والخاص، وفصل الطلاب وإنهاء بعثاتهم الدراسية) إلى إعادة كل الطلاب المفصولين الذين لم يتم اتهامهم جنائياً بارتكاب عمل من أعمال العنف إلى وضعهم السابق، مع ضرورة إيجاد آلية تسمح للطلاب الذين فصلوا لأسباب مشروعة أن يتقدموا بطلب لإعادتهم إلى الجامعة بعد انقضاء فترة معقولة.

هذا المشهد يذكرني بوثيقة تاريخية عثرت عليها، تحمل عنوان (بلاغ) موقَّع باسم المستشار البريطاني تشارلز بلجريف (مستشار حكومة البحرين آنذاك) بتاريخ 22 نيسان 1939 يقول فيه: (إن النظام الداخلي لرجال التعليم في وزارة المعارف العامة يمنع الموظفين من الاشتغال في غير مهنتهم التي يجب أن ينصرفوا إليها بكليتهم، وعليه فيحظر على رجال المعارف الاشتغال في الصحافة والاشتراك

التوصيات :

- وضع استراتيجية وطنية واضحة المعالم لربط التعليم ومخرجاته بمتطلبات سوق العمل.
- العمل على إيجاد حل فوري وعاجل لأزمة العاطلين البحرينيين من الخريجين الجامعيين.
- معالجة أزمة التعليم العالي بمزيد من المهنية والموضوعية أثناء عملية التقييم، والابتعاد قدر المستطاع عن المهاترات الإعلامية والتلويح بغلق الجامعات المخالفة.
- وضع برامج متقدمة في مجال التوجيه والإرشاد المهني بالشراكة مع القطاع الخاص؛ لتنمية القوى البشرية وتوفير المهارات المطلوبة لسوق العمل.
- تطوير المناهج التعليمية بالتعاون مع بيوت الخبرة العالمية والمنظمات المتخصصة العاملة في الحقل التربوي كمنظمة اليونسكو.
- تفعيل مفهوم «الحرية الأكاديمية Academic Freedom»، وفقاً للمعايير الدولية، وذلك بإبقاء الجامعات بعيدة عن الضغوطات الشخصية أو السياسية أو المالية وغيرها؛ لكي تضمن إصلاحاً حقيقياً في التعليم، ولكي تقوم بدورها في مجال البحث العلمي وعملية التنمية المستدامة.



الحق في العمل البحرين

اعداد : سيد نجاح اسماعيل

محلل إداري ومالي

المقدمة

يُعرّف مصطلح العمل على أنه ذلك الجهد البدني والعقلي الذي يقوم به الإنسان في مجال سعيه الدنيوي من أجل الارتزاق و الاكتساب في مختلف المجالات. وقد تطور مصطلح تعريف العمل على مر العصور والأزمنة. ففي العام 1999 استخدم السيد خوان سومافيا المدير العام لمنظمة العمل الدولي مصطلحاً جديداً يسمى العمل اللائق. ويعرّف العمل اللائق على أنه عبارة عن توفير فرص العمل المنتج والذي يحقق دخلاً عادلاً، ويحقق الأمن في مكان العمل والحماية الاجتماعية للأسر، وتحسين فرص الترقى على المستوى الشخصي، والتكافل الاجتماعي. وبعبارة أخرى فإن العمل اللائق يضمن للعامل جميع الحقوق التي كفلتها العهود والمواثيق الدولية.

ولهذا، فإن حق العمل، من الحقوق الأساسية التي نصت عليها العهود والمواثيق الدولية، حيث جاء الحق في العمل في مقدمة الحقوق التي يفترض الاهتمام بها وتبسيط الضوء عليها. فهو حق أصيل نصت عليه المادة 23 من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان والمادة 6 من العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية. وقد انضمت مملكة البحرين إلى العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية بتاريخ 27 سبتمبر 2007. وتمّت المصادقة على انضمامها، وصدر في شأنه المرسوم بقانون رقم 10 لسنة

2007، الأمر الذي جعلها تتحمل مسؤولية قانونية وأخلاقية وسياسية يفرض عليها الوفاء بها وخصوصاً ما احتوته من مواد وفي مقدمتها الحق في العمل لجميع المواطنين دون تمييز . وتمشياً مع هذا الالتزام الدولي، جاء بعض المواد في دستور مملكة البحرين متمشياً مع هذي العهود والمواثيق، حيث جاءت المادة 13 من دستور مملكة البحرين كترجمة طبيعية لذلك. وقد نصت مواد الدستور على :

1. العمل واجب على كل مواطن تقتضيه الكرامة ويستوحيه الخير العام، ولكل مواطن الحق في العمل وفي اختيار نوعه وفقاً للنظام العام والآداب.
2. تكفل الدولة فرص العمل للمواطنين وعدالة شروطه.
3. لا يجوز فرض عمل إجباري على أحد إلا في الأحوال التي يعنها القانون لضرورة قومية ومقابل عادل أو تنفيذ لحكم قضائي.
4. تنظيم القانون على أسس اقتصادية مع مراعاة قواعد العدالة الاجتماعية والعلاقة بين العمال وأصحاب الأعمال.

ولهذا، يمكن القول إن دستور مملكة البحرين أكد بالنص على أن العمل واجب على كل مواطن تقتضيه الكرامة ويستوحيه الخير العام. وبعبارة أخرى يعتبر العمل هو الوسيلة الأساسية لاستمرار الحياة وتطور المجتمعات، والمقياس الحقيقي لرقى الإنسان الذي يقدر بعمله وسعيه ومثابرته.

إلا أنه مع وجود هذي المنظومة من الأنظمة والتشريعات، تُكفل فرص العمل والمحافظة

1.2 مشروع تأهيل وتوظيف الخريجين الجامعيين : يعد مشروع تأهيل وتوظيف الخريجين الجامعيين من المشاريع المهمة، والذي أُطلق في أكتوبر 2009 خصوصاً بعد فشل مشروع صندوق العمل (مشروع 1912) والذي كان من المفترض أن يأخذ على عاتقه حل ولو جزء من مشكلة العاطلين الخريجين الجامعيين، وذلك بسبب توفر الميزانية اللازمة لإنجاح المشروع.

ويعد مشروع تأهيل وتوظيف الخريجين الجامعيين مهماً أيضاً بسبب تفاقم مشكلة البطالة في أوساط الخريجين الجامعيين، حيث تتركز البطالة في فئة الإناث والتي تبلغ نسبتها ما يقارب 65% من مجموع العاطلين الجامعيين.

ويهدف المشروع إلى خفض معدلات البطالة بين الخريجين الجامعيين الباحثين عن عمل أو إدماجهم في وظائف تتناسب مع موهلاتهم في القطاع الخاص عن طريق تدريبهم، ومن ثم تأمين حصولهم على فرص عمل برواتب مدعومة لاتقل عن 400 دينار بحريني كأجر مستهدف للموظف الجامعي.

وكان المشروع يستهدف 4500 خريج جامعي عاطل عن العمل حسب سجلات وزارة العمل في العام 2009م، وذلك بعد إعادة تأهيلهم بإخضاعهم للدورات التدريبية اللازمة، وبعد ذلك توظيفهم في بعض الوظائف المرموقة وذات الأجر المجزي الذي لا يقل عن 400 دينار شهرياً.

ويعتبر مشروع تأهيل وتوظيف الخريجين الجامعيين، من أهم ثمرات مشروع إصلاح سوق العمل، حيث إن مزاياه تصب في خدمة الوطن والقضاء على البطالة، وإتاحة فرص التوظيف الأولية للكوادر البحرينية الوطنية الشابة المؤهلة والقادرة على خوض غمار القطاع الخاص بكل ثقة واقتدار. إلا أن المشروع لم يحقق النتائج المرجوة حتى الآن، بسبب غياب التشريعات الملزمة للشركات والمؤسسات، بتوظيف المواطنين البحرينيين، وبسبب الأزمة السياسية التي عصفت

على العمالة الوطنية إلا أن بعض الصعوبات ما زالت عالقة وتتفاقم يوماً بعد يوم، مثل مشكلة البطالة ومشكلة تدني الأجور والمرتببات، ومشكلة غياب التشريعات، أو الحاجة إلى تحديث بعض التشريعات وغيرها من المشاكل والصعوبات التي تواجه حق العمل.

1. المشاريع التي قامت بها الدولة

1.1 المشروع الوطني للتوظيف:

المشروع الوطني للتوظيف أُطلق في نهاية العام 2005. وتتلخص فكرة المشروع في توظيف المواطنين الباحثين عن العمل في القطاعين العام والخاص، من خلال تقديم وزارة العمل الدعم الفني والمالي لعملية التوظيف والتدريب المهني المتخصص والمطلوب في سوق العمل، بالتعاون والتنسيق مع معهد البحرين للتدريب، لتنظيم الدورات التدريبية اللازمة في ثلاثة مستويات هي المستوى الحرفي والمستوى الفني والمستوى التخصصي، بالإضافة إلى بعض المهارات الأساسية التي تساعد الباحثين عن عمل بالحصول على وظيفة مرموقة وذات أجر مقبول. ولكن هذا المشروع لم يحقق الأهداف المرجوة بسبب غياب التشريعات اللازمة التي تلزم الشركات والمؤسسات بعملية توظيف المواطنين البحرينيين. وقد استمر المشروع حتى نهاية العام 2007.

وبسبب عدم تحقيق الأهداف المرجوة من المشروع المذكور أعلاه، وفشل مشروع صندوق العمل (تمكين) في ما يسمى مشروع 1912 لتوظيف العاطلين الجامعيين بالتعاون مع شركة ارنست اند يونغ، أشار أحد التقارير إلى أن نسبة 70% من هؤلاء الخريجين الجامعيين المسجلين في مشروع 1912 هم خريجو العلوم الإنسانية، حيث فشل المشروع فشلاً ذريعاً، ما أدى إلى تفاقم أزمة العاطلين الجامعيين خصوصاً. لهذه الأسباب جاء المشروع الجديد والذي أُطلق عليه مشروع تأهيل وتوظيف الخريجين الجامعيين.

2. التحديات :

2.1 التحدي الأول: ارتفاع نسبة البطالة بين

الخريجين الجامعيين

إن التحدي الأكبر الذي يواجهه البلاد هو ملف البطالة، حيث ارتفع البطالة في ازدياد مستمر. وتشير الإحصائيات الرسمية إلى أن معدل البطالة لم يتجاوز 4% في العام 2010. بينما تشير الإحصائيات غير الرسمية إلى أن نسبة البطالة قد وصلت إلى ما فوق 10% في العام 2011. خصوصاً مع وجود أعداد كبيرة من المفصولين عن العمل في القطاعين الخاص والعام بسبب الأزمة السياسية التي عصفت بالبلاد منذ 14 فبراير 2011. وقد أعيد بعض المفصولين إلى وظائفهم تنفيذاً لقرارات اللجنة البحرينية المستقلة لتقصي الحقائق. إلا أن هناك مجموعة كبيرة من العمال لم يُعادوا إلى أماكن عملهم. وإذا لم يُغلق هذا الملف (ملف المفصولين) فإن نسبة البطالة سوف ترتفع بصورة كبيرة.

2.2 التحدي الثاني: تدني نسبة الأجور والرواتب

أعلنت وزارة العمل أنها تحرص على أن يكون الحد الأدنى للراتب في البلاد هو 250 ديناراً في القطاع الخاص. إلا أن بعض المؤسسات والشركات لا زال يقوم بالتوظيف بأقل من ذلك، نظراً لعدم وجود قانون أو تشريع يلزمها بذلك. كما أشار ديوان الخدمة المدنية، والذي يشرف على تطبيق الأنظمة والقوانين الإدارية في وزارات الدولة والهيئات التابعة لها، إلى أن راتب الخريج الجامعي لا يقل عن 400 دينار في كل وزارات الدولة والهيئات التابعة لها.

و لاحقاً أعلنت وزارة العمل عن مشروع تحسين الأجور في القطاع الخاص، وتحديدًا في سبتمبر 2011، حيث سُرِّفَع مستوى أجر الخريج الجامعي في القطاع الخاص إلى 400 دينار كحد أدنى. ولكن بسبب غياب التشريعات في هذا المجال سيبقى الحال على ما هو عليه، وسيتلاعب أصحاب المؤسسات والشركات بهذا السقف، بسبب غياب قانون أو تشريع يمنع التلاعب بالأجور والمرتبات.

بالبلاد منذ 14 فبراير 2011، حيث تم تسريح الكثير من العمال بسبب حق الرأي أو التعبير أو حق التجمع أو حق تكوين جمعيات، كما أشار إلى ذلك تقرير اللجنة البحرينية المستقلة لتقصي الحقائق في التوصية رقم 1723. ولا يزال المشروع سارياً حتى الآن.

1.3 مشروع التأمين ضد التعطل :

يعتبر مشروع التأمين ضد التعطل من المشاريع الرائدة والناجحة على الصعيد الوطني والإقليمي، حيث يكفل دستور مملكة البحرين تحقيق الضمان الاجتماعي اللازم لجميع المواطنين البحرينيين.

وتمشياً مع ذلك، فقد صدر المرسوم الملكي بقانون (78) لسنة 2006 بشأن التأمين ضد التعطل، لينقل مملكة البحرين إلى مصاف الدول المتقدمة على صعيد توفير شبكة الأمان الاجتماعي لجميع المواطنين.

وقد نص المرسوم على الفئات التي يشملها التأمين ضد التعطل وهم:

- الموظفون المدنيون العاملون في الحكومة الذين تشملهم أحكام التأمين ضمن احتياجات العمل وفق أحكام قانون تنظيم معاشات و مكافآت التقاعد لموظفي الحكومة.
- عمال القطاع الأهلي الذين تشملهم أحكام التأمين ضمن احتياجات العمل وفق أحكام قانون التأمين الاجتماعي.
- الباحثون عن عمل لأول مرة.

حسب القانون، فإنه يتم استقطاع 1% من الراتب الأساسي لكل مواطن بحريني يعمل في القطاع الخاص أو القطاع العام. ويقوم رب العمل بدفع 1% أيضاً من الراتب الأساسي. وتقوم وزارة العمل بإدارة المشروع الذي يعتبر الآن جزءاً من إحدى اداراتها الرئيسية.

إلى العديد من العمال والموظفين الكثير من الإهانات، فعلى سبيل المثال قام بعض الشركات بعدم إعطائهم أي عمل ينجزونه. وقد قامت شركة المنيوم البحرين (البا)، وهي إحدى الشركات الوطنية الكبرى في البلاد، بنقل العمال والموظفين العائدين إلى وظائف أخرى دنيا ودون مستوى المؤهل الذي يحملونه، وكذلك قام الكثير غير ها من الشركات والمؤسسات بالعمل نفسه.

3.4 - التشهير بالعمال والقادة النقابيين والموظفين في وسائل الإعلام:

شُهرٌ بكثير من العمال والموظفين والقادة النقابيين، سواء في قيادة الاتحاد العام لنقابات البحرين أو في النقابات داخل المؤسسات والشركات، في وسائل الإعلام مثل الصحف والمطبوعات وتلفزيون البحرين، حيث استدعي مسؤولون في شركات إلى تلفزيون البحرين ووشهروا بالعمال والموظفين واتهموهم بعدم الولاء للقيادة السياسية العليا في البلاد، وبالارتباط بأجندة خارجية، وإجبار العمال على التنازل عن حقوقهم. ويتعرض الكثير من العمال إلى إجراءات تفرض على العمال التزامات مثل إجبارهم عن التنازل عن حقوقهم في الأجور المستحقة عن الشهور التي أوقفوا أو فصلوا عن العمل فيها، وتخييرهم بين الفصل أو العودة إلى العمل بعقود عمل جديدة محففة.

3.5 - إحالة عدد من النقابيين إلى المحاكم :

تم إحالة عدد من النقابيين إلى المحاكم الجنائية من أجل استهدافهم بتهمة تحريض العمال على الإضراب، كما تدّعي المؤسسات والشركات. فعلى سبيل المثال تسلم كل من رئيس نقابة شركة طيران الخليج ورئيس نقابة (دي اج ال) وغيرها من النقابات دعوى للمثول أمام المحكمة. إن هذا الاستهداف للحركة النقابية هو من أجل شل العمل النقابي المطالب بحقوق العمال وتحسين ظروف عملهم. كما تعرضت قيادات الجمعيات المهنية التي هي مثابة نقابات مهنية كالتمريض والأطباء والمعلمين والمحامين إلى المضايقات أو الاعتقال والمحاكمات التعسفية.

3.3 الانتهاكات التي يتعرض إليها العمال :

نتيجة الأحداث المؤسفة في شهر فبراير ومارس من العام 2011، تعرض الكثير من العمال والموظفين العاملين في القطاعين الخاص والعام لانتهاك حقوقهم والاعتداء عليها والتي تنص عليها العهود والمواثيق الدولية الموقع عليها من قبل مملكة البحرين. كما تم انتهاك قانون العمل البحريني الذي ينظم العلاقة بين العمال وأصحاب الأعمال من القطاع الخاص. كما تم انتهاك قانون الخدمة المدنية الذي ينظم الشؤون الإدارية في القطاع الحكومي. ومعظم تلك الانتهاكات أشار إليها تقرير اللجنة البحرينية المستقلة لتقصي الحقائق، ويمكن تدوين هذي الانتهاكات وأهمها:

3.1 - الفصل من العمل:

تعرض الكثير من العمال والموظفين إلى الفصل من الخدمة، بسبب حرية التعبير عن الرأي والمشاركة في المسيرات السلمية التي كفلتها العهود والمواثيق الدولية، كما كفلها دستور مملكة البحرين، خلال الأحداث التي مرت بها البلاد في شهر فبراير ومارس 2011. كما أشارت إلى ذلك اللجنة البحرينية المستقلة لتقصي الحقائق. كما أشار الاتحاد العام لنقابات البحرين في أحد بياناته إلى أنه تم فصل وإيقاف مايقارب 3000 شخص بين عامل وموظف.

3.2 - الحرمان من الحوافز والترقيات:

تم حرمان مجموعة كبيرة من العمال والموظفين من الزيادات السنوية والحوافز والترقيات بحجة عدم الالتزام بالأنظمة والإجراءات المعمول بها في الشركات والمؤسسات، ومنهم المشاركون في المسيرات السلمية و الإضراب الذي دعا اليه الاتحاد العام لنقابات عمال البحرين.

3.3 - الإهانة والتنكيل بالعمال:

أشار تقرير اللجنة البحرينية المستقلة لتقصي الحقائق إلى ضرورة عودة جميع المفصولين بسبب الأحداث في فبراير ومارس 2011 إلى أماكن عملهم معززين ومكرمين (التوصية رقم 1723)، ودفع التعويضات اللازمة لهم، نتيجة القرارات الخاطئة بفصلهم. وقد وجه بعض الشركات والمؤسسات

التشهير بالعمال والقادة النقابيين والموظفين في وسائل الإعلام

3.6 - عدم توظيف الخريجين الجامعيين والمنتتمين إلى طائفة معينة:

في إطار سياسة الانتقام الممنهجة، يقوم بعض أجهزة الدولة بعدم توظيف الخريجين الجامعيين والمنتتمين إلى طائفه معينة، ومن تخصصات مطلوبة في سوق العمل، فيما يجري توظيف أجنب بديلاً منهم، كالمهن الطبية حيث يوجد عدد من الأطباء والممرضين العاطلين من العمل.

على الرغم من وجود عدد كبير من المفصولين في القطاعين العام والخاص لم يعادوا بعد إلى أعمالهم حتى كتابة هذه الورقة، إما لأن شركاتهم ووزاراتهم وهيئاتهم ترفض إرجاعهم، أو لأن الشروط المفروضة للإرجاع تنتهك حقوق المفصولين بشكل أكبر، فإن هذه المشكلة تبدو صغيرة قياساً لما سيحدث في السنوات المقبلة وهو الوقف الواضح والصريح لأي توظيف في القطاع الحكومي والشركات الكبرى لفئة من الناس محسوبة على المعارضة.

ينشغل المجتمع في هذا الوقت بقضية إعادة المفصولين من العمل، وهي قضية عادلة ومحقة، إلا أنها على ما يبدو في طريقها إلى الحل بسبب الضغوط الداخلية والدولية، ولكن هناك بعض القوى الاستتصالية يرتب لمستقبل لن يكون فيه مكان في سوق العمل لكل من هو محسوب على المعارضة السياسية.

4. أوجه القصور في قانون العمل البحريني:

مع أن الفصل من العمل على خلفية الرأي السياسي جاء مخالفاً للنص الصريح في قانون العمل في القطاع الأهلي وعلى الأخص المادة 102 التي تنص على عدم جواز معاقبة العامل على أمر ارتكبه خارج موقع العمل ووقت العمل، إلا أن هذا لا يعني بالضرورة أن القانون متكامل وكافل للحقوق العمالية، حيث يعاني قانون العمل البحريني كثيراً من الثغرات أو ما يمكن قوله أوجه القصور، التي لا تتلاءم ولا تنسجم مع العهود والاتفاقيات الدولية. كما لا زالت الأوضاع الحقوقية والإنسانية للأيدي العاملة الوافدة تعاني الكثير من أوجه القصور

بسبب غياب التشريعات والقوانين التي تحكم العلاقة بين العمال الأجانب وأصحاب الأعمال. فعلى سبيل المثال لا زالت البحرين تدرس الانضمام إلى اتفاقية العمل اللائق (رقم 189 الصادرة عن مؤتمر العمل الدولي 2011) لعمال المنازل حيث إن التصديق عليها مرهون بتعديل الأوضاع القانونية لهذه الفئة كونهم جزءاً من القانون المدني.

و يعود عدم التصديق على هذه الاتفاقية إلى تحفظ مملكة البحرين عن المبادئ الواردة فيها، وخصوصاً المادة (9) و(10)، حيث تنص المادة (9) على عدم إلزام العامل المنزلي بالبقاء في المنزل فترة الراحة.

أما المادة (10) فإنها تنص على «اتخاذ تدابير تكفل تمتع العامل المنزلي بساعات عمل اعتيادية وساعات عمل إضافية»، حيث ينص قانون العمل البحريني على العمل 8 ساعات متواصلة وبعدها يحتسب عمل ساعات إضافية، إلا أن هذا لا ينطبق على العمال في المنازل.

كما أن عمليات الفصل والتسريح كشفت حقيقة أن القانون بحاجة إلى نصوص تجرّم الربط بين حق العمل ورأي الإنسان أو عقيدته. وعلى الرغم من أن البحرين صادقت منذ العام 2000 على الاتفاقية رقم 111 بشأن التمييز في الاستخدام والمهنة، إلا أن الواقع العمالي شهد حتى قبل الأحداث بالطبع تمييزاً مباشراً أو غير مباشر مثل تحريم العمل في قطاعات الأمن والدفاع وما في حكمها على طائفة معينة من الناس. كما أشار تقرير اللجنة البحرينية المستقلة لتقصي الحقائق في إحدى توصياته بضرورة إدماج هذي الفئة من المجتمع في العمل في قطاع الأمن والدفاع وما في حكمهما. ويتمثل التمييز غير المباشر في وجود تعليمات غير مكتوبة تمنع تبوؤ المناصب القيادية التنفيذية في معظم الوزارات والشركات الكبرى على هذه الفئة من الناس.

لكن ما حدث خلال أحداث العام 2011 هو بالطبع مضاعفة للتمييز وليس بدءاً له. فبعد فصل الآلاف أو وقفهم عن أعمالهم، هناك الآن دعوات صريحة وواضحة لاستمرار ما يسمونه التطهير للمؤسسات

الأوضاع الحقوقية
والإنسانية للأيدي
العاملة الوافدة تعاني
الكثير من أوجه
القصور بسبب غياب
التشريعات والقوانين
التي تحكم العلاقة
بين العمال الأجانب
وأصحاب الأعمال

الاقتصادية حكومية كانت أم خاصة.

5. الخلاصة

مما تقدم، يمكن القول إجمالاً إن المشكلة الرئيسية التي تواجه العمل في مملكة البحرين في المرحلة الحالية هي مشكلة البطالة على الرغم من المبادرات والمشاريع التي تقوم بها الدولة بين فترة وأخرى، بالإضافة إلى غياب الأنظمة والتشريعات التي تكفل حقوق العمال. وعليه فإن ذلك يتطلب المزيد من مضاعفة الجهد والعمل الجاد من أجل خلق بيئة عمل يتمتع بها جميع الأطراف بحقوقهم وفق أسس وتشريعات واضحة المعالم وفي إطار المواثيق والاتفاقيات الدولية.

كما أن الاتفاقية رقم 111 لمنظمة العمل الدولية بشأن التمييز في الاستخدام والمهنة والتي كانت وسيلة حقوقية بامتياز للدفاع عن حقوق المفصولين، مطلوب منها أن تستمر كوسيلة مناسبة أيضاً للدفاع عن عدم التمييز في الاستخدام والتوظيف.

وقد تم العمل بتعديل قانون العمل الحالي والمعمول به في القطاع الأهلي وإرساله إلى مجلس الشورى والنواب من أجل المصادقة عليه. إلا أنه ما زال في أروقة مجلسي الشورى والنواب إلى الآن.

التوصيات

- العمل الجاد لحلحلة مشكلة البطالة خصوصاً في أوساط الخريجين الجامعيين والتي تتفاقم يوماً بعد يوم، بسبب الفجوة بين المخرجات ومتطلبات سوق العمل. وهذا يجب أن يتم عن طريق إعادة تأهيل الخريجين الجامعيين في برامج تدريبية وفق متطلبات سوق العمل، مع سن قوانين و تشريعات تلزم القطاعين الخاص والعام بتوظيف الأيدي العاملة الوطنية.
- إنشاء لجنة مكونة من غرفة التجارة وهيئة تنظيم سوق العمل ووزارة التربية والتعليم لدراسة الاحتياجات المستقبلية لسوق العمل وانعكاس تلك الدراسة على الوضع التعليمي في المعاهد والجامعات.
- العمل على خلق مشاريع استراتيجية كبرى لاستيعاب العدد الأكبر من العاطلين بمختلف أنواعهم وفق استراتيجية وطنية واضحة المعالم وسهلة التنفيذ.
- سن قوانين و تشريعات تجرّم التمييز في العمل بكل أنواعه وصوره، سواء التمييز ضد المرأة أو التمييز على أساس الدين والعقيدة. وتشكيل لجنة وطنية مستقلة للإشراف على تنفيذ ذلك وتمكينها قانونياً بحالة الشكاوى إلى النيابة العامة وتفعيل آليات القانونيه للمعاقبة على التمييز.
- دعم الحركة النقابية والعمل على تطويرها بكل السبل المتاحة. حيث ما زالت الحركة النقابية في وزارات وهيئات الدولة معطلة بسبب حظر إنشاء نقابات في مؤسسات الدولة.
- المبادرة إلى التصديق على اتفاقية العمل اللائق (رقم 189 الصادرة عن مؤتمر العمل الدولي 2011) لعمال المنازل، حيث يعتبر عدم التصديق مخالفاً لمبادئ وحقوق الإنسان.
- إنشاء لجنة وطنية مستقلة تصدر بمرسوم ملكي من المتخصصين من الحكومة ومؤسسات المجتمع المدني لدراسة غلاء المعيشة سنوياً، مع سن قانون أو تشريع يلزم بأخذ التوصيات التي توصلت إليها بعد الدراسة والتمحيص.
- وضع حد أدنى للأجور والمرتبات مع سن أنظمة وتشريعات لتجريم التلاعب.
- تشجيع المشاريع الصغيرة والمتوسطة من قبل الشباب المبتدئين في مجال الأعمال لخلق المزيد من فرص العمل.



تقارير وطنية الجزائر



المساهمون في مناقشة التقريرين:

السيدة نفيسة لطرش (رئيسة جمعية المرأة في اتصال)، عمر فرحاتي (الأمانة العامة للنقابة الوطنية للأساتذة الجامعيين)، بلحمرة عمار (أمين ولائي بالاتحادية الوطنية لعمال التربية - فرع ولاية بسكرة)، عروس زبير (باحث بمركز البحث في الاقتصاد التطبيقي للتنمية)، قريشي محمد نصر الدين (باحث بالمعهد الوطني للبحوث العمالية)، شبيلة العايب (باحثة متخصصة في قضايا المرأة)، شاطرباش أحمد (أستاذ باحث بالمعهد الوطني للبحث في التربية)، مركز الإعلام والتوثيق حول حقوق الطفل والمرأة، بن حمادي عبد القادر (أستاذ وإطار نقابي بالمجلس الوطني لأساتذة التعليم العالي)

الحق في التعليم الجزائر

اعداد : د. عمار جفال

مقدمة:

شهدت الجزائر منذ الاستقلال وإلى غاية أواسط الثمانينيات من القرن العشرين سياسات ومخططات عمومية متتالية شملت مجمل القطاعات ومنها العمل والتعليم تحت عنوان المخططات الخماسية للتنمية. ومقارنة المؤشرات، يلاحظ أن هذه السياسات قد أثمرت نتائج ملموسة على مستوى تحسين ظروف العيش بصفة عامة كما تشير إلى ذلك مختلف تقارير التنمية الدولية. فقد تم تخفيض الفقر المدقع إلى حدود 1.9 بالمائة عام 1988، كما تم إنجاز هدف التمدرس العام الابتدائي لجميع التلاميذ. وفي هذا السياق، يلاحظ نوع من إصرار السلطات الجزائرية عبر مختلف المراحل السابقة على التكييف الدائم (أو تبيئة) لأهداف التنمية بما يتماشى والخصوصيات الداخلية. وهو الأمر الذي حضي بتشجيع دائم من برنامج الأمم المتحدة الإنمائي (UNDP).

بعد العشرية السوداء (مرحلة المواجهة المسلحة بين جبهة الإنقاذ والنظام)، والتحديد منذ عام 2000، تم استئناف العمل بالسياسات العمومية الشاملة للتنمية. ولمواجهة الرهانات المستجدة، سارعت السلطات إلى استئناف العمل بالسياسات العامة للتنمية، بوضع الخطط والاستراتيجيات الوطنية لتحقيق أهداف الألفية من أجل التنمية وأهمها:

- الاستراتيجية الوطنية لمحاربة الفقر والإقصاء. والتي تهدف إلى تخفيض النسبة الحالية للسكان ذوي المداخيل الهشة (1) بـ 50 بالمائة عام 2015.

1 مصطلح شائع في الخطاب الرسمي ويقصد به عموماً نسبة السكان في حالة معيشية صعبة جداً.

- المخطط الوطني للتجديد الريفي الذي يتمحور حول الدعم الواسع للتنمية في المناطق الداخلية، وخصوصاً منها مناطق الهضاب العليا والجنوب، بهدف توسيع آفاق التشغيل، والحد من النزوح نحو المدن الكبرى، وضمان التوازن التنموي بين مختلف الجهات.
- الآلية متعددة الأبعاد للتعميم الكامل للتمدرس (2).

ويهدف التقرير التالي إلى: رصد السياسات العامة في الجزائر وتتبع مدى مسيرتها وتنفيذها لالتزاماتها الدولية المتعلقة بضمان الحقوق الاجتماعية والاقتصادية والثقافية على المستوى التشريعي والميداني بصفة عامة، والحق في العمل والحق في التعليم بصفة خاصة، بالاعتماد أولاً على تحاليل ومواقف وآراء مجموعة واسعة من ناشطي المجتمع المدني والنقابي والباحثين المهتمين بالشأن العمالي والتعليمي، وثانياً بتوظيف مجموعة هامة من التقارير الوطنية والدولية والإصدارات المستقلة، عبر التطرق إلى النقاط الآتية:

1- المرجعيات القانونية للمنظومة التعليمية في الجزائر:

- ورثت الجزائر المستقلة وضعية كارثية في ميدان التربية والتعليم تمثلت باختصار في:
- منظومة تربوية محدودة جداً في إمكانياتها وغريبة بمضامينها وتنظيمها ومهامها.
- عدد ضئيل جداً من المتدربين والمدرسين بالنسبة لحاجيات البلاد الواسعة.

2 Scolarisation ترجمة للمصطلح الفرنسي:

- نسبة أمية تفوق 85 بالمئة.
- ويضاف الى ذلك أن سوء التأطير التقني والإداري العام للبلاد قد دفع المسؤولين آنذاك الى الاستنجاد بالقلة القليلة من إطارات القطاع التربوي لمهام التسيير على حساب المهام التربوية والتكوينية.
- كان الحق في التربية والتعليم أحد الأهداف الأولى التي سعت السلطات الى تجسيدها غداة الاستقلال. ولتجسيد ذلك مرت المنظومة التربوية بعدة مراحل قانونية عكست الرغبة العميقة والإرادة القوية في تمكين المواطنين كافة في الحق في التعليم. ويمكن تلخيصها في المحطات الآتية:
- سارعت السلطات بعد أيام من إعلان الاستقلال عام 1962 الى تنصيب لجنة لإصلاح وهيكلية التعليم في البلاد عهد اليها وضع خطة تعليمية تمحورت حول جملة من الاجراءات الاستعجالية أهمها: التوظيف المباشر للمعلمين والمساعدين - تأليف الكتب المدرسية وتوفير الوثائق التربوية - الشروع في بناء المرافق التعليمية في كل انحاء الوطن. - اللجوء إلى عقود تعاون مع البلدان الشقيقة.
- في نهاية الستينيات اسندت مهام التربية والتعليم لوزارتين الأولى للتعليم الابتدائي والثانوي والثانية للتعليم العالي. وكان المطلوب من الوزارتين إعداد استراتيجية جديدة للقطاع بمختلف مستوياته.
- ففي مجال التعليم الابتدائي والثانوي عرفت الفترة الممتدة من 1970 الى 1980 مشاريع اصلاحية طموحة كمشروع 1973 الذي تزامن مع المخطط الرباعي الأول.
- صدور أمرية 16 إبريل 1976 المتعلقة بتنظيم التربية والتكوين وهي الأمرية التي وضعت الأسس الكبرى للمنظومة التربوية الحالية في الجزائر، من خلال النص صراحة في موادها على حقوق كبرى أهمها:
- المادة 4: لكل جزائري الحق في التربية والتكوين. ويكفل هذا الحق تعميم التعليم الأساسي.
- المادة 5: التعليم إجباري لجميع الأطفال من السنة السادسة من العمر الى نهاية السنة السادسة عشرة.
- المادة 7: التعليم مجاني في جميع المستويات والمؤسسات المدرسية مهما كان نوعها.
- المادة 13: يجب على كل مؤسسة تعليم إشراك الأسرة في عملها التربوي وتنظيم مساهمة الأولياء ضمن شروط محددة.
- المادة 14: توفر الدولة التربية والتعليم المستمرين للمواطنين والمواطنات من دون تمييز بين أعمارهم أو أجناسهم أو مهنتهم.
- ومع مطلع الثمانينيات دخل مشروع المدرسة الأساسية المتضمن في الأمرية سالفه الذكر حيز التطبيق وعمم تدريجياً، وكان ذلك نقطة تحول عميقة في مجال الإصلاحات والسياسات التعليمية في الجزائر التي أصبحت قائمة على مبدأ ديمقراطية التعليم، وهو المبدأ الذي يتجلى في:
- الحق في التعليم لكل الجزائريين.
- إجبارية التعليم الأساسي.
- مجانية التعليم.
- تكافؤ الفرص وتحقيق العدالة بين المتعلمين.
- مشاركة أولياء التلاميذ في الحياة الاجتماعية للمؤسسات التربوية.
- على مستوى القوانين الأساسية، أكدت الدساتير المتعاقبة المبادئ سالفه الذكر ومنها دستور 1996 الذي فصل هذه الحقوق ونص صراحة (المادة 53) على «أن الحق في التعليم مضمون. التعليم مجاني حسب الشروط التي يحددها القانون. التعليم الأساسي إجباري. تنظم الدولة المنظومة التربوية. تسهر الدولة على التساوي في الالتحاق بالتعليم والتكوين المهني». وبالوضوح نفسه يتضمن قانون التعليم (المادة 10) «أن الدولة تضمن الحق في

- تراجع كبير للأمية من 75 بالمئة عام 1966 إلى 22 عام 2008 (15. 5 رجال 9.28 إناث). وتراجع هذه النسب كثيراً مع انخفاض الفئة العمرية، حيث انخفضت نسبة الأمية لدى الفئة 15-24 عاماً إلى 19.6 بالمئة (منها 22.8 بالمئة إناث مقابل 20.4 رجال) عام 2004.
- تزايد التحاق المرأة بعالم الشغل. وتؤكد الأبحاث والتقارير الصادرة حول شؤون المرأة أن للنمو المحقق في مجال التربية والتعليم بالنسبة للإناث أثراً مباشراً على تزايد نصيبهن في مجال التشغيل. فأكثر من نصف الإناث العاملات لديهن مستوى التعليم الثانوي وأكثر بينما لا تتجاوز هذه النسبة الربع لدى الذكور³.

3- الحالة النسوية والتربية:

اتسمت القوانين المتعلقة بالتربية بعدم التمييز، بل والتشديد الواضح على المساواة بين الجنسين في التمتع بحق التربية والتعليم. وقد شهد المسار التربوي بالجزائر عموماً نسباً عالية ومقاربة من التمدرس بين الجنسين. لكن المعطيات الرقمية المفصلة تشير إلى مجموعة من الفوارق المرتبطة أساساً أولاً: بذهنيات الريف والمدنية، وثانياً: بالانتماءات الطبقية والتي تتضح في المستويات المتوسطة والعالية من سلم التربية والتعليم أي، يلاحظ الفرق بين مسارات الفتيات حسب الفئات الاجتماعية (موظفون سامون، أغنياء، عمال، فلاحون... الخ).

3 - أنظر أيضاً الملف المفصل حول واقع المرأة والعمل في الجزائر في مجلة حقوق الطفل والمرأة التي تصدر عن مركز الإعلام والتوثيق حول حقوق الطفل والمرأة (بالفرنسية).

Marie-France Thirion, *Les femmes actives en Algérie*, Revue des droits de l'Enfant et de la Femme, Centre d'Information et de Documentation sur les Droits de l'Enfants et de la Femme, n° 28 Mars 2011

التعليم لكل جزائرية وجزائري من دون تمييز قائم على الجنس أو الوضع الاجتماعي أو الجغرافي». ويتجسد الحق في التعليم (المادة 11) «بتعميم التعليم الأساسي وضمان تكافؤ الفرص في ما يخص ظروف التمدرس ومواصلة الدراسة بعد التعليم الأساسي». ويعد «التعليم إجبارياً (المادة 12) لجميع الفتيات والفتيان البالغين من العمر 6-14 عاماً كاملة».

2- بعض المؤشرات حول مسار المنظومة التعليمية في الجزائر:

ضمن الإطار القانوني سالف الذكر، شهد قطاع التعليم والتربية منذ الاستقلال تطوراً كبيراً ومرضياً بالنسبة للعديد من الميادين، بالنظر إلى الاعتبارات الثلاثة الآتية: - الموروث الاستعماري الثقيل والمتمثل في المستويات القياسية للأمية عند الاستقلال. - الإمكانيات المادية المتاحة إلى غاية مطلع السبعينيات من القرن الماضي. - والوتيرة العالية للنمو الديمغرافي في الجزائر إلى نهاية الثمانينيات.

يرز هذا الجهد من خلال الميزانيات المخصصة للقطاع. حيث ارتفعت المخصصات المالية لقطاع التربية من 4,6 بالمئة من الموازنة العامة عام 1974 إلى 10 بالمئة على امتداد العشريات الثلاثة الماضية. وقد انعكس هذا الاهتمام بالتربية في شكل تطور سريع لمختلف مؤشرات التعليم في الجزائر نذكر منها:

- استقبال 9 ملايين تلميذ وتلميذة في كل أطوار التعليم عام 2010-2011 منهم 52,63 بالمئة بنات.

- تصاعد واضح لمؤشرات التمدرس على جميع المستويات بلغت 98 بالمئة عام 2009-2010 بالنسبة للأطفال (6-15 عاماً) بعد أن كانت لا تتجاوز 32 بالمئة عام 1966.

عنها، وإلى قانون الأحوال الشخصية الذي ينتقص من حقوق ومواطنة المرأة، والذي لازال سائداً على الرغم من الانتقادات الشديدة من طرف التنظيمات الحقوقية النسوية.

ثانياً: ماذا عن الفوارق بين الجنسين؟

تتسم المنظومة التربوية على المستوى الوطني بفوارق محدودة بالنسبة لمرحلة التمدرس الأولى (أي 6-15 عاماً) لا تتجاوز 5 نقاط باعتراف أغلب الجهات الرسمية وغير الرسمية. لكن هذه النسبة تتزايد كلما ابتعدنا عن المدن نحو الأرياف لتصبح 14 نقطة. وتعرف هذه الفوارق ارتفاعاً واضحاً في السنوات الأخيرة بسبب البطالة وتراجع القوة الشرائية لفئات واسعة من المجتمع التي أصبحت تتحمل بصعوبة تكاليف الدراسة. وبالنظر إلى الذهنيات السائدة تأتي الفتيات في مقدمة ضحايا هذا التراجع في المستوى المعيشي.

في هذا الإطار تجدر الإشارة إلى المنحنيات العامة للفوارق بين الجنسين حيث تشير الإحصائيات المختلفة إلى:

- تدرس الفتيات والذكور من فئة 6-14 عاماً من دون تمييز وبنسبة عالية بلغت 98 بالمائة عام 2008 .
- على مستوى التعليم الجامعي قدرت نسبة الطالبات في الدخول الجامعي 2008-2009 بـ 69 بالمائة وبلغت نسبة البنات المسجلات بعد التدرج 43.6 بالمائة.
- تبرز الفوارق بين الجنسين تدريجياً كلما ابتعدنا عن المدينة، لكن هذه الفوارق بدأت ترتبط في الغالب بالإمكانيات المادية (المستوى المعيشي، النقل المدرسي، الإطعام، قرب المؤسسة التربوية... الخ) على حساب الأسباب الثقافية التي كانت قوية.
- تراجع النسبة الوطنية للأمية النسوية عام 2008 إلى 1.22 بالمائة مقابل 5.15 بالمائة رجال. وتسير النسب الفرعية في نفس

وهكذا بلغت نسبة تدرس الفتيات (6-15 عاماً) 87 بالمائة عام 2000 . في حين أصبح المستوى الثانوي العام والتكوين التكنولوجي يضم نسبة 61 بالمائة فتيات مقابل نسبة الثلث فقط في قطاع التكوين التقني (الأشغال العمومية، الميكانيك... الخ). وبلغت الفتيات نسبة 52 بالمائة في مؤسسات التكوين المهني. أما على مستوى الخريجين من التعليم العالي فقد قفزت نسبة الطالبات على امتداد السنوات الماضية إلى 5.55 بالمائة.

4- وضعيات تستحق الاهتمام والتطوير:

أولاً: الأمية النسوية

لكن على الرغم من أهمية هذه النسب، تبقى الأمية في الوسط النسوي مقلقة جداً وخصوصاً بالنسبة للشريحة العمرية فوق 40 عاماً. حيث تشير الإحصائيات إلى ارتفاع أكبر لنسبة الأمية كلما ارتفعت الشريحة العمرية. والواقع أن هذه الوضعية تبقى خطيرة جداً بالنظر إلى أن نسبة كبيرة من هؤلاء لازلن في سن الإنجاب. كما يشكلن نسبة معتبرة من الهيئة الانتخابية. وتؤكد التحقيقات الميدانية الانعكاسات السلبية لهذه الوضعية على مسارات التنمية السياسية بشكل عام. فالعديد من النساء الأميات خصوصاً يعترفن بالاختيار العشوائي لأوراق الانتخاب و73 بالمائة منهن يجهلن حتى موضوع الانتخاب⁴ ويتبعن طبعاً خيارات الزوج أو الأخت... الخ. ومما لا شك فيه أن فعالية ومصداقية أي عملية انتخابية أو تمثيلية لا تتماشى مع نسبة عالية من الأمية، خصوصاً إذا كانت هذه الأمية تتعلق بشريحة عمرية شابة وبالفئة النسوية التي تتعرض ليس فقط لآثار الأمية بل أيضاً لهيمنة المعتقدات الدينية والموروثات الثقافية التي تدفع بالمرأة نحو مكانة دنيا. في هذا السياق، تجدر الإشارة إلى النظام الانتخابي الذي كان (إلى غاية 1991) يسمح للزوج والأب والأخت بالتصويت نيابة

4 أنظر تحقيق حول حق الانتخاب للنساء في الجزائر وخياراتهن السياسية (بالفرنسية).

تبقى الأمية في الوسط النسوي مقلقة جداً وخصوصاً بالنسبة للشريحة العمرية فوق 40 عاماً

الاتجاه حيث ترتفع الفوارق بين الجنسين في المناطق النائية إلى 3 مقابل 2، في حين تنقلص في المدن إلى نسب متقاربة جداً.

إلى جانب هذه المؤشرات العامة، تجدر الإشارة أيضاً إلى الفوارق الواضحة في الأسباب المؤدية إلى التسرب المدرسي بين الجنسين. إذ تشهد الظاهرة تسرب الذكور من التعليم أكثر من البنات، لكن 6.13 بالمئة من الفتيات يغادرن التعليم بقرار من الوالدين مقابل 4 بالمئة فقط بالنسبة للذكور الذين يغادرون في الغالب طواعية بهدف الالتحاق بميدان الشغل أو الألبس من جدوى التعليم والشهادة. وترجع نسب التسرب هذه إلى ارتفاع تكاليف الدراسة وانعكاساتها المباشرة على خيارات الوالدين التي تتجه إلى التضحية بدراسة البنت، وخصوصاً في المناطق الريفية.

وعليه، تستنتج الدكتورة شبيبة العايب (باحثة مختصة في شؤون المرأة) «أن تعليم الفتاة في الجزائر، وعلى الرغم من الإنجازات الكبرى التي وفرتها الدولة (مجانية التعليم - مراكز لمحو الأمية - النقل المدرسي في بعض المناطق لأنه لم يعمم بعد - تشييد هياكل مدرسية قرب المجمعات السكنية... الخ) ما زال مشروطاً برؤية العائلة وموقع المدرسة وبسلوك الفتاة وبتفوقها العلمي، فأول فشل يؤدي في غالب الأحيان إلى الرجوع إلى البيت. ضف إلى ذلك شبح العنوسة الذي يلعب دوراً في اختيار الفتاة التخلي عن الدراسة مقابل فرص أكبر للزواج».

على مستوى التوجهات الدراسية الرئيسية بين الجنسين، تستمر الفوارق أيضاً حسب الأدوار التقليدية للرجال والنساء في ميدان الشغل. وتنعكس في اختيار التخصصات على مختلف المستويات التعليمية. وهكذا نجد نسبة الذكور في تخصصات العلوم على مستوى التعليم الثانوي أعلى من نسبة الفتيات. ويتعمق الفارق بشكل حاد في قطاع التكوين المهني أي، تحتل الفتيات 95 بالمئة في التكوين المتعلق بالألبسة و77 بالمئة

في ميدان الصناعات التقليدية و58 في قطاع الإعلام الآلي.

مؤشرات إيجابية:

الواقع أنه وعلى الرغم من استمرار هذه التوجهات العامة التي تعيد إنتاج التقسيم التقليدي للعمل بين الرجال والنساء في المجتمع الجزائري، يمكن أن نلاحظ بروز تحولات إيجابية جديدة في السنوات الأخيرة أهمها:

- تزايد نسبة الفتيات في التخصصات التكنولوجية على مستوى التعليم العالي، وتراجع الأفكار التي كانت توجه الفتيات عادة نحو فروع ينظر إليها على أنها أكثر تكيفاً مع الخصائص النسوية.
- تطور التحاق البنات بتخصصات الطب على حساب النظرة التقليدية التي كانت ترى في الطب عملاً غير مناسب للمرأة وبنسب متقاربة مع الذكور. ما أدى وفي مرحلة قصيرة إلى تصاعد نسبة النساء في القطاع الصحي إلى أكثر من 30 بالمئة.

يمكن أن نستخلص من النقاط سالفة الذكر أن تعميم التعليم والتربية في الجزائر كان هاماً جداً من حيث الكم، وشاملاً من حيث عدم التمييز بين الجنسين. وقد انعكس هذا الجهد الوطني ميدانياً في إحداث تغييرات كبيرة في الحياة الاقتصادية والاجتماعية، كان في مقدمتها دور انتشار التعليم في تراجع النمو الديموغرافي الكبير الذي كانت تشهده الجزائر إلى غاية نهاية الثمانينات من القرن الماضي، وتزايد التحاق المرأة بالعمل بنسب بدأت تفوق نسبة الرجال منذ مطلع تسعينيات القرن الماضي.

لقد تم التوصل إلى المؤشرات سالفة الذكر ضمن أطر قانونية خالية من أشكال التمييز بين الجنسين، لكن الظروف المادية والموروثات الاجتماعية والثقافية لا زالت تشكل مصدراً هاماً للفوارق بين حظوظ الترقية الاجتماعية بين الذكور والإناث. في هذا السياق، أصبحت الفوارق ضئيلة وغير

تعليم الفتاة ما زال مشروطاً برؤية العائلة وموقع المدرسة وبسلوك الفتاة وبتفوقها العلمي، فأول فشل يؤدي في غالب الأحيان إلى الرجوع إلى البيت

النساء والمخطط التنفيذي لها: (2007-2011).

- مخطط إطلاق ديناميكية تشاركية للمرأة الريفية في إطار استراتيجية التجديد الريفي والفلاحي (2009-2014).
- توقيع البرنامج المشترك من أجل المساواة ودعم استقلالية المرأة للمرحلة 2009-2011. وتؤثر السياسات والتعديلات القانونية سالفة الذكر إلى حجم الاهتمام الرسمي بواقع المرأة كما أنها ستدفع، لا محالة، إلى إحداث نقلة نوعية في مكانة المرأة اقتصادياً أو اجتماعياً على المدى المتوسط والبعيد.

ثالثاً: وضعية المعوقين

تشير الإحصائيات إلى تواجد مليوني معوق في الجزائر (5 بالمئة من مجموع السكان) منهم 44 المئمة يندرجون ضمن الإعاقة الحركية (-Handica pé moteur) ويتوزع الباقي على مختلف أصناف الإعاقة⁵. و قد اهتم التشريع الجزائري برعاية هذه الفئة من المجتمع من خلال العديد من المواد القانونية التي تضمن مجانية التعليم وتكافؤ الفرص وإجبارية التعليم الأساسي كما جاء في المادة 53 من الدستور وقانون حماية الأشخاص المعوقين وترقيتهم المؤرخ في 14 مايو 2002، حيث ورد فيه أن من أهداف حماية الأشخاص المعوقين وترقيتهم، ضمان تعليم إجباري وتكوين مهني للأطفال ضمن مؤسسات خاصة عند الحاجة. وجاء الفصل الثالث من القانون مؤكداً أن «التربية والتكوين المهني وإعادة التدريب الوظيفي وإعادة التكيف». أما المادة 15 منه فقد ذكرت أن الأطفال المعوقين لا بد أن يخضعوا الى التمدرس الإجباري في مؤسسات التعليم والتكوين المهني التي تُهيأ لهم عند الحاجة. في ميدان العمل، نص التشريع أيضاً ولا سيما،

5 - بلغ العدد: في 4 ديسمبر 2010 حسب الديوان الوطني للإحصاء 1. 975. 084 معوق.

موجودة على مستوى المدن، لكنها تبرز بنسب متزايدة كلما ابتعدنا عن المدينة.

ويلاحظ أن هذه الفوارق المتعلقة بالدراسة ترتبط بضعف الإمكانيات المادية المتوفرة مثل النقل المدرسي والإطعام... الخ، وبالاعتبارات الثقافية أكثر مما هي مرتبطة بالحقوق والأطر القانونية. ما يدفع إلى الاستنتاج أن تقليص هذه الفوارق ممكن جداً بواسطة توافر الإمكانيات في المناطق المعنية. أمام تزايد الوعي بخطورة تعطيل نصف طاقات المجتمع وضغط التنظيمات المجتمعية المدافعة عن المرأة، وتراجع المعوقات الثقافية، فقد اتجهت السياسات العامة في العشرية الأخيرة إلى صياغة العديد من السياسات العمومية بهدف تطوير استقلالية المرأة نذكر منها:

- إنشاء أول هيئة رسمية وطنية خاصة بالمرأة ممثلة في الوزارة المنتدبة للأسرة وقضايا المرأة عام 2002. ثم إنشاء المجلس الوطني للأسرة والمرأة عام 2007، ويعمل كهيئة استشارية لدى الوزارة.
- التعديل الدستوري (المادة 81) المشجع لترقية مشاركة المرأة في الحياة السياسية عام 2008، والذي نتج منه القانون العضوي المتعلق بالمشاركة السياسية للمرأة. وينص على تحديد حصص واضحة للمرأة في المجالس المنتخبة تراوح ما بين 20 بالمئة إلى 50 بالمئة في المجالس المنتخبة للجانليات الجزائرية بالخارج.
- تأسيس اللجنة الوطنية لتوسيع المشاركة السياسية للمرأة عام 2009 والتي أسندت لها مهمة إعداد القانون العضوي المتعلق بتوسيع المشاركة السياسية للمرأة على مستوى المجالس المنتخبة
- الاستراتيجية الوطنية لترقية وإدماج المرأة (2008-2013) والمخطط التنفيذي لها (2010-2015).
- الاستراتيجية الوطنية لمحاربة العنف ضد

العمل للمعوقين أو دفع رسوم لصندوق خاص يستعمل لتمويل بعض الخدمات للمعوقين ودعم الجمعيات العاملة في هذا القطاع. وتشتت ادراج مسالك خاصة بالمعوقين عند بناء المؤسسات العامة.

ثانياً: الشروع في القيام بإحصاء شامل ودقيق لفئة المعوقين بالجزائر يهدف الى الحصول على الرقم الدقيق والقيام بدراسة شاملة ومعقدة نتيجة ما سيوفره التحقيق من معطيات كمية ونوعية تسمح بإعداد مخطط عمل لتعزيز التكفل بالمعوقين وتلبية حاجياتهم

- صياغة لائحة مشتركة بين أربع وزارات هي: وزارة التضامن، السكن والعمران، الشباب والرياضة، البيئة والمحيط لوضع استراتيجية مشتركة لتسهيل الحياة والممارسة اليومية على المعوقين وتهيئة وسطهم.
- تجمع الآراء على أهمية الخطوات التي قامت بها وزارة العدل منذ عدة سنوات لتسهيل تعامل هذه الفئة مع مؤسسات العدالة وأهمها:
- تجهيز 250 مؤسسة عدلية بالترتيبات الضرورية للمعوقين (تهيئة المسالك ، شبك خاص... الخ). والشروع في إصدار دليل المتقاضي ومجموعة من الوثائق على القرص وتوزيعها بواسطة الجمعيات. كما تم القيام بتكوين خاص ل 250 كاتب ضبط وتوزيعهم على شبابيك المعوقين⁶.

لكن هذه الخطوات تبقى في نظر كل الجمعيات العاملة في القطاع محدودة جداً بالنظر الى عدد المعوقين وضخامة حاجياتهم . ومراجعة عامة لانشغالات هذه الفئة يلاحظ أنها تجتمع حول

6 أنظر التحقيق الصحفي المفصل حول حالة المعوقين في الجزائر: فريد بلقاسم، جريدة لبيبرتي (بالفرنسية)

Fari Belkacem , Accessibilité aux edifices publiques, justice et emploi : ce qui va changer pour les handicapés Liberté du 5 decembre 2011

المواد: 31 و 55 و 59 من الدستور على ضمان ظروف معيشية لائقة للذين لا يستطيعون القيام بالعمل، والذين عجزوا عنه نهائياً. وهذا ما يكرس حق المعوق القادر على العمل على نيل وظيفة تمكنه من المشاركة في الحياة الاقتصادية. وجاء في المواد: 30-32 من قانون حماية المعوقين الإشارة الى إزالة كل أشكال الحواجز التي تحول دون مشاركة المعوق في الحياة الاقتصادية بصورة عادية. كما ضمنت التشريعات الرعاية الصحية للمعوق بدون اي تمييز حيث أفرد الدستور فصلا خاصا بعنوان: تدابير حماية الأشخاص المعوقين و لا سيما المواد 90-93 التي أوضحت بالتفصيل التدابير الملائمة للوقاية من العجز وإعادة تدريب المصابين والمعوقين واعدة تكييفهم وإدماجهم في الحياة الاجتماعية. كما حددت أشكال وطرق تقديم الخدمات التعليمية من خلال المراكز الصحية المتخصصة. ضمن هذا الإطار القانوني عملت السلطات على التكفل بهذه الفئة من خلال عدة خطوات وسياسات يمكن تلخيصها في:

- التوقيع على اتفاقية الأمم المتحدة لحقوق الأشخاص ذوي الإعاقة عام 2009.
- إنشاء سلسلة وطنية من المراكز المتخصصة أهمها ما يتعلق بالمرحلة الأولى أي من الولادة الى 5 سنوات و التي بلغت 176 مركزا تابعا تابعا لوزارة التضامن الوطني و أكثر من 119 مسيرة من طرف الجمعيات المعتمدة. لكن هذا العدد يتراجع كثيرا كما ونوعا بالنسبة لبقية الفئات العمرية ليصل الى 5 مراكز فقط للتكوين المهني المتخصص لفئة المعوقين.

• تخصيص منحة مالية شهرية للمعوق منذ عام 2007

- الاعلان في ديسمبر 2011 عن قيام وزارة التضامن الوطني والأسرة بخطوات هامة لصالح المعوقين أهمها:

أولاً: اعداد مشاريع قوانين لصالح المعوقين تفرض على أرباب العمل تخصيص 1 بالمئة من مناصب

مطالب مشتركة نذكر منها:

وتضيف السيدة عتيقة قائلة «صحيح أن لدينا مراكز متخصصة في رعاية هذه الفئة، ولكن ينبغي رفع مستوى هذه المراكز بما يستجيب لشروط الاتفاقية الدولية، وهي معركة صعبة يتعين القيام بها لتحقيق وتعزيز حقوق المعوقين في الجزائر». والفدرالية ملتزمة بالدفاع عن حقوق المعوقين ودعمها في إطار الاتفاقية الدولية التي صادقت عليها الجزائر في 12 ماي 2009، بما في ذلك احترام الكرامة المتأصلة للمعوق واستقلالته وإدماجه الكامل في المجتمع من خلال توفير الترتيبات القانونية والمادية لتمتع المعوق بحقوقه دون تمييز.

ولتعزيز هذه الدعوة، انطلقت الفدرالية الجزائرية للأشخاص ذوي الإعاقة بالتنسيق مع المنظمة الدولية للمعوقين وتمويل من ممثلية الاتحاد الأوروبي بالجزائر في مشروع انشاء منصة للمنظمات المعنية غير الحكومية في الجزائر. ما سيساعد هذه الجمعيات على الاستفادة من الخبرات والرفع من قدراتها التعبوية بصفة عامة.

- ضرورة رفع المنحة المالية خصوصاً لبعض الفئات منهم.
- تجهيز وتهيئة المرافق العمومية (المدارس، الأسواق، المستشفيات، الجامعات... الخ) بما يساعد على تسهيل التنقل وممارسة الحياة اليومية. والواقع أن هذا العائق يتسبب حسب العديد من الجمعيات في انسحاب المعوقين من التعليم. ويؤكد السيد سمير ميسيس رئيس جمعية وفاء لذوي الاحتياجات الخاصة أن هذا العائق يفسر نسبة الأمية العالية في أوساط المعوقين كما يحمل مدراء المؤسسات التربوية المسؤولية عن توجيه المعوق مباشرة الى المراكز الخاصة والتي تكون في الغالب بعيدة⁷.
- يستفيد المعوق من بطاقة العلاج المجاني والنقل المجاني لكنها غير صالحة في القطاع الخاص. وبالنظر الى محدودية خدمات القطاع العام أصبحت هذه البطاقات من دون فائدة.
- على المستوى الحقوقي العام، تعمل التنظيمات الجمعوية على تغيير النظرة العامة تجاه المعوق وللمؤسسات المرتبطة به. وفي هذا الإطار، تؤكد السيدة عتيقة المعمرى رئيسة الفدرالية الجزائرية للمعوقين⁸ «أنه وعلى الرغم من القانون الذي أقره البرلمان عام 2002 فإن الأشخاص ذوي الإعاقة يعيشون ظروفاً سيئة، مبرزة أن القانون يميل أكثر الى رؤية هذه الجمعيات على أنها جمعيات خيرية وليست جمعيات مدافعة عن الحقوق، منوهة بضرورة الامتثال لاتفاقية الأمم المتحدة لحقوق الأشخاص ذوي الإعاقة.

7 - تحقيق صونيا تيتوش: جمعيات تطالب بقوانين خاصة لحماية المعوقين بالجزائر، صحيفة الفجر (يومية مستقة) 2012.03.18

8 - رئيسة الفدرالية الجزائرية للمعوقين تؤكد: على الدولة والمجتمع المدني تنفيذ اتفاقية حقوق ذوي الاحتياجات الخاصة.

توصيات:

- تؤكد الأطراف المعنية كافة، قبل كل شيء، على مبدئين أساسيين هما: ضرورة حماية مبدأ مجانية التعليم وطابعه العمومي كمرفق عام يضمن تكافؤ الفرص أمام الجميع من دون تمييز.
- تأتي الفوارق الجهوية بين مختلف المناطق الداخلية وبينها وبين المدينة في مقدمة الانتقادات التي تشدد عليها المنظمات المجتمعية والتقارير المستقلة. وتنعكس هذه الظروف بالدرجة الأولى على حظوظ البنات في مواصلة الدراسة. كما أنها تبرز في النسب الجهوية للتمدرس ونسب النجاح. . . الخ من منطقة إلى أخرى، ما يتطلب ضرورة اتخاذ الإجراءات اللازمة وتوفير المزيد من الموارد المالية للحد من الفوارق الواضحة. وهو الهدف الذي يمكن تحقيقه بإنشاء المزيد من المؤسسات التربوية في المناطق النائية والمعزولة وتوسيع شبكة النقل المدرسي والاستفادة مما توفره تكنولوجيات الاتصال من إمكانيات وتسهيلات في التواصل والاستفادة المشتركة بين هذه المؤسسات.
- ضرورة تطوير مبدأ المساواة بين الفئات المختلفة بما يضمن الوصول إلى التعليم لبعض الفئات المحددة في المجتمع مثل ضمان التعليم والتكوين لفئة المعوقين والنساء المالكات بالبيت والأشخاص المعرضين لخطر معنوي.
- تطالب النقابات العاملة بالقطاع بضرورة الانتباه العاجل لمسألة التأطير كماً ونوعاً، أولاً: بتوظيف العدد الكافي من الأساتذة الدائمين لتغطية العجز وتخفيض معدل التلاميذ في القسم الواحد والاستغناء في أقرب الآجال عن أسلوب التعويض والعقود القصيرة. وثانياً: بتوسيع وتعميق برامج إعادة التأهيل لمختلف أسلاك الأساتذة بهدف الرفع من المستوى ومواكبة التطور.
- اتجهت السياسات المتعلقة بالتعليم العالي إلى التوسع الأفقي في عدد الطلبة وهياكل الاستقبال، لكنها تعاني، باعتراف كل الأطراف، ضعفاً حاداً في النوعية والمردودية. في هذا الإطار، وبعد سياسة الكم التي تم تبريرها لعدة سنوات، أصبح من الملح جداً الشروع في إصلاح عميق للمنظومة الجامعية ينصب أساساً حول النقاط الآتية:
أولاً: إخضاع العديد من جوانب المنظومة للشروط العلمية بالدرجة الأولى بعد أن كانت خاضعة للاعتبارات السياسية. وتدرج في هذا السياق ضرورة التقليل من التسيير البيروقراطي الإداري للقضايا البيداغوجية والعلمية.
ثانياً: ضرورة رسم سياسة ناجعة لتحسين مستويات الأساتذة.
ثالثاً: العمل على دعم الاستقلالية الإدارية والأكاديمية للمؤسسات البحثية، وتحرير الطاقات المتوفرة من ضغط البيروقراطية الخانقة، وهو الأمر الذي سينعكس، لا محالة، في تحسين المردودية والأداء.
رابعاً: الانفتاح على النقابات والشركاء الاجتماعيين كافة، بهدف توسيع التشاور حول السياسات والقضايا المطروحة والتوجه نحو إرساء تقاليد التفاوض والحوار بدلاً مما هو سائد من صراع وإضراب واحتجاج.



الحق في العمل الجزائر

اعداد : د. عمار جفال

1- تطور الإطار القانوني نحو التراجع عن المكتسبات الاجتماعية

مر الإطار القانوني للشغل في الجزائر بمرحلتين رئيسيتين: المرحلة الاشتراكية ثم التطور إلى المرحلة الليبرالية. ومع الانتقال إلى المرحلة الثانية بدأ التراجع بوضوح عن الحق في العمل.

في نهاية الثمانينيات من القرن الماضي تميز الوضع في الجزائر بأزمة مالية خطيرة فتحت المجال نحو توجه اقتصادي وسياسي واجتماعي يتخلى عن التوجه الاشتراكي لصالح النموذج الليبرالي واقتصاد السوق. وتماشياً مع هذا التوجه شرعت السلطات في إعادة صياغة قوانين العمل وقوانين الحماية الاجتماعية التي شكلت إلى ذلك الحين مكسباً قوياً شمل غالبية الشرائح الاجتماعية.

ولغاية عام 1990 ظل القانون العام للعامل (صدر عام 1978) هو الإطار القانوني الأساس لعلاقات العمل في الجزائر، وعليه فإن الشروع في إصدار قوانين جديدة لتنظيم العمل منذ 1990 يشكل بداية التأسيس لما يمكن أن يسمى **سوق العمل في الجزائر**. وبالفعل اتجهت هذه القوانين إلى مسألة تحديد الراتب وإمكانية الفصل من العمل لأسباب اقتصادية والحق في الإضراب. وهكذا تم التراجع عن مبدأ راتب واحد للمنصب نفسه في جميع القطاعات وإخضاع ذلك لمنطق التفاوض بين الأطراف المعنية والاتفاقيات الجماعية على مستوى كل قطاع على حدة. وتم الإبقاء فقط على قانون الحد الأدنى للأجور.

في السياق نفسه، تم الاعتراف بحق الإضراب لجميع العمال والموظفين (بما في ذلك المؤسسات العمومية) بعد أن كان محصوراً في المؤسسات الخاصة فقط.

وتماشياً مع هذه التحولات، شرع في وضع ترتيبات قانونية جديدة مسايرة لعمليات إعادة الهيكلة الاقتصادية أو بالأحرى تصفية القطاع العام، يمكن تلخيص توجهاتها في ما يأتي:

- إضعاف الوقاية القانونية للعمل لصالح توفير مرونة كبيرة لشروط مدة العمل والفصل منه (عقود عمل محددة المدة، العمل الجزئي... الخ).
- تأسيس العمل بالاتفاقيات الجماعية على مستوى المؤسسات وفروعها مع انسحاب الدولة من التفاوض حول الأجر باستثناء ما يتعلق بالحد الأدنى للأجور.
- الاعتراف بحق الانتظام النقابي والحرية النقابية والحق في الإضراب.

والواقع أن البحث عن إطار قانوني جديد لعلاقات العمل بالجزائر قد تمحور منذ عام 1990 حول انشغال رئيسي يتمثل في: كيفية ضمان القدر الأكبر من مناصب الشغل وضرورة حمايتها، مع الأخذ بالاعتبار المتطلبات الجديدة التي تواجهها المؤسسات الاقتصادية والإنتاجية، وأهمها اعتماد منطق السوق بكل ما صاحبه من ضغوط متعددة منها الاقتصادية والمالية والمنافسة وإعادة تنظيم الإنتاج.. الخ. وتلك التحولات التي طرأت على الأطر القانونية للمؤسسات (تغيير القانون الأساسي، تغيير النشاط أحياناً، تحويل جزء أو كل المؤسسة، فتح رأس مال المؤسسة.. الخ).

في ظل هذه الأزمة، تمت عملية تسيير الشغل بالتوجه نحو إعادة النظر في قانون العمل بهدف الحفاظ على أكبر قدر من المكتسبات. وعليه لم تذهب التعديلات الجديدة من الناحية القانونية نحو إعادة النظر في الحق في العمل. وحافظ تشريع العمل، من حيث

2- بروز قانون جديد للشغل: وسوقنة اليد العاملة

في جو يتسم بالأزمة الحادة وتوجه محموم نحو اقتصاد السوق، لجأت السلطات الجزائرية في المرحلة الأولى من التعديلات المتعلقة بتشريعات العمل إلى توظيف القانون كأداة لإعادة تشكيل وصياغة سوق الشغل. في هذا السياق اتجه التشريع نحو خلق **وضعية قانونية «رمادية»** حيث عملت الإجراءات القانونية الجديدة على محاولة الحفاظ على الشغل لكن من دون عقد عمل، وبالتالي من دون حماية للحق في العمل. فقانون الشغل، يقول د. قرشي (معهد الدراسات العمالية) يهدف، في هذه الحالة، إلى إزاحة قانون العمل والحلول محله وخصوصاً ما يتعلق بالمناصب الخاضعة لعقود تسمى: عقود الإدماج. وهي صيغة جديدة للتشغيل تختلف عن عقد العمل المتعارف عليه، الهدف منها المساعدة على الإدماج المهني للشباب المنضمين لسوق العمل حديثاً، وخصوصاً منهم أصحاب التكوين العالي والتكوين المهني والتكوين التقني والتكوين الحرفي... الخ .

تميزت هذه الصيغة بكونها موجهة للقطاعين العام والخاص. كما أنها جاءت مثابة اجتهاد يقفز على قانون العمل الذي يتمحور حول عقد العمل ويطبق على مرحلتين: المرحلة الأولى تتمثل في عقد الإدماج بين الإدارة العمومية المكلفة بالشغل ورب العمل والعامل لتولي عمل معين من دون عقد عمل لمدة 12 شهراً تحمّلها الخزينة العمومية بالكامل. والمرحلة الثانية تهدف إلى تحويل العقد السابق إلى عقد عمل مع المؤسسة التي تستمر في الاستفادة من دعم الدولة لرواتب العقود المعنية.

أدت هذه الإجراءات إلى إدماج مهني لمئات الآلاف من الشباب² في سوق العمل. إلا أنه وبهذه الطريقة أصبح من الممكن أيضاً محاربة عقود العمل بعقود التشغيل. كما أنه من الصعب جداً تقدير حجم تحول عقود الإدماج إلى عقود عمل حقيقية. والواقع أن هذه الإجراءات المؤقتة والهشة، وتحت عنوان محاربة البطالة، دفعت باتجاه التأسيس لآزواجية

المبدأ، على نظام العمل الدائم (غير محدد المدة) كنموذج أو أساس، في حين كان العمل المؤقت (أي بعقود محددة المدة استثنائياً). لكن هذه الأطر القانونية بدأت تبتعد تدريجياً عن الواقع المعيش، لأن الممارسة سرعان ما اتجهت إلى انتشار واسع لعقود العمل محددة المدة خارج الأطر القانونية، وتراجع سريع لنظام المنصب الدائم حسب ما لاحظته المجلس الاقتصادي والاجتماعي. ويقدر د. قريشي نور الدين¹ عدد العمال المعنيين بهذا النوع الهش من الشغل بـ 1.2 مليوني عامل أي 30 بالمئة من حجم العمالة في الجزائر.

على المستوى الثاني لم تشهد قوانين الحماية الاجتماعية للعامل تغييرات جوهرية، إلا أنها أصبحت أيضاً موضوع تعديلات متتالية مهمة ومتأرجحة (مثل قانون العمل بين المحافظة على المكتسبات والخضوع للنظام الرأسمالي). وفي هذا السياق شهد نظام تمويل خدمات الضمان الاجتماعي تخفيضات معينة بهدف تشجيع خلق مناصب الشغل في بعض القطاعات أو بعض المناطق من الوطن. وتم اللجوء إلى الخزينة للتكفل بتغطية العجز ولاسيما نتيجة عمليات التوظيف الجديدة من باب التشجيع على إنشاء مناصب الشغل بواسطة تخفيف أعباء المؤسسة وتشجيع التكوين وإعادة التكوين على حساب الخزينة العامة. لكن يبقى التأكد من مدى فعالية أو مردودية هذه الإجراءات صعب جداً.

في السياق نفسه، وبهدف تسهيل عملية تقليص عدد العمال وضمان تسيير مرن للمؤسسات، تم إدخال نظام انتقائي للتأمين على البطالة. في هذا الإطار، يستفيد العامل صاحب المنصب الدائم في حالة تسريحه لأسباب اقتصادية من تأمين على البطالة يراوح بين 12 شهراً إلى 36. ويحتفظ بكل الحقوق المتعلقة بالضمان الاجتماعي للعامل. وهكذا تم تكييف قوانين الضمان الاجتماعي كي تساهم في تحمل تبعات فقدان مناصب الشغل.

2 300 ألف عامي 2008-2009 فقط.

1 د. قرشي نصرالدين: باحث بمركز الدراسات النقابية بالجزائر.

واضحة وتمييز قانوني بين الأجراء. فهناك عمالة محمية بالقانون، وعماله مسحوقة، تتولى مناصب شغل مدعومة من الخزينة لكن بحماية اجتماعية محدودة جداً ومن دون عقود عمل.

استهدفت الإجراءات سالفه الذكر شريحة الشباب القادم حديثاً إلى سوق العمل وشكلت جزءاً من مجموعة آليات تمت صياغتها على امتداد السنوات الماضية لمواجهة مسألة البطالة نلخصها في النقاط الآتية:

3- المؤسسات المؤطرة للعمل في الجزائر:

اجتهدت السلطات العمومية في التأسيس لأطر عديدة للمساعدة على مواجهة مشكلة البطالة والوصول إلى مختلف الشرائح الاجتماعية والعمرية وأهمها:

- الشبكة الاجتماعية والتشغيل التضامني وتتمثل في برامج تشغيل شبه مؤقت للشباب في ورشات منفعة عامة تنظم من طرف الجماعات المحلية والمديريات المكلفة بقطاعات الري والفلاحة والبناء والأشغال العمومية.. الخ. وتمول الدولة هذه البرامج بواسطة صندوق خاص لإعانة الشباب. لكن هذه البرامج ظلت محصورة في توفير مناصب شغل مؤقتة وذات تسيير مركزي بيروقراطي ممل، ما دفع السلطات إلى إنشاء إطار جديد.

- جهاز الإدماج المهني للشباب: جاء بهدف تصحيح نقائص النظام السابق حول قضايا التكفل بتشغيل الشباب. وتمحورت مهمته حول تشجيع الشباب على إقامة نشاطات لحسابهم الخاص ضمن المحاور الآتية:

أولاً: وظائف مؤجرة بمبادرة من السلطات المحلية تضمن منصب عمل في حدود 18 شهراً - الإعانة على إقامة نشاط خاص فردي أو جماعي تعاوني. تكوين مستثمري التعاونيات أو الشراكات لمدة 6 أشهر داخل مؤسسات متخصصة بهدف استغلال إمكانيات التشغيل المتوفرة وتنظيم الشراكات المنجزة وترقية روح المبادرة الفردية والتشاركية للشباب.

ساهم البرنامج في استحداث مئات الآلاف من مناصب الشغل في الإدارة والقطاعات الاجتماعية بالدرجة الأولى (45 بالمئة) ثم البناء والأشغال العامة (17. 7 بالمئة) وبنسبة ضئيلة جداً في الصناعة (2 بالمئة)³. وارتكزت غالبية المستفيدات من النساء في الإدارة (96 بالمئة).

ثانياً: الإدماج بالتكوين وهو برنامج شمل عمليات التكوين المتخصصة للتدريب على التسيير أو التخصص التقني.

ثالثاً: برنامج الإدماج بإقامة النشاطات، ويهدف إلى التشجيع على انجاز مشاريع صغيرة في قطاعات مختلفة. وقد بينت الحصيلة الأولية له أنها توزعت على قطاع الصناعات الحرفية والتجارة والخدمات بنسبة 71 بالمئة والفلاحة 9.17 بالمئة والبناء والأشغال العمومية 10.11 بالمئة.

والواقع أن من مميزات هذا البرنامج توفير نسبة معتبرة من مناصب الشغل الدائمة (18. 6 بالمئة) لكن العنصر النسوي بقي ضئيلاً، ولم يتجاوز نسبة 1. 9 بالمئة، كما بقيت نسبة إدماج الشباب المعوق ضعيفة، ولا تتجاوز 1. 2 بالمئة.

- الأجهزة الخاصة بالتعويض مقابل نشاطات ذات منفعة عامة: اتجه هذا الفرع من الشبكة الاجتماعية إلى من بلغوا السن القانونية للعمل وكذلك العاطلين عن العمل. ويهدف إلى التشغيل في نشاطات ذات منفعة عامة ضمن شروط التشغيل العادي نفسها في ما يتعلق بالمدة القانونية والاستفادة من الحماية الاجتماعية. لكن هذا النوع من الشغل لا يشكل علاقة عمل، بل هو حل مؤقت وشكل من أشكال التضامن. وعلى المستوى القانوني لا يؤسس لعلاقة عمل مأجور حتى وإن كانت مؤقتة.

ضم البرنامج الفئات العمرية والمستويات التعليمية كافة بمشاركة نسوية بلغت 58 بالمئة، وسمح في ظل ظروف اقتصادية واجتماعية صعبة بالتخفيف ولو بصفة مؤقتة من آثار البطالة والفقر وتوفير مداخيل لنسبة كبيرة من الفئات المحرومة والعاطلين مند

العمل على محو مفهوم المساعدة الشاملة للبطالة، والسعي لإعادة إدراج فئات السكان الضعيفة والمهمشة اجتماعياً في دائرة العمل والإنتاج. لكن التطبيق الميداني أظهر جملة من النقائص نذكر منها:

- ضعف القدرات والاستعدادات التساهمية للسكان بسبب انتشار الذهنيات المرتبطة بثقافة الريع وغياب الحركة الجماعية المؤهلة للشرح والتوعية بالفرص الجديدة المتاحة على المستوى المحلي.
- نظراً لحدائثة التجربة، واجه المستفيدون صعوبات جمة في التحكم في الجوانب التقنية والتسيير. وما زاد الوضع صعوبة ضعف وغياب التأطير النقابي الكفيل بمعالجة المشاكل الاقتصادية والاجتماعية للفئات الفقيرة.

- **القروض المصغرة:** شرع في العمل بصيغة القروض المصغرة عام 1999 كأداة لمكافحة البطالة والفقير. وهي صيغة موجهة لكل الفئات العمرية. ويهدف القرض المصغر إلى ترقية التشغيل الذاتي لفئات الأشخاص غير المؤهلين للمؤسسات المصغرة (أي الصيغة سألقة الذكر: الوكالة الوطنية لدعم تشغيل الشباب). والواقع أن لهذه الصيغة عدة أهداف أهمها: هدف سياسي ويتمثل في البحث عن الاستقرار والتماسك الاجتماعي وتشجيع عودة سكان الريف إلى قراهم ومناطقهم التي هجروها بسبب الظروف الأمنية وهدف اقتصادي من خلال إنشاء نشاطات وثروات ومن ثم عائدات وهدف اجتماعي يتلخص في تحسين ظروف المعيشة لفئات معينة من المجتمع فقيرة وعاطلة عن العمل. ويخضع المستفيد في هذه الصيغة من القروض الميسرة جداً إلى وجوب المساهمة بنسبة 10 بالمائة في تكلفة المشروع وواحد بالمائة من تكاليف التأمين.

بالنظر إلى الشريحة العمرية الواسعة التي يمكن أن تشملها هذه الصيغة عملت السلطات على توسيع الاستفادة منها بإصدار مرسوم رئاسي سمح بمضاعفة حجم القرض والتقليص من المساهمة المالية الفردية (ما بين 5 إلى 10 بالمائة من تكلفة المشروع) وتوسيع الشريحة العمرية المعنية (30-50 عام بعد أن كانت 35 - 50). ويهدف التعديل إلى توسيع الاستفادة

أكثر من عام (60 بالمائة) وخصوصاً في قطاع الأشغال العمومية الذي عانى من تسريح واسع للعمالة. ومن جهة أخرى ساهم البرنامج في توفير احتياجات الجماعات المحلية من المستخدمين في مجال الخدمات العمومية بأجور بسيطة. كما تجدر الإشارة إلى عدة مميزات منها توسيع مفهوم تقبل العمل إلى العديد من الحائزين شهادات التعليم العالي (20 بالمائة)، توفير مناصب شغل بتكلفة زهيدة وكثافة عالية لليد العاملة، وإشراك مكاتب الدراسات الجديدة بمنحها صلاحيات مراقبة الورشات.

- **عقود ما قبل التشغيل:** ضمن هذا النظام يقوم الصندوق الوطني لدعم تشغيل الشباب وعلى حساب الخزينة العمومية بتمويل عقود عمل ما قبل التشغيل للشباب الحائزين شهادة في التعليم العالي والتقني السامي والباحثين عن عمل لأول مرة. كما تتحمل الخزينة جزءاً معتبراً من الأعباء الاجتماعية لمنصب الشغل مثل الضمان الاجتماعي والضريبة على الدخل... الخ. وقد أظهر البرنامج بعد فترة من تطبيقه سلبيات عديدة نذكر منها: نسبة الحصول على عقد دائم لم تتجاوز 10 بالمائة في حين يعود الباقي أي 90 بالمائة إلى التسجيل في وكالات التشغيل. وبالتالي فإن العقد كان بمثابة تأجيل للبطالة. وبسبب شرط الخدمة العسكرية تقلص عدد المستفيدين من الذكور لصالح تفوق العنصر النسوي، وتمركزت الوظائف المتوفرة في الإدارة بالدرجة الأولى.

- **التنمية الجماعية:** شرع في العمل بهذا البرنامج عام 1998 لإنشاء مناصب شغل بمناطق معينة سميت بالمناطق غير المجهزة، من خلال ترقية مشاريع صغيرة للمنشآت القاعدية بتعاون المستفيدين في إطار سمي بالجماعة تحت إشراف البلدية. ويتم الدعم عن طريق تقديم الاستشارة والتكوين والانجاز، على أن يساهم الطرف المستفيد بنسبة 20-25 بالمائة من تكلفة المشروع. وقد نتج عن البرنامج إنجاز المئات من المشاريع الصغيرة وتوفير عدد معتبر من فرص العمل منها 25 بالمائة أصبحت دائمة⁴.

تم التوجه إلى هذا البرنامج بهدف كبير يتمثل في

وتهيئة المستفيدين للانتقال لاحقاً إلى صنف المؤسسات الصغيرة والمتوسطة (PME).

تندرج هذه التسهيلات في إطار الاهتمام الكبير للسلطات بمسألة البطالة والعمل على الحد منها ولاسيما في أوساط الشباب. وعليه، يهدف مخطط التنمية الحالي إلى توفير 3 ملايين منصب شغل بحدود 2014 منها 5.1 ملايين ضمن البرامج العمومية لدعم الشغل خصوصاً وأن 73 بالمائة من طالبي الشغل لا تتجاوز أعمارهم 30 منهم 30 بالمائة نساء⁵.

واللافت للنظر هو نجاح هذه الصيغة في استقطاب العنصر النسوي بكثافة. حيث تميزت بإقبال كبير للنساء على طلب القروض المصغرة لإنشاء شركات خصوصاً. وتزايدت نسبة هذه الطلبات بسرعة من عام إلى آخر. فبعدما كانت 19 بالمائة عام 1999 ارتفعت إلى 59.25 عام 2001، ثم 90.33 عام 2002، لتصل إلى 70 بالمائة من المجموع عام 2010.

عند التقييم، أظهرت التجربة ميدانياً إقبالاً كبيراً لدى الشباب لاستحداث مناصب شغل ذاتياً، لكنها في الواقع، لم تحرز توسعاً كبيراً بسبب ضعف مساهمة القطاع المصرفي وتأخره وتعقيده وغياب هيئة مختصة في ترقية القروض الصغيرة.

- **الوكالة الوطنية لدعم تشغيل الشباب:** تم إنشاء الوكالة الوطنية لدعم تشغيل الشباب منذ 1997 كإطار قانوني ومؤسسي موجه أساساً للفئة العمرية 19-35 يهدف إلى تطوير نوعين من النشاط: المساعدة على إنشاء مؤسسات صغيرة بمساهمة محدودة جداً من المستفيد ونشر التكوين والتدريب لدعم إنشاء النشاطات. وكانت أهداف الوكالة محددة في دعم ومرافقة المقاولين الجدد طيلة انجاز المشروع، وكذلك مرافقة المقاول الجديد أمام المؤسسات المعنية بتحقيق الاستثمار وتأمين متابعة الاستثمارات.

- **أجهزة صيانة وترقية الاستثمارات:** تماشياً مع التحولات التي عرفتتها الحياة الاقتصادية وخصوصاً ما يتعلق منها بمصير المؤسسات العمومية، لجأت السلطات إلى إنشاء آليات للتخفيف من آثار العجز الهيكلي وتفكيك المؤسسات. وقد تجسدت الآلية

الأولى في إنشاء صندوق التطهير المالي للمؤسسات العمومية حيث وضعت الخزينة إمكانيات كبيرة لتمويلها في حالات العجز، شريطة أن تعمل على تطوير نشاطاتها، وأن تحافظ على أكبر قدر ممكن من مراكز الشغل الموجودة. أما الآلية الثانية فتتمثل في ترقية الاستثمارات حيث دفعت سياسة التحرير الاقتصادي المعلنة مند مطلع التسعينيات السلطات العمومية إلى إصدار نصوص قانونية وتنظيمية تترك للمؤسسة مجالاً واسعاً للمبادرة والإبداع في صياغة السياسات الكفيلة بمكافحة البطالة بفضل دعم الاستثمار وإنشاء المؤسسات الجديدة وذلك بتحسين المحيط الإداري والقانوني للمؤسسة.

تقييم:

وكتقييم للآليات سابقة الذكر لمحاربة البطالة تبرز بوضوح عدة نقاط إيجابية وأخرى سلبية.

ساهمت الإجراءات سالفه الذكر في خلق ديناميكية تشغيل في ظل ظروف اقتصادية صعبة، بتوفير مناصب شغل لشرائح مختلفة، وبالتالي التخفيف من التوتر الاجتماعي ولاسيما من خلال التركيز في تطبيق هذه الآليات على فئات الشباب بهدف الإدماج في الحياة المهنية. وقد لعبت الدولة الدور الرئيسي في صياغة وتنظيم وتأيير وتمويل العملية. لكن في المقابل أظهرت برامج التشغيل سلبية عديدة يمكن تلخيصها في ما يأتي:

يرى المجلس الاقتصادي والاجتماعي أن التنمية الاقتصادية والازدهار الاجتماعي وجهان متلازمان لعملية واحدة، يحتل فيها العمل المكانة المحورية. ومن هذا المنطلق ينبه بقوة إلى أنه وعلى الرغم من التحسن الملحوظ على مستوى مؤشرات الاقتصاد الكلي، فإن التدهور في حالة الشغل في البلاد مستمر، والنظام الإنتاجي غير قادر على استيعاب الطلب المتزايد، وبالتالي تزايد مظاهر الفقر والتهمة والحالات المعيشية الهشة⁶. مضيفاً أن الجزائريين الذين يجدون أنفسهم عزلاً ومن دون صوت في مواجهة «قوى السوق» في تزايد مستمر. ويشعرون بالهيرة وعدم الأمان حول مكانتهم في المجتمع

6 تقرير المجلس الاقتصادي والاجتماعي حول تقييم الإجراءات المتعلقة بالشغل.

5 مزيد من التفاصيل أنظر: www.city-dz.com

محصوراً في نسبة محدودة من العمالة.

والواقع أنه إذا كان منطق المنافسة والتنظيم الجديد للعمل عموماً يدفع إلى إحياء العمل المستقل القائم على الاستقلالية والمبادرة والمناولة والعمل المؤقت أو الجزئي بهدف تخفيض تكاليف اليد العاملة، فإن هذه الأشكال من العمل تتطلب بالضرورة قواعد قانونية جديدة تضمن التوفيق بين المرونة والحماية الاجتماعية.

بغض النظر عن المشاكل المترتبة عن تحديد المصطلحات والمفاهيم المتعلقة بالعمل، فقد طرح هذا التطور صعوبات عدة في قياس الظاهرة وتحديد أحجامها. وهي صعوبات ممتدة على المستوى العالمي. فالإحصائيات المتعلقة بالعمل هي موضع جدل واسع. وما يزيد من تعقيد هذه الوضعية في الجزائر، ذلك الميل القوي نحو التشكيك في المعلومة الرسمية مهما كانت الجهة الصادرة عنها. هذا بالإضافة إلى الاعتراف السائد بعدم وجود توافق واسع على طبيعة السياسات المنشئة للشغل. فهي تنحصر بالنسبة للبعض في النمو، وبالنسبة للبعض الآخر في مدى مرونة سوق العمل، في حين يؤكد العديد من المختصين أن الجواب يكمن في التكوين والقدرات الإنسانية على التوصل لتقسيم العمل المتوفر. وهكذا يبدو جلياً حجم الصعوبة في تحليل القضايا المتعلقة بهذا الموضوع.

وعليه تؤكد النقابات والفعاليات المجتمعية على وجوب وضع مسألة توفير الشغل كقاعدة انطلاق أساسية لبرامج التنمية ومحاربة الفقر، وليس كنتاج لعملية النمو التي تتحكم بها قوى السوق، ما يتطلب توجيهاً قوياً وفعالاً للنفقات العمومية، بهدف تصحيح الاختلالات بين الهياكل الكمية والنوعية لسوق العمل، والتكفل بمسألة الانسجام بين سياسات التكوين والتكنولوجيات الجديدة، والبحث عن التوازن بين إنتاجية العمل ومردودية رأس المال من جهة وأشكال التنظيم والاستجابة للمطالب الاجتماعية من جهة أخرى. ذلك لأن التقييم الدائم لمختلف السياسات العمومية المتبعة في ميدان الشغل من خلال الحوار مع مختلف

وسوق العمل. كما أنهم يشعرون بالعجز التام أمام انعكاسات تحول اقتصادي واجتماعي ليس لهم أي قدرة على مراقبته. وعليه، فإن أخطار التوترات الاجتماعية الناجمة عن البطالة أصبحت قوية جداً.

في هذا السياق، تجدر الإشارة إلى التراجع السريع للنموذج التاريخي لمنصب الشغل المهيكل والمستقر، بفعل عمليات الاندماج بما يتماشى وآليات العمولة وإعادة الهيكلة الاقتصادية الداعمة لعلاقات العمل المسماة «مرنة» أي بعقود محدودة ومكيفة ضمن صيغ خارجة عن قوانين العمل والحماية الاجتماعية. فقد أصبحت الحدود بين أصناف العمال غير واضحة. وعلى حساب منصب العمل المقتن بعقد واضح ودائم، برز تنوع خطير لأصناف من العمل المحدود والهش: منصب جزئي، منصب محدد المدة، عمال مستقلون، إجراء دائمون، إجراء موسميون في القطاع الاقتصادي الموازي، مناصب عمل في الاقتصاد الموازي (أين تختفي كل أشكال الحماية القانونية للعامل؟)، مناصب الشغل المدعومة مؤقتاً (المبادرة المحلية، المشاركة في نشاطات الصالح العام، عقود ما قبل التشغيل... الخ).

والملاحظ أن الجزائر قامت بما سمي إصلاح قوانين العمل بعد مدة طويلة من سريان القانون العام للعامل الذي كان ينظر إليه على أنه جامد جداً. وهكذا سمحت «الإصلاحات» بإدخال عقود عمل مرنة أعطت لأرباب العمل مجالاً واسعاً للتخلص من العامل وسهلت كثيراً من إجراءات الفصل من العمل والتعويض... الخ.

وللتخفيف من آثار هذا التوجه على سوق العمل، تم إنشاء التأمين على البطالة لصالح العمال المسرحين لأسباب اقتصادية. ويستمر هذا التأمين من عام إلى 3 حسب أقدمية العامل. لكن شروط الاستفادة الصعبة جعلت نسبة المستفيدين منها لا تتجاوز 20 بالمائة من العمال المفصولين من مناصب عملهم⁷.
7 انظر الدراسة المفصلة حول قضايا العمل في المنطقة المغاربية (تونس والجزائر والمغرب): تعويض البطالة المرتفعة بمناصب هشة

Substituer des empois précaires à un chômage - élevé, Carnegie papers, Carnegie Middle East Cen-

ter n° 23, Nov 2010

تجدر الإشارة إلى
التراجع السريع
للمنموذج التاريخي
لمنصب الشغل
المهيكل والمستقر،
بفعل عمليات
الاندماج بما يتماشى
وآليات العمولة
وإعادة الهيكلة
الاقتصادية الداعمة
لعلاقات العمل
المسماة «مرنة»

ويلخص الجدول أدناه أهم الترتيبات القانونية المؤطرة حالياً لسوق العمل في الجزائر:

القانون	الموضوع
القانون رقم 11-90 الصادر في 1990/04/21	المتعلق بعلاقات العمل (الفصل الاقتصادي من العمل) التفاوض الجماعي، اللجوء إلى الإضراب، العقد محدد المدة.
القانون رقم: 14-90 الصادر في 1990/6/2	ترتيبات ممارسة الحق النقابي
القانون رقم: 02-90 الصادر في 1990/02/6	تسوية النزاعات الجماعية في العمل وممارسة الحق في الإضراب.
المرسوم رقم: 09-94 الصادر في 1994/05/26	الحفاظ على العمل وحماية الأجراء من فقدان غير متعمد لمناصب العمل
المرسوم 94-10 الصادر في 1994/05/26	المؤسس للتقاعد المسبق
المرسوم 94-11 الصادر في 1994/05/26	المؤسس للتأمين ضد البطالة (assurance chomage)
المرسوم 97-473 الصادر في 1997/12/08	المؤسس للعمل بوقت جزئي (le travail à temps partiel)

الشركاء الاجتماعيين من نقابات وهيئات مجتمعية، هو الكفيل بتصحيح وتعديل وإثراء هذه السياسات نحو الاستجابة والتكيف مع المستجدات.

وتصر التنظيمات المجتمعية على ضرورة أن لا تتمحور عمليات التقييم على الفوارق والنتائج فقط، ولكن على القدرات الإدارية المعنية بمرافقة تنفيذ البرامج والتوجهات.

لقد أنشأت الدولة عدة هيئات، كما أشرنا سابقاً، بهدف تطوير العمل وتوفيره. لكن التقديرات تشير إلى فشل كبير سواء في خلق مناصب جديدة أو في الحفاظ على نسب التشغيل، ولا سيما ما يتعلق منها بمناصب العمل الدائم. ولتجاوز هذه الوضعية، يرى العديد من الفعاليات النقابية والمجتمعية ضرورة وضع مجموع البرامج سالف الذكر ضمن رؤية منسجمة وشاملة، تستند إلى إرادة سياسية تضع مسألة تطوير الشغل والحماية الاجتماعية للعامل ضمن المحاور الاستراتيجية للتنمية والتطور.

في هذا السياق، تبين أنه من الملح إشراك التنظيمات المجتمعية في صياغة وتطوير سياسات العمل والتشغيل، من خلال توسيع دائرة المشاركة والحوار بين الإدارات المعنية والتنظيمات المجتمعية المختلفة، لما تتوفر عليه هذه الأخيرة من معرفة ميدانية وقدرة على الاقتراح المباشر للحلول.

وجوب وضع مسألة توفير الشغل كقاعدة انطلاق أساسية لبرامج التنمية ومحاربة الفقر، وليس كنتاج لعملية النمو التي تتحكم بها قوى السوق

4- البطالة في الجزائر:

عاشت المؤسسات الاقتصادية الجزائرية على امتداد عدة عقود في حماية تامة من المنافسة الداخلية والخارجية. وكانت تتمتع بالاحتكار الكامل للسوق الداخلية. وارتبط بقاء المؤسسات أو تطورها بالحماية التي يوفرها الاقتصاد المخطط. وعليه، فإن توفير مناصب الشغل كان إدارياً، حيث تتأقلم المؤسسة مع فائض العمالة حسب ما يسميه كورني (Kornai) "البطالة في مكان العمل".

وهكذا تم تخفيض نسبة البطالة طبقاً للتصريحات الرسمية آنذاك إلى حدود 7.8 بالمائة في مطلع الثمانينيات من القرن الماضي، لكن تدرج أسعار

وخصوصاً في ظل استمرار ضعف نمو القطاعات الاقتصادية خارج المحروقات. كما أن الدولة لا تزال هي المصدر الرئيسي لخلق مناصب الشغل. مما يتطلب في المستقبل تطويراً قوياً لدور القطاع الخاص والاستثمار وزيادة إنتاجية العمل¹¹.

خصائص البطالة في الجزائر:

أ - الشباب هم الأكثر تضرراً:

تعد فئة الشباب، وعلى غرار أغلب بلدان شمال إفريقيا والشرق الأوسط هي الأكثر تأثراً بالبطالة في الجزائر، على الرغم من المجهود العمومي الكبير لدعم تشغيلها. وتؤكد أغلب الإحصائيات والجهات المعنية من نقابات وجمعيات مدنية الارتفاع الحاد للبطالة الشبابية التي لا تقل عن ربع السكان في سن العمل. ففي عام 2001 كان 73 بالمائة من البطالين تقل أعمارهم عن 30 عاماً و30 بالمائة منهم ما بين 15-20 عاماً. وتشكل هذه النسبة التي تتجاوز بـ 5.2 مرات المعدل الوطني، سبباً كبيراً لتدفق المهاجرين وضغطاً هائلاً على السلطات العمومية، بما تمثله من مصدر توتر اجتماعي مزمن، يبرز في شكل أعمال شغب محلية دورية تؤدي في الغالب إلى خسائر جمة في الممتلكات والمؤسسات العمومية والخاصة.

ب - حملة الشهادات العليا:

يبرز هيكل البطالة ميلاً قوياً نحو ارتفاع عدد البطالين من حملة الشهادات العليا، ما يؤكد على عدم تجانس وفعالية برامج التعليم والتكوين السائدة مع حاجيات سوق العمل. وفي عام 2008 تجاوز عدد البطالين من حملة الشهادات ولأول مرة عدد البطالين من دون تكوين أو بتكوين محدود.

ج - النساء:

بعد الاستقلال كانت نسبة المرأة العاملة في الجزائر ضئيلة جداً وتركزت في الأرياف، لكن هذه الوضعية تغيرت جذرياً سواء من حيث النسبة أو من حيث

11 - تقرير المنظمة الأوربية للتنمية والتعاون (OCDE).

النفط عام 1986 أدى إلى انهيار التمويل العمومي للتنمية، وسرعان ما انعكس ذلك في شكل تصاعد سنوي سريع للبطالة. حيث استقرت لمدة 15 عاماً في حدود 20 بالمائة ثم قفزت إلى حدود 30 بالمائة عام 1999⁸ أي ما يعادل ثلث السكان في سن العمل.

بدأت النسبة السابقة للبطالة في التحسن التدريجي مند عام 2000، بواسطة البرامج المختلفة سألقة الذكر. وتشير مختلف الجهات والتقارير الخارجية والداخلية إلى 11 بالمائة عام 2008 و10.2 بالمائة عام 2009 و10 بالمائة عام 2010⁹. ويمكن أن تنخفض إلى 9.2 بالمائة عام 2011 حسب التقارير الصادرة عن المؤسسات المالية الدولية نهاية 2010، والتي تضمنت تنويعاً خاصاً بالوضعية الاقتصادية الجزائرية، مشيرة إلى تحكم جيد للحكومة في مستوى التضخم (9.3 بالمائة) مقارنة بمعدل دول شمال إفريقيا والشرق الأوسط الذي يبلغ 9.9 بالمائة. بالإضافة إلى زيادة معتبرة في احتياطي المدخرات والمداخيل من شأنها السماح بتمويل برنامج استثماري عمومي ضخم مع إمكانية تخفيض الدين العام الخارجي إلى مستويات منخفضة جداً¹⁰.

للحفاظ على هذا التوجه الإيجابي لمستويات البطالة تؤكد مختلف التحاليل والمنظمات على ضرورة التمتع بنسبة نمو اقتصادي تتراوح بين 4 و5 بالمائة. الأمر الذي يبدو صعب التحقيق. لأن السياسات الحالية غير قادرة على الجمع بين تنمية مناصب الشغل وتنمية إنتاجية العمل،

8 أنظر:

Samir Aita, Le marche du travail dans les pays méditerranéen : enjeux et perspectives, Forum syndical Euromed, Madrid 2008 , P 100. Pour Plus d'informations voir aussi Rafik Bouklia Hassen ; , Migration pour le travail décent , la croissance économique et le développement : le cas de l Algérie, Programme des migrations internationales Cahiers des migrations internationales n° 104 , Bureau internationale du . travail, Genève

9 نقلا عن تقارير الصحف المتعلقة بالأرقام الصادرة عن الديوان الوطني للإحصاء بتاريخ 11.02.2011.

10 - www.horizons.com

تعد فئة الشباب،
وعلى غرار أغلب
بلدان شمال إفريقيا
والشرق الأوسط هي
الأكثر تأثراً بالبطالة في
الجزائر

حاسم في تزايد وتحسن حصة المرأة في ميادين العمل.

والملاحظ أن هذا التحول مس أيضاً وبشكل جذري ميادين نشاط المرأة، وعكس ما كان سائداً بعد الاستقلال، حيث تضاعفت نسبة نشاط المرأة (81 بالمئة) في الوسط الحضري مقابل 26 بالمئة في الأرياف. ويبدو أن المعوقات الثقافية والاجتماعية لا زالت ثقيلة في الوسط الريفي. كما تشير الإحصائيات المتوفرة أيضاً إلى أن نسبة النساء العاملات والراغبات في العمل هن من سن منخفضة. ومن ذلك أن 56 بالمئة أقل من 40 عاماً منهن 24 بالمئة ما بين 25-29 و21 بالمئة أقل من 24 عاماً¹⁶.

يتمركز نشاط المرأة العاملة بالدرجة الأولى في القطاع العام بالمدن. ويتوزع أساساً على قطاع الإدارة والخدمات العمومية بنسبة 84 بالمئة، ويأتي قطاع الصحة والتربية في المقدمة بنسبة 61.3 بالمئة والخدمات العمومية بـ23 بالمئة والصناعة 7.3 والتجارة 4.5 بالمئة. ويعكس هذا التمركز في الإدارة حجم النسبة العالية لتمدرس المرأة في الجزائر.

لكن هذا التزايد الكمي والتطور النوعي لواقع المرأة العاملة في الجزائر يبقى محدوداً جداً مقارنة بمعدلات بلدان مجاورة قريبة اجتماعياً وثقافياً مثل: تونس والمغرب¹⁷. فما هي العوامل المتسببة في ذلك؟

5- المرأة والبطالة في الجزائر:

تصاعدت نسبة البطالة في أوساط النساء بسرعة مند نهاية الثمانينيات من القرن الماضي إلى غاية مطلع 2001. وتزايدت نسبة البطالة النسوية خلال هذه المدة بنسبة تفوق نسبة الرجال. حيث

تشكيلة المرأة العاملة. فقد ارتفعت النسبة من 7.7 بالمئة عام 1977 إلى 10 بالمئة عام 1982 و11.2 بالمئة عام 1992¹²، لتصل إلى 15 بالمئة من المجموع العام عام 2001¹³، وتقدر هذه النسبة حالياً حسب أغلب المصادر بما في ذلك الجمعيات المدنية النسوية بـ 18 بالمئة¹⁴. والواقع أن حصة المرأة في سوق العمل تزايدت بمعدل 10 بالمئة سنوياً منذ مطلع الثمانينيات من القرن الماضي (مقابل 3.70 بالمئة بالنسبة للرجال).

يرجع هذا التطور حسب غالبية الآراء إلى عدة أسباب أهمها:

- تعميم التعليم الإجباري بالدرجة الأولى والذي سمح بالتحاق أكبر عدد من البنات بالمدراس وارتفاع معدل تدرسهن مند 1987 إلى نسب قريبة جداً من معدل الذكور¹⁵.

- الأسباب الاقتصادية الناجمة عن تدهور سوق العمل مند 1986 بسبب انهيار أسعار النفط (كما أشرنا سابقاً)، ثم الشروع في برامج إعادة الهيكلة (1994) وما نتج منهما من تراجع حاد في فرص الشغل، ليس فقط في توفير مناصب جديدة بل في الحفاظ على مناصب العمل السابقة. وزاد من هذا التدهور إجراءات تخفيض قيمة العملة وتحرير أسعار غالبية المواد الأساسية، ما انعكس سلباً على الأجراء في شكل توسع واضح للفقر دفع بنسبة هامة من النساء إلى دخول معترك العمل بحثاً عن دخل إضافي.

- تراجع نسبة الخصوبة ومعدل المواليد وأثرها على إمكانية التحاق المرأة بالعمل، وهي الظاهرة نفسها التي شهدتها أوروبا ومنها فرنسا التي تشهد نسبة نشاط للمرأة يقدر بـ 48 بالمئة.

- تطور المستوى التعليمي للمرأة ساهم وبشكل

12 النشرة الدورية للديوان الوطني للإحصاء رقم 294.

13 الديوان الوطني للإحصاء 2001.

14 طبقاً لأرقام جمعية المرأة في اتصال (ممثلة بالسيدة نفيسة لحرش رئيسة الجمعية).

15 تقارير الديوان الوطني للإحصاء والمجلس الاجتماعي والاقتصادي 1987 وما بعدها.

16 نشرة الديوان الوطني للإحصاء رقم 326

17 يبلغ نشاط المرأة في الجزائر 8.9 بالمئة في الجزائر سنة 1995 مقابل 15 في المغرب و12.2 في تونس كما بلغت نسبة البطالة في نفس السنة 38.4 من المجموع العام في الجزائر مقابل 21.7 بالمغرب و20.9 بتونس. المصدر: إحصاء ميداني حول مستويات المعيشة، الديوان الوطني للإحصاء 1995.

استفادة غير متوازنة لصالح الرجال.

- لا زالت بعض المعوقات الثقافية قائمة في وجه عمل المرأة ومنها: الزواج، وتشير الإحصائيات إلى ارتفاع نسبة العازبات في العمل مقارنة بالمتزوجات مهما كان سنهن. ويرجع ذلك إلى تكفل المرأة بمهام البيت وعدد الأطفال. وفي العديد من الحالات استمرار الانغلاق في المعتقدات التقليدية للزوج أو الزوجة التي تحصر توزيع العمل في العائلة على أساس: الزوج في العمل والزوجة في البيت.

على مستوى آخر ورغم دستورية الحق في العمل والمساواة بين الجنسين (المادة 55 من الدستور والقانون 90-11 المؤرخ في 1990/04/21)، تشير المعطيات الميدانية وتقارير المنظمات الحقوقية¹⁹ إلى مظاهر اللامساواة والإقصاء التي تعاني منها المرأة. ويبدو ذلك واضحاً في مدى صعوبة وصول المرأة إلى المناصب العليا أو مناصب المسؤولية بصفة عامة، حيث تنقلص حصة المرأة إلى نسبة ضئيلة جداً مقارنة حتى بالدول المجاورة حسب ما يوضح ذلك الجدول الآتي²⁰:

نسبة النساء (%)	الجزائر	المغرب	تونس
أعضاء البرلمان	2.3	07	7.6
الاطارات السامية	9.5	6.25	7.12
التأطير والتسيير التقني	6.27	3.31	6.35

وتمتد هذه الظاهرة إلى جميع القطاعات، بما في ذلك قطاعا الصحة والتربية اللذان يضمنان نسبة عالية من النساء. وفي هذا السياق تمثل النساء 46.38 بالمئة من مجموع موظفي التعليم، لكن هذه النسبة تنخفض بشكل حاد في مناصب التسيير الإداري أي تشكل النساء 3.11 بالمئة فقط من فئة المقتصدین و13 بالمئة من فئة نائب مدير

19 أنظر:

«Le rapport alternatif de la FIDH au rapport initial présenté par l'Algérie au comité sur l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes», février 1999

المصدر: RMDH 1998 - 20

بلغت 21 بالمئة مقابل 7.2 بالمئة عند الرجال في الفترة (1987 - 1996). وفي مرحلة الذروة (عام 2000) بلغت هذه النسبة 31 بالمئة مقابل 27 للرجال. والملاحظ أن مسار البطالة النسوية يتسم بالمواسفات نفسها التي مرت بها العمالة النسوية. حيث إنها تمس صغيرات السن بالدرجة الأولى (أقل من 25 عاماً)، العازبات والقادمات إلى العمل لأول مرة. كما تتسم بطالة المرأة أيضاً بطول المدة (1 من 4 تبحث عن العمل منذ أكثر من 24 شهراً)، وبقدوم عدد معتبر من «ستات» البيوت إلى سوق العمل تحت ضغط الظروف المعيشية. وبغض النظر عن بعض الفوارق البسيطة تجدر الإشارة إلى التزايد الكبير لمعدل بطالة النساء حملة الشهادات والذي قفز من 18 بالمئة عام 1996 إلى 37 عام 2001 (مقابل 27 لدى الرجال) ولا زال هذا المنحنى مستمراً في الصعود.

يمكن تلخيص العوامل الكامنة وراء هذا التدهور لمكانة المرأة في العمل في النقاط الآتية:

- واقع التراجع العام لفرص العمل والتشغيل في الجزائر على امتداد فترة زمنية طويلة. وقد صادف هذا التراجع تزايد التحاق النساء وبمعدلات مرتفعة بسوق العمل.
- غياب الأدوات المساعدة على تحرر المرأة من الأعباء المنزلية أو غلائها، ما يدفع بنسبة كبيرة من النساء إلى تخصيص وقتهن بالكامل. وتشير دراسة ميدانية إلى تخصيص المرأة ما بين 5.47 - 6.18 ساعة من العمل اليومي للأعباء المنزلية¹⁸.
- غياب البرامج الخاصة بترقية عمل المرأة. والملاحظ في هذا الإطار هو أن كل سياسات دعم التشغيل التي تمت صياغتها لمساعدة الشرائح الاجتماعية الضعيفة لم تخصص حيزاً واضحاً أو نسبة معينة للمرأة، ما أدى إلى

رغم دستورية الحق في العمل والمساواة بين الجنسين تشير المعطيات الميدانية وتقارير المنظمات الحقوقية إلى مظاهر اللامساواة والإقصاء التي تعاني منها المرأة

18 انظر «la participation de la femme au développement économique», Enquête CENEAP,

Mai

الدراسات و9. 15 بالمئة من مديري المؤسسات التربوية. وتتدرج هذه النسبة إلى 5. 6 بالنسبة لسلك مفتشي التربية.

يتضح من النسب سالفه الذكر أنه وعلى الرغم من التشريعات والقوانين المساعدة جداً على تطور المرأة في ميدان العمل، لازالت مكانة هذه الأخيرة بعيدة عن المستوى المطلوب والذي يتناسب مع نسبة المرأة في المجتمع، ومع تطور مكانتها التعليمية والتحاقها بالعديد من الميادين التي كانت إلى عهد قريب حكراً على الذكور، ومنها قطاعات الهندسة المدنية والميكانيك والطيران... الخ.

بالمقابل تشير التوجهات العميقة للمجتمع إلى التراجع التدريجي والمستمر للمعوقات الثقافية. ويشكل تعميم تعليم المرأة عاملاً حاسماً في دفع مكانة المرأة ودورها كفاعل رئيسي في التنمية الشاملة. وهذا ما يجري في الواقع ولو بوتائر معتدلة. حيث تؤكد الدراسات الميدانية تقدماً واضحاً في تقبل عمل المرأة وخصوصاً عندما تكون متعلمة. في هذا السياق، أشار استبيان لعينة من الرجال حول "حق الانتخاب للنساء الجزائريات وميولهن السياسية" أن 78 بالمئة يؤيدون وصول المرأة إلى مستويات التعليم كافة مقابل 17 بالمئة فقط يضعون بعض الشروط²¹.

ميدانياً، تتجه العديد من المؤشرات المجتمعية إلى حركة قوية للنساء نحو فرض وجودهن، وتتضمن التحولات العائلية الجارية مساراً واضحاً نحو توازن عائلي جديد لعبت في تأسيسه المدرسة المختلطة دوراً كبيراً. ويظهر ذلك جلياً في التراجع المستمر لدور رب الأسرة في تقرير المصير المهني للزوجة والبنات وفي تحديد الميزانية العائلية، ما يدفع إلى الاعتقاد بأن نشاط المرأة في الجزائر يسير

21 أنظر:

«Droit de vote des femmes et choix politiques des femmes algériennes», Enquête et étude réalisée par Imene Hayef, avec le concours de la Ford Fondation, Alger 1994.

نحو«التطبيع» الاجتماعي²². فالتعليم كما يقول د. فرحاتي عمر (عضو الأمانة الوطنية لنقابة التعليم العالي) «يقوم ليس فقط بتفكيك النمط التقليدي للمرأة الماكثة في البيت بل هو العامل الرئيسي في شرعنة (Légitimation) العمل بالنسبة للمرأة»

إلى جانب التحسن الطفيف الذي عرفته معدلات البطالة في السنوات الأخيرة، تجدر الإشارة إلى ضعف المعطيات الإحصائية ذات المصدقية، استمرار تزايد الاقتصاد غير الرسمي والذي يقدره الديوان الوطني للإحصاء بـ: مليون عامل بكل ما يعنيه هذا القطاع من حرمان من الحقوق والحماية واستغلال خارج الأطر القانونية، وتوجه السياسات العامة إلى إنشاء مناصب عمل هشة بلغت 45,5 بالمئة من المجموع العام. حيث أصبح عقد العمل غير المحدد نادراً جداً، وتراجع من 66 بالمئة إلى 52 عام 2007، ولا زال مستمراً في التراجع.

وفي السياق نفسه، تنص القوانين على وجوب انتساب كل عامل إلى الضمان الاجتماعي، لكن أرقام الديوان الوطني للإحصاء تشير إلى انتساب 50 بالمئة فقط من العمال. وبالتالي توضح مدى تراجع الحماية الاجتماعية بشكل درامي في السنوات الأخيرة بعد أن كانت عامة وشاملة لكافة فئات العمال. وبناء على الظواهر سالفه الذكر وبهدف معالجة العديد من النواقص نرى ضرورة قيام السلطات العمومية بالخطوات الإصلاحية الآتية:

22 تقرير حول الإقصاء الاجتماعي، من إعداد المجلس الاقتصادي والاجتماعي، الجزائر 2000.

توصيات:

- ضمان القدر الأكبر من الاستقرار في العمل من خلال تشجيع العقود غير المحددة، وحماية الحقوق المرتبطة بها ومحاربة التجاوزات التي تقوم بها المؤسسات الخاصة. الأمر الذي سينعكس لا محالة إيجابياً على المستوى المعيشي والسلم الاجتماعي بصفة عامة.
- العمل وباستعجال على إعادة النظر في العديد من جوانب السياسات المومية بما يصحح من أشكال التمييز المقنع والاختلالات الكبيرة في التشغيل التي يعانيها الشباب والنساء.
- ضرورة العمل على تقليص الفوارق الواضحة في ميدان ظروف وفرص العمل بين المناطق المختلفة وبين الريف والمدينة، من خلال صياغة سياسات تنموية جهوية عادلة تتمحور حول احترام الخصوصيات وتنمية القدرات المحلية.
- ضرورة توسيع فرص الاستفادة من فرص التأمين الصحي والحماية الاجتماعية نحو الشرائح الواسعة من المجتمع، بما يضمن الحق في الوصول إلى العلاج والاستفادة من خدمات الصحة العمومية.
- العمل على ترقية العمل النقابي، بإصلاح القوانين الحالية (القانون: 90-14) وباحترام الحريات النقابية وفي مقدمتها الاعتراف بمختلف النقابات المستقلة وإشراكها في الحوار الاجتماعي، ما يساعد على فتح قنوات التواصل والحوار مع مختلف الشرائح العمالية. وقد يدفع نحو المعالجة الإيجابية لظاهرة التزايد الخطير لأشكال الاحتجاج العنيف وعمليات الشغب الدورية في مختلف أنحاء الوطن.
- يتسم الخطاب الرسمي في الجزائر حول قضايا المساواة والمرأة على الخصوص بالغموض وعدم الوضوح والتأرجح باستمرار بين التحجج بالعامل الديني والرواسب السوسيو- ثقافية. وفي الوقت الذي يؤكد هذا الخطاب مشاركة المرأة الجزائرية في معركة التحرير الوطني، يتفادى باستمرار مسألة ضعف تواجد المرأة في الحياة السياسية وميادين العمل... الخ. بل يتجه الخطاب الرسمي إلى قضايا المرأة في كونها مسائل تقنية وعائلية بسيطة يمكن معالجتها مع مرور الزمن. كما أنه يبقى متردداً جداً في اتخاذ خطوات واضحة ومحددة من شأنها التقليل من مظاهر التمييز ضد المرأة والرفع من نصيبها في العمل والنشاط السياسي والاجتماعي. ومن هذه الخطوات يمكن تأكيد ما يأتي:
- صياغة سياسة وطنية حول قضايا المرأة تضع بوضوح إطاراً مرجعياً وتوجيهياً لمختلف السياسات والبرامج في مختلف القطاعات، بما يضمن التنفيذ الفعلي لمختلف الجهود الرامية إلى دعم وحماية مبدأ المساواة بين الجنسين.
- دعم قوانين العمل بتشريع واضح وراوع يجرم التحرش الجنسي من طرف المسؤول أو رب العمل. والواقع أن التحرش الجنسي قد أصبح جريمة في قانون العقوبات الجزائري مند عام 2004، لكن التنظيمات المجتمعية ترى أن العقوبة ضعيفة وغير رادعة. كما أن التعقيدات الثقافية والمجتمعية المحيطة بالموضوع لا زالت تضعه ضمن التابوات وتحد بالتالي من فعالية القانون وتسمح (بشهادة تلك التنظيمات) باستمرار الظاهرة.
- تطوير قوانين وتشريعات العمل بما يضمن عدم إقصاء الفئات الهشة وفي مقدمتها فئة المعوقين، بالإسراع في إصدار القوانين المتعلقة بـ: تحديد حصة من مناصب العمل للمعوقين، إصدار قانون التعويضات المالية عن الإعاقة لضمان تلبية الحاجيات الاستثنائية للمعوق، وتعميم الشروط التقنية في بناء وتهيئة المؤسسات العمومية بهدف تمكين المعوق من التمتع في الاستفادة من الخدمات العمومية الأساسية.

خلاصات عامة:

كبيرة تؤكد بوضوح هذه الحقوق من دون أي شكل من أشكال التمييز، وتكفيها لهذه المنظومة القانونية مع ما تنص عليه المرجعيات الدولية وفي مقدمتها المرجعيات المتعلقة بالحقوق الاقتصادية

يستنتج من العرض السابق للقضايا المتعلقة بمدى تمتع الجزائري والجزائرية بالحق في العمل والحق في التعليم: توفر الجزائر على منظومة قانونية

الاجتماعي وبوضع مالي مريح مؤقتاً ولا ترتبط بنشاطات وبقدرة إنتاجية متينة، ما يجعلها عرضة لأي تقلبات سياسية أو نفطية حادة كما وقع في عام 1988.

• التنبيه بقوة إلى الفوارق المستمرة بين الجنسين في ميدان الشغل، والمتمثلة خصوصاً في توفر حظوظ أكبر للرجل مقارنة بالمرأة. ويستدل على هذا الأمر بما يحصل لحملة الشهادات. فعلى الرغم من التقدم الكبير الذي تحقق في ميدان تعليم البنات وتفوقهن الدراسي كما ونوعاً على الذكور، لا زال نصيب المرأة الجزائرية في ميدان الشغل بصفة عامة من أدنى النسب في العالم²⁴. ولا زال التمثيل النسوي في مستويات القرار (الهيئات المنتخبة، إدارات التسيير، والموظفون السامون) محدوداً جداً حتى بالمقارنة مع الدول المجاورة: تونس والمغرب.

2- تشير المعطيات المتعلقة بالعديد من القضايا إلى تعميم كبير وغموض في السياسات العامة المتبعة، وإلى غياب الرؤية المستقبلية لمعالجة هذه القضايا. وما يزيد من هذا الغموض ضعف المصادر الإحصائية ذات المصدقية والتشكيك في العديد منها من طرف غالبية المنظمات المجتمعية والأكاديمية.

3- ضغط المعوقات السوسيو- ثقافية على المرأة في مختلف ميادين نشاطها وحقوقها طبعاً والتي تخضع القضايا المتعلقة بها إلى خطاب مزدوج أحدهما يصنف نفسه عاماً ويعامل المرأة كمواطنة وعاملة مثل الرجل، والآخر يكرس للمرأة أدواراً خاصة كأم وزوجة داخل العائلة. وهذا الخطاب لم يعمل على ترقية المرأة، بل هو مترجم لوضعها الحقيقي أي تفوق في نطاق العائلة بأدوار تقليدية، وخروج جزئي مشروط في المجال العام. وتشير الملاحظات الميدانية للعديد من المنظمات المجتمعية إلى «أن السياسات العامة والاستراتيجيات المعلنة لا تدرج ضمن سياسة

24 انظر التقرير الإضافي الشهري للفدرالية الدولية لحقوق الإنسان رقم 319 ن ص: 10.

والاجتماعية والثقافية، لكن الاستشارة المباشرة والميدانية للعديد من الباحثين المهتمين بالموضوع والناشطين في تنظيمات المجتمع المدني والنقابات تجمع على انتشار نواقص عديدة تعيق وينسب متفاوتة تمتع المواطنين والمواطنات بهذه الحقوق أهمها:

1- الانعكاسات المباشرة للانتقال السريع بل العشوائي إلى نظام رأسمالي شرس وفرض آليات السوق في ظل مؤسسات رقابة عمومية ضعيفة، فاسدة ومحدودة الخبرة سمحت مباشرة بسيطرة منطلق الربح على القانون مهما كان ذلك القانون في نصوصه عادلاً. وهذا ما يلاحظ بوضوح في التقهقر الذي شهده الحق في العمل سواء على مستوى علاقات العمل (التسريح من العمل «لأسباب اقتصادية»، زوال المنصب الدائم والمستقر لصالح العقود المحدودة، تراجع الضمانات المرتبطة بالعمل ومنها الحماية الاجتماعية... الخ) أو توفر مناصب العمل. وفي هذا الإطار، تجدر الإشارة إلى الانشغالات العمالية الآتية:

• تشكيك العديد من الجهات المجتمعية والبحثية والنقابية في الأرقام الصادرة التي تقدر البطالة في حدود 10 بالمائة عام 2010-2011²³، لأن الملاحظ ميدانياً هو تدهور المستوى المعيشي لفئات اجتماعية عديدة تعبر عنه أشكال عديدة من التوتر الاجتماعي (الإضرابات، أحداث الشغب المزمنة والواسعة... الخ).

• التخوف الواسع على مستقبل نسبة كبيرة من مناصب العمل لأنها مؤقتة ومرتبطة أساساً بسياسات دعم عمومية تهدف إلى شراء السلم

23 انظر:

Rapport alternatif au 3eme et 4em rapports du - gouvernement algérien sur l'application du pacte international relatif aux aux droits économiques, sociaux et culturels, présenté conjointement par: le syndicat national autonome de l'administration publique (Algérie), le comité t international de soutien au syndicalisme autonome algérien (CISA) .France , l'institut Hoggar (Suisse) 4 avril 2010

العام وفي المجال الخاص. ففي المحيط الخاص تبقى الفاعل الأساسي في عملية التنشئة الاجتماعية والمسؤولة الأولى عن سلامة الأسرة، ومحور بناء مصفوفة النتائج الاجتماعي، ثم ينتقل إلى المجال العام ويبدأ يشكك في مشروعية مشاركتها ويفرغ الحق المكتسب من مضمونه حيث يجعلها مسؤولة أمام المجتمع للنضال من أجل استحقاقه، لأنه يدخل في منافسة خاسرة مع دورها التقليدي. وينعكس هذا الفرز بوضوح في مكانة المرأة ضمن مراكز القرار. ففي تشريعات 1997 حازت المرأة في الجزائر 13 مقعداً من 380، أي 3.4 بالمائة (مقابل 11.5 في تونس). كما يمكن أن نلاحظ غياباً كاملاً في المجالس المحلية المنتخبة، حيث يبلغ عددهن 75 في المجالس البلدية و62 في المجالس الولائية. ولا توجد سوى 100 امرأة من بين 4000 منصب سامٍ في الدولة. وسواء تعلق الأمر بالقطاع العام أو الخاص، فإن حصة المرأة من المناصب السامية كما يشير تقرير التنمية البشرية لا يتجاوز في الجزائر 5.9 بالمائة (مقابل 25.6 بالمغرب و12.7 بتونس).

4- تجمع الأطراف الداخلية والدولية المعنية على الاعتراف باحترام السياسات العمومية في الجزائر لمبدأ عدم التمييز بين الرجل والمرأة في الحصول على التعليم، وعلى التوصل إلى نسبة تدرس عالية بلغت 97.96 بالمائة عام 2009 (للأطفال البالغين 6 سنوات) ونسبة 95.11 بالمائة للأطفال بين 6-15 عاماً. وتطمح السلطات إلى بلوغ نسبة تدرس 100 بالمائة للجنسين عام 2015. كما تؤكد الإحصائيات أيضاً تفوق الفتيات من حيث العدد، ونسبة النجاح على مستوى التعليم الثانوي والعالي.

ولكن تجدر الإشارة إلى تقصير واضح في توفير الموارد والإمكانات اللازمة لاحترام هذا المبدأ بالنسبة لفئات محددة من المجتمع مثل: المعوقين والنساء الماكثات بالبيت... الخ.

وطنية لترقية المرأة، ولا تستند إلى إطار مرجعي وتوجيهي لهذه السياسات في جميع القطاعات»²⁵. وعليه، فإن النتائج المعلنة في الخطاب الحكومي والقضايا المطروحة من طرف الحركة الجمعوية تؤكد بوضوح ضرورة القيام بجهود أكبر في هذا الميدان، لأن احترام وحماية وتفعيل المادة 3 من البرتوكول الدولي للحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية لا يمكن ضمانها في الجزائر، طالما لم تقم الدولة الجزائرية بصياغة سياسة شاملة ومتجانسة تتمحور حول تطور واضح للقانون الوضعي ومن دون تحفظ، وآليات للرقابة العامة والقطاعية، وجهد للتوعية ومقاومة الذهنيات المعيقة.

إن المسألة النسوية في الجزائر تعبر بصدق عن اللاتجانس بين مستويات الممارسة السياسية. فهناك فجوة كبيرة بين الخطاب السياسي الذي رفع شعار ضرورة ممارسة المرأة لحقوقها، وبين الإجراء القانوني الذي ترجم بضابيه وتناقض هذا الشعار، وبين تكيف وظيفي محدود على مستوى مؤسسات الدولة لاحتضان هذا الحق. وهذا بتغيب ضمانات ممارسة المرأة حقوقها في الواقع.

إن التصور السائد لقضية مشاركة المرأة في الحياة العامة، اتسم بالازدواجية التي تطرح بشدة مسألة العلاقة المنفصمة بين الفعل والقول وبين الفكر والممارسة. فتطرح في إطار ازدواجية المجال العام والمجال الخاص، وازدواجية العصرية والتقليد، وازدواجية الموروث والمكتسب، وازدواجية الرؤية الدينية والتحررية العلمانية، وازدواجية الدين كروية فقهية، والدين كممارسة اجتماعية... الخ. إحدى القضايا في الجزائر العاصمة عبرت عن هذا التناقض قائلة: "لا أريد أن أكون امرأة مقطعة إلى قريصات: امرأة في الدستور، امرأة في العمل، امرأة أخرى في قانون الأحوال الشخصية. أريد أن أكون امرأة كاملة"²⁶.

فالحديث عن المرأة يفرق بين دورها في المجال

Ligue Autonome Des Droits de l'Homme, 25

.Rapport mal-vie , Mai 2010

26 وردت في مجلة حقوق الطفل والمرأة التي تصدر عن مركز الإعلام والتوثيق حول حقوق الطفل والمرأة رقم 10 جويلية (تموز) 2005 ص 20.



تقارير وطنية السودان



المساهمون في مناقشة التقريرين:

رابطة التراث النوبي (الولاية الشمالية)، رابطة شباب التبدي (ولاية شمال كردفان)، رابطة شباب الجباراب (ولاية القضارف)، جمعية تاجوج النسوية (ولاية كسلا)، شباب من أجل التنمية (ولاية جنوب كردفان)، جمعية الكانداكا الثقافية (ولاية نهر النيل)، شبكة حقوق الإنسان والعيون القانوني (ولاية الخرطوم)، منظمة نداء للتنمية (ولاية الخرطوم)، الجمعية السودانية لحماية المستهلك (ولاية الخرطوم)، نعمت كوكو (مركز الجندر للبحوث والتدريب)، حسن عبد العاطي (المنتدى المدني السوداني)، علي محمد علي حمد (مجموعة دراسات الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية)

واقع الحقوق الاقتصادية والاجتماعية السودان

اعداد: مجموعة جسكرس والمنتدى المدني ومركز
الجندر

ملخص تنفيذي:

- خلص التقرير إلى أن نسبة العطالة البحثية والعطالة المفنعة معاً، فاقت الـ55%، نظراً لاعتماد الدولة على الاقتصاد الريعي في المقام الأول ثم عدم توجيه هذا الريع إلى القطاعات الإنتاجية التقليدية في المقام الثاني، وأيضاً عدم الاهتمام بمحور التشغيل وآليات توزيع الثروة في خطط الدولة الاقتصادية، إضافة إلى علاقات الإنتاج غير العادلة.
- كشف التقرير عن التدهور المريع والمستمر في البنية التحتية للعملية التعليمية، وما ترتب على ذلك من نتائج على مستوى التأهيل التربوي والمعرفي والمهاري للمعلم والتلميذ على حد سواء. فعلى سبيل المثال بلغت نسبة من هم في سن التعليم ولم يتم استيعابهم 34%. وأن نسبة المعلمين غير المؤهلين تربوياً (مدرسين) بلغت 64%. أما المناهج فبعيدة كل البعد عن سوق العمل ولا تواكب التطور المعرفي الإنساني.
- كما كشفت عملية إعداد التقرير عن الضعف المعرفي والمهاري لدى منظمات المجتمع المدني العاملة في مجال الرصد والمناصرة.
- لاحظ التقرير أن الدولة لم تقم بمجهودات كافية وملموسة ومتفق عليها لأجل الإيفاء بهذه الحقوق، بدليل ضعف الإنفاق على التعليم والصحة وخصخصة وإعادة هيكلة المؤسسات العامة وبيعها.
- كما لاحظ أن آخر تقرير قدمته الحكومة السودانية كان قبل ثلاثة عشر عاماً (29 أكتوبر 1998). مما يدل على أن مستوى التزام الدولة بهذه الحقوق كان وما زال ضعيفاً، على مستوى (1) الالتزام بالاحترام (2) الالتزام بالحماية (3) الالتزام بالأداء وما يتبعه من تسهيل وتوفير.
- لاحظ التقرير أيضاً ضعف الرصد والمناصرة لهذه الحقوق نظراً لغياب المشاركة الشعبية والنقابات النشطة كنتيجة حتمية لتغييب الحريات الأساسية على مستوى القوانين والواقع.
- لاحظت كثير من المنظمات الوسيطة والقاعدية المشاركة في هذا التقرير ضعف البنية التحتية الإحصائية، وكذلك البنية المعرفية والمهارات لأغلب موظفي الخدمة المدنية في الوزارات والمؤسسات ذات الصلة بهذه الحقوق، خصوصاً

الدولة والعقد الاجتماعي والمجتمعي:

يعد مفهوم الحكم governance مفهوماً متطوراً وواسعاً، وبالتالي هو ذو صفة حيادية إيجابية. وعلى الرغم من أنه يعبر بطريقة مباشرة عن ممارسات السلطة سياسياً وإدارياً، إلا أنه مفهوم أوسع من الحكومة (تنفيذياً وتشريعياً وقضائياً)، ويتضمن عمل كل المؤسسات غير الرسمية أو منظمات المجتمع المدني، بالإضافة إلى القطاع الخاص (السوق) وحتى كيفية إدارتنا لأسرنا وتنشئتنا لأطفالنا. وبهذا الفهم يدل ويؤثر على المؤسسات والآليات التي تشترك في صنع القرارات أو يؤثر في صناعتها. وهو بهذا

الفهم أيضاً يؤطر بصورة واضحة سمات "الحكومة" المنشودة وأهدافها.

وهي التي:

توفر الكرامة للإنسان مجرداً، مؤيداً كان أم معارضاً، وتشيد أسواراً قانونية لمنع الطغيان والتكبر وتشجع المعارض على طرح آرائه، وأن يختار الناس من يدير شؤون حياتهم وأن لا يفرض عليهم من لا يريدونه، وأن لا يجبروا على السير في اتجاهات ومناهج لا يعرفونها أو لا يرضون عنها، وأن تعمل هذه الدولة على تحقيق العدالة والحرية والمساواة.

فهل هذه هي صفة الحكومة في السودان؟

وهل يمكن تشكيل هذه الدولة؟

لتشكيل هذه الدولة لابد لنا أن نضمن تدخل ثلاثة عوامل استراتيجية مترابطة:

والتنسيق ليقوم بدوره في المراقبة والمساءلة وطرح السياسات البديلة.

تترابط هذه العوامل الثلاثة استراتيجياً لتكوين دولة الحكم الرشيد، فلا يمكن تصور إدارة عامة (خدمة مدنية) فاعلة من دون مهنيتها واستقلالها عن النفوذ السياسي. ولا يمكن للإدارة السياسية «السلطة» العمل من دون إدارة عامة فاعلة. ويؤدي تغييب المجتمع المدني إلى غياب عامل أساسي في التأثير على صنع القرار ومراقبة السلطة السياسية والإدارية ومحاسبتها، أو بتعبير آخر، لا تستقيم السياسات الاقتصادية الاجتماعية بغياب المشاركة والمحاسبة والشفافية.

لذلك فإن العقد الاجتماعي يعتمد على طبيعة العلاقة من حيث المهام والمسؤوليات والأدوار والإدارة بين:

- كفاءة السلطة ومؤسساتها (شرعية التمثيل السياسي ومهنية الخدمة المدنية)
- قوى السوق (وعي السوق بأهمية القوة الشرائية للمواطن)
- المجتمع المدني ونضجه ودرجة تعاون وتنسيق مؤسساته (كفاءة التشبيك)

وهذا الأخير (المجتمع المدني) يلعب دوراً استراتيجياً في توازن هذه القوى، يتعاون بكفاءة وندية مع الحكومة الخادمة الملتزمة بحراسة الحريات الأساسية، وكذلك مع قوى السوق الواعية لأهمية تعضيد القوة الشرائية للمواطن. هذا التنسيق والتعاون وهذه العلاقة المتسمة بالكفاءة والندية هي ما نسماه بالعقد الاجتماعي الراشد.

فالعقد الاجتماعي المتفق عليه والقائم على الندية بين مكوناته هو الضامن الأساسي لاستدامة التنمية وعدالتها. فقد تغيرت المفاهيم التنموية من التركيز على النمو الاقتصادي إلى التركيز على التنمية البشرية ثم التنمية البشرية المستدامة، أو بتعبير آخر، الانتقال من رأس المال البشري إلى رأس المال الاجتماعي ثم التنمية الإنسانية. وسبب هذا الانتقال يعود إلى ملاحظة أن النمو الاقتصادي لم يتوافق مع المستوى المعيشي لغالبية المواطنين. وبهذا المعنى فإن تحسن الدخل القومي لا يعنى بالضرورة تحسن نوعية الحياة للمواطنين.

1. عامل البعد السياسي (السلطة) وشرعية تمثيلها المجتمع. وهنا يمكن أن نقول إن هذه الحكومة جاءت بانتخابات في أبريل 2010 اختلفت الآراء حولها. إلا أن المتفق عليه أن السياسات الاقتصادية الاجتماعية الكلية قبل الانتخابات وبعدها لم تتغير، ما يضيف كثيراً من الظلال حول حساسيتها تجاه نبض الشارع، وبالتالي شرعية تمثيلها له. فما زالت سياسات التحرير الاقتصادي تطبق من دون دراسات معمقة ولا ضمان اجتماعي كافٍ.

2. عامل الإدارة العامة (الخدمة المدنية) ومدى كفاءتها ومهنتها. وهنا تتفق مجاميع الشعب السوداني على أن لا مهنية ولا كفاءة للخدمة المدنية الحالية. فسياسات «الولاء قبل الكفاءة» والتوسع غير المدروس للتعليم العالي وتغريبه، وقفل فرص التدريب الخارجي، أدت إلى تشوهات عميقة الأثر تحتاج لمعالجات جذرية بعيدة المدى.

3. عامل بنية المجتمع المدني ومدى نشاطه واستقلاله عن السلطة. وهنا يمكن أن نقول إن القوانين المقيدة للحريات الأساسية وعدم ديمقراطية القوانين المنظمة للعمل التطوعي، كان لها أثر مباشر في إضعاف بنية منظمات المجتمع المدني، وبالتالي قدرته على تطوير نفسه مؤسسياً وإدارياً من أجل التعاون

لذلك فإن عملية التنمية يجب أن تكون ذات:

- إتجاه محدد (الرؤية الجماعية)
- غايات وأهداف مجتمعية واضحة (المنهج المجتمعي العقلاني)

وهنا تأتي ريادة وأهمية الحقوق الاقتصادية والاجتماعية في المكون التنموي حتى نعبر بالمجتمع من مرحلة العقد الاجتماعي إلى العقد المجتمعي العرفي.

مأزق التنمية والدولة الغنائمية

هناك تفاوت كبير في مقدار التركيز على التنمية بين البلدان الصناعية المتقدمة من جهة والبلدان النامية من جهة أخرى. فالبلدان المتقدمة تعنى بالنمو بمعناه المحدود، أي ازدياد الناتج القومي من عام إلى عام، بينما المجموعة الثانية النامية تعنى بالتنمية بمعناها الواسع العريض والذي يشمل النمو ويتخطاه إلى تنمية بشرية مستدامة. وقد كان تركيز الدول الصناعية المتقدمة على النمو دون التنمية الشاملة لأسباب عديدة أهمها وصولها إلى مراتب علمية تكنولوجية متقدمة ونجاحها في إقامة دولة المؤسسات المتخصصة كالمؤسسات القانونية والنظامية وأيضاً انتظام مواطنيها في أطر سياسية واجتماعية واقتصادية، ما سهل عملية المشاركة السياسية. وبعكس ذلك البلدان النامية بالنسبة لجميع المعايير السابقة، فكان لابد لها من التركيز على التنمية الشاملة من أجل إحداث تحولات جذرية سياسياً وديموقرافياً واجتماعياً واقتصادياً من أجل اللحاق بركب التقدم والرفاه. ولكن على الرغم من نبل المقصد وجودة النظرية، إلا أنها اصطدمت بحكام يملكون الجرأة مع محتوى معرفي خاو، وأطماع قلة مهيمنة. فأنتجت لنا الدولة الغنائمية الحارسة لمصالح حكامها وليست الدولة الخادمة لشعبها.

ولكن بمرور الوقت وغياب المشاركة والمساءلة تأكلت هذه الدولة الحارسة، وفقدت حتى قاعدتها الاجتماعية والسياسية باضمحلال الطبقة الوسطى. وتحولت إلى صيغة الدولة الاستبدادية ذات النمط الأمني، ولاسيما أن تحولها تم في إطار العولمة النيوليبرالية، التي ساهمت بمؤثراتها الأخيرة ودفعت

بتغيرات قسرية اقتصادية وسياسية واجتماعية وثقافية فرضتها على المجتمعات النامية، وتفاعلت بدورها وتراكمت وشكلت بيئة محفزة للخروج والاحتجاج والمطالبة بالتغيير السياسي والاجتماعي. ومع الطابع الريعي للاقتصاد وضمحلل المشاركة في صنع القرار، تشكلت «الدولة الغنائمية» الجامعة لسلمات الاستبداد والفساد، ونموذجها الأبلغ هو الدولة الأمنية التي اختزلت السلطة والدولة في شخص الفرد الحاكم وبطانته. وتماهت فيها السلطة والثروة وأصبحت دولة داخل دولة من دون أية رقابة قانونية أو شعبية.

المنهجية:

يهدف التقرير إلى معرفة واقع الحقوق الاقتصادية والاجتماعية في السودان، بالتركيز على مدى إنفاذ هذه الحقوق من وجهة نظر المجتمع المدني السوداني في ظل التطبيق الموسع لسياسات التحرير الاقتصادي والتكيف الهيكلي. ويتم ذلك استناداً إلى مقارنة المعلومات التي جمعها المجتمع المدني من المصادر الأولية مع المصادر الرسمية للدولة. كما يهدف إلى بيان مدى تمتع السودانيين فعلياً بالحقوق المكفولة لهم بموجب هذا العهد. ونشير هنا إلى الحق في التعليم والحق في العمل. وينتهي التقرير بتوصيات المجتمع المدني السوداني.

تناول التقرير بالدراسة والتحليل إثنين من أهم الحقوق الاقتصادية الاجتماعية في سياق الواقع السوداني، وهما الحق في العمل والحق في التعليم. ولا ينفي هذا أهمية الحقوق الأخرى. إلا أن الاهتمام والتركيز على هذه الحقوق نابع من أنها أكثر عرضة للانتهاك ومساساً بحياة المواطن السوداني، إلى جانب الالتزام بما اتفقت عليه الشبكة العربية حول جعل هذين الحقين من مرتكزات تقرير 2012.

يغطي التقرير عشر ولايات سودانية بالعمل الميداني من واقع سبع عشرة ولاية تتمثل في: البحر الأحمر - كسلا- القضارف - الخرطوم - نهر النيل - الشمالية - شمال كردفان - جنوب كردفان - شمال دارفور - غرب دارفور وجنوب دارفور. كما ينحصر التقرير زمنياً في الفترة من 1989 - 2011م. جُمعت المعلومات من المصادر الأولية المتمثلة في الاستبيانات والمقابلات، بالإضافة إلى المصادر الثانوية، كالتقارير

الرسمية وغير الرسمية. ومن البديهي القول إننا التزمنا في إعداد هذا التقرير بأعلى معايير النزاهة. واهتدنا بالمبادئ المقبولة دولياً في الرصد والمقارنة. وقمنا بجمع معلوماتنا بكل أمانة من مصادر رسمية موثوقة أو عمل ميداني مباشر، إلى جانب معرفتنا وخبرتنا العامة بالمجتمع السوداني.

• الإطار المرجعي والمفاهيمي للحقوق الاقتصادية والاجتماعية

تضمن الإعلان العالمي لحقوق الإنسان الصادر في 1948م الكثير من الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، والتي نص عليها كمبادئ عامة¹. ويمثل هذا النوع من الحقوق ذات المضمون الاقتصادي والاجتماعي الجيل الثاني من قائمة الحقوق والحريات. كما تضمن العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية الصادر في 1966م، أيضاً بعض الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والاجتماعية² والتي تمثل الجيل الأول في هذا الخصوص. ويتمثل الجيل الثالث من المواثيق والإعلانات والعهد الدولية الخاصة بحقوق الإنسان في الاتفاقيات الموجهة نحو الفئات مثل اتفاقية مناهضة جميع أشكال التمييز ضد المرأة واتفاقية حقوق الطفل على سبيل المثال. ويؤخذ على الإعلان النص على هذه الحقوق كمبادئ عامة، كما يؤخذ على العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية تركيزه الزائد على الحقوق المدنية والسياسية.

بالتالي تمثل الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية الواردة في العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية³، حزمة مترابطة ومتداخلة من الحقوق التي لا يمكن فصلها عن بعضها البعض، ويمكن إجمالها في صورة مبسطة في الآتي:

- الحق في العمل، بما يتضمنه ذلك من الحق
- 1 لمزيد من التفصيل انظر: الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، إعتد بموجب قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة رقم 217 أ (د - 3) بتاريخ ديسمبر 1948م.
- 2 لمزيد من التفاصيل انظر: العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية، إعتد وعرض للتوقيع والانضمام بموجب قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة رقم 2200 أ (د - 21) في ديسمبر 1966م. تاريخ النفاذ 23 مارس 1976م وفقاً لأحكام المادة 49.
- 3 اعتمد وعرض للتوقيع والتصديق والانضمام بموجب قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة 2200 - (د - 21) المؤرخ في 16 ديسمبر 1966م، بدأ نفاذه في 2 يناير 1976م وفقاً للمادة 27.

في التمتع بشروط عمل عادلة تكفل، على وجه الخصوص، أجوراً ومكافآت عادلة ومتساوية عن الأعمال المتساوية من دون تمييز. فضلاً عن الحق في ظروف عمل آمنة وصحية، وتحديد ساعات العمل بما يسمح بتوفير أوقات مناسبة للفرغ والراحة، وبما يكفل للأفراد العاملين وأسراهم حياة كريمة ولائقة (المادتان السادسة والسابعة).

الحق في تشكيل النقابات والانضمام إليها وحق الإضراب (المادة الثامنة).

الحق في الضمان الاجتماعي (المادة التاسعة).

الحق في حماية الأسرة، من خلال رعاية الأمومة والطفولة كما نص عليها في (المادة العاشرة).

الحق في مستوى معيشي لائق لكل الأفراد وأسراهم، بما يتضمنه ذلك من ضرورة توفير الغذاء والملبس والسكن المناسب، والعمل على تحسين مستوى معيشة الفرد بصورة مستمرة وهو ما نص عليه في (المادة الحادية عشرة).

الحق في التمتع بأعلى مستوى ممكن من الصحة البدنية والعقلية (المادة الثانية عشرة).

الحق في التعليم والثقافة (المادة الثالثة عشرة).

الحق في مجانية التعليم في مراحله الأولى وإلزام الدولة بذلك كما نص عليها في المادة الرابعة عشرة.

كما نص في المادة الخامسة عشرة على حق الفرد في المشاركة في الحياة الثقافية، وفي التمتع بمنافع التقدم العلمي وتطبيقاته، وفي الانتفاع بحماية المصالح المادية والأدبية الناتجة من الأعمال العلمية والفنية والأدبية.

لأغراض التقرير سنركز في تناولنا على ما أفرد في العهد الدولي للحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، في ما يختص بالحق في العمل والحق في التعليم.

جدول رقم (2) مؤشرات ديموغرافية واجتماعية مختارة

المؤشر	المؤشرات الديموغرافية
2.827	معدل نمو السنوي للسكان: 1993-2008
29.5	نسبة سكان الحضر من جملة السكان العام 2008
47.38	نسبة السكان عمر (5-24) من جملة السكان 2008
42.61	نسبة السكان دون 15 سنة من العمر من جملة السكان 2008
14.39	نسبة السكان دون الخامسة من جملة السكان 2008
5.15	نسبة السكان عمر 60 سنة فأكثر من جملة السكان 2008
91.42	نسبة الإعالة العام 2008
5.9	معدل الخصوبة الكلية العام 1999
6.4	متوسط حجم الأسرة (بالأفراد) العام 1999
28.0	أرباب الأسر من النساء العام 2006 (النسبة من جملة الأسر)
46.5	نسبة الأسر التي تعيش تحت حد الفقر من السكان 2009

المصدر: الجهاز المركزي للإحصاء

السياق العام السوداني

بعد استفتاء جنوب السودان في يناير 2011 تقلصت مساحة السودان من 2.652.000 كيلومتر مربع إلى 1.881.000، وكذلك التعداد السكاني من 39.451.094 إلى 30.498.000 يمثل عدد الذكور 15.687.776، كما يقدر عدد النساء 15.701.323 نسمة⁴. (انظر الجدول رقم 1)

جدول رقم (1) تقديرات السكان 2005 - 2009

السنة	ذكور	إناث	المجموع
2005	17838	17559	35397
2006	18293	18004	36297
2007	18761	18478	37239
2008	20074	19080	39154
2009	20607	19586	40193

المصدر: الجهاز المركزي للإحصاء

والسودان يتكون أداريا من 17 ولاية وبكل ولاية عدد من المحليات تبلغ في مجملها 176 محلية وأسماء الولايات مرتبة بحسب عدد السكان وهي: ولاية الخرطوم (الخرطوم)، ولاية الجزيرة (ودمدني)، ولاية شمال كردفان (الأبيض)، ولاية جنوب دارفور (نيالا)، ولاية جنوب كردفان (كادقلي)، ولاية شمال دارفور (الفاشر)، ولاية كسلا (كسلا)، ولاية شرق دارفور (الضعين)، ولاية النيل الابيض (ربك)، ولاية البحرا الأحمر (بورتسودان)، ولاية القضارف (القضارف)، ولاية سنار (سنجة)، ولاية نهر النيل (الدامر)، ولاية النيل الأزرق (الدامزين)، ولاية غرب دارفور (الجنيينة)، الولاية الشمالية (دنقلا)، ولاية وسط دارفور (زالنجي). ولمزيد من المؤشرات الديموغرافية انظر الجدول رقم (2).



الحق في التعليم السودان

جدول رقم (5): نسبة السكان في الفئة العمرية + 15 وفقاً لمعرفة القراءة والكتابة ونوع الجنس
Source: SNBS, 2009, part 2, p 17

اعداد: مجموعة جسكرس والمنتدى المدني ومركز الجندر

الولاية	نسبة عامة	نسبة ذكور	نسبة إناث
الشمالية	75	84	68
نهر النيل	72	80	62
البحر الأحمر	49	54	43
كسلا	46	50	40
القضارف	51	61	41
الخرطوم	81	90	72
الجزيرة	65	74	57

يتم تناول التعليم من خلال المؤشرات التالية: (1) مؤشر مدى تعميم إلزامية ومجانية التعليم الإبتدائي. (2) مؤشر مدى تعميم مجانية التعليم الثانوي. (تعميم التعليم الثانوي، ومختلف أنواعه، بما في ذلك التعليم الثانوي والمهني وجعله متاحاً للجميع بجميع الوسائل المناسبة لاسيما الأخذ تدريجياً بمجانبة التعليم). (3) مؤشر الفجوة النوعية في التعليم في كل مستوياته. (4) وإنشاء نظام منح يفي بالغرض ومواصلة تحسين الأوضاع المادية للعاملين بالتدريس. (5) مؤشر مضمون المناهج والمقررات خصوصاً على مستوى التعليم الإبتدائي.

الولاية	نسبة عامة	نسبة ذكور	نسبة إناث
النيل الأبيض	61	69	53
سنار	56	69	43
النيل الأزرق	47	62	34
شمال كردفان	51	62	41
جنوب كردفان	51	66	37
شمال دارفور	63	79	47
غرب دارفور	44	58	32
جنوب دارفور	57	75	41

تبلغ نسبة الذين يعرفون القراءة والكتابة من الفئة السكانية + 15 في ولايات شمال السودان 62% بمعدل 79% للسكان في الحضر في الفئة العمرية + 15 مقارنة 51% لسكان الريف.

جدول رقم (6) التعليم العام 2008 / 2009 - 2005 / 2004

أما في ما يختص بنسبة الإناث القادرات على القراءة والكتابة، فقد سجلت ولايتا الخرطوم والشمالية أعلى نسبة في عدد الإناث القادرات على القراءة والكتابة بنسبة (72%) و(68%) على التوالي. وسجلت ولاية غرب دارفور أقل نسبة في عدد النساء القادرات على القراءة والكتابة (32%) تليها ولاية جنوب كردفان بنسبة (37%).

السنة	مرحلة الأساس	
	عدد الطلاب	عدد المعلمين
2005 - 2004	4299737	14071
2006 - 2005	4713381	15089
2006 - 2007	4785952	15907
2007 - 2008	5253117	18095
2009 - 2008	5800829	18052

جدول رقم (8): نسبة الاستيعاب العامة للبنين والبنات في مرحلة الأساس في ولايات شمال السودان

الولاية	البنين %	البنات %	العامة %
الشمالية	5.84	0.85	7.84
نهر النيل	5.90	3.86	5.88
الخرطوم	5.91	9.95	7.93
الجزيرة	5.93	1.85	4.89
النيل الأزرق	0.70	3.58	3.64
سنار	7.84	8.73	4.79
النيل الأبيض	5.88	2.80	5.84
شمال كردفان	6.82	4.71	2.77

الولاية	البنين %	البنات %	العامة %
جنوب كردفان	6.85	7.75	8.80
شمال دارفور	3.67	5.64	0.66
جنوب دارفور	5.41	1.37	5.39
غرب دارفور	6.93	7.78	4.86
البحر الأحمر	2.34	1.38	1.36
كسلا	5.45	0.44	8.44
القضارف	6.74	0.64	4.69

المصدر: الكتاب الإحصائي السنوي، وزارة التربية والتعليم العام، العام الدراسي 2008-2009⁶.

تعكس البيانات حول معدلات الاستيعاب في التعليم الأساسي وفقاً للولايات وجود فوارق كبيرة بينها، فقد سجلت ولاية الخرطوم أعلى معدل استيعاب 7.93% تليها ولاية الجزيرة 4.89% ثم ولاية نهر النيل 5.88% وغرب دارفور 4.86%، أما الولايات التي سجلت أدنى معدلات استيعاب في التعليم الأساسي فتأتى في صدارتها ولاية البحر الأحمر بنسبة 1.36% ثم ولاية جنوب دارفور وولاية كسلا بنسبة 5.39% و 8.44% على التوالي.

وفي إطار المقارنة بين معدلات القبول للبنين والبنات

6 - هناك فارق في النسب الواردة حول معدلات الإستهاب في الولايات في هذا الكتاب مقارنة بما ورد في 2009، SNBS، إضافة إلى ذلك فأن معدل القبول الصافي الوارد في SNBS هو في هذا الكتاب الإحصائي معدل القبول الظاهري ويعزى ذلك لعدم تسجيل كل المواليد في السودان وفي رأي لكانت أن المعلومات الواردة في الكتاب الإحصائي السنوي أكثر دقة من تلك التي وردت في SNBS.

السنة	المرحلة الثانوية	
	عدد الطلاب	عدد المدراس
2005 - 2004	611579	2286
2006 - 2005	569735	2877
2006 - 2007	602912	3224
2007 - 2008	647860	3487
2009 - 2008	753070	3455

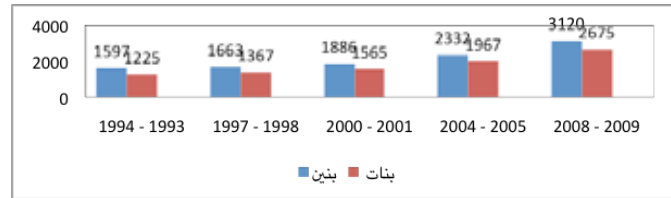
المصدر: وزارة التربية والتعليم (الاتحادية / الولاية)

الجدول رقم (6) يعطي صورة عامة عن التعليم الابتدائي والثانوي في السودان من حيث عدد التلاميذ وعدد المدارس وعدد المعلمين. وبالنظر إلى الجدول رقم (5)، سجلت ولاية الخرطوم أعلى نسبة (81%) للسكان القادرين على الكتابة والقراءة تليها الولاية الشمالية بنسبة (75%)، أما أقل نسبة فقد سجلتها ولاية غرب دارفور وولاية النيل الأزرق بنسبة 44% و 47% على التوالي.

يقدر صافي معدل الاستيعاب لمرحلة الأساس (net primary school enrolment rate) بـ 67% بنسبة 82% للحضر (منها 83% للذكور و 81% للإناث) و 60% للريف (منها 63% ذكور و 58% للإناث). ويبلغ معدل الفجوة النوعية بين الذكور والإناث في التعليم الأساسي 0.93 بمعدل استيعاب 69% للسكان الذكور و 64% للسكان الإناث⁵.

شكل رقم (7): عدد المستوعبين من الذكور والإناث في التعليم الإبتدائي لعدد من السنوات المختارة (بالألف)

المصدر: الرصد الإحصائي 1990 - 2009، ص 96.



توجد فوارق بارزة بين الولايات في معدلات الاستيعاب في المرحلة الأساسية، وبين البنين والبنات أيضاً على مستوى الولايات كما يعكسها الجدول رقم (8):

الولاية	الذكور %	الإناث %	عامة %
جنوب كردفان	0.39	8.27	5.33
شمال دارفور	5.23	3.19	5.21
جنوب دارفور	3.18	6.15	1.17
غرب دارفور	7.31	9.17	9.24
البحر الأحمر	7.14	7.20	0.17
كسلا	9.12	2.17	6.14
القضارف	7.34	3.28	5.31

المصدر: الكتاب الإحصائي السنوي 2008 - 2009، وزارة التعليم العام، مصدر سابق.

يتضح من الجدول رقم (9) أن ثمة فوارق واضحة في معدلات الاستيعاب للتعليم الثانوي بين الولايات، وقد سجلت أعلى نسبة استيعاب ولايات الخرطوم والجزيرة والشمالية ونهر النيل بنسب (4.65%) و(0.59%) (7.50%) (4.47%) على التوالي، أما أدنى نسب الاستيعاب فقد حققتها ولايات كسلا (6.14%) والبحر الأحمر (0.17%) وجنوب كردفان (1.17%) والنيل الأزرق (3.20%).

والملاحظ أيضاً أن معدلات قبول الإناث في أغلب الولايات أقل من معدل قبول الذكور مع انخفاض النسبة العامة في القبول في كل ولاية ويعني ذلك أن الإناث هم الأكثر عدداً من الطلاب الذين لا يجدون مقاعد دراسية. يزيد معدل قبول الإناث عن الذكور في ولايتين فقط هما الخرطوم (1.62 - 9.68%) والبحر الأحمر (7.14 - 7.20%).

تبلغ نسبة التسرب العامة في المرحلة الابتدائية 7.0 % بنسبة⁹، ويبدو أن النسبة العامة للتسرب تزيد مع زيادة الفصول الدراسية، وتصل أعلى مستوياتها في الصف الثامن بالنسبة للتعليم الابتدائي. وعلى الرغم من عدم وجود أدلة واضحة على أن الفقر يساهم في النسبة الأكبر من هذا التسرب، إلا أن افتراض أن الإناث يمثلن غالبية المتسربين من مقاعد الدراسة هو أيضاً افتراض معقول. والكثير من الأسر لا تستطيع القيام بدورها التربوي المساند للدور الذي تقوم به المدرسة وهذا يرجع إلى عدة أسباب منها ارتفاع مستوى الفقر والذي نتجت عنه عمالة الأطفال وانخفاض المستوى التعليمي والاقتصادي لبعض الأسر.

9 - الكتاب الإحصائي السنوي، وزارة التربية والتعليم العام، مصدر سابق.

نجد أن معدلات القبول وسط البنات دائماً أقل من معدلات القبول وسط البنين كمثال ولاية نهر النيل بنسبة قبول 5.90 % - 3.86 % ولاية الجزيرة 5.93 % - 1.85 % ولاية القضارف 6.74 % - 5.64 %، هناك ولايتين فقط إرتفعت فيهما معدل قبول البنات عن البنين هما ولايتي الخرطوم 5.91 % - 9.95 % ولاية البحر الأحمر 2.34 % - 1.38 %.

بالنسبة للتعليم الثانوي بلغ عدد التلاميذ في المرحلة الثانوية 753070 منهم 385584 للذكور و367486 للإناث في العام 2008 / 2009، بدلاً من 437461 للذكور و207660 للإناث في العام 2007 / 2008، مما يشير إلى زيادة بلغت 1.62 % للجنسين منها 7.85 % للذكور و9.59 % للإناث⁷.

يقدر صافي معدل القبول في المرحلة الثانوية للفترة العمرية 14 - 16 في الـ 15 ولاية شمالية بـ 22%، بنسبة 37% للحضر مقارنة بصافي معدل القبول في الريف والبالغ نسبة 14%، وتبلغ الفجوة النوعية بين الذكور والإناث في التعليم الثانوي 09.1 مما يشير إلى أن عدد الإناث تجاوز عدد الذكور في المرحلة الثانوية⁸.

جدول رقم (9): نسبة الاستيعاب العامة للبنين والبنات في المرحلة الثانوية في ولايات شمال السودان

الولاية	الذكور %	الإناث %	عامة %
الشمالية	9.47	6.53	7.50
نهر النيل	5.43	6.51	4.47
الخرطوم	1.62	9.68	4.65
الجزيرة	9.57	1.60	0.59
النيل الأزرق	5.25	1.15	3.20
سنار	8.33	1.30	9.31
النيل الأبيض	1.40	5.36	3.38
شمال كردفان	1.26	5.23	8.24

7 - الرصد الإحصائي 1990 - 2009، مصدر سابق ص 96. تتناقض هذه الأعداد من الأعداد الواردة في الكتاب السنوي لوزارة التعليم العام، مصدر سابق، كما أن هناك خلل في استخراج النسب لمعدلات الزيادة فمثلاً وفقاً للأرقام الواردة فأن نسبة الزيادة في عدد الطالبات ما بين 2000 / 2001 و 2008 / 2009 هي 62.5 % بينما الزيادة وسط الطلاب بلغت 53.9 % أما نسبة الزيادة العامة فبلغت 58.1 %، أيضاً يجب الوضع في الاعتبار أن هذه النسب تشمل شمال وجنوب السودان.

8 - SNBS, 2009 , p 16 .

SNBS. مصدر هذا اللبس أن الكتاب السنوي يقدم إحصائيات للشمال والجنوب معاً في حين أن SNBS تقتصر إحصائياته على الولايات الشمالية فقط.

القاعدة العامة والأساسية هي إطلاق الحريات العامة وإلغاء القوانين الاستثنائية ومحاربة كل أشكال الفساد، بالاستناد إلى استراتيجية واضحة يجري العمل فيها في ظل الديمقراطية والشفافية وسيادة حكم القانون، أما:

بجانب مشكلة التسرب هناك عدد من المشاكل تمثل عقبات رئيسية أمام تعليم مفيد ومنتج، منها ان التقارير الميدانية للمنظمات اثبتت أن 64% من المعلمين غير مؤهلين تربوياً، ما يشير إلى ضعف التدريب بالإضافة إلى ضعف أوضاع الأساتذة من حيث المرتبات والحوافز والتي لاتغطي بالكاد الحد الأدنى من المستوى المعيشي المعقول، ما يتسبب في تسرب الأساتذة إلى التعليم الخاص باعتباره الأفضل من حيث المرتبات. وفي حالة العمل في القطاعين الحكومي والخاص، نجد أن المدرسين يكونون في العادة مشتتين ما بين الالتزامات المختلفة.

المشكلة الثانية هي مشكلة تدني وتدهور البيئة المدرسية من حيث الصرف الصحي وتوفير المياه الصالحة للشرب خصوصاً في المناطق الريفية. وهي بيئة تحد بشكل كبير من مدى الفائدة التي يجنيها الطلاب. والمشكلة الأكبر حالياً مشكلة المناهج الدراسية، حيث يرى العديد من خبراء التربية أن المناهج الحالية مناهج بالية ومؤدلجة للحد الذي تميل فيه للحشو من دون معنى على حساب الاستيعاب والتركيز وتنمية المهارات الأساسية، بالإضافة إلى تحيزها النوعي. فتدني جودة التعليم وعدم الاهتمام بالمناهج يؤثر سلباً على العملية التعليمية كلها ومخرجاتها، أي ضعف المستوى المعرفي والمهاراتي لخريجي الجامعات. ولذلك لابد من وجود دراسات تقييمية للمناهج التعليمية من خلال واقع القيم الإنسانية وقيم المجتمع والتي تؤثر على سلوك الطالب.



المصدر: الكتاب الإحصائي السنوي، مصدر سابق، ص 17. (الإعداد للشمال والجنوب)

من هذا الشكل نلاحظ أن هناك إيجاباً واضحاً لزيادة الاستيعاب في مرحلة التعليم الثانوي، وهذه الزيادة تشمل البنين والبنات معاً. ينشأ هنا بعض اللبس ما بين البيانات التي يقدمها الكتاب السنوي لوزارة التربية والتعليم والإحصائيات التي يقدمها

التوصيات:

يشكل التعليم المدرسي عامل تغيير وعنصراً فعالاً في تنمية المهارات والقيم الديمقراطية، وتعتبر البيئة الدراسية الإيجابية أساسية لضمان التقدم في هذا المجال، لذلك:

1 - لابد من إعادة هيكلة للميزانية العامة للدولة لتعطي التعليم الريادة وبالتالي النصيب الاعظم من الإنفاق.

2 - العمل على أن تكون البيئة الدراسية والمدرسية جاذبة، باتخاذ أبعادها الأربعة مؤشرات أساسية لقياس التقدم في هذا المجال وهي:

- الأمان (البدني والاجتماعي والعاطفي).
- إحترام التعدد والتنوع كمدخل أساسي لبناء علاقات شخصية إيجابية وقوية.
- الدعم والإنفاق المقدر لعملية التعليم والتعلم، بالتركيز على دعم المعلم معرفياً ومهاراً ومادياً.
- البيئة المؤسسية باحترام القيم والانتماء إليها، وبالتالي قوة الانتماء إلى المدرسة بإشراك الأسرة والمجتمع في الأنشطة التعليمية.

3 - توحيد الرسالة التربوية القيمة بخلق شراكة مجتمعية بين جميع شرائح المجتمع الفاعلة التي تضم المدرسة والأسرة والإعلام ومنظمات المجتمع المدني.

4 - ضرورة المراجعة الدورية للمناهج من أجل ربطها بسوق العمل ومواكبتها للتقدم المعرفي الإنساني.

5 - الاهتمام بالتعليم التقني والفني بوصفه حلقة الوصل بين العمل البحثي والميداني.

في ما يختص بالمجتمع المدني:

1 - بناء القدرات الذاتية المعرفية والمهارية لمنظمات المجتمع المدني حتى تقوم بدور فعال في التوعية والرصد والمناصرة.

2 - التوجه المباشر في تنمية نشاط الرصد والمناصرة وذلك بالتكوين الفوري لجمعية «الشفافية السودانية»، ودعم الجمعية السودانية لحماية المستهلك.

3 - تنظيم حملة واسعة لتوعية وتدريب كل الجهات ذات الصلة، حكومية كانت أو غير حكومية، بأهمية الحقوق الاقتصادية والاجتماعية لعدالة واستدامة التنمية.

4 - الاستفادة من آليات ولوائح اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية للأمم المتحدة والبدء الفوري في إعداد تقرير السودان عن هذه الحقوق من وجهة نظر المجتمع المدني.

الحق في العمل السودان

اعداد: مجموعة جسكرس والمنتدى المدني ومركز
الجندر

خصوصاً في القطاع الزراعي بسبب موسمية الإنتاج الزراعي وكنتيجة للتغيرات البيئية أو التغيرات الناجمة عن تدهور الوضع الاقتصادي، أو ناتجة من فرض الضرائب والاستقطاعات وغيرها، ما أثر سلباً وبصورة مباشرة على تدني دخل المزارعين سواء أكانوا ملاك الأراضي أو العاملين في الحقول، حيث إن نسبة مقدرة من هذه الفئة تعتمد بصورة كبيرة على الزراعة كمصدر دخل رئيسي. في فترة التسعينات قامت الدولة بخصخصة عدد من المنشآت العامة والمشاريع مثل مشروع الجزيرة، ما أدى إلى تسريح العمال بشكل قسري وإحالة الكثيرين على المعاش القسري للصالح العام، ما أفرز نوعاً آخر من البطالة أو ما يُعرف البطالة الإجبارية أو القسرية Involuntary Unemployment.

وفي استعراضنا عدداً من التقارير الصادرة عن الجهات الرسمية مثل وزارة العمل ووزارة الرعاية الاجتماعية، توضح التضارب في الإحصائيات الحكومية حول نسب العطالة والتي في كثير من الأحيان تشير إلى تناقص معدل البطالة في السودان، وهو ما لا يتوافق مع واقع الحال، حيث إنها في حالة ارتفاع سنوية خلال الأعوام 2006 - 2008. ففي تقرير حول القوى البشرية والعاملة، يشير التقرير إلى أن معدل البطالة كان 17.3% عام 2006 وارتفع في عام 2007 إلى 19.4% ثم وصل في عام 2008 إلى 20.7%¹¹، وفي تقرير آخر صادر عن وزارة العمل فإن آخر تعداد للسكان أظهر أن هنالك تزايداً في البطالة بلغت نسبته 15.9%، فيما بلغ حجم القوى العاملة 47.5%، ويشير التوزيع العمري إلى ارتفاع نسبة البطالة بين الشباب، اما عن تقرير الألفية لسنة 2010، الذي أعدته وزارة الرعاية الاجتماعية، فيؤكد أن معدل البطالة 17% للفئة العمرية 15 - 59 ويؤكد أن نسبة البطالة بين الشباب 15 - 24 تبلغ 25%¹².

إن أهم المؤشرات المعتمدة لأغراض هذا التقرير في ما يتعلق بالحق في العمل اللائق تتمثل في المؤشرات التالية: (1) مؤشر العمل والعطالة والأجر المنصف. (2) مؤشر الحق في العمل النقي. (3) مؤشر الحق في الضمان الاجتماعي.

يبلغ عدد العاملين في شمال السودان نحو 6.677.410، ويمثل هؤلاء 39.5% من فئة السكان في سن العمل (15 - 59). ويتوزع هؤلاء بين الحضر والريف والرحل بنسبة 34.1% و 54.5% و 11.4% على التوالي. ويشكل الذكور 76.1% من العاملين، بينما تشكل الإناث 23.9% من العاملين¹⁰.

تستشري البطالة في السودان بصورة كبيرة بأشكالها وأنماطها المختلفة، وعلى وجه الخصوص البطالة السافرة، مثل بطالة الخريجين وحملة الشهادات العلمية والتي يعانها جزء من قوة العمل والشباب على وجه التحديد، بمعنى وجود عدد من الأفراد القادرين على العمل والراغبين فيه والباحثين عنه عند مستوى الأجر السائد ولكن من دون جدوى. وقد تطول أو تقصر حسب ظروف الاقتصاد القومي للسودان. كما تفتشت أنواع أخرى من البطالة تتمثل في البطالة المقنعة حيث يتكدس فيها عدد كبير من العمال على نحو يفوق الحاجة الفعلية للعمل، وما سُمى بالبطالة الهيكلية البنائية (Structural Un-employment) وهي التي ظهرت، بسبب التغيرات الهيكلية في الاقتصاد القومي والاتجاه نحو سياسات التحرير الاقتصادي في فترة التسعينيات، ما أدى إلى وجود حالة من عدم التوافق بين فرص التوظيف المتاحة ومؤهلات وخبرات الراغبين في العمل.

لم تتوقف البطالة عند ذلك الحد، بل ظهر ما يعرف بالبطالة الموسمية Seasonal Unemployment

11 جمهورية السودان، الجهاز المركزي للإحصاء

12 تقرير الألفية، مصدر سابق، ص 15.

10 Sudan Population and Housing Census, 2008

من العمالة الأجنبية، بحثاً عن العمالة الرخيصة من دون النظر الي المردودات الاجتماعية والاقتصادية والصحية. وفي آخر تقرير صدر عن وزارة الداخلية والذي أجاز من البرلمان، كشف أن الوجود الاجنبي غير الشرعي في السودان قد تجاوز الأربعة ملايين اجنبي معظمهم من غرب وجنوب أفريقيا وجنوب السودان، فيما يبلغ الوجود الأجنبي الشرعي نحو (38 ألفاً)¹³. والغريب في الأمر أن التقرير لم يشر إلى التواجد غير الشرعي للجانب من شرق افريقيا والذي يؤدي للضغط على الخدمات خاصة المياه والكهرباء والتعليم والصحة مم يدفع بحرمان الكثيرين من التمتع بهذه الخدمات.

• تفشي ظاهرة الفساد في أجهزة الدولة ومؤسساتها مع غياب الحريات العامة وهيمنة القوانين الاستثنائية.

• مخالفة القانون بصورة واضحة في ما يخص قضايا التعيين والجمع بين وظيفتين وعدم التساوي في الأجر. حيث يتم التعيين من دون الإعلان عن الوظائف، ما يتعارض مع الفصل الرابع والذي ينص على «أنه لا بد من الإعلان عن الوظائف القومية الشاغرة على أساس معايير الجدارة والقدرات اللازمة للاضطلاع بمهام الوظيفة. كما يذكر القانون في الفصل نفسه بأنه لا يجوز لأي من العاملين الجمع بين أجر أكثر من شروط خدمة واحدة، وكما لا يجوز الجمع بين وظيفتين في الدولة»¹⁴. وما هو متعارف عليه في ظل الحكومة الراهنة الجمع بين وظيفتين داخل مصلحتين حكوميتين وعدم تساوي الأجر والحوافز للأشخاص العاملين في الدرجة الوظيفية نفسها، وهو ما يعتبر شكلاً من أشكال الظلم الوظيفي.

• إتجاه الدولة للتركيز على بعض السلع كالبترول وتصديره على حساب القطاع الزراعي، ومضاعفة استيراد المنتجات من الخارج، إذ ضاعفت الدولة من الضرائب على مدخلات الإنتاج وأرباح الأعمال والمنتجات المحلية، فأصبحت واقعيّاً عاجزة عن الإنتاج، ما أدى إلى توقف معظم المصانع المحلية

13 صحيفة الرأي العام، الجمعة 27 يناير 2012م، العدد 476474

14 قانون الخدمة المدنية العامة 2007

إن عرض أشكال البطالة في السودان ليس غاية في حد ذاته، بل تتوقف جدواه على ما يقدمه من وصف واقعي لأشكال البطالة القائمة، ومن ثم تشخيصه وإيجاد حلول نظراً لما يترتب عليها من آثار سلبية وخطيرة على المستويات الاقتصادية والاجتماعية والأمنية. فعلى المستوى الاقتصادي تفقد الدولة عنصراً هاماً من عناصر التنمية، ألا وهو عنصر الموارد البشرية، وذلك سواء من خلال عدم الاستفادة منهم أو من خلال هجرتهم إلى الخارج. أما اجتماعياً فإن البطالة تؤدي إلى حرمان الأفراد من الحق في التمتع بالصحة والتعليم. وبالتالي توفر بيئة خصبة لظهور المشكلات الاجتماعية وجرائم العنف والسرقه والقتل والاختصاب والانتحار... الخ، وما يزيد الظاهرة هو:

• طبيعة نمو الاقتصاد السوداني كاققتصاد نام يعاني اختلالات هيكلية داخلية وخارجية تتمثل في ميزان المدفوعات واختلال في الموازنة العامة للدولة. بالإضافة إلى تفاقم النزاعات والصراعات في مناطق مختلفة من السودان، أدت إلى تفاقم المشكلات الاقتصادية والاجتماعية. وفي ما يتعلق بقضايا التنمية حيث إن الصرف يتم توجيهه نحو أجهزة الأمن والأجهزة العسكرية، وذلك على حساب ميزانية التعليم والتوظيف والصحة.

• عدم وجود تصور وتخطيط واضح لسياسة التوظيف التي تراعي معيار الكفاءة والمؤهلات العلمية ومدى استيعاب واحتياجات المؤسسات الحكومية للاختصاصات المختلفة.

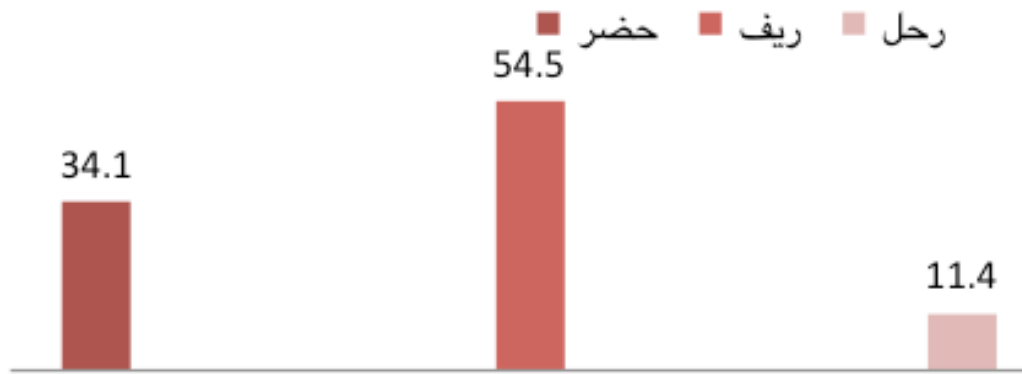
• سوء توزيع العاملين على قطاعات الدولة وأجهزتها ومؤسساتها، إذ نلاحظ تضخم أعدادهم في بعضها من دون الحاجة إلى ذلك، وقتلهم في بعضها الآخر على الرغم من الحاجة إلى أعداد أكبر.

• عدم موازنة مخرجات التعليم مع سوق العمل. ويعني زيادة الدولة للمعاهد والجامعات التي خرجت أعداداً هائلة من الطلاب بما لا يتناسب مع فرص العمل.

• إحلال العمالة الأجنبية والعربية بدلاً من العمالة المحلية، حيث تستورد الدولة وشركات القطاع الخاص والعام سنوياً أعداداً كبيرة جداً

تستشري البطالة في السودان بصورة كبيرة بأشكالها وأنماطها المختلفة، وعلى وجه الخصوص البطالة السافرة

شكل رقم (3): توزيع العاملين وفقاً للـ: حضر / ريف / رحل



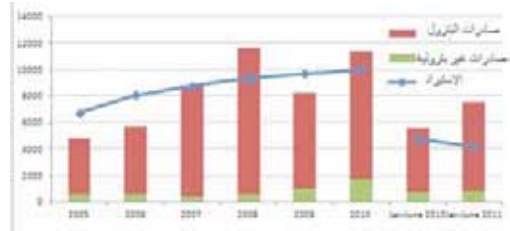
Source: Sudan Population and Housing Census 2008

مع هذا القطاع بشكل استغلالي من خلال عملية إصدار الرخص وأذونات العمل، والتي عادة ما تكون إجراءاتها غامضة وتفوق تكلفتها قدرات العاملين في هذا القطاع، ومن جهة أخرى تسبب المحليات العديد من المضايقات للعاملين في هذا القطاع في حالات المخالفات مثل «محاضر الضبط بواسطة رجال الشرطة وتنظيم بلاغات والتقديم للمحاكمة والتي غالباً ما تنتهي بالإدانة بالعقوبة ومن ضمن العقوبة مصادرة معينات العمل وأدواته»¹⁶.

تحت ضغط من منظمات المجتمع والشباب، وفي محاولة لوقف استفحال البطالة، قامت الحكومة برسم سياسات - مؤقتة- تتمثل في خلق بعض المشروعات كمشروع الطالب المنتج للخريجين، ومشروع الأسر المنتجة، وإنشاء وحدة التمويل الأصغر في بنك السودان المركزي، وحديثاً مؤسسة الشباب للتمويل الأصغر، ومؤسسة الجزيرة للتمويل الأصغر... الخ، وحسب ماورد في تقارير وحدة التمويل الأصغر فإن المحفظة المتوقعة للتمويل الأصغر بالمصارف للعام 2012 (حسب سياسة بنك السودان المركزي التمويلية أي نسبة الـ12%) تقدر بنحو 832 مليون جنيه أي مايعادل 297 مليون دولار¹⁷ وهو ما يثير التساؤل حول إنفاق هذه المبالغ الطائلة في ظل تنامي الأزمة الاقتصادية في السودان.

وعلى الرغم من ذلك تتضمن هذه المشروعات الكثير
16 - بدرية سليمان المحامى، البعد الإجتماعى والإقتصادى للأوامر المحلية بولاية الخرطوم، قضايا إجتماعية، سلسلة أوراق عمل، قضايا إقتصادية وإجتماعية، مجموعة متعاونات بالتعاون مؤسسة فريدريش أيبيرت، ط 2. . 2002، ص 14.
17 التمويل الأصغر في أرقام: وفقاً للمعلومات الصادرة عن وحدة التمويل الأصغر ببنك السودان.

أو الحد من إنتاجها بنسبة ضعفٍ بلغت في بعضها أكثر من 60% مما كانت تنتجه. ولهذا تحوّلت البلاد من منتج إلى مستورد لمعظم السلع الضرورية مع زيادة في أسعار تلك السلع، ما أرهق ميزانية المواطن السوداني ودفع بالكثيرين نحو القطاع غير المنظم.



المصدر: الملخص الإحصائي للتجارة الخارجية (إبريل إلى يونيو، 2011) (CBOS, 2011)

دفع تراجع الدولة عن القيام بدورها في توفير الاحتياجات والخدمات الأساسية للمواطنين، أعداداً غير محصورة من العاملين والعاملات للاتجاه نحو القطاع غير المنظم واحتراف العديد من المهن الهامشية مثل الباعة المتجولين في محطات الحافلات وبائعات الشاي والمأكولات وخدم المنازل وعاملي البناء... الخ. ويقدر عدد بائعات الشاي نحو 5748 بولاية الخرطوم بمحلياتها السبع¹⁵ ولعل من أهم مميزات هذا القطاع أنه غير مسجل ولا يتمتع بأي حماية قانونية. كما أن تنظيم هذا القطاع يتم من خلال الأوامر المحلية ولا يندرج ضمن القوانين المنظمة للعمل في السودان.

يضاف إلى ذلك أن السلطات الحكومية تتعامل مع هذا القطاع بازدواجية، فمن جهة تتعامل المحليات

15 - وزارة الرعاية والضمان الإجتماعى / مركز ثقافة التنمية الإجتماعية بالتعاون مع كلية العلوم الحضرية بجامعة الزعيم الأزهري واللجنة الوطنية للتربية والثقافة والعلوم (اليونسكو)، دراسة التأثيرات الإقتصادية والإجتماعية لبائعات الشاي: دراسة حالة ولاية الخرطوم، يونيو - ديسمبر 2010، ص 7.

حيث أصبحت الحكومة والنقابات الموالية تقوم نيابة عن العمال وأرباب العمل في تحديد سقف الأجور، كما قيد الحق في الإضراب أو تنظيم المظاهرات إلا بإذن الحكومة والذي لا يمنح في العادة «وقد رصدت حالات حيث نفذت أحكام قاسية جداً منها أحكام بالاعدام في قضايا تتعلق بخرق قانون العمل المحلي. ويستمر قانون العمل الجديد الذي صدر في 2000 بانتهاك الحرية في التجمع وبتكريس سيطرة الحكومة على العمل النقابي»¹⁸ وقد حافظ أحدث تعديل لقانون النقابات (2010) على تكريس هذه السمات.

وضع الحماية الاجتماعية

يقصر نطاق الحماية التي يقدمها قانون العمل على العاملين في القطاع الرسمي. ويغطي القانون تحت مظلة العاملين في المؤسسات الحكومية والمؤسسات العامة والقطاع الخاص. ولا تدرج الفئات التالية تحت مظلة قانون العمل وهم العاملون في القطاع غير الرسمي خصوصاً العاملين لحسابهم الخاص والعاملين في الزراعة والعاملين بصفة مؤقتة لفترة تقل عن ثلاثة أشهر¹⁹. وتتأثر النساء بشكل كبير من هذه المحدودية الملازمة لقانون العمل. فبالإضافة إلى أن أغلب العمالة النسائية توجد في القطاع الزراعي في الريف، فإن غالبية النساء في الحضر «يعملن في القطاع غير الرسمي نتيجة لارتفاع الأمية بينهن وقلّة المهارات وإلتزامتهن الأسرية التي تجعل القطاع غير الرسمي أكثر ملاءمة لظروفهن»²⁰. وبشكل عام يمكن القول إن الإطار القانوني لا يساعد على إدماج النساء في سوق العمل في ظل القوانين والتشريعات الوطنية التمييزية بما فيها قانون العمل وقانون النظام العام وقانون الخدمة المدنية.

الحق في الضمان الاجتماعي يعتبر حقاً مشروعاً، يجب أن يشمل كل القطاعات المنظمة وغير المنظمة،

18 - التقرير الخاص حول الحقوق الاقتصادية والاجتماعية في السودان المقدم لآلية المراجعة الدورية الشاملة الدورة الحادية عشر، قدمته مجموعة من المنظمات غير الحكومية، 2010. ص 4. نقلاً عن تقرير سنوي حول إنتهاكات الحقوق النقابية صادر عن الهيئة الدولية لاتحادات العمال. .

19 - قانون العمل لسنة 2007م. .

20 - أسم الكاتب غير مذكور، المرأة وقوانين العمل، جمعية باكر بدرى للدراسات النسوية، سلسلة المرأة والقانون والتنمية، د. ت، ص 13. .

من المشاكل، إما لعدم التخطيط السليم لسياسات الحكومة وأجهزتها، أو قلة المعرفة والتدريب عند الفئة المستهدفة. إلا ان العديد من العوائق تقف حائلاً دون وصول المواطنين لمثل هذه المشروعات مثل:

- عدم توافر الأوراق الثبوتية لدى الكثير من المتقدمين إلى هذه المشروعات.
- صعوبة الإجراءات الموضوعية من البنوك للحصول على التمويل، حيث إن معظم الشرائح المتقدمة هي شرائح بسيطة، وكثيراً ما يؤدي بها الأمر إلى الإحجام عن تقديم هذه المشروعات.
- استثناء ظاهرة الوساطة والمحسوبة والولاءات الحزبية والتي أضيفت إليها ظاهرة الانتماءات الفئوية الضيقة وعدم الاكتفاء بما يتمتع به الشخص من مؤهل علمي.
- الضمانات الموضوعية معيقة ومعقدة.
- ارتفاع سعر الفائدة.

العمل النقابي

على الرغم من نص العهد الدولي على الحق في تكوين النقابات وممارسة نشاطها بحرية وحقها في الإضراب وممارسة كل هذه الحقوق من دون قيود غير التي ينص عليها القانون في مجتمع ديمقراطي لصيانة الأمن القومي أو النظام العام أو لحماية حقوق الآخرين وحررياتهم، إلا أنه في عام 1989م أصدرت حكومة الإنقاذ قراراً بحل جميع النقابات والاتحادات المهنية والتي أعقبها حملة شرسة شملت فصل آلاف من النقابيين غير المواليين للنظام، وتم اعتقال العديد منهم بدعوى تتصل بعملهم النقابي ومعارضتهم للنظام القائم. وفي عام 1992 صدر قانون النقابات الجديد من دون التشاور مع العمال والمهنيين، والذي إستبدل نظام النقابات العمالية والمهنية المنفصلة بنظام نقابة المنشأة التي تضم كل العاملين في المنشأة المحددة سواء كانوا عمالاً أو مهنيين، ما جعل النقابات عبارة عن ظل وامتداد للنظام الحاكم.

كما قيد قانون النقابات الحق في التفاوض الجماعي،

العاملين في منازلهم، خدم المنازل، العاملين بعقود التلمذة الصناعية، والعاملين في القطاع غير الرسمي... الخ، وهم يمثلون أغلبية العمالة في السودان كبلد زراعي. وتمثل النساء نسبة هامة من هؤلاء. ولعل من أهم السلبيات المصاحبة لأنظمة الضمان الاجتماعي في السودان عدم شمولها إعانات البطالة خاصة في ظل الانتشار الواسع للبطالة. هناك مشكلة أخرى تتمثل في تآكل القيمة المالية للمستحقات نتيجة للتضخم وسوء إدارة السياسات الاقتصادية الكلية، فأصبحت المدفوعات للذين يتقاضون معاشاً مثلاً لا توفر الحد الأدنى من مستويات المعيشة للمستفيدين منها بالإضافة إلى إنعدام الشفافية في إدارة الموارد المالية للصندوقين.

ويشترط فيه التوافر والإستدامة، وإمكانية الوصول، وأن يغطي نظام الضمان الاجتماعي والحالات الطارئة المتمثلة في الرعاية الصحية، المرض، الشيخوخة، البطالة، إصابات العمل، دعم الأسرة، الأمومة، العجز والناجين والأيتام. ووفقاً للفقرات 33 و34 والتي تشدد على ضرورة تغطية الضمان الاجتماعي لعدد من الفئات من ضمنها العاملون لبعض الوقت، العمال غير النظاميين، العاملون لحسابهم الخاص، العاملون في المنازل والعاملون في القطاع الاقتصادي غير الرسمي. تغطي خدمات الصندوق القومي للمعاشات موظفي الدولة، الذين تسري عليهم أحكام قوانين معاشات الحكومة، وآخرها قانون المعاشات لسنة 1992م. وللقوات النظامية قانون ونظام خاص منفصل للتأمين الاجتماعي والخدمة المعاشية²¹. أما خدمات الصندوق القومي للتأمين الاجتماعي فتغطي بشكل عام العاملين في القطاع الرسمي، والفئات التي تشملها تغطية الصندوق القومي للتأمين الاجتماعي تتمثل في (1) القطاع الخاص والهيئات العامة والشركات المنشأة بموجب قانون الشركات لسنة 1925م.

- (2) الشركات والبنوك التي تمتلك الدولة كل أسهمها.
- (3) أصحاب الأعمال الذين يستخدمون عاملاً واحداً أو أكثر.
- (4) أصحاب الأعمال الحرة وأصحاب الحرف²².

تتكون شبكات الضمان الاجتماعي في السودان من عدة مؤسسات، أهم المؤسسات المتعلقة بالعمل تتمثل في الصندوق القومي للمعاشات والصندوق القومي للتأمين الاجتماعي، ويدار كلا الصندوقين من خلال مجلس إدارة مشترك تحت إشراف وزارة الرعاية الاجتماعية. تتكون الموارد المالية للصندوق القومي للمعاشات من (1) جاري المعاش بنسبة 8.2% (2) إلتزام المعاش بنسبة 17% (3) عائدات الإستثمار والمنح والهبات. أما موارد الصندوق القومي للتأمينات الاجتماعية فتتكون من 7% من مرتب العامل الأساسي و 17% من رب العمل.

إلا أنه مازالت هناك مشكلة محدودية التغطية المتمثلة في وجود فئات عديدة غير مشمولة بالضمان الاجتماعي مثل العاملين في الزراعة والرعي والغابات،

21 - أنظر: قانون المعاشات لسنة 1992م..

22 - أنظر: قانون الضمان الإجتماعي 2008..

التوصيات

لا يمكن معالجة مشكلة العمل والبطالة في السودان بتخفيض أعداد العاطلين عن العمل والحد من زيادتها من دون المعالجة الجذرية للأسباب. ولذلك فإن هذا الموضوع يتطلب القيام بعملية إصلاح شاملة تطول جميع مستويات بنية السياسات الاقتصادية الاجتماعية الكلية وذلك بـ:

- أن يكون الاقتصاد قائماً على الفلسفة الإنتاجية ذات القاعدة المتنوعة مع الاهتمام بمحور التشغيل في مؤشرات العملية الاقتصادية أسوة بمحاور النمو والميزان التجاري وثبات الأسعار والعملية.
- تفصيل وتفعيل آليات توزيع الثروة بالتركيز على النوع الاجتماعي والقطاعات المهمشة كمحور أساسي في عملية التوزيع.
- إنشاء وتعميم مؤسسات محاربة الفساد. Ombudsman
- إصلاح القطاع العام إصلاحاً شاملاً وجذرياً، بحيث يلعب دوراً اقتصادياً أساسياً ومنتجاً، والقضاء على التضخم البيروقراطي في أجهزة الدولة المختلفة.
- إعادة النظر في علاقات الإنتاج بين رب العمل والعامل وإصلاحها بحيث تعطي وزناً أكبر لدور العامل وتعطيه حافزاً معنوياً مقدرًا.
- حماية حقوق العمال المتعارف عليها وتعزيزها وتطويرها (الراتب التقاعدي، الضمان الصحي..)
- وذلك في القطاعين العام والخاص.
- إصلاح النظام الضريبي، بحيث يتم تطبيق نظام الضريبة التصاعدية، وهو ما سيساهم في تأمين رواتب العاطلين عن العمل.
- الاستفادة من بعض التجارب العالمية الناجحة في صياغة شكل العلاقة بين الدولة والقطاع الخاص والجمع المدني، أو ما يعرف بالعقد الاجتماعي الراشد.



تقارير وطنية العراق



المساهمون في مناقشة التقريرين:

جمال الجواهري (جمعية الأمل العراقية)

الحق في التعليم العراق

إعداد نسرین ناجی العمیدي

جمعية الأمل العراقية

مقدمة

شهد العراق تغيرات وتحولات عديدة خلال العقود الخمسة الأخيرة، أثرت على المجتمع العراقي بشكل كبير. فالعراق يعتبر من الدول الغنية، حيث كان المواطن العراقي يحظى بالرعاية الطبية المجانية، والتعليم المجاني، والضمان الاجتماعي. وكان يقدم مساعدات مالية وثقافية إلى معظم الدول المحتاجة ويمدها بالخبرات. وكانت الأمم المتحدة تشير في تقاريرها إلى العراق كنموذج للدول النامية سريعة التطور.

مجتمع يحترم الحرية الشخصية سواء في الدين او المعتقد او الفكر ويمتاز بروابط اجتماعية متماسكة. لذا كان يخلو من العنف. وكان من أقل المجتمعات التي تسجل فيها جرائم، خالٍ من المخدرات، خالٍ من السلاح، خالٍ من الفساد الإداري والرشوة، ولا توجد فيه بطالة. يتميز بوجود عدد كبير من المثقفين والأدباء والباحثين. ويمتلك خبرات في مختلف المجالات العلمية. ولم يكن لدى العراقيين الرغبة في ترك الوطن والهجرة للعمل في الخارج، ولكن تغير الحال بسبب السياسات التي اتبعها النظام آنذاك، فقد تدهورت الأوضاع نتيجة الحروب (حرب الخليج الأولى والثانية) والحصار الاقتصادي، وتسخير موارد العراق الاقتصادية لاستمرار سياسته العدوانية. كل ذلك أدى إلى تدني المستوى العلمي والصحي، وانتشار الفقر، وظهور الآلاف من الأرامل والأيتام، وتفشي البطالة.

والفساد، وتفكك في الروابط الاجتماعية.

بعد عام 2003 ودخول قوات الاحتلال، استمرت الحال وأصبح العراق ساحة لتصفية الحسابات الإقليمية. وظهرت أمور كثيرة لا صلة للثقافة العراقية بها مثل الإرهاب الذي أدى إلى تدهور الوضع الأمني وسيطرته على مناطق مختلفة من العراق. ونجح الإرهابيون في فرض أفكارهم على المجتمع، ما ساعد على زيادة الأمور سوءاً. أصبح هناك سبعة ملايين عراقي تحت مستوى خط الفقر، مع تخندق طائفي، تعصب فكري، نظام سياسي قائم على أسس طائفية قومية، محاصصة حزبية، سوء خدمات وانتشار العشوائيات. ومع كل هذا ما زال هناك أمل في إصلاح الأمور وعودة الاستقرار لبناء العراق من جديد.

الحق في التعليم

جاء في دستور العراق المؤقت لسنة 1970

• المادة السابعة والعشرون:

ا - تلتزم الدولة بمكافحة الأمية وتكفل حق التعليم بالمجان في مختلف مراحل الابتدائية والثانوية والجامعية للمواطنين كافة.

ب - تعمل الدولة على جعل التعليم الابتدائي إلزامياً وعلى التوسع في التعليم المهني والفني في المدن والأرياف، وتشجع بوجه خاص التعليم الليلي الذي يمكن الجماهير الشعبية من الجمع بين العلم والعمل.

ج - تكفل الدولة حرية البحث العلمي. وتشجع وتكافئ التفوق والإبداع في سائر النشاطات

الفكرية والعلمية والفنية ومختلف مظاهر النبوغ الشعبي.

المادة (5)

تضع الوزارة، بالتعاون مع الإدارة المحلية والجهات الأخرى، خطة خاصة بالأبنية المدرسية منبثقة من خطة إلزامية التعليم، يراعى فيها توفير الأبنية المدرسية بالنماذج والمواصفات والشروط التربوية والصحية والبيئية وحسن توزيعها على التجمعات السكانية ورسم الوسائل لتنفيذ برامجها بالكفاية والسرعة، بما يحقق أهداف هذه الخطة.

وقد جاء في تقرير اليونسكو، أن العراق في فترة ما قبل حرب الخليج الأولى عام 1980 ميلادية كان يمتلك نظاماً تعليمياً يعتبر من أفضل أنظمة التعليم في المنطقة، تقدر نسبة المسجلين في التعليم الإبتدائي بما تقارب الـ 100%

ان السياسات التي انتهجها النظام السابق ودخول العراق في الحروب الداخلية والخارجية، والحصار الاقتصادي الذي فرضه المجتمع الدولي على العراق وتسييس نظام التعليم اثر على تدهور قطاع التعليم من مناهج دراسية، وطرق التدريس، وكفاءة الكوادر التدريسية إلى جانب اعتماد اختيار مدراء المدارس والمؤسسات التربوية الأخرى والمشرفين (الاختصاصيين والتربويين والإداريين) على أساس العلاقات الشخصية والعشائرية والولاء للسلطة وحزبها بعيداً عن الكفاءة والإمكانات العلمية والفنية والخبرة التراكمية.

وقد تعرضت المؤسسات التربوية في العراق في مرحلة التسعينات إلى إهمال كبير شمل التغاضي عن إيفاد الكوادر التدريسية من أجل تطوير كفاءتها، وإهمال الأبنية المدرسية وتجهيزاتها، وتدني المستوى المعيشي لأعضاء الهيئة التدريسية، نتيجة قلة الإنفاق الحكومي على التعليم، فقد بلغ التراجع في الإنفاق¹، وكما هو مبين في الجدول ادناه:

• قرار مجلس قيادة الثورة رقم 102 لسنة 1974 بشأن مجانية التعليم

بهذا القرار أصبح التعليم مجانياً في العراق بمراحله كافة: من رياض الأطفال إلى المعاهد والكلية. وأصبح هذا القرار ساري المفعول للسنة الدراسية 1974-1975. وتم إلغاء التعليم الأهلي والخاص وتحويل المدارس والمعاهد الاهلية كافة إلى مؤسسات حكومية رسمية تشرف عليها الدولة وتديرها.

• قانون التعليم الإلزامي رقم 118 لسنة 1976

وجاء في مادته الأولى (أولاً - التعليم في مرحلة الدراسة الإبتدائية مجاني وإلزامي لجميع الأولاد الذين يكملون السادسة من العمر، عند ابتداء السنة الدراسية، أو في 12/31 من تلك السنة. ثانياً - تلتزم الدولة بتوفير جميع الإمكانيات اللازمة له.

ثالثاً - يلتزم ولي الولد بإحاقه بالمدارس الإبتدائية، عند إكماله السن المنصوص عليها في الفقرة أعلاه، واستمراره فيها إلى حين إكمال الولد مرحلة الدراسة الإبتدائية، أو الخامسة عشرة من عمره. ويقصد بولي الولد لأغراض هذا القانون المتكفل فعلاً برعايته.

كذلك اهتم القانون بضرورة توفير الأبنية المدرسية والمستلزمات الدراسية ويتضح ذلك:

في المادة (4)

يتم تمويل خطة إلزامية التعليم الإبتدائي من: أولاً - الميزانية العامة: يخصص فيها للإدارة المحلية ما يغطي النفقات الإدارية، ويخصص في ميزانية وزارة التربية ما يتعلق بالجوانب الفنية. ثانياً - خطة التنمية القومية لسد النفقات، وخصوصاً للأبنية المدرسية ومشروعات التجويد والتجديد للنواحي النوعية.

ان السياسات التي انتهجها النظام السابق ودخول العراق في الحروب الداخلية والخارجية، والحصار الاقتصادي الذي فرضه المجتمع الدولي على العراق وتسييس نظام التعليم اثر على تدهور قطاع التعليم

1 التقرير الوطني لحال التنمية البشرية في العراق 2008

السنوات	نسبة الإنفاق الحكومي	نصيب الفرد بالدينار العراقي
1969-1965	63.4%	7.4
1975-1970	54.2%	5.2
1980-1976	47.2%	3.9
1985-1981	37.9%	2.5
1990-1986	28.7%	1.7
1995-1991	11.6%	0.6
2001-1997	4.8%	0.8
2006-2002	4.9%	4.9

ملاحظة: يجب الأخذ بالاعتبار تغير سعر صرف الدينار العراقي من الدينار العراقي الواحد = 3.33 دولارات امريكية قبل حرب الخليج الأولى إلى أن وصل الدولار الأمريكي الواحد = 2000 دينار عراقي في فترة التسعينات من القرن الماضي.

يعطينا هذا الأمر صورة واضحة عن توجيه موارد العراق المالية والبشرية لإدامة الحروب وزيادة الإنفاق العسكري على حساب حقوق المواطنين في التنمية، إضافة إلى اتباع سياسات لزيادة عدد السكان من خلال التشجيع على زيادة الإنجاب، عبر تعدد الزوجات بمنح المتزوجين مساعدات مالية أدت إلى نمو سكاني، ولكن من دون وضع خطط وتوفير الأموال لسد احتياجات هذا النمو السكاني، ما أدى إلى تدهور التعليم وانتشار الأمية والتهرب من الالتحاق بالمدارس.

بعد عام 2003

أصبح العراق تحت الاحتلال بعد دخول قوات التحالف الدولي وتشكيل سلطة الائتلاف المؤقتة التي انبثق منها مجلس الحكم آنذاك الذي قام بـ:

- زيادة في رواتب المدرسين والمعلمين.
- إعادة المفصولين والمبعدين من سلك التعليم في النظام السابق.
- القيام بحملة لإعادة إعمار المدارس.

ذكر تقرير للبنك الدولي² صدر في تشرين الأول

2 مؤسسة الحوار الانساني /واقع التعليم بين رهانات التطور

2003 حول التقديرات المشتركة لإعادة البناء والأعمار في العراق، بأن تكلفة ترميم المباني المدرسية في العراق تقدر بـ4.8 مليارات دولار في المدى القصير والمتوسط من دون حساب نفقات التشغيل والصيانة.

وظهرت حملات لإعادة الحياة إلى بعض الأبنية المدرسية، لكن تلك الحملات لم تكن بمستوى واقع الحاجة الملحة والضرورية، إذ تمثلت بتغييرات شكلية كالقيام بطلاء جدران مدارس هي بحاجة إلى ترميم كامل، ما طبع الكثير من حملات إعادة الإعمار بسمة الفساد وهدر المال العام. قامت شركة بكتل الأمريكية بإصلاح وتهيئة 1500 مدرسة في 14 مدينة عراقية وبمبلغ يزيد على 700 مليون دولار، لتستقبل الطلبة عند إعادة الدوام الرسمي. وكانت النتيجة عملاً ركيكاً لم يشرف عليه أحد من وزارة التربية أو وضعت شروط جزائية على المقاولين الذين نفذوا العمل.

التشريعات والقوانين والسياسات

جاء في المادة (22) من الدستور العراقي الدائم لعام 2005 الآتي:

أولاً: التعليم عامل أساسي لتقدم المجتمع وحق تكفله الدولة، وهو إلزامي في المرحلة الابتدائية، وتكفل الدولة مكافحة الأمية.

ثانياً: التعليم المجاني حق لكل المواطنين العراقيين في مختلف مراحلهم.

ثالثاً: تشجع الدولة البحث العلمي للأغراض السلمية بما يخدم الإنسانية، وترعى التفوق والإبداع والابتكار ومختلف مظاهر النبوغ.

رابعاً: التعليم الخاص والأهلي مكفول وينظم بقانون.

وتحديات الواقع.

توجيه موارد العراق

المالية والبشرية

لإدامة الحروب

وزيادة الإنفاق

العسكري على حساب

حقوق المواطنين في

التنمية

وعلى اثر ذلك تم وضع:

- استراتيجية التنمية الوطنية 2007-2010.
- خطة التنمية الوطنية 2010-2014.
- الاستراتيجية الوطنية للحد من الفقر العام 2009.
- قانون محو الأمية لسنة 2011.

وهي تحتوي على معالجات وحلول لرفع مستوى التعليم ليتلاءم مع الأهداف الإنمائية للألفية من خلال:

- تحقيق تعميم التعليم الابتدائي.
- تعزيز المساواة بين الجنسين وتمكين المرأة.

حددت خطة التنمية واقع التعليم وما يعانيه من مشاكل ومعوقات، لذا فهي تتضمن رؤية وأهدافاً تستطيع من خلالها (الارتقاء بالمستوى العلمي والتربوي وفق معايير الجودة ووضع نظام تربوي تعليمي يوفر الأساس لانطلاق الفرد وتنمية قدراته الإبداعية بما يحقق أهداف التنمية المستدامة، وخلق بيئة تضامن تعزز قيم المواطنة)³.

إن تحليل خطة التنمية لواقع التعليم يبين وجود ارتفاع طفيف في نسبة التغطية في رياض الأطفال (5.4%-5.6%) والتعليم الابتدائي (85.6%-87%) للفترة من 2002 إلى 2008

وبالمقابل هناك انخفاض في نسبة التغطية في مرحلة التعليم الثانوي من 56.6% إلى 44.3% وكذلك في التعليم المهني من 3.9% إلى 3.2%.

أما معاهد إعداد المعلمين، فقد ارتفعت بنسبة 3.1%. وهذا يظهر بوضوح أن النمو الحاصل فيها هو أفضل مما حصل في مراحل التعليم الأخرى، وأن هناك توجهاً كبيراً نحو المعاهد الخاصة بإعداد المعلمين وخصوصاً الإناث.

يعاني التعليم في العراق عجزاً كبيراً في الأبنية المدرسية، وارتفاعاً في معدلات التسرب من المدارس، وارتفاع نسبة الأمية، وضعف قدرات الملاكات الإدارية والتعليمية من الناحية المهنية

والتخصصية، وضعف الموازنة والتنسيق بين مخرجات التعليم ومتطلبات سوق العمل، وتدني نوعية التعليم (طرق التدريس، قدم المناهج، عدم الإلمام بالمعرفة بالمفاهيم الحديثة للتعليم)⁴.

الأبنية المدرسية

حددت الخطة الحاجة إلى المدارس الابتدائية في سنة الهدف

الغرض من الزيادة	عدد المدارس خلال سنوات الخطة	عدد المدارس التي يجب ان تنجز خلال السنة الواحدة
لاستيعاب الزيادة في عدد التلاميذ	2615	436
التعويض عن المدارس الطينية	663	111
للقضاء على الدوام الثلاثي	424	71
للقضاء على 50% من الدوام الثلاثي	1676	279
المجموع	5378	887

وإذا أضفنا عدد المدارس الثانوية المطلوب زيادتها سنوياً سيصبح العدد أكثر من 1000 مدرسة، هذا من دون حساب المدارس الآيلة إلى السقوط أو التي تحتاج إلى ترميم كما في الجدول المبين لعام 2007-2008.

عدد الأبنية المدرسية	فجوة العجز الآيلة إلى المدرسي السقوط	المدارس بحاجة إلى ترميم شامل
17913	12597	5316
1878	3076	

ويبلغ عدد المدارس الطينية (1000) مدرسة في

4 نفس المصدر السابق.

3 خطة التنمية الوطنية 2010-2014.-

الاختصاصيين، تهدف إلى ربط موازنات الأعوام الثلاثة المقبلة بالخطة الخمسية الانمائية التي وضعتها وزارة التخطيط للأعوام من 2012 إلى عام 2016⁵. وقد أعلن برنامج الأمم المتحدة الإنمائي عن فشل خطة التنمية الوطنية (2010-2014) «هناك إعادة صياغة للخطة الخمسية الوطنية التي أعدتها الحكومة العراقية في عام 2010 لعدم وجود إحصائيات وأرقام لقاعدة البيانات»⁶. ويوضح ذلك الإنفاق على التعليم حسب الموازنة المالية للسنوات الثلاث المنصرمة وهي 2010، 2011 و2012 مقارنة مع الإنفاق على قطاع الأمن وحصة الرئاسات الثلاث من الموازنة العامة.

قطاع التربية والتعليم	9,7 %	11%	9,4 %
القطاع الأمني	15%	15,4%	14,6%

تبلغ النفقات التشغيلية للرئاسات الثلاث نحو 10% من إجمالي النفقات التشغيلية للموازنة المالية لعام 2012 والبالغة 79.917 ترليون دينار. وبلغت حصة الرئاسات الثلاث وأعضاء مجلس النواب 21% من مجموع الموازنة التشغيلية لعام 2011.

نلاحظ أن الأولوية عند صانعي القرار هي للأمن وليس لتحسين واقع التعليم في العراق، وأن الموازنات الحكومية لا تلبى احتياجات الخطط الاستراتيجية والأهداف التنموية التي أقرتها سابقاً. علماً أن معظم التخصيصات المالية الجارية تدفع رواتب وبنسبة 94.4%.

ولا بد من التساؤل كيف يتم الحد من التسرب، والحد من الأمية، وتطوير قدرات المعلمين والمدرسين، وتطوير طرق التدريس؟

بلغ مجموع عدد الطلبة الذين تسربوا من المدارس في المرحلة الابتدائية حسب الجنس والسنوات

عموم العراق، حسب لجنة التربية والتعليم في البرلمان (عام 2010) أو 791 مدرسة عام 2005 - 2006 وهي في محافظة ذي قار (212)، نينوى (126)، صلاح الدين (115)، حسب التقرير الوطني الشامل للتنمية عام 2008. وهنا بعض المدارس التي تضم ملاحق طينية وهي 84 ملحفاً تتوزع في محافظة بابل بنسبة 80%، المثنى 8%، ديالى 7%، كربلاء 4.8% حسب خطة التنمية الوطنية.

ارتفعت نسبة المدارس غير الصالحة للاستخدام أو الآيلة إلى السقوط بنسبة 15% من إجمالي عدد الأبنية المدرسية. أما تلك التي تحتاج إلى ترميم شامل فبلغت نسبتها 25% كمتوسط من إجمالي الأبنية المدرسية. وهناك نقص في المختبرات والقاعات الرياضية أو قاعات ممارسة النشاطات (الرسم، التمثيل....) قاعات الحاسبات، علماً أن دروساً مثل الرياضة والنشيد والفن لا يمارسها الطالب على الرغم من وجودها في الجدول المدرسي لأن أغلب المدارس ذات دوام مزدوج أو ثلاثي.

ففي عام 2007 - 2008 كانت الأبنية المدرسية:

معاهد معلمين/ات	مهني	ثانوي	ابتدائي	
49%	23.5%	42%	35%	مدارس ذات دوام مزدوج
	1.5%	3.4%	4.5%	مدارس ذات دوام ثلاثي

ولإنجاز هذا العدد يجب أن تكون هناك حملة لبناء المدارس لها تمويل خاص في الموازنات لسنوات الخطة (2010-2014)، ولكن هل توضع الموازنات العامة وفق احتياجات خطة التنمية الوطنية.....؟

ذكر المتحدث باسم وزارة التخطيط عبد الزهرة الهنداوي أن «الاجتماعات الأخيرة بين وزارة التخطيط ووزارة المال وبحضور عدد من

5 الشفق نيوز 7 نيسان 2012

6 الشفق نيوز 6 ايار 2012

الدراسية⁷ كما مبين في الجدول عدا إقليم كردستان:

المجموع	اناث	ذكور	السنوات الدراسية
105431	51019	54412	2009 /2008
134748	67857	66891	2010/2009
123053	63035	60018	2011/2010
363232	181911	181321	المجموع

(31000) طالب ثم أصبح 50000 طالب عام 2010.

لذا يجب التوسع في فتح هذه المدارس في جميع المحافظات وخصوصاً في المناطق الريفية، ولكن تبقى قلة الأبنية المدرسية أحد المعوقات.

الأمية

تشير إحصاءات وزارة التربية إلى أن نسبة الأمية في العراق تراوح بين 25% -30%. وترتفع هذه النسبة في المناطق الفقيرة فتبلغ 29% عند من هم بعمر 10 سنوات فأكثر. وهناك أيضاً تباين بين الحضر والريف، ففي الحضر تبلغ النسبة 24% وفي الريف 33%. وافتتحت الوزارة مركزاً لمحو الأمية لأعمار من 18 - 30 سنة ومن 10 - 18 سنة. ومازالت تعمل في هذا الاتجاه. ولم يكن لدى الوزارة في السنوات السابقة غطاء مادي للقضاء على هذه الظاهرة قضاء تاماً، ولكن الآن لدينا حراك لإدخال جميع كبار السن في دورات محو الأمية. (الاعلام التربوي 29 -1- 2010) على الجزيرة نت.

أكد رئيس لجنة التربية والتعليم في البرلمان العراقي تزايد نسب الأمية. وقد تجاوز عدد الأميين عام 2010 السبعة ملايين تبلغ نسبة النساء بينهم أكثر من 60%، وأن القدرات الموجودة الآن في وزارة التربية ضمن مراكز محو الأمية تستطيع أن تستوعب خمسين ألف أمي سنوياً، ما يعني أن البلاد تحتاج إلى عشرات السنين لمعالجة المشكلة مع هذه الأعداد للأميين، بحسب تقديره. ولمعالجة مشكلة الأمية قدمت اللجنة اقتراح قانون لإنشاء هيئة محو الأمية، وقرئ بشكل أولي وطلبت ميزانية خاصة، ولا سيما أن لدى الدولة أموالاً كثيرة من عائدات النفط، ولكن الخلافات بين الكتل السياسية أخرت إقرار القانون قرابة السنتين فأقر في أيلول 2011، إلا أنه إلى الآن لم يبدأ العمل به، ولم تشكل الهيئات التي نص عليها القانون، على الرغم من أن الموازنة المالية لعام 2012 قد تضمنت تخصيص مبلغ 28 مليار دينار عراقي لتنفيذ قانون محو الأمية.

وبلغت نسبة التسرب للعام الحالي 2.1% حسب الناطق الإعلامي لوزارة التربية في 4 حزيران.

بمعنى آخر، إن عدد الأميين في تزايد، ما يؤدي إلى تزايد الفقر والبطالة في العراق.

وللحد من تأثير التسرب تم فتح مدارس لليافعين والتعليم المسرع.

- **اليافعون⁸**: للفتة العمرية (10 - 15 سنة). وهم الذين تخلفوا عن التعليم الابتدائي أو تسربوا منه أثناء الدراسة (4 سنوات). ويكتسبون خلالها مهارات القراءة والكتابة والرياضيات وفق مناهج خاصة. ثم يحصلون على شهادة تعادل الابتدائية. بلغ عدد المراكز المفتوحة 85 في كل المحافظات، وهناك 353 صفّاً ملحقاً بمدارس التعليم العام. وبلغ عدد الملتحقين خلال العام الدراسي 2010 -2011:

مراكز اليافعين	9183 دارساً
صفوف ملحقة	1491 دارساً

- **التعليم المسرع⁹**: ويتم بدعم من اليونسيف ويختص بالفتة العمرية (12- 18 سنة). وهم من الطلاب المتسربين من المرحلة الابتدائية أو ممن لم يلتحقوا بها لينهوا المرحلة الابتدائية بثلاث سنوات. وبلغ عدد الطلبة الملتحقين عام 2009

7 الجهاز المركزي للإحصاء وتكنولوجيا المعلومات

8 التقرير الوطني لحال التنمية البشرية 2008.

9 نفس المصدر السابق.

المدارس الأهلية

التحسن الذي حصل في الأبنية والمرافق الجامعية المختلفة وخاصة خلال الفترة من 2007 - 2009، لا تزال المرافق الجامعية من قاعات دراسية ومختبرات ومرافق أخرى، تعاني من اكتظاظ نتيجة الطاقات الاستيعابية المحدودة للجامعات القائمة ومعاهد هيئة التعليم التقني.

المرأة والتعليم

ذكر مكتب اليونسكو في العراق في يوم المرأة العالمي لعام 2012، أن هناك أقل من 89 فتاة مسجلة مقابل كل 100 فتى مسجل في صفوف التعليم الابتدائي. وتتأثر النساء بشكل خاص بنقص التعليم والأمية ولاسيما في المناطق الريفية، حيث تصل نسبة الأمية عند النساء بين الفئة العمرية (15-24) عاماً، إلى 50%.

نسبة التحاق البنات إلى البنين بالتعليم الابتدائي والثانوي والجامعي¹⁰

التعليم الجامعي	التعليم الثانوي	التعليم الابتدائي	العام الدراسي
0.79	0.75	0.88	2009/2008
0.82	0.77	0.89	2010/2009

ونسبة التحاق الإناث بالعلم العالي للسنة الدراسية 2010/2009 هي 37% مقابل 62.8% للذكور، حسب إحصاءات الجهاز المركزي للإحصاء.

ونسبة الالتحاق الإجمالية¹¹ بالمدارس للمراحل الثلاث 55% للإناث و68%

معدل الإلمام بالقراءة والكتابة بين البالغين 70% للإناث مقابل 86% للذكور¹².

وتبلغ نسبة الإناث إلى مجموع الطلبة 43% للعام الدراسي 2008/2007¹³، وتعود الفجوة في فرص

انتشر التعليم الأهلي في العراق بعد 2003، لأنه لم يكن مسموح به قبل ذلك. وقد ذكر مدير عام التعليم المسائي والأهلي في وزارة التربية السيد جعفر سلوم الخفاجي في حديث إلى جريدة المدى بتاريخ (10-5-2011) "طموحنا أن نجعل التعليم الأهلي يوازي التعليم الحكومي في امتداده الأفقي والعمودي، وأن نخفف العبء عن التعليم الحكومي، ونقل من كثافة الطلاب في الصفوف. فالعدد النموذجي هو أن يكون في كل صف 25 تلميذاً، وبلغ عدد المدارس الأهلية

(370) مدرسة اعدادية ومتوسطة وثانوية وابتدائية، للبنين والبنات في عموم العراق باستثناء إقليم كردستان. ولكن هناك تخوفاً من التعليم الأهلي قد يؤدي إلى تدني المستوى العلمي بسبب انتشار الفساد. وقد لوحظ هذا في تدني نسب النجاح في امتحانات الصفوف المنتهية (الكلوريا) في المدارس الأهلية، إضافة إلى أن المدارس الأهلية لا تتمتع بصفات البيئة المدرسية (ساحات الرياضة، المرسم، القاعات الامتحانية، المختبرات.....) وخصوصاً في المحافظات، لأن هذه المدارس عبارة عن دور سكنية تم استئجارها ولا تتجاوز مساحتها 500 متر مربع في أحسن الأحوال.

التعليم العالي

حصل ارتفاع في عدد الجامعات والكليات الحكومية والأهلية والمعاهد والكليات التقنية. فارتفع عدد الجامعات من (17) جامعة إلى (19) بين عامي 2003 - 2004 و 2007 - 2008، إضافة إلى الهيئة العراقية للحاسبات والمعلوماتية والمجلس العراقي للاختصاصات الطبية.

وارتفع عدد الكليات الحكومية من 160 إلى 201 والأهلية من 13 إلى 19. أما بالنسبة للتعليم التقني فقد حافظت المعاهد والكليات على عددها البالغ 27 معهداً و9 كليات للفترة ذاتها. وعلى الرغم من

10 الجهاز المركزي للإحصاء / إحصاءات التنمية البشرية.

11 التقرير الوطني لحال التنمية الوطنية في العراق / 2008.

12 نفس المصدر السابق.

13 خطة التنمية الوطنية 2010 - 2014.

يعاني الأطفال المعوّقون من الحرمان من التعليم خصوصاً في المناطق الريفية، وذلك لصعوبة الوصول إلى المدارس. كما أن المدارس نفسها لا تأخذ بنظر الاعتبار احتياجات هذه الفئة، وحتى المدارس المنشأة حديثاً لا تتوفر فيها اللوجستيات التي تناسب احتياجات هذه الفئة.

دور منظمات المجتمع المدني

تشكل العديد من منظمات المجتمع المدني في العراق بعد تغيير النظام العام 2003، ولا يوجد عدد ثابت لها، فتتفاوت الأرقام بين 6000- 8000 منظمة وجمعية حديثة التأسيس. وهي تعتبر تجربة حديثة بالنسبة للمجتمع العراقي الذي يحمل ذكرى سيئة عنها، نتيجة ممارسة ما يسمى بالمنظمات الجماهيرية (اتحاد نساء العراق، الاتحاد الوطني لطلبة وشباب العراق، الاتحادات والنقابات العمالية...) أيام النظام السابق، لأنها قدمت الدعم الأمني والسياسي للنظام. إن حداثة التجربة ادت إلى وجود منظمات وهمية همها الحصول على التمويل، أو منظمات هي واجهة لأحزاب وكيانات سياسية بعضها ضمن تشكيلة الحكومة والآخر في المعارضة. وهي تعمل ضمن هذه الأجندات وليس لديها المعرفة بمفهوم منظمات المجتمع المدني ودورها وعملها.

وهناك عدد لا بأس به من المنظمات المستقلة والتي تعاني الكثير من الصعوبات والعراقيل التي تضعها المؤسسات والدوائر الحكومية امامها اثناء تنفيذها البرامج والمشاريع التي تخطط للقيام بها، إضافة إلى فهم البعض من المسؤولين في المؤسسات الحكومية أن دور منظمات المجتمع المدني يقتصر على التوعية فقط. وعلى الرغم من ذلك استطاع بعض هذه المنظمات التي كان لديها برامج ومشاريع جدية في مجال التعليم وخاصة في المناطق الريفية والفقيرة منها:

حصول الإناث على التعليم مقارنة بالذكور لعدة أسباب منها:

- الوضع الاقتصادي المتردي للعائلة العراقية وازدياد نسبة الأراذل والمطلقات في المجتمع العراقي، أدت إلى إهمال العائلة العراقية تعليم البنات.
- بُعد المدارس عن مناطق السكن وخصوصاً في المناطق الريفية والفقيرة أدى إلى حرمان الفتيات من التعليم.
- الزواج المبكر حيث أصبح ظاهرة في العراق بسبب تدني الوضع الاقتصادي للأسرة، والترويج من قبل جهات دينية مدعومة تعتمد تفسيرات خاطئة للدين إضافة إلى العادات والتقاليد.
- المناهج الدراسية تساهم في استمرار ثقافة التمييز وعدم المساواة وخصوصاً في درسي الإسلامية والأسرية. فهو يكرس الدور النمطي للمرأة والنظرة الدونية.

ذوو الاحتياجات الخاصة

كان نتيجة حصاد الحروب التي مر فيها العراق والأعمال الإرهابية التي مازالت مستمرة بين الآونة والأخرى والمواد والإشعاعات الكيماوية التي أدت إلى انجاب أطفال معوقين، ووجود 25 مليون لغم أرضي ومئات الآلاف من المواطنين والأطفال المعوقين يعني أن الأعداد في تزايد، ولكن لا توجد إحصاءات دقيقة للأعداد الحقيقية للمعوقين (مصنفين حسب الجنس أو المراحل العمرية) في العراق. كما أن غياب الاهتمام الحكومي بهذه الشريحة ضاعفت من معاناتهم وخصوصاً الأطفال منهم، حيث اقتصر اهتمام وزارة العمل والشؤون الاجتماعية على المصابين بالإعاقة الذهنية والصم والبكم، وهو دعم محدود وبأعداد قليلة. وقام بعض الجهات الدينية ومنظمات المجتمع المدني بفتح مراكز للاهتمام بالأطفال المصابين بالتوحد.

يعاني الأطفال المعوّقون من الحرمان من التعليم وخصوصاً في المناطق الريفية، وذلك لصعوبة الوصول إلى المدارس

• جمعية الأمل العراقية

ثانياً: القدرات المحدودة في وزارة التربية والتعليم

- مشروع التحدي لمكافحة الأمية (النجف، القادسية، البصرة، كربلاء) للفترة 2006/2007 وللأعمار التي تراوح بين 10-50 سنة.
- تمكين الشباب في محافظة صلاح الدين من الدخول إلى الامتحانات النهائية للمرحلتين المتوسطة والإعدادية من اللواتي انقطعن عن التعليم لأسباب اجتماعية وشخصية وللفترة من 2006/2005¹⁴.
- بناء قدرات الكادر التعليمي (ابتدائي، ثانوي) للحد من العنف ضد النساء والأطفال، ونشر ثقافة حقوق الإنسان وإدماجها في المناهج التربوية وفي عدة محافظات (بغداد، النجف، كركوك، صلاح الدين، كربلاء) وخلال السنوات 2007، 2008، 2010.
- دراستان مسحيتان لواقع التعليم غير النظامي في العراق في العامين 2005، 2009.

• جمعية الثقافة للجميع

- اهتمام الجمعية بالعمل في أكثر المناطق فقراً واكتظاظاً بالسكان في بغداد «مدينة الصدر» وكان لديها مشروع استمر لثلاث سنوات في إعادة المتسربين إلى المدارس في المنطقة أعلاه¹⁵

المعوقات

- إضافة إلى ما ذكر سابقاً هناك معوقات تحول دون تمتع المواطنين بحق التعليم منها:

أولاً: المناهج الدراسية

- تردي المناهج التعليمية وقلة كفاءة المعلمين والمدرسين أو الموظفين الإداريين والعديد من المؤشرات التي شخصتها خطة التنمية الوطنية. وجاء في كتاب ملخص أوضاع العراق الذي أعدته مجموعة من الشركاء الدوليين وقدم إلى الحكومه العراقية بعد تشكيلها في نهاية عام 2010

14 التقرير الوطني الشامل لحال التنمية في العراق.

15 نفس المصدر السابق.

ثالثاً: الفساد

- يعتبر التعليم مجانياً في العراق، ولكن في بداية كل موسم دراسي يضطر أولياء الأمور إلى شراء الكتب والدفاتر من الأسواق التجارية وبأسعار قد تكون مكلفة، لأن الوزارة لا تبدأ بالتوزيع في أول أيام العام الدراسي، إما لأن أعداد الكتب غير كافية، أو لعدم وصولها من الوزارة إلى المدارس على الرغم من توفر هذه الكتب عند بعض أصحاب المكتبات. ويقول رئيس لجنة النزاهة في مجلس النواب بهاء الأعرجي: إن اللجنة قررت إحالة ثلاثة ملفات فساد كبرى إلى القضاء العراقي، من أجل البت بها واتخاذ قرار بشأنها في فترة لا

ديرك أدريانس في مقر الأمم المتحدة في جنيف بتاريخ 5 تشرين الثاني 2010 عن حالة حقوق الإنسان.

وفقاً لإحصائيات وزارة التربية والتعليم فقد قتل أكثر من 300 مدرس وجرح 1158 آخرون في عام 2006م، بينما أغلقت مدارس عديدة أبوابها نتيجة أعمال العنف والتهديدات. نسبة المدارس المغلقة في محافظة ديالى وصلت إلى 90% بسبب التهديدات والأعمال الإرهابية.

يشير التقرير الوطني لحال التنمية في العراق إلى ارتفاع عدد الفتيات التاركات دراستهن (76795 عام 2003 / 2004) في المرحلة الابتدائية. أما الطالبات الجامعيات اللواتي تركن دراستهن فبلغ عددهن 12753 في عموم العراق، وقد تزايد هذا الرقم في السنوات التي تصاعدت فيها وتيرة العنف.

تتعدى 30 يوماً. وأوضح الأعرجي في مؤتمر صحفي عقدته اللجنة في بغداد، أن هذه الملفات تتعلق بتجاوزات وفساد في وزارة التربية في عهد وزيرها السابق، يخص الأول منها طبع مناهج وتوفير مستلزمات مدرسية. لقد طال التغيير في المناهج جُل المقرر الدراسي. لكن وصول تلك المناهج في بداية العام الدراسي تأخر. أضف إلى أن الطريقة المختلفة كلياً في عرض محتوى المادة ودرجة صعوبتها جعلتنا نتساءل "ما غاية تعقيد المناهج الدراسية دون توفير مستلزمات الدراسة الأساسية؟ فكل سنة تتغير المناهج وتصرف الملايين، ولا نعلم لماذا. أليس من الأفضل صرف تلك الملايين في إعمار وترميم البنى التحتية لمئات المدارس التي أصبح بعضها آيلاً إلى السقوط. سؤال موجه إلى المسؤولين في وزارة التربية ليس إلا". جريدة المدى في 11 / 10 / 2011.

• واتهمت النائبة في التحالف الوطني عن كتلة الأحرار مها الدوري في وقت سابق وزير التربية السابق نائب رئيس الجمهورية خضير الخزاعي ومجلس الوزراء بهدر أكثر من 300 مليار دينار عراقي في هياكل المدارس الحديدية. مؤكدة أن قائمة دولة القانون وقفت ضد من كشف الفساد وأفشلت مشروع التصويت على صفقة توقيع الهياكل الحديدية على الرغم من احتمال وقوع كارثة انسانية في حال بناء هذه المدارس.

(4 آب 2011 موقع الشفق نيوز)

رابعاً: العنف وتردي الوضع الامني

إن تصاعد وتيرة العنف في العراق بعد 2003 ادى إلى مغادرة العديد من الأكاديميين إلى خارج العراق.

• سجلت وزارة التعليم العالي تقارير عن اغتيال 154 أستاذاً جامعياً خلال الفترة من 2003 إلى 2006 ثم وصل إلى 290 لغاية 15 تشرين الأول 2010 (محاضرة) ألقاها الباحث البلجيكي

التوصيات

تم وضع العديد من الخطط والاستراتيجيات ولكنها كانت محدودة الفائدة ولغرض تطور النهوض بالتعليم

- إجراء تقييم شامل لقطاع التعليم ووضع إستراتيجية متماسكة للتعليم على المستوى الوطني والقطاعات الفرعية واضحة الأهداف، وخطط للتنفيذ، وخطط للتمويل مع مؤشرات لتقييم الأداء.
- تفعيل قانون التعليم الإلزامي.
- قيام حملة وطنية لبناء المدارس مع وضع بند خاص في الموازنة العامة لتمويل هذه المدارس.
- زيادة نسبة الإنفاق الحكومي لقطاع التعليم وإعطاؤه الأولوية عند وضع الموازنات المالية العامة.
- تغيير المناهج الدراسية لكافة المراحل لتتلاءم مع التطور التكنولوجي والعلمي الحاصل في العالم، والتركيز على جعل مخرجات التعليم متلائمة مع متطلبات سوق العمل.
- تبني سياسات تحديد وتنظيم النسل للحد من ارتفاع معدلات النمو السكاني.
- بناء شراكات مع منظمات المجتمع المدني بدءاً من التخطيط ، بالتنفيذ، فتقييم الأداء
- الاهتمام بالأطفال المعوقين وتوفير مستلزماتهم والأخذ بنظر الاعتبار احتياجاتهم سواء في المدارس القديمة أو المنشأة حديثاً.
- ضرورة تقليص الفجوة في التعليم بين الذكور والإناث ولكافة المراحل الدراسية، باتخاذ كافة الوسائل التشجيعية والتشريعية اللازمة.
- إدماج النوع الاجتماعي في المناهج الدراسية والابتعاد عن كل ما يكرس النظرة الدونية والأدوار النمطية للمرأة.



الحق في العمل العراق

إعداد

نسرین ناجی العمیدی

جمعية الأمل العراقية

الحق في العمل

يعتمد توفير فرص العمل على قوة النشاط الاقتصادي وازدهاره، إذ كلما ارتفعت معدلات النمو الاقتصادي كلما ارتفعت نسبة التشغيل. وهذا يقودنا إلى التعرف إلى طبيعة الاقتصاد العراقي والتحويلات التي طرأت عليه في السنوات الماضية. وما توفر من فرص عمل لأفراد المجتمع.

إتسم دور الدولة في الاقتصاد العراقي قبل حكومة البعث عام 1968 بأنه دور تنظيمي ينسق بين القطاعين العام والخاص، مع إفساح المجال للقطاع الخاص للعمل في الأنشطة الاقتصادية. بعد ذلك ازداد تدخل الدولة في الحياة الاقتصادية واتسم في جوانبه الاقتصادية بالمنهج الاشتراكي في إدارة جزء مهم من مكونات الاقتصاد العراقي. كان الهدف المعلن إقامة اقتصاد اشتراكي، وتم توصيف ذلك بأنه اقتصاد موجه يؤدي فيه القطاع العام دوراً مركزياً في عملية التنمية مع دور محدود للقطاع الخاص. وهذا يعني تغييراً جوهرياً في دور الدولة التي تحولت من دور المنظم الذي يقتصر على التنسيق بين القطاعين العام والخاص وإدارة البيئة المؤسسية (القوانين والأنظمة) للاقتصاد إلى دور المنتج الذي تمارس فيه الدولة إنتاج السلع والخدمات، بما في ذلك توجيه الموارد الاقتصادية نحو استخدامات محددة واتخاذ سلسلة من الإجراءات التحكيمية بالنسبة للعديد من أسعار السلع والأجور.

أدى دخول العراق في الحروب الداخلية والخارجية إلى انحسار العائدات النفطية وتدهور انتاج النفط وأسعاره. وهذا أدى بدوره إلى تراجع معدلات النمو الاقتصادي، وبروز مشكلة البطالة وازدياد نسبها، وتراجع مستوى الدخل، واستشراء ظاهرة الفقر. ولهذا تبنى العراق سياسة التخصيص كمخرج للمشكلات الاقتصادية المرتبطة بظروف الحرب. فبيع العديد من منشآت القطاع العام إلى الخواص وإيجاد سوق للأوراق المالية، وتقديم الحوافز للقطاع الخاص، وتشجيع الاستثمار الاجنبي. وعلى الرغم من ذلك، لم تنجح هذه الإجراءات في معالجة مشاكل الاقتصاد، بل ازدادت، حيث انخفض سعر صرف الدينار العراقي وارتفع التضخم وازداد تدهور المستوى المعيشي للسكان، وخصوصاً خلال الفترة من 1990-2003 نتيجة العقوبات الدولية التي فرضت على العراق. وبهذا انقطعت صلة العراق بالعالم الخارجي وانخفضت صادرات العراق مع ارتفاع نسبة الاندثار في رأس المال الثابت وتدمير البنى التحتية الاقتصادية والاجتماعية والبيئية. وهذا يدل على فشل الدولة في تحقيق التنمية وإدارة الموارد الاقتصادية للبلاد بشكل صحيح.

بعد عام 2003

تبنت الحكومة العراقية سياسة اقتصادية تستهدف التحول نحو اقتصاد السوق وتقليص دور الدولة في الاقتصاد العراقي، والانتقال به من دور إثمائي فاعل إلى دور تصحيحي يركز على ثلاثة محاور هي: 1- التحرير الاقتصادي: إزالة القيود والمعوقات من أمام التجارة الخارجية وعدم المنافسة

في ظل تشجيع القطاع الخاص وتحفيزه.
2- إصلاح القطاع العام: تحسين إدارة
المصرفيات العامة، تحسين أداء المؤسسات
العامة ومن ثم تخصيصها أو خصصتها.
3- سياسة اقتصادية كلية تحقق استقرار الاقتصاد
الكلي.

لذلك وضعت العديد من التشريعات والقوانين
منها ما جاء في:

الدستور العراقي

تضمن الدستور العراقي الدائم لعام 2005 حزمة
من الحقوق الاقتصادية، فقد ورد في

الباب الثاني الحقوق والحريات/الفصل الأول
الحقوق/الفرع الثاني الحقوق الاقتصادية
والاجتماعية والثقافية، وتبلغ 15 مادة دستورية
بدءاً بحق العمل، والملكية وحرية الانتقال للايدي
العاملة والبضائع ورؤس الاموال بين الاقاليم
والمحافظات، إصلاح الاقتصاد العراقي وتشجيع
الاستثمار، تنظيم الضرائب، المحافظة على الأسرة
وحماية الأمومة والطفولة وتكفل الضمان
الاجتماعي والصحي للفرد والأسرة، وحماية
الاطفال من الاستغلال الاقتصادي، وحق الصحة،
رعاية وتأهيل المعوقين وذوي الاحتياجات الخاصة
ودمجهم في المجتمع، حق العيش في ظروف بيئية
سليمة، حق التعليم، حق ممارسة الرياضة وتوفير
مستلزماتها، ثم رعاية الثقافة.

المادة (22):

أولاً: العمل حقٌّ لكل العراقيين بما يضمن لهم
حياةً كريمةً.

ثانياً: ينظم القانون العلاقة بين العمال وأصحاب
العمل على اسس اقتصادية، مع مراعاة قواعد
العدالة الاجتماعية.

ثالثاً: تكفل الدولة حق تأسيس النقابات
والاتحادات المهنية، أو الانضمام إليها، وينظم ذلك
بقانون.

المادة (25)

تكفل الدولة إصلاح الاقتصاد العراقي وفق أسس
اقتصادية حديثة، وبما يضمن استثمار كامل موارده،
وتنوع مصادره، وتشجيع القطاع الخاص وتنميته.

المادة (26)

تكفل الدولة تشجيع الاستثمارات في القطاعات
المختلفة، وينظم ذلك بقانون.

الالتزامات الدولية

إضافة للعهد الدولي لحقوق الاقتصادية
والاجتماعية، العراق ملتزم بالاتفاقيات الآتية
اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز العنصري
اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة
اتفاقية حقوق الطفل

الاتفاقيات الأساسية لمنظمة العمل الدولية

الاتفاقية	
1	اتفاقية إلغاء العمل الإجباري رقم 105 / 1957
2	اتفاقية منع التمييز في العمل وشغل الوظائف رقم 100/1958
3	اتفاقية حق التنظيم النقابي والمفاوضة الجماعية رقم 98/1949
4	اتفاقية حظر العمل الإجباري رقم 29/1930
5	اتفاقية المساواة في الأجور رقم 100 / 1951
6	اتفاقية الحد الأدنى لسن العمل رقم 138/1973
7	اتفاقية القضاء على أسوأ أشكال عمل الأطفال رقم 182 / 1999

القوانين والسياسات الوطنية

- تقوم وزارة العمل والشؤون الاجتماعية بتوفير فرصة العمل على ضوء طلبات أصحاب العمل من العمال والمواصفات التي يشترط صاحب العمل توفرها في العامل من خلال التسجيل في مكاتب العمل التابعة لدائرة العمل والتدريب المهني في الوزارة، إضافة إلى ذلك تقوم بتهيئة وتدريب العاملين المبتدئين وتزويدهم بالخبرات الفنية في مختلف المجالات لإمداد القطاعات العاملة بما تحتاج إليه من مهارات ذات اختصاص وتطوير المستوى الفني للعاملين المهرة ورفع مستوى كفاءتهم المهنية والانتاجية وهناك (29) مركز تدريبي يعمل في مختلف المحافظات العراقية.
 - تعتبر دائرة العمل والضمان الاجتماعي في الوزارة مسؤولة عن مراقبة الاستخدام واتجاهات سوق العمل من خلال جمع وتحليل البيانات عن واقع التشغيل واتجاهات سوق العمل وتصورها في تقارير فصلية وسنوية. كما تقوم بإجراء مسوحات دورية للمشاريع والقوى العاملة والأجور ودراسات عن واقع التجمعات العمالية، وتقوم بنشرها وتوزيعها على الجهات ذات العلاقة.
 - خطة التنمية الوطنية 2010 - 2012
 - إستراتيجية الحد من الفقر
 - سياسة التشغيل الوطنية
- تركيبية السكان**
- ازداد عدد السكان منذ آخر إحصاء سكاني أجري في عام 1997 من 22 مليون نسمة إلى 30.5 مليون نسمة عام 2008 وبمعدل نمو 3%¹ بلغت نسبة السكان للفئة العمرية في عام 2008²
- اقل من 15 سنة 43%
- 1 خطة التنمية الوطنية.
- 2 الاطار العام لخطة القوى العاملة /.../ www.iauiraq.org/ Employment&Unemployment
- يستند التزام الدولة بتوفير العمل وحمايته على القوانين والتوجهات السياسية الآتية:
- قانون الخدمة المدنية رقم (24) لسنة 1960 يختص بالعمل في القطاع الحكومي. تنظم تلك القوانين خدمة الموظفين كالتعيين والترقية وحساب الخدمة وتنظيم الدرجات (السلم الوظيفي) والرواتب وأحكام الاستقالة، والنقل والاستعارة، والإجازات والمخصصات، وأحكام السلف وغيرها التي تساعد الإدارة في المؤسسة لتزاول نشاطها بنجاح تام، وزيادة كفاءة الموظفين للقيام بواجباتهم بأمانة وإخلاص، وبذل الجهود المناسبة التي ترفع من سمعة الموظف وتزيد من كفاءته. فضلاً عما تتصف به الوظيفة العامة من خصائص تستهدف إيجاد الموظفين الجيدين للقيام بأداء الأعمال المنوطة بهم على الوجه الأكمل وإعطاء الضمانات الكافية لهم، والمزايا المادية للقيام بواجبات ووظائفهم بكل دقة وإخلاص ك(الراتب - العلاوة - الترفيع).
- قانون العمل رقم (71) لسنة 1987 ينظم العمل بالقطاع الخاص من ناحية تحديد الأجور، العلاقة بين صاحب العمل والعمال، تحديد ساعات العمل، العمل الإضافي، الإجازات السنوية والمرضية، تسوية النزاعات التي تنشأ بين أصحاب العمل والعمال، قضاء العمل للنظر في منازعات العمل من قبل محكمة عمل، أي أن العمال الذين يعملون في معمل للقطاع العام يسري عليهم قانون الخدمة المدنية ولعلاقة لهم بقانون العمل. ومن الجدير بالذكر أن نوه إلى أنه بعد 2003 كانت هناك رغبة في سن قانون جديد للعمل في العراق وطرح مشروع لقانون عمل جديد قرئ قراءة أولى وما زال في مجلس النواب العراقي.

15 - 64 سنة 54.2 %

65 سنة فأكثر 2.8 %

أما عدد السكان النشطين اقتصادياً³ فقد ارتفع من 8.847.000 نسمة سنة 2002 إلى 6.926.000 نسمة سنة 2008.

وهذا يعني أن العرض الإضافي المتاح من السكان النشطين اقتصادياً قد بلغ 1.341.000 نسمة وبمعدل زيادة سنوية تبلغ 480 ألف نسمة. أي أن هناك حاجة لوضع خطط وسياسات اقتصادية وتوفير فرص عمل تستوعب زيادة العرض في سوق العمل.

وضحت خطة التنمية واقع الاقتصاد العراقي والمعالجات لإصلاحه، وذلك من خلال الرؤية والأهداف والوسائل التي ستسعى إلى تحقيقها وهي (الوصول إلى اقتصاد تنافسي متنوع يتبوأ فيه القطاع الخاص دوراً رائداً في توليد الثروة والوظائف، في حين تمارس الدولة دوراً تنظيمياً وتمكينياً من أجل مواجهة إخفاقات السوق. وهذا يتحقق من خلال الاسترشاد بمبادئ الديمقراطية وسيادة القانون واسلوب الحكم الرشيد). كما بينت الخطة حجم الاستثمار المطلوب لتحقيق معدل النمو المستهدف، وهو ما يعادل (186) مليار دولار، تكون حصة الدولة منها 100 مليار دولار تتولى الموازنة الاتحادية توفيرها و 86 مليار هي حصة القطاع الخاص الوطني والأجنبي.

ان القوى العاملة المطلوبة لتنفيذ هذه الخطة وللسنوات من 2010 - 2014 لا يقل عن (3) مليون فرصة عمل، وقد تضمنت خطة التنمية إصلاح الاقتصاد العراقي بقطاعيه العام والخاص من خلال تحقيق شراكة بينهما وزيادة الاستثمار.

وعلى الرغم من مرور ثلاث سنوات على تنفيذ الخطة لم يتوفر حجم الاستثمار المبرمج لا من قبل الحكومة ولا من قبل القطاع الخاص وذلك لعدة أسباب منها:

• عراقيل توضع أمام المستثمرين من قبل المؤسسات والدوائر الحكومية سواء في الحكومات المحلية أو الوزارات الاتحادية، مثل تخصيص الأراضي لإقامة المشاريع الاستثمارية، أو عدم الالتزام بتطبيق قانون الاستثمار ونظام الاستثمار الصادر من مجلس الوزراء، لأن القوانين والتعليمات النافذة في الوزارات لم تعدل وفق قانون ونظام الاستثمار.

• الطاقة الكهربائية غير المستقرة ودائمة الانقطاع تجعل من الصعوبة إقامة مشاريع استثمارية، لأنها تزيد من كلف الإنتاج، إضافة إلى رداءة وقدم طرق الموصلات، والفساد الإداري والمالي، والانفتاح على استيراد السلع الاستهلاكية وعدم فرض ضرائب عليها...

إن اعتماد الاقتصاد العراقي على إيرادات النفط كمصدر شبه وحيد في تمويل التنمية، وانخفاض مساهمة بقية القطاعات الاقتصادية الأخرى نتيجة لانخفاض انتاجيتها أدى إلى قلة فرص العمل وعدم استيعاب الزيادة الطبيعية المستمرة في قوة العمل، وبالتالي انتشار البطالة.

نسب حركة القوى العاملة بين الأنشطة الاقتصادية في العام 2007⁴ مقارنة بعام 1977

السنوات		الأنشطة
2007	1977	
14.5	31.5	الزراعة
3.9	9.5	الصناعة التحويلية
6.0	10.7	البناء والتشييد
56.1	7.5	التجارة
4.6	5.9	النقل
14.8	31.9	الخدمات

4 سياسة التشغيل الوطنية.

3 نفس المصدر السابق.

فإن القانون يهدف إلى تقليص حجم البطالة وتوسيع ثقافة التشغيل الذاتي والعمل الحر وتشجيع المبادرات الفردية والخاصة.

• الأجور

إن عمال القطاع الخاص يخضعون إلى تطبيقات قانون العمل. أما العمال في المعامل الحكومية فهم يخضعون إلى قانون الخدمة المدنية. أي هناك تفاوتاً في الحقوق بينهما. وهذا ما دعا للمطالبة بسن قانون عمل جديد، ولكنه إلى الآن لم يسن على الرغم من قراءة مسودة القانون قراءة أولية في البرلمان العراقي منذ عدة سنوات، لذا فإن نظام الرواتب والأجور في قانون الخدمة المدنية يعتمد على المعيار الشخصي. فهو لا يشجع المثابرة والإبداع ولا يحث الموظف على بذل جهود أكبر، ولا يدفعه نحو تطوير مهاراته وقدراته الشخصية، لأن راتبه منقطع الصلة بكل ذلك، فهو يستحق الراتب ليس لأنه يقوم بعمل كبير أو عمل دقيق أو مجهد، أو لأنه أكفأ فعلياً من غيره، بل يستحقه لأنه متزوج وصاحب أطفال... الخ

• البطالة

ظهرت البطالة في العراق بعد غزو الكويت والعقوبات الدولية، في حين أنه كان يستقبل العمالة العربية والأجنبية قبل تلك الفترة. ولا تتوفر بيانات دقيقة عنها يمكن الركون إليها في التحليل الاقتصادي قبل 2003 بسبب الظروف السياسية التي كان يمر بها البلد وضمور الجهد الإحصائي. أما الآن فهناك صعوبة للحصول على أرقام دقيقة والجدول التالي يبين تزايد نسب البطالة للفترة من 1977 حتى عام 2004⁶

6 مجلة التقني /المجلد الحادي والعشرون العدد 6 /2008. البطالة في العراق د. مالك عبد الحسين احمد /الكلية التقنية الإدارية.

إن الوضع الحالي لسوق لعمل في العراق يفسر الضعف الإداري والمالي للنشاط الخاص، وذلك بسبب هجرة معظم الصناعيين ورجال الأعمال في العراق إلى الخارج، أو احتراف مهنة التجارة وخصوصاً عمليات الاستيراد بدلاً من الاستثمار في الصناعة وإدارة الأعمال الكبيرة باعتبارها- أي التجارة - اقل خطورة، ولا تتطلب رأسمال كبيراً. كما تتميز بقصر دورتها التجارية واستمرار الطلب عليها خصوصاً إذا كانت مواداً غذائية رئيسية. إلا أن هذا الفرع من التجارة زاحمته وزارة التجارة حينما تولت بيع المواد الغذائية والحبوب، واحتكرت استيراد هذه المواد، لذلك تراجع العمل التجاري إلى مستوى دكاكين البيع بالمفرد، واستيراد الأقمشة والملابس والكماليات ومواد الزينة والسلع الاستهلاكية الدائمة. وهذا ما يفسر ارتفاع نسبة حركة القوى العاملة في الأنشطة التجارية. كما انخفضت نسبة حركة القوى العاملة في قطاع الصناعة التحويلية والبناء والتشييد والزراعة والنقل. وهذا بدوره يفسر لنا كيف تغير عدد السكان بين الحضر والريف. فقد بلغت نسبة السكان الحضر 65% مقابل 35%⁵ في الريف.

• أقرت وثيقة سياسة التشغيل الوطنية سنة 2011 وبمساعدة مكتب الأمم المتحدة لخدمات المشاريع ومنظمة العمل الدولية. فقد صرح وزير العمل لإذاعة صوت العراق الحر بتاريخ (20 / 1 / 2012) أن الوثيقة تهدف إلى إيجاد فرص عمل للعاطلين وتسريع الجهود الإنمائية الهادفة إلى تخفيض البطالة المتزايدة وتخفيف الفقر. أي أن الوثيقة تربط بين خطة التنمية واستراتيجية التخفيف من الفقر. وهي تتضمن القروض الزراعية، برامج لدعم الأرامل، مشروع قانون دعم المشاريع الصغيرة المدرة للدخل.

• صوت البرلمان العراقي على قانون دعم المشاريع الصغيرة المدرة للدخل بتاريخ (19 / 1 / 2012). وبحسب بيان صدر عن البرلمان

5 خطة التنمية الوطنية 2010 - 2014.

لإصلاحات هيكلية، وضعف تنمية القطاع الخاص، والفساد، وارتفاع معدلات العمالة الناقصة.

كما أن ارتفاع معدلات البطالة أدى إلى زيادة عمالة الأطفال. هذا ما صرحت به منظمة اليونيسيف التابعة للأمم المتحدة ذكرت في 17/ 5/ 2011 أنها تقدر حجم عمالة الأطفال في العراق بـ 800 ألف طفل تراوح أعمارهم بين الخامسة والـ 14 سنة، حسب فرق المنظمة العاملة في العراق. وهذا مخالف لاتفاقية حقوق الطفل. إن غياب الحماية القانونية يؤدي إلى ضياع حقوقهم من حيث تدني الأجور أو التعويض عند تعرضهم لإصابات العمل، وقد يتعرضون للتحرش والاستغلال الجنسي. وهذا يؤدي إلى تسرب الأطفال من المدارس وانتشار الأمية.

تصدر محافظة ذي قار المحافظات الأخرى بارتفاع نسبة البطالة فيها، إذ بلغت نسبتها %30.01 لكلا الجنسين. وكانت للذكور %46.93 وللإناث %28.22 تليها محافظة المثنى اللتان تمتازان باستقرار أمني ثم نينوى ثم صلاح الدين. ويرجع السبب في ذلك إلى طبيعة اقتصادات تلك المحافظات المتمحورة حول الزراعة والرعي، ويرجع الأمر أيضاً إلى عدم الاستقرار الأمني بخاصة في محافظات الأنبار ونينوى وديالى. وبالمقابل سجلت العاصمة بغداد أقل معدلات البطالة، إذ بلغت %11.77 لكلا الجنسين، وكانت نسبة الذكور %10.18 والإناث %17.14 على الرغم من توتر الوضع الأمني.

معدلات البطالة			السنوات
المعدل العام	إناث	ذكور	
3.2	3.2	3.5	1977
3.6	7.5	3.1	1987
13.6	2.1	15	1997
28.1	16	30.2	2003
26.8	15	29.4	2004
17.97	27.8	25.7	2005
17.5	22.65	16.16	2006
15.34	19.64	14.3	2008

وجاء في تقرير صندوق النقد الدولي⁷ أن نسبة البطالة في العراق تصل إلى 18 في المئة، وأن العراق يحتل المرتبة الخامسة في معدلات البطالة عربياً. فقد جاء ترتيبه بعد جيبوتي واليمن وموريتانيا والسودان. كما سبق أن ذكر تقرير للبنك الدولي صادر في حزيران 2005 أن هناك أكثر من مليونين من العاطلين عن العمل يشكلون %30 من القوة العاملة.

وأعلنت وزارة العمل والشؤون الاجتماعية، في أيلول من عام 2010، أن عدد العاطلين المسجلين في قاعدة البيانات التابعة لدائرة العمل من بين الخريجين ابتداء من عام 2003 ولغاية عام 2009 بلغ مليوناً و500 ألف.

وكشف ممثل الأمين العام للأمم المتحدة لحقوق الإنسان في العراق (فالتر كالين)⁸ أن نسبة البطالة في العراق تجاوزت %28، فيما يعاني ربع سكان العراق الفقر الشديد. وأضاف كالين في آخر تقرير له رفعه للأمم المتحدة، أن العراق يعاني جملة تحديات تشمل الافتقار

<http://www.iraqhurr.org/archive/> 7

[news/20120809/1093/1093.html?id=24671889](http://www.iraqhurr.org/archive/news/20120809/1093/1093.html?id=24671889)

في 9/8/2012

<http://almowatennews.com/news> 8

في 2011/ 6/3 php?action=view&id=21752

معدلات البطالة وترتيب المحافظات لسنة 2008 %

المحافظة	الحضر			الريف			المجموع الكلي		
	مجموع	أنثى	ذكر	مجموع	أنثى	ذكر	مجموع	أنثى	ذكر
نينوى	20.08	30.77	18.49	25.02	9.09	25.77	21.91	27.69	21.31
كركوك	14.41	20.24	13.19	9.65	1.87	11.04	12.63	14.50	12.27
ديالى	14.01	22.60	10.30	13.01	14.33	12.78	14.62	20.12	13.27
الأنبار	20.80	26.76	19.39	10.83	3.86	13.45	13.77	11.68	14.37
بغداد	12.54	22.82	10.32	3.93	3.28	4.42	11.77	17.14	10.18
بابل	17.59	32.67	12.59	7.69	3.61	9.90	12.34	12.55	12.25
كربلاء	15.43	36.54	11.08	13.03	14.98	12.76	14.20	28.93	11.56
واسط	14.59	27.09	12.22	9.82	4.72	11.97	12.71	13.51	12.46
صلاح الدين	21.71	24.60	21.03	14.26	3.48	17.54	18.01	10.86	19.80
النجف	14.75	29.89	12.53	11.85	10.30	12.08	14.48	22.77	13.24
القادسية	17.52	29.82	14.20	12.43	6.17	14.25	14.78	17.21	14.14
المثنى	20.35	16.30	21.09	28.41	4.66	31.45	24.89	11.27	26.78
ذي قار	26.47	41.58	22.84	31.79	53.13	30.07	30.81	46.93	28.22
ميسان	18.48	17.03	18.68	11.57	3.06	11.92	16.58	14.39	16.78
البصرة	15.87	21.07	14.82	15.27	13.46	15.38	15.51	20.07	14.89
دهوك	14.26	23.80	12.08	17.51	58.52	12.88	16.91	39.72	13.29
اربيل	7.24	8.43	7.00	23.90	64.82	7.73	13.22	36.03	7.49
السليمانية	10.45	24.58	6.34	11.26	23.69	7.15	11.88	27.41	7.91
المجموع	15.19	25.02	13.09	13.34	8.26	14.89	15.34	19.64	14.33

المصدر: وزارة التخطيط والتعاون الإنمائي «مسح التشغيل والبطالة لسنة 2008، ص 33.

وفي وثيقة تحليل القوى العاملة العراقية (2009) تبلغ نسبة البطالة في العراق 18 %، ونحو 10 % آخرين يعملون بدوام جزئي ويرغبون بزيادة ساعات عملهم. ولهذا فإن 28 % من القوى العاملة لا تزال تستخدم بصورة أقل من طاقتها.

تتركز البطالة وترتفع معدلاتها في صفوف الشباب الذين تراوح أعمارهم بين 15 و29 سنة بينما تقل نسبة البطالة بين الرجال المندرجين في الشرائح العمرية الأكبر كما يوضح الجدول الآتي:

معدلات البطالة حسب الفئات العمرية لسنة 2008 %

فئات العمر	ذكر	أنثى	المجموع
15-19	37.07	21.62	34.12
20-24	25.19	35.64	27.09
25-29	15.70	25.68	17.66
30-34	8.72	19.14	10.72
35-39	5.48	16.85	7.71
40-44	5.03	12.62	6.55
45-49	4.71	6.80	5.16
50-54	4.67	5.73	4.88
55-59	4.97	5.02	4.98
60-64	4.77	3.77	4.63
65 فأكثر	5.41	4.26	5.30

بعد ذلك على وظيفة دائمة. إن جميع إستراتيجيات وسياسات وخطط التنمية والتشغيل المعدة في العراق لا تمتلك أية فرصة للتطبيق (أو النجاح) على أرض الواقع. ولا يعود ذلك إلى المغالاة في صياغة مؤشرات دالة الهدف، بل لعدم وجود الإرادة السياسية في تطبيقها. ولهذا بقيت حبراً على ورق، والغرض منها الحديث عنها أمام وسائل الإعلام. فقد كشفت وزارة التخطيط والتعاون الإنمائي، عن أن اجتماعاتها المشتركة الأخيرة مع وزارة المالية تهدف لربط موازنات الأعوام المقبلة بالخطة الخمسية الإنمائية التي تبدأ من العام الحالي 2012 وتمتد إلى العام 2016.

وقال المتحدث باسم وزارة التخطيط عبد الزهرة الهنداوي إن "الاجتماعات الأخيرة بين وزارة التخطيط ووزارة المالية وبحضور عدد من الاختصاصيين تهدف إلى ربط موازنات الأعوام الثلاثة المقبلة بالخطة الخمسية الإنمائية التي وضعتها وزارة التخطيط للأعوام المقبلة. وقد أعلن عن فشل خطة التنمية للعام 2010 - 2014. ويقول البنك المركزي العراقي⁹ إن الخطة الخمسية التي تبنتها الحكومة العراقية يطغى عليها الطابع النظري، وعليها معالجة معوقات تنفيذها بأسرع وقت للنهوض بواقع التنمية الاقتصادية في البلاد

حيث قامت الحكومة، بـ(إعادة المفصولين والمتقاعدين في فترة النظام السابق) في المقام الأول، الأمر الذي من شأنه خفض نسبة البطالة بين الفئات العمرية الأكبر. وبسبب البطالة لجأ الشباب وخصوصاً الخريجين منهم إلى العمل بعقود مؤقتة، أو بأجور يومية غير منصفة لا يتمتع العامل فيها بإجازة مرضية وخاصة النساء، ولكن ما يجعلهم يقبلون بهذا عمل هو الأمل في الحصول

معدل البطالة حسب الحالة العلمية والجنس لسنة 2008%

الحالة العلمية	بدون شهادة	ابتدائية	متوسطة	إعدادية	دبلوم	بكالوريوس	دبلوم عال	ماجستير	دكتوراه فأعلى	أخرى
ذكر	17.0	14.7	12.0	12.3	12.5	13.1	3.0	8.1	1.9	25.0
أنثى	14.6	17.3	34.1	30.1	18.5	23.5	11.4	9.2	6.2	9.7
المجموع	16.4	15.0	14.2	15.2	14.6	16.1	5.3	8.4	2.7	21.4

المصدر: وزارة التخطيط والتعاون الإنمائي «مسح التشغيل والبطالة لسنة 2008، ص 35.

9 الشفق نيوز/ <http://www.shafaaq.com/sh2/news/economy-news/39306-2012-04-07-08-44-05.htm>

في 7 نيسان 2012

10 http://inciraq.com/pages/view_page.php?id=61524

في 2012/ 5/7

إضافة لذلك عدم ظهور أي مشروع استراتيجي طيلة الأعوام السابقة، ولم تظهر أية تجديدات ذات قيمة تسمح بالارتقاء بالوضع المزري للبنى التحتية والخدمات، ولم تشرع المؤسسات المعنية بخطوات فعلية وفاعلة على صعيد تطبيق مفردات خطة التنمية خصوصاً ما يتعلق منها بالمشاريع الإنتاجية الكبيرة.

- ولهذه الأسباب (وغيرها) تراجع القطاع الزراعي، لا عن دوره التقليدي في التشغيل، بل حتى عن دوره في تأمين الغذاء. وأصبح العراق يستورد 85% من احتياجاته الغذائية، بينما يؤمن القطاع الزراعي 15% فقط من هذه الاحتياجات.

- ولا يزال دور القطاع الصناعي محدوداً وضعيفاً ويعاني معوقات عمل وترهلاً وإنتاجاً تقليدياً وبطالة مقنعة. كما يعاني السوق إغراقاً سلبياً خارجياً منظمًا لم يشهد له العراق مثيلاً من قبل.

- وبدلاً من قيام الحكومة بإنفاق 186 مليار دولار لإنجاز مشاريع خطة التنمية الوطنية للسنوات 2010 - 2014، وما يسمح بزيادة الناتج المحلي الإجمالي بنسبة (9.38%) كمعدل نمو سنوي، وخلق ما بين 3 - 4.5 ملايين فرصة عمل جديدة، وتنويع الاقتصاد العراقي من خلال دعم القطاعات التي يمارس النشاط الاقتصادي الخاص دوراً تاريخياً فيها، ويتمتع في بعض فروعها بإمكانات تنافسية جيدة (كالزراعة والصناعة والسياحة والبناء والتشييد)... فإن واقع تنفيذ هذه الخطة يشير إلى عدم تطابق المدة المتبقية لتنفيذ الخطة، مع حجم المشاريع المقررة فيها. كما تم تكريس معظم تخصيصات الموازنة العامة الاتحادية لتلبية إحتياجات ربما كانت بعيدة (وبعيدة جداً) عن تحقيق معدلات نمو اقتصادي حقيقي.

- وهكذا مارست البيئة التنظيمية دوراً أساسياً في جعل الخطة تخفق في تحقيق أهدافها، حيث لم يلتزم الشركاء الأساسيون فيها بنود الخطط المساعدة الهادفة إلى رفع معدلات النمو الاقتصادي، رغم وفرة التخصيصات

المالية والخبرات والكفاءات وقدرات التنفيذ. سبق وبيننا معوقات الاستثمار في القطاع الخاص، ولكن مساهمة القطاع الحكومي لم تظهر في الإنفاق الحكومي في الموازنات العامة كانت نسبة الموازنة الاستثمارية متدنية مقارنة بالموازنة التشغيلية.

• الانفاق الحكومي: شكلت النفقات التشغيلية نسبة أعلى من الإنفاق الاستثماري بعد 2003. وهذا يعطي الطابع الاستهلاكي للموازنات العامة العراقية. كما أن فرص العمل المتوفرة هي في القطاع العام (الحكومي). وهذا أدى إلى ظهور البطالة المقنعة، في حين أن النفقات الاستثمارية هي التي تولد فرص العمل وتحد من البطالة. كما أن عدم إقرار الموازنه في الوقت المحدد يؤثر على تنفيذ السياسات الإصلاحية المقترحة وهذا أدى إلى قلة الإنفاق الاستثماري في مختلف القطاعات الاقتصادية.

النفقات الكلية التشغيلية والاستثمارية¹¹ لعام (2008-2012)

السنوات	النفقات الكلية - دينار	النفقات التشغيلية - دينار	النفقات الاستثمارية - دينار	نسبة التشغيلية إلى الكلية %	نسبة الاستثمارية إلى الكلية %
2008	92	61.3	30.7	67	33
2009	69	54	15	78	22
2010	84	61	23	72	27
2011	102	74.76	27.54	73	27
2012	117	80	37	68,3	31,6

11 تحليل الموازنات العراقية 2004 - 2012 و اتجاهاتها التنموية /د.عبد الرحمن نجم المشهداني

شكلت النفقات التشغيلية نسبة أعلى من الإنفاق الاستثماري بعد 2003. وهذا يعطي الطابع الاستهلاكي للموازنات العامة العراقية

حصّة بعض القطاعات الاقتصادية من إجمالي النفقات 2008-2012

القطاع	2008	2010	2011	2012
	%	%	%	%
1 القطاع الزراعي	1,4	2,4	2,99	1,9
2 القطاع الصناعي	0,8	0,8	0,88	0,5
3 قطاع الإسكان والتشييد	0,6	1,1	1,2	1
4 قطاع الخدمات	5,1	11	9,29	7,45
5 قطاع التربية والتعليم	4,5	9,7	11	9,4
6 القطاع الأمني	15,3	15	15,4	14,6

في جدول حركة القوى العاملة (ص 7)، لذا فإن عدم الاهتمام بتطور القطاعات الاقتصادية وقلة الانفاق عليها يعني بقاء الاقتصاد العراقي غير قادر على توفير فرص العمل للحد من البطالة وعم قدرته على استيعابه للقوى العاملة الداخلة إلى سوق العمل سنويا.

حصّة الرئاسات الثلاث في الموازنات المالية العامة

عام 2010	17.8 %
عام 2011	21.9 %
عام 2012	40 %

لكن الموازنة أغفلت أن تضع تخصيصات مالية للقروض القصيرة والمتوسطة الأجل التي أقرها قانون دعم المشاريع الصغيرة والمتوسطة الأجل الذي أصبح ساري المفعول بداية العام 2012، كما جاء في تصريح لوزير العمل والشؤون الاجتماعية (إن الموازنة الاتحادية العامة لعام 2012 لم تخصص مبلغاً للقروض الصغيرة والمتوسطة التي أقرها قانون القروض لدعم المشاريع الصغيرة والمتوسطة للشباب العاطل عن العمل الذي أصبح ساري المفعول في منتصف شهر كانون الثاني). وأضاف أن تطبيق هذا القانون سوف يؤدي إلى امتصاص حجم البطالة التي يعانيها الشباب العراقي، منوهاً بأن الوزارة قامت بإنشاء صندوق لدعم هذه المشاريع قيمته 150 مليار دينار عراقي لتغطية جميع الشباب العاطل عن العمل من العراقيين في جميع المحافظات. ولكن على الرغم من صدور هذا القانون والمصادقة عليه، إلا أن الموازنة التي أقرها مجلس النواب لعام 2012 لم تلحظه ولم ترصد أي مبلغ له، لذلك نحن في حرج من أمرنا أمام المئات من طلبات العاطلين عن العمل).¹²

كما أكد الخبير في ديوان الرقابة المالية إخفاق الموازنة في الحد من الفقر والبطالة¹³ (إن الموازنة

الجدول اعلاه يوضح ارتفاع نسبة الانفاق على القطاع الامني وقلة الانفاق على القطاعات الاقتصادية المهمة وان الموارد المالية لا توزع بين القطاعات الاقتصادية لتحقيق التنمية وقد يفسر البعض ان ارتفاع الانفاق على الامن يؤدي إلى استقرار الوضع الامني وهذا سيشجع على الاستثمار المحلي والاجنبي وتتوفر فرص عمل للعاطلين، ولكن واقع الحال ان الامن يرتبط بالاستقرار السياسي فاي ازمة بين الفرقاء السياسيين تؤدي إلى تدهور الوضع الامني، كما ان هذا الانفاق لم يستثمر لزيادة كفاءة القوى الامنية وبناء قدراتهم بل ان الزيادة في الانفاق نتيجة لزيادة اعداد القوى الامنية، في حين لو كان هناك توزيع عادل للانفاق في الموازنة العامة على القطاعات الاقتصادية مثل الزراعة، الخدمات، الاسكان، الصناعة) وهي التي تستوعب نسبة عالية من الايدي العاملة كما بينا

<http://cdn.aknews.com/ar/aknews/2/299666> 12

في 4 نيسان 2012.

13 جريدة الصباح في 2012/5/8.

الفيدرالية العراقية التي أعدت منذ عام 2003 لم تتضمن أي برنامج أو استراتيجية واضحة، حيث لا تحتوي أي منها على الأبعاد الاقتصادية والإصلاحية الضرورية، بل كانت موازنات توفيقية مبنية على أساس إبقاء الأمور على حالها، وإشباع استحقاقات اعتادت الدولة التعامل بها، واعتمدت على مصدر واحد للإيرادات، ولم تنتبه إلى ترشيد الإنفاق ولا لترتيب الأولويات¹⁴.

ويمكن أن يقال إن الموازنات ليس لها إلا أبعاد سياسية تهدف إلى تحقيق الرضى وكسب الود الشعبي والسياسي).

ذوو الاحتياجات الخاصة

يصعب الحصول على إحصائيات وأرقام دقيقة عن أعداد ونسبة ذوي الاحتياجات الخاصة، لأن وزارة التخطيط لديها معلومات وإحصاءات لغاية سنة 1998. وسنلاحظ اختلافاً في الأرقام. فقد أعلنت رئيسة لجنة المرأة والطفل في مجلس النواب، أن عدد المعوقين بصورة عامة في العراق وحسب الإحصائيات الأخيرة قارب ستة ملايين وخمسمائة شخص، وطالبت مجلس النواب بالموافقة على تشكيل هيئة مستقلة للمعوقين¹⁵. كما أعدت منظمة المعوقين الدولية بالتعاون مع وزارتي العمل والصحة¹⁶ دراسة بينت فيها أن عدد المعوقين في العراق وصل إلى أكثر من مليون، مشيرة إلى أن شدة إعاقاتهم تراوح بين العجز الكلي والجزئي. وتؤكد الدراسة حجم المأساة التي يمر بها العراق جراء أعمال العنف والتفجيرات اليومية وان وجود أكثر من 25 مليون لغم أرضي، لا تدخل في عدادها القنابل العنقودية، والقنابل غير المنفجرة. ما يعني أن العدد في تزايد. بينما أكد رئيس تجمع المعوقين في العراق وعضو الاتحاد العالمي للمعوقين موفق

لم تعالج تلك الإشكالات التي يتعرض لها المجتمع بشكل عام إلا بإشارات بسيطة جاءت في ديباجة الموازنة، ذاكراً أن الحل الأمثل للموازنة هو خلق الظروف المثالية للعمل، وليس تخصيص مبالغ للدعم المالي الذي يوجه لشبكات الحماية الاجتماعية، موضحاً أن تلك الشبكات ينبغي لها أن تكون معيلاً للعاجزين فقط وليس للأشخاص الذين بمقدورهم العمل والإنتاج، حيث إن من يستطيع العمل ينبغي أن تخلق له الموازنة فرصاً حقيقية لذلك.

وأشار إلى أن الموازنة لم تضع بالحسبان تفعيل القطاع الخاص، كونه قطاعاً قادراً على امتصاص حدة البطالة وتوفير فرص عمل للعاطلين، ذاكراً أن القطاع الخاص تشريعياً مازال غير قادر على ضمان مستقبل العاملين فيه ومنحهم الحقوق التقاعدية وهو أمر تشريعي يؤثر عن وجود خلل في المنظومة الاقتصادية بشكل كامل وليس في الموازنة فحسب. داعياً إلى تفعيل قانون العمل وإعادة النظر فيه ليكون قادراً على منح الراتب التقاعدي للعاملين في القطاع الخاص أسوة بالعاملين في القطاع الحكومي).

استحدثت الموازنات درجات وظيفية ونسبة كبيرة منها للوزارات الأمنية. ففي عام 2007 كان عدد الدرجات الوظيفية 136 ألف درجة وظيفية حصة وزارة الداخلية منها 30 ألفاً ووزارة الدفاع 40 ألفاً. أما في عام 2010 فبلغ عدد الدرجات الوظيفية 115 ألف درجة كانت 27537 للداخلية و47549 للدفاع.

في عام 2011 كانت 175 ألف درجة بلغت حصة وزارة الداخلية 100 ألف.

في عام 2012 أصبحت 100 ألف درجة حصة وزارة الداخلية منها 14800 درجة وحصة وزارة الدفاع 15 ألف درجة.

وهذا يؤدي إلى ظهور البطالة المقنعة التي تعيق عملية التنمية. لذا يمكن أن نصف (الموازنات

14 الموازنة العامة للدولة بين الاعداد والتنفيذ /دراسة تحليلية (أ.د.حسن عبد الكريم سلوم و د.حيدر محمد درويش)

15 شبكة الاعلام العراقي <http://imn.iq/news/view.13116> في 21 / 6 / 2012

16 المستقبل العراقي مرة <http://www.almustakbalpaper.net/ArticlePrint.aspx?ID=24547> في 5 / 7 / 2012

الاتحادات والنقابات

بيئاً سابقاً أن هناك تمييزاً بين عمال القطاع الخاص وعمال القطاع العام. عمال القطاع الخاص يحق لهم تشكيل نقابات وفق قانون التنظيم النقابي رقم 52 لسنة 1987، ولكن عمال القطاع العام لا يحق لهم ذلك، لأن قرار مجلس قيادة الثورة المنحل رقم 150 قد حولهم إلى موظفين. ولهذا فقد رفضت كثير من الإدارات تشكيل نقابات في منشأتها بحجة أن القانون لازال سارياً وقرار 150 لم يلغ. علماً أنه قرار يشكل انتهاكاً للدستور العراقي الذي سمح للعمال بتشكيل نقاباتهم إضافة إلى رغبة بعض الأحزاب النافذة في السلطة للسيطرة على النقابات أدت إلى عزوف الكثير من الناشطين في العمل النقابي عن المشاركة في الأنشطة النقابية، إضافة إلى أن عدم استقرار الوضع الأمني واستشرء الفساد أسهم بدوره في ضعف العمل النقابي.

الفساد المالي والإداري:

(ظهر الفساد في العراق في ثمانينيات القرن الماضي نتيجة الحرب العراقية - الإيرانية، وأصبح ظاهرة بعد الحصار الدولي على العراق وتطبيق مذكرة التفاهم (النفط مقابل الغذاء) التي تورطت فيها دول ومنظمات دولية، وأصبح الفساد جزءاً من كيان مؤسسة الدولة).¹⁷ وتفاقم الفساد بعد عام 2003 نتيجة عدم وجود سلطة وطنية، وهيمنة الاحتلال وتدفق الأموال من الخارج، وتعدد مصادر الصلاحيات الاقتصادية،¹⁸ ما أدى إلى إهدار الكثير من الأموال المخصصة لإعادة إعمار العراق. وبهذا أصبح الفساد من أهم المعوقات التي تقف في وجه إصلاح الاقتصاد، وقيام مشاريع استثمارية من قبل مستثمرين أجانب أو محليين.

• الاستثمار

هناك علاقة عكسية بين الاستثمار وبيئة الفساد، لان المستثمر لا يستطيع العمل في مشروع معدل العوائد فيه منخفضة نتيجة

17 كتاب (اللعبة انتهت) د محمد الدوري ممثل العراق

السابق لدى الامم المتحدة

18 الفساد واثره في التنمية والسيادة الوطنية، د هيثم كريم

صيوان.

الخفاجي، عدم وجود نظام يحل مشاكل المعوقين جذرياً في العراق، كاشفاً عن وجود (3) ملايين معوق. وقال الخفاجي: إن العراق لا يمتلك نظاماً لتأهيل المعوقين وتوفير فرص العمل لهم وجعلهم ينسجمون مع المجتمع ويعيشون حياتهم بشكل طبيعي، مشيراً إلى أن الكثير من المعوقين لديهم مواهب مميزة، إلا أنها لم تستثمر من قبل الدولة. وأضاف: إن الكثير من المعوقين هم أصحاب شهادات عليا. وهناك نساء معوقات يبدعن في الخياطة والتطريز والحياسة ومهارات باستخدام الكمبيوتر بطرق متطورة. والكثير من المعوقين لديهم مهارات عالية في الحرف اليدوية كالحداثة، لكن فرص الاستفادة من هذه الطاقات ضعيفة. وقال: تقدر إحصاءات لجنة الصحة العالمية (WHO) ومنظمة (الهندر انترنشنل) وجود (3) ملايين معوق في العراق لا يأخذون دورهم في المجتمع وفي عملية إعادة بناء العراق الجديد.

ويقول علي محمد حيال مدير مؤسسة قناديل لرعاية جرحى الإرهاب والمعوقين أن المنظمات اهتمت برعاية هذه الشريحة وطلبت من البرلمان العراقي ضرورة تشريع قانون يهتم بشريحة ذوي الإعاقة حسب ما نصت عليه المادة الدستورية رقم 32 والتي تكفل الدولة ذوي الاحتياجات الخاصة ودمجهم بالمجتمع، لافتاً إلى أن نسبة المعوقين في العراق تصل إلى 15%. وقال أيضاً هناك شريحة كبيرة من المعوقين تعاني قضية مهمة وهي عدم وجود هيئة أو مؤسسة لرعاية المعوقين. فسابقاً كانت هنالك مؤسسة تضمن لهم كافة الحقوق (هيئة رعاية معوقي الحرب)، ولكن حتى الآن لا توجد هكذا مؤسسة، موضحاً أنه تمت المطالبة بتأسيس هيئة رعاية معوقي العراق طبقاً للأعداد الكبيرة الموجودة، مشيراً إلى أن المعوق ما زال باقياً على راتب الرعاية الاجتماعية والذي يبلغ 50 ألف دينار للشخص الواحد و70 ألفاً للشخصين و90 ألفاً لثلاثة أشخاص و120 ألف دينار لستة أشخاص. ولكن نحن نتساءل ماذا يفعل المعوق بهذا المبلغ في الوقت الحالي؟

العراق لا يمتلك
نظاماً لتأهيل
المعوقين وتوفير فرص
العمل لهم وجعلهم
ينسجمون مع
المجتمع ويعيشون
حياتهم بشكل طبيعي

العام الماضي، كانت مخصصة لدفع رواتب "موظفين وهميين" معظمهم من الشرطة.

وطالب البولاني خلال مثوله أمام البرلمان بتحويل نصف بليون دولار فائض من موازنة عام 2007 إلى موازنة السنة المقبلة، مشيراً إلى أن الفائض جاء بسبب "عدم صرف بعض القوائم الخاصة باستيراد الاسلحة المتطورة، بالإضافة إلى رواتب عدد من المنتسبين (الوهميين) الذين تم طردهم.

وفوجئ النواب بحجم المبلغ الكبير، فطالبوا بكشف أعداد الموظفين الوهميين وكيفية صرف الرواتب الخاصة بهم في الموازنة السابقة وآلية صرف المبلغ في الموازنة الجديدة.

اضافة إلى ذلك فان الشركات الاستثمارية لاترغب بالعمل في مثل هذه البيئة. وقد استبعد محللون اقتصاديون سويديون أن تعود الشركات السويدية بكامل ثقلها إلى العراق، على الرغم من الزيارة التي قامت بها وزيرة التجارة السويدية إيفا بيورلينغ إلى العراق، التي صطحبت معها، العشرات من رجال الأعمال وممثلي الشركات السويدية. وكانت الإذاعة السويدية نقلت عن الوزيرة بيورلينغ قولها إن الفساد يُعيق مساهمة الشركات السويدية في مشاريع إعادة البناء في العراق، وهو ما ذكرته خلال زيارتها الحالية إلى العراق (7/ 10/ 2011).

المرأة والعمل

تبلغ نسبة النساء في سن العمل (15 - 64) 54.6% للعام 2008، مقابل 53.7% للرجال. في حين تنخفض كثيراً نسبة مشاركة النساء في القوى العاملة وللجنة نفسها 18.1% للنساء مقابل 74.9% للرجال. وهي تختلف بين الريف والحضر حيث تنخفض في الحضر وتبلغ 14.8 وتترفع في الريف 24.5%. تظهر بيانات الجهاز المركزي للإحصاء وتكنولوجيا المعلومات أن النساء غير الحاصلات على شهادات جامعية يُشكلن النسبة الأكبر المعرضة للبطالة أو غير راغبات بالعمل). ونحو 30 % فقط من النساء في سن العمل الحاصلات على شهادة الثانوية

(الرشاوى، والعمولات) وبيئة محفوفة بالمخاطر نتيجة انعدام الأمن. وهذا يؤدي إلى عدم وجود مشاريع اقتصادية تستوعب الأيدي العاملة المعروضة في سوق العمل للحصول على الوظائف الحكومية.

• إهدار الموارد وسوء تخصيصها

غياب التخصيصات المالية لمشاريع استراتيجية مثل محطات توليد طاقة كهربائية، ومجمعات سكنية، ومشاريع للصرف الصحي وغيرها من المشاريع الخدمية التي توفر فرص عمل. فقد نفذت مشاريع مثل تسييج الحدائق، تغليف أرصفة وتكرار العمل مرات أخرى .

• زيادة الأعباء المالية على ميزانية الدولة

تم توضيح ذلك في ارتفاع نسبة النفقات التشغيلية مقارنة بالنفقات الاستثمارية. وهناك العديد من التقارير الدولية والمحلية (تقارير هيئة النزاهة، تقارير هيئة الرقابة المالية) التي تلقي الضوء على حجم الفساد في العراق لا يتسع المجال لذكرها في هذا التقرير.

(يستفحل التعيين الوظيفي على أساس سياسي وطائفي. ونصف الموظفين العراقيين لا يلتحقون بأعمالهم يومياً. والكثير منهم لا يعملون أكثر من ساعتين أو ثلاث كل يوم. كما تعاني ثلث الوزارات المدنية العراقية من تفشي ظاهرة "الموظفين الأشباح"، وهم الأشخاص الذين تدفع لهم المرتبات بانتظام، لكنهم لا يأتون مطلقاً إلى العمل.¹⁹

كشف الأستاذ جواد البولاني وزير الداخلية أن لدى وزارة الداخلية فائضاً مالياً مقداره 500 مليون دولار تم توفيرها من موازنة

19 تقرير المفتش العام لبرنامج إعادة إعمار العراق. Special

Inspector general Iraq Reconstruction المنشور في جريدة

واشنطن بوست، تشرين الأول 2007.

يُشاركون في قوة العمل، تنخفض هذه النسبة لتبلغ 10% للحاصلات على تعليم ابتدائي. على النقيض من ذلك، فإن نحو 80% من النساء الحاصلات على تعليم جامعي يعملن أو يسعين للحصول على عمل. والسبب في ذلك هو عدم وجود سياسة واضحة المعالم لدى الحكومة فيما يتعلق بالتوظيف، وأن سياسة التوظيف تقوم على تمييز ضد النساء واعتبار عملهن أقل أهمية من عمل الرجال بسبب الزواج والحمل والولادة وتحمل أعباء الأسرة، في حين يعتبر الزواج لدى الرجال درجة مفاضلة بين أقرانه للحصول على العمل. هذا ما جعل (النساء العراقيات النشيطات يعملن في الاقتصاد غير المنظم الذي يشمل مجموعة واسعة من العاملات لحسابهن في أنشطة خاصة، بدءاً من بائعات الخضار والسجائر والسلع البسيطة والجرائد والخاديات في المنازل وكاتبات العرائض إلى المنظفات في الفنادق والشركات أو العاملات في منازلهن بتجميع أجزاء صناعات بسيطة أو صنع مواد غذائية والخياطات وعاملات الحلاقة في منازلهن. وجميع هؤلاء النسوة يتسترن تحت مسميات العاملات بأجر أو المستخدمات من قبل المنشآت في القطاع غير النظامي أو العمل في ورش استغلال العمال، إذ تشغل أعداد كبيرة من النسوة خارج إطار علاقات العمل الرسمية التي ينظمها القانون. ويتصف قطاع العمل غير المنظم بكثافة طلبه على العمل غير الماهر. ولهذا يقترن الجهد الأكبر والإنتاجية الأقل بالأجر الأدنى في هذا القطاع. ويتزايد حجم المخاطر على النساء في هذا القطاع نتيجة حرمانهن من المكاسب التي تكفلها لهن التشريعات النافذة والتي لا يمكن تطبيقها في هذا القطاع. إن ظروف العمل في هذا القطاع أقل استقراراً منها في القطاع النظامي وتعمل جميع هذه المؤسسات خارج إطار القانون ولا تمثل لتشريعات العمل السائدة ولا تتوافر فيها بيئة صحية للعمل ولا تأمين صحي ولا ضمانات اجتماعية وتمتاز بظروف عمل صعبة)²⁰. ولا يقف

يُشاركون في قوة العمل، تنخفض هذه النسبة لتبلغ 10% للحاصلات على تعليم ابتدائي. على النقيض من ذلك، فإن نحو 80% من النساء الحاصلات على تعليم جامعي يعملن أو يسعين للحصول على عمل. والسبب في ذلك هو عدم وجود سياسة واضحة المعالم لدى الحكومة فيما يتعلق بالتوظيف، وأن سياسة التوظيف تقوم على تمييز ضد النساء واعتبار عملهن أقل أهمية من عمل الرجال بسبب الزواج والحمل والولادة وتحمل أعباء الأسرة، في حين يعتبر الزواج لدى الرجال درجة مفاضلة بين أقرانه للحصول على العمل. هذا ما جعل (النساء العراقيات النشيطات يعملن في الاقتصاد غير المنظم الذي يشمل مجموعة واسعة من العاملات لحسابهن في أنشطة خاصة، بدءاً من بائعات الخضار والسجائر والسلع البسيطة والجرائد والخاديات في المنازل وكاتبات العرائض إلى المنظفات في الفنادق والشركات أو العاملات في منازلهن بتجميع أجزاء صناعات بسيطة أو صنع مواد غذائية والخياطات وعاملات الحلاقة في منازلهن. وجميع هؤلاء النسوة يتسترن تحت مسميات العاملات بأجر أو المستخدمات من قبل المنشآت في القطاع غير النظامي أو العمل في ورش استغلال العمال، إذ تشغل أعداد كبيرة من النسوة خارج إطار علاقات العمل الرسمية التي ينظمها القانون. ويتصف قطاع العمل غير المنظم بكثافة طلبه على العمل غير الماهر. ولهذا يقترن الجهد الأكبر والإنتاجية الأقل بالأجر الأدنى في هذا القطاع. ويتزايد حجم المخاطر على النساء في هذا القطاع. ونتيجة حرمانهن من المكاسب التي تكفلها لهن التشريعات النافذة والتي لا يمكن تطبيقها في هذا القطاع. إن ظروف العمل في هذا القطاع أقل استقراراً منها في القطاع النظامي وتعمل جميع هذه المؤسسات خارج إطار القانون ولا تمثل لتشريعات العمل السائدة ولا تتوافر فيها بيئة صحية للعمل ولا تأمين صحي ولا ضمانات اجتماعية وتمتاز بظروف عمل صعبة)²⁰. ولا يقف

يُشاركون في قوة العمل، تنخفض هذه النسبة لتبلغ 10% للحاصلات على تعليم ابتدائي. على النقيض من ذلك، فإن نحو 80% من النساء الحاصلات على تعليم جامعي يعملن أو يسعين للحصول على عمل. والسبب في ذلك هو عدم وجود سياسة واضحة المعالم لدى الحكومة فيما يتعلق بالتوظيف، وأن سياسة التوظيف تقوم على تمييز ضد النساء واعتبار عملهن أقل أهمية من عمل الرجال بسبب الزواج والحمل والولادة وتحمل أعباء الأسرة، في حين يعتبر الزواج لدى الرجال درجة مفاضلة بين أقرانه للحصول على العمل. هذا ما جعل (النساء العراقيات النشيطات يعملن في الاقتصاد غير المنظم الذي يشمل مجموعة واسعة من العاملات لحسابهن في أنشطة خاصة، بدءاً من بائعات الخضار والسجائر والسلع البسيطة والجرائد والخاديات في المنازل وكاتبات العرائض إلى المنظفات في الفنادق والشركات أو العاملات في منازلهن بتجميع أجزاء صناعات بسيطة أو صنع مواد غذائية والخياطات وعاملات الحلاقة في منازلهن. وجميع هؤلاء النسوة يتسترن تحت مسميات العاملات بأجر أو المستخدمات من قبل المنشآت في القطاع غير النظامي أو العمل في ورش استغلال العمال، إذ تشغل أعداد كبيرة من النسوة خارج إطار علاقات العمل الرسمية التي ينظمها القانون. ويتصف قطاع العمل غير المنظم بكثافة طلبه على العمل غير الماهر. ولهذا يقترن الجهد الأكبر والإنتاجية الأقل بالأجر الأدنى في هذا القطاع. ويتزايد حجم المخاطر على النساء في هذا القطاع. ونتيجة حرمانهن من المكاسب التي تكفلها لهن التشريعات النافذة والتي لا يمكن تطبيقها في هذا القطاع. إن ظروف العمل في هذا القطاع أقل استقراراً منها في القطاع النظامي وتعمل جميع هذه المؤسسات خارج إطار القانون ولا تمثل لتشريعات العمل السائدة ولا تتوافر فيها بيئة صحية للعمل ولا تأمين صحي ولا ضمانات اجتماعية وتمتاز بظروف عمل صعبة)²⁰. ولا يقف

20 سوق العمل مازال حكراً على الرجال / سحر مهدي الياسري
21 الجهاز المركزي للإحصاء / احصاءات التنمية البشرية.

سياسة التوظيف تقوم على تمييز ضد النساء واعتبار عملهن أقل أهمية من عمل الرجال بسبب الزواج والحمل والولادة وتحمل أعباء الأسرة

التوزيع النسبي للقيادات الإدارية العليا والوسطى في الحكومات المحلية حسب المحافظة والجنس لسنة 2010 (%)

GOVERNORATE	الإناث	الذكور	المحافظة
	Female	Male	
Ninevah	6.7	93.3	نينوى
Kirkuk	3.7	96.3	كركوك
Diala	8.3	91.7	ديالى
Al-Anbar	2	98	الأنبار
Baghdad	5.8	94.2	بغداد
Babylon	2.7	97.3	بابل
Kerbela	3	97	كربلاء
Waist	7.3	92.7	واسط
Al-Najaf	0	100	صلاح الدين
Salahuddin	6.5	93.5	النجف
Al-Muthanna	6.7	93.3	القادسية
Thi-Qar	3	97	المتن
Al-Qadisiya	2.3	97.7	ذي قار
Maysan	7.3	92.7	ميسان
Al-Basrah	8	92	البصرة
Duhok	10.4	89.6	دهوك
Erbil	6.8	93.2	أربيل
Al-Suleimaniya	14	86	السليمانية
IRAQ	6.6	93.4	العراق
Source: Service administrative		المصدر: مسح اللامركزية الإدارية في تقديم الخدمات لسنة 2010.	

التوصيات

- توفر إرادة سياسية تؤمن بأهمية إصلاح وتفعيل القطاعات الاقتصادية من خلال تبني سياسات للنهوض بالاقتصاد وزيادة إنتاجيته وتقليل الاعتماد على إيرادات النفط.
- إجراء التعداد العام للسكان وبناء قاعدة معلومات دقيقة يمكن الاعتماد عليها في إعداد الخطط ورسم السياسات.
- اتباع سياسات سكانية تهدف إلى التأثير في معدل الخصوبة ومعدل النمو السكاني والتشجيع على تحديد وتنظيم النسل.
- اجراء إصلاحات اقتصادية وتنمية القطاعات الإنتاجية.
- دعم القطاع الخاص وبناء شراكة حقيقية بينه وبين القطاع العام بهدف تحقيق التكامل بينهما يسمح للدولة بمواصلة دورها الفاعل، ويؤمن للقطاع الخاص مشاركة أوسع في عملية التنمية.
- الحد من الفساد ووضع نظام فاعل للرقابة والإشراف والمحاسبة على مؤسسات القطاع العام.
- الاهتمام بفئة المعوقين، بتأسيس هيئة خاصة بهم وتوفير الرعاية لهم وتذليل كافة العقبات التي تحول دون حصولهم على فرص العمل المناسبة لهم.
- وضع برامج خاصة لتدريب وبناء قدرات الشباب العاطلين، وخصوصاً في مجال تكنولوجيا المعلومات والمهارات الوظيفية ليسهل لهم الحصول على عمل.
- إصلاح نظام التعليم ليتواءم مع متطلبات سوق العمل.
- القضاء على الفساد الإداري والمالي.
- وضع موازنات أكثر تطوراً وحدثة وذلك من خلال الاستفادة من الطاقات والخبرات العراقية الموجودة والأخذ بمنظور النوع الاجتماعي عند وضع الموازنات.
- إزالة العراقيل من أمام المستثمرين المحليين والأجانب وخلق بيئة أعمال جاذبة للاستثمار.
- وضع سياسة تجارية تؤدي إلى ضبط الاستيراد لحماية المنتج المحلي على المدى القصير.
- إطلاق القروض الميسرة لعمل مشاريع اقتصادية صغيرة. وبهذا سوف يتم الحد من الفقر وكذلك زيادة في التوظيف الحكومي.
- مشاركة المجتمع المدني والأكاديميين والمختصين في وضع الخطط الاستراتيجية للتنمية والنهوض بالاقتصاد العراقي والاعتماد على رؤية واقعية في وضع الخطط.
- الإسراع بسن قانون للعمل لما له من تأثير في تحقيق المساواة بالحقوق للعاملين في القطاعين العام والخاص.



تقارير وطنية المغرب



المساهمون في مناقشة التقريرين:

عزيز الغالي (الفضاء الجمعي)، د. محمد سعيد السعدي (أستاذ جامعي ووزير سابق)، كما ساهم في اعداد التقرير 35 جمعية ونقابة، وجمعيات آباء التلاميذ، باحثين جامعيين واعضاء من مؤسسات وطنية لحقوق الانسان (المجلس الوطنس لحقوق الانسان).

الحق في التعليم المغرب

الفضاء الجمعوي

إن المقاربة الحقوقية ومركزية الإنسان في صلب التنمية، يستوجبان من الجميع، اعتبار أن الاستثمار الحقيقي يكمن في تلبية حاجيات الإنسان المعرفية، بما يفسح المجال للذكاء الفردي والجماعي أن ينبثق ويتألق ويعطي.

إن الطبيعة الإلزامية في تحمل المسؤولية من طرف الجميع نابعة من كون التربية حقاً من حقوق الطفل والإنسان، ما يجعل المرجع والسند في معالجتها يدخلان في صميم الالتزامات والعهود التي أخذها المغرب على عاتقه دولياً ووطنياً - وبالتالي يصبح الوفاء بها- شرطاً أساسياً للحديث عن بناء دولة الحق والقانون المؤسس على مبادئ الديمقراطية والمساواة.

1.1 الحق في التعليم في المغرب والمرجعية الدولية

تم التأكيد على أن الحق في التعليم الوارد في كل من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان والعهد الدولي الخاص بالحقوق الاجتماعية والاقتصادية والثقافية، واتفاقية القضاء على كافة أشكال التمييز ضد المرأة، والاتفاقية الدولية لحقوق الطفل... تم الاعتراف به من طرف المغرب بعد مصادقة هذا الأخير على الاتفاقيات والعهود المذكورة سابقاً. هذه المرجعيات تتضمن أهدافاً يجب تحقيقها، بحيث إن الهدف من إقرار الحق في التعليم في هذه المرجعيات ينقسم إلى عدة فئات، منها الأهداف المرتبطة بالتزامات الدول حول طبيعة النظام التعليمي، والأهداف المرتبطة بإعمال الحق في التعليم. وبخصوص التزامات الدول في مجال طبيعة النظام التعليمي، تم التأكيد على أن التزام الدول يفترض اعترافها بالحق في التعليم ثم مجانيته، وإلزامية التعليم في المرحلة الأولى والتعليم الفني

يندرج هذا التقرير ضمن التفاعلات الدينامية الجهوية، وفي إطار متابعة القضايا التعليمية وموقع الحق في التعليم ضمن منظومة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، مساهمة من الفضاء الجمعوي المغربي في التقرير الخاص بالمنطقة العربية حول الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية المنسق من طرف شبكة المنظمات العربية غير الحكومية للتنمية.

كما يعتبر هذا العمل مساهمة ووجهة نظر المجتمع المدني حول السياسة العامة في مجال التعليم في المغرب وموقعها في الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية.

يتضمن التقرير المحاور الآتية:

1. موقع الحق في التعليم ضمن المواثيق الدولية.
2. قراءة للسياسة الحكومية في المسألة التعليمية.
3. خلاصة عامة وتوصيات.

1- موقع الحق في التعليم ضمن المواثيق الدولية

تنطلق مقارنة الموضوع من الاقتناع بمركزية القضية التربوية، باعتبارها المدخل الحقيقي والرافعة الأساسية والاستراتيجية للتنمية الديمقراطية.

ومن هذه الرؤية الواضحة لن نجاحنا إذا أحلنا التربية كقضية استراتيجية في أولويات أجندة الحركة الجمعوية.

من شأنها إتاحة ولوج التعليم للشرائح كافة. ثم عنصر «إمكانية الالتحاق»، الذي يجعل الالتحاق في متناول الجميع بغض النظر عن أي سبب من الأسباب، ويستلزم هذا العنصر عدم التمييز بين الجنسين وقرب المدرسة والمؤسسات التعليمية عموماً، والقضاء على العائق الاقتصادي الذي يحرم فئات محددة من ولوج التعليم، وثالثاً «إمكانية القبول»، التي تحيل إلى شكل التعليم، إذ لا بد من أن يكون التعليم مقبولاً على مستوى برامج ومناهجه، ما يعني ضرورة وضع احتياجات المجتمع والأفراد موضع الاهتمام مستقبلاً، ثم «قابلية التكيف»، أي أن التعليم يجب أن يكون مرناً ومتكيفاً مع احتياجات المجتمع والأفراد.

وإجمالاً هناك ثلاثة مستويات في التزامات الدولة لتحسين هذه المضامين: التزام الاحترام، أي تجنب التدابير التي من شأنها عرقلة التمتع بالتعليم، والحماية ومنع الغير من التدخل في حرمان أي فرد من التمتع بهذا الحق، ثم الالتزام بتيسير التعليم.

1.2 الحق في التعليم في التشريعات الوطنية

تناول الدستور المغربي لسنة (2011) موضوع الحق في التربية ضمن الفصل 31 وفق ما يلي «تعمل الدولة والمؤسسات العمومية والجماعات الترابية، على تعبئة كل الوسائل المتاحة، لتيسير أسباب استفادة المواطنين والمواطنات، على قدم المساواة، من الحق في العلاج والعناية الصحية والحماية الاجتماعية والتغطية الصحية، والتضامن التعاضدي أو المنظم من لدن الدولة والحصول على تعليم عصري ميسر الولوج وذو جودة...».

إن هذه الصياغة تظل عامة وغير دقيقة، ويعتريها النقص بالمقارنة مع الدستور السابق (1996) حيث نص الفصل الثالث عشر على أن: التربية والشغل حق للمواطنين على السواء. ومقارنة مع بعض الدساتير، على سبيل المثال، أشار الدستور الإيطالي إلى أن «التعليم الابتدائي إلزامي ومجاني لمدة لا تقل عن ثماني سنوات» (المادة 34).

والمهني، وتيسير التعليم العالي والتدرج في إقرار مجانيته، ثم تشجيع التربية والتعليم لفائدة الأشخاص الذين لم يستكملوا الدراسة الابتدائية، وإنشاء نظام المنح لفائدة الطلبة، واتخاذ التدابير المناسبة للقضاء على كافة أشكال التمييز ضد المرأة من حيث الالتحاق بالتعليم ونيل الشهادات، وفي المناطق الريفية وفي المناهج الدراسية والقضاء على جميع الصور النمطية المتعلقة بدور الرجل والمرأة. بالنسبة إلى هذه الالتزامات، تم التأكيد على أن المواثيق الدولية تنص على اتخاذ أقصى الإجراءات التي تسمح بها موارد الدولة من أجل توفير التعليم للجميع، بالمعنى الذي يحيل إلى وضع برامج وخطط وتعبئة الموارد لتفعيلها وتنفيذها.

أما بخصوص الأهداف المرتبطة بمضمون التعليم، فيمكن تلخيصها في تنمية شخصية المتعلمين، وتطوير قدراتهم الذهنية والبدنية ونشر ثقافة حقوق الإنسان وتعزيزها، واستشعار المسؤولية لدى الطفل، وتنمية احترام الطفل وهويته.

كما أن اللجنة الأممية الخاصة بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية سبق لها أن أكدت في دورتها الخامسة، ضرورة سن سياسات في المجال واتخاذ جميع التدابير التشريعية والإدارية والمالية التي تهدف إلى إعمال الحق في التعليم. وفي الدورة العشرين تم التركيز من طرف اللجنة ذاتها على التعليم الابتدائي، واعتبرت أن الأزمات المالية لا يمكن أن تعيق إعمال الحق في التعليم، كما اعتبرت أن التعليم حق تمكيني للأطفال والكبار على حد سواء، سيما أنه وسيلة تسمح لهم بالتغلب على الفقر، وبالمشاركة في المجتمع واتخاذ القرار، وتمكين المرأة والأطفال من الحماية من الاستغلال وخاصة الاستغلال الجنسي.

وقد ركزت اللجنة الأممية الخاصة بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية على العناصر التي تسمح بالتمكين من التعليم، وأولها عنصر «التوافر»، الذي يلزم الدول بتوفير أكبر عدد من المؤسسات والبنى التحتية والبرامج التي

2- قراءة للسياسة الحكومية في المسألة التعليمية.

وست مجالات كبرى، وهي:

- استقطب قطاع التعليم في المغرب، العديد من جهود الإصلاح منذ بداية الاستقلال، وتعددت البرامج والمشاريع الإصلاحية وارتفعت النفقات العمومية الموجهة إلى القطاع. كما تمت المصادقة على جملة من الاتفاقيات الدولية ذات الصلة بحقوق الفرد في التعليم.
- في هذا الإطار، شكلت سنة 1995 محطة مرجعية أساسية في تاريخ الإصلاح، باعتبارها السنة التي سيصدر فيها «تقرير البنك الدولي» الذي دعا إلى إصلاح منظومة التربية والتكوين بما يتماشى مع تخفيض النفقات العمومية في «القطاعات غير المنتجة»، وإعداد يد عاملة تستجيب لحاجيات سوق العمل المغربية وطبيعة الاقتصاد المغربي، ولأنها السنة التي سيتم فيها رسم معالم مشروع مجتمعي حول التعليم وبلورته على شكل تعاقد سمي بـ«الميثاق الوطني للتربية والتكوين»¹، كما اعتبرت القضية التربوية أولوية وطنية من خلال إطلاق عشرية إصلاح التعليم (2001/2011)، ثم العمل على تجاوز الاختلالات والنواقص التي حالت دون تنفيذ هذا الميثاق، باقتراح مخطط «البرنامج الإستعجالي» (2009/2012) وأخيراً العمل على تحقيق التزامات المغرب في الأهداف الإنمائية للتنمية³.
- نشر التعليم وربطه بالمحيط الاقتصادي.
- التنظيم البيداغوجي.
- الرفع من جودة التربية والتكوين.
- الموارد البشرية.
- التسيير والتدبير.
- الشراكة والتمويل.

وعموماً ركز الميثاق على عدد من العناصر أهمها:

• خلق إجماع سياسي حول مضامين الإصلاح ومستوياته، ما يفسر تسميته «ميثاقاً» بين كافة الفاعلين؛

- إقحام فاعلين جدد، سيتم تخصيص مهام مميزة لكل واحد منهم، ويتعلق الأمر على وجه الخصوص، بالجماعات الترابية والقطاع الخاص، حيث ستتولى الجماعات مهام محددة في مجال توفير البنيات التحتية وربط شراكات مع الوزارة وإبرام عقود العمل مع الأطر التربوية، في حين سيتولى القطاع الخاص استقطاب 12% من الحجم الإجمالي للمتمدرسين. على الرغم من هذه المستجدات والدعمات الإصلاحية الإيجابية والطموحة، فإن الواقع يعطينا انطباعاً مخالفاً لما نص عليه الميثاق. فبدلاً من أن تتحقق الجودة في المدرسة العمومية، فإننا نجد الرداءة تزداد يوماً عن يوم في جُلّ الميادين التابعة لقطاع التعليم، ناهيك عن اللامبالاة والتسيب والبطء والروتين والتسلسل الإداري المमित، إلى جانب العزوف عن الدراسة والتثقيف من قبل المتعلمين، وانتشار الأمية والتفكير في الهجرة إلى الخارج «الحريغ» مع تنامي ظاهرة البطالة والعطالة المستمرة، والتأثير السلبي لتأميم التعليم والعمل على نشره في القرى والمدن الذي اتخذ بعداً كمياً وعددياً على حساب الجودة التربوية والتأهيل الكيفي. كما أثر ترشيد النفقات على التعليم بشكل

2.1 الميثاق الوطني للتربية والتكوين

يعتبر الميثاق مشروعاً إصلاحياً كبيراً لتحقيق غايات وأهداف لإخراج البلد من التخلف والأزمات والركود والرداءة، إلى بلد متطور حداثي منفتح تسوده آليات الديمقراطية والجودة والقدرة على المنافسة والمواكبة الحقيقية. ويتكون الميثاق الوطني من قسمين أساسيين: إذ خصص القسم الأول للمرتكزات الثابتة لنظام التربية والتكوين والغايات الكبرى وحقوق وواجبات كل الشركاء لإنجاح الإصلاح، وقسم ثانٍ خصص لدعامات التغيير (تسع عشرة دعامة)

1 الميثاق الوطني للتربية والتعليم

إن عدم مساندة اللجنة لطروحات الدولة أدى إلى إقبارها، بذريعة تقرير البنك الدولي (سنة 1995) الذي يقول: "إن دور الدولة في التعليم يجب أن يتغير حتى تتمكن أنظمتها من مواجهة تحديات القرن الحادي والعشرين. وقبل سنة 2010 فإن نسبة مهمة من التعليم الثانوي والعالي يجب أن توفرها مؤسسات خاصة". نتج عنه تشكيل لجنة ملكية استشارية للتربية والتكوين والمجلس الأعلى للتعليم، حيث تم تأكيد انتقادات (توجيهات) البنك الدولي لمسار الإصلاح في المغرب، وهو ما أنبنى عليه أيضاً مشروع البرنامج الاستعجالي 2012/2009.

وهذه السياسة لا تتلاءم أصلاً مع مبادئ الميثاق الوطني وتوجيهاته من شفافية وديمقراطية وترشيد النفقات والتأهيل الجيد وأخذ بالاعتبار الأولويات الوطنية وتحقيق الجودة.

2.2 قراءة نقدية للبرنامج الاستعجالي (بين المضمون والواقع)

قبيل انتهاء عشرية ميثاق التربية والتكوين، وفي سياق تحرير الخدمات العمومية، نزل البرنامج الاستعجالي (2009 / 2012) ليسرع عملية إصلاح المنظومة التربوية، ويعطيها نفساً جديداً يستهدف تحقيق هدف التعليم الابتدائي الإلزامي والشامل بمنظور ليبرالي قبل حلول سنة 2015.

يتأسس هذا البرنامج على أربعة مجالات وهي:

- المجال الأول: التحقيق الفعلي للإلزامية التعليم إلى غاية 15 سنة.
 - المجال الثاني: حفز المبادرة والتميز في الثانوي التأهيلي والجامعة.
 - المجال الثالث: مواجهة الإشكالات الأفقية لمنظومة التربية.
 - المجال الرابع: وسائل النجاح.
- وقد تحددت مشاريع هذا البرنامج حسب تلك المجالات على الشكل الآتي:

سيئ حيث لم تتمكن المؤسسات التعليمية من تسيير نفسها بنفسها لانعدام الإمكانيات المادية والمالية والبشرية. فحتى التسيير في إطار نظام Sigma وضخ ما يناهز 4 مليارات دولار لتنفيذ البرنامج الاستعجالي، لم يحقق النتائج المرجوة على المستوى الميداني. ولقد قدمت المغادرة الطوعية في مجال التربية والتعليم تصوراً سيئاً عن سياسة الترقية والمحسوبية والارتجال العشوائي والتفريط في الكفاءات الوطنية، ولاسيما الجامعية منها، استجابة لقرارات البنك الدولي الذي يستهدف تطبيق تصورات التي أدت إلى إفقار القطاع التعليمي من الكوادر والأطر الوطنية مقابل منحه حفنة من القروض لتدبير أموره الاستعجالية.

فخلال تسعينات القرن الماضي أنجزت اللجنة الوطنية المكلفة بالتعليم، تقريراً مفصلاً لأمس مكان الخلل في نظامنا التعليمي. فاعتبرت قضية التعليم قضية وطنية ذات طابع استراتيجي ووطني. وربطت الإصلاح بالمؤسسة لا بالأفراد. وتعامل التقرير مع التعليم باعتباره حقاً من حقوق الإنسان يجب دسترته. كما اعتبره شرطاً أساسياً لتكريس الديمقراطية، وتنمية التربية بروح المساواة، ولزرع القيم التي تؤسس لمجتمع منفتح وديمقراطي للمساهمة في إعداد الفرد للحياة وتوعيته بحقوقه وواجباته وترسيخ روح الديمقراطية واحترام حقوق الإنسان.

إلا أنه نتيجة التقويم الهيكلي، ستعرف جميع القطاعات أزمة خانقة، لأن سياسة خدمة الدين الخارجي أدت إلى مضاعفات كارثية، حيث ضخت ثروات هائلة لصالح المقرضين. وعلى الرغم من ذلك، فما زالت نسبة الدين الخارجي مرتفعة نظراً إلى الارتفاع نسب الفوائد. ويأتي قطاع التعليم على رأس القطاعات المتضررة والمستهدفة، باعتباره حسب الخطاب الرسمي قطاعاً غير منتج. لهذا ستعمل الدولة على الإجهاز عليه تحت غطاء الأزمة التعليمية وضرورة الإصلاح.

- المجال الأول 10 مشاريع.
- المجال الثاني 4 مشاريع.
- المجال الثالث 7 مشاريع.
- المجال الرابع 2 مشروعان.

وإذا تمعنا في طبيعة هذه المجالات ومشاريعها، فسلاحظ استهداف هذا البرنامج تفكيك نظام التعليم. إذ خصص المجال الأول للمستوى الابتدائي، بينما المجال الثاني للتأهيلي والجامعي، أما المجال الثالث فقد خصص للإشكالات الأفقية للمنظومة، بينما المجال الرابع ترك لوسائل نجاح الإصلاح.

في هذا الإطار لا بد أن نقف هنيهة عند بعض مشاريع هذا البرنامج، لتوضيح كيف يعمل على ضرب الحق في تعليم جيد للجميع والهجوم على ما تبقى من المدرسة العمومية:

- **تطوير التعليم الأولي:** تستدعي سياسة الانفتاح وتحرير السوق، التي توطر إصلاح منظومة التربية والتكوين، خلق أسواق التربية والتكوين. في هذا الإطار جاء اهتمام البرنامج في مشروعه هذا بالتعليم الأولي، الذي تبقى المبادرة الرئيسية فيه للمستثمرين الخواص، بينما ما ستقدمه الدولة في هذا التعليم لا يخرج عن الحد الأدنى الذي تقدمه إجمالاً المدارس التابعة لها لملايين التلاميذ من أصول فقيرة.

إن هذا المشروع يحكمه منطق يعتبر الطفل، أو التلميذ، موضوع استثمار، كلما ضخ في الأموال، كلما نجا من العطالة ومن الحاجة. إنه منطق طبقي بامتياز وإقصائي لا ديمقراطي ولا شعبي.

حيث نجد مدارس خصوصية للأغنياء نجد ظروف تعلم جيدة وبرامج تركز على تعزيز اللغات الأجنبية (فرنسية، انجليزية) ومواد التفتح (موسيقى/رسم/رقص/إعلاميات...)، وبالمقابل نجد مدارس عمومية (للطبقات الفقيرة) حيث الاكتظاظ، غياب البنيات الضرورية، إضرابات متكررة لهيئة التدريس.

ويتجلى هذا التفاوت في نسبة الحصول على البكالوريا (50% بالتعليم العمومي غالبيتها دون ميزة، وما يفوق 90% بالنسبة للتعليم الخصوصي بميزة تمكن التلاميذ من إتمام الدراسة في المعاهد المختصة والمدارس التحضيرية باللغة الفرنسية، ما يوفر لهم الشغل بكل سهولة كأطر عليا في دواليب الدولة، بينما يصبح خريجو الجامعات مجرد معطلين يرغمون على القيام باحتجاجات يومية للمطالبة بحقهم في الشغل...).

- **توسيع العرض في التمدد الإلزامي:** لقد جاء هذا المشروع ليحقق على أرض الواقع نسبة تدرس عالية من دون مضمون دراسي. وإذا كانت التزامات الدولة رهينة تحقيق تلك النسب، فإن ذلك تم في الحقيقة على حساب تدرس غالبية أبناء المغاربة. فرفع نسبة الاستمرار في الدراسة من دون تكرار مثلاً، تكون على حساب المستوى الدراسي للتلاميذ، إذ ينتقل هؤلاء من قسم إلى قسم من دون مضمون تعليمي ومعرفي جديدين. إضافة إلى ذلك، يحيل عنوان هذا المشروع إلى إقرار الدولة بالتعامل مع الشأن التعليمي بمنطق السوق الذي يبيح كل شيء، ويعفي الدولة من مهامها تجاه القطاع.

- **تأهيل المؤسسات:** إن سياسة خصوصية قطاع التعليم قد فرضت على الدولة ضخ أموال هائلة لتأهيل المؤسسات التعليمية القائمة، والتي في أغلبها في حالة متردية. ومن خلال هذا التأهيل، ستتجلى عملية فك وحدة المنظومة التعليمية، بحيث ستبرز مؤسسات للتميز بشروط تدرس مغايرة للشروط المألوفة بالمؤسسات التعليمية العادية. إن هذا المشروع يوهم بجدية الإصلاح، في حين لا يعدو أن يكون تكريساً لمنطق السوق داخل القطاع، وإعداد المؤسسات التعليمية العمومية لمرحلة التدبير المفوض أو التفويت.
- **تكافؤ فرص ولوج التعليم الإلزامي:** يقر هذا

ويلعب ويتفاوض ويتأمل ويبحث في قضايا متنوعة وفق نظرة شمولية ونسقية. إن تلميذ بيداغوجية الإدماج يحضر إلى المدرسة ليقوم ويحصل على حد أدنى من التعلم، يجعل منه مجرد مستهلك وعامل/ آلة يستغل في سوق الشغل دون تمكينه من وسائل للدفاع عن حقوقه المدنية وتتبع السياسة العمومية على المستوى الوطني والمحلي.

- **تأسيس مدرسة الاحترام:** يزعم البرنامج الاستعجالي على أن «مدرسة الاحترام» هي تلك المدرسة التي تربي على التعاون والقيم الوطنية. إلا أن الواقع السياسي للبلاد يسير في اتجاه ضرب كل قاموس المواطنة، وثقافة الحق والواجب. عن أية مواطنة تتحدث دولة مكبلة بأصفاد الديون واقتصاد الريع؟

- **تعزيز العرض في الثانوي التأهيلي:** جاء هذا المشروع في إطار التفكيك لنظام التعليم في المغرب، إذ تم فصل السلك التعليمي الثانوي التأهيلي عن الأسلاك السابقة، ولا يعتبره إلزامياً. فإذا كانت إلزامية التعليم بالنسبة لميثاق التربية والتكوين تقتصر على السلكين الابتدائي والإعدادي، فذلك جاء انسجاماً مع مدونة الشغل، التي تسمح للطفل بالشغل في سن 15 سنة، من دون الأخذ بالاعتبار تعليمه وتكوينه الأساسيين. إن جيوشاً من الأطفال في سن 15 أو 16 سنة تقذف بهم المدرسة إلى سوق الشغل سنوياً، حيث يصيرون موضوع استغلال.

- **تشجيع التفوق:** إن هذا المشروع جاء للرفع من المستوى الدراسي في الثانوي التأهيلي، الذي يعرف تديناً كبيراً بسبب الاكتظاظ في المسالك المفتوحة، والنقص في التوجيه العلمي الذي لا يتماشى مع متطلبات سوق الشغل. وبالفعل فإن خلق ثانويات التميز، أو التفوق، هو إجراء يدخل في إطار تحفيز الخواص للاستثمار في قطاع التعليم، الأمر الذي سيكسر عدم تكافؤ الفرص، بالنسبة للتلاميذ

المشروع بواقع تعليمي غير ديمقراطي يكرس حرمان أبناء البوادي والمداشر من حقهم في الوصول إلى تعليم جيد ومجاني. وإذا كانت الدولة، قد أهملت تلك البوادي والمداشر، وسلبت منها خيرات أرضها، تاركة البشر هناك يعانون بين شظف الحياة وقسوة الطبيعة، فإن ما يهم البرنامج بالبادية، وعبر مشروعه هذا، هو تحقيق نسبة تمدرس في التعليم المدرسي، ومضمون تقني، يجعلها تفي بالتزاماتها تجاه المؤسسات المالية العالمية الممولة.

- **التركيز على المعارف والكفايات الأساسية:** يأتي هذا المشروع لكون الطرق البيداغوجية المتبعة في المدرسة المغربية العمومية، متخلفة وغير مجدية. ويرتكز في ذلك على الدراسات الدولية التي صنفت التعليم في المغرب في المراتب الأخيرة، إلا أن ما يطرح السؤال هو الانصياع وراء تلك الدراسات الدولية، التي لها مبرراتها وأهدافها الخاصة، من دون نقاش، وكأنها خطاب مقدس، وهي في الحقيقة جاءت لتحفز دول العالم الثالث من أجل تحرير خدمة التعليم، كما الخدمات العمومية الأخرى، في وجه الرأسمال المستثمر، وكف تلك الدول عن مواصلة سياستها العمومية السابقة. وانسجاماً مع السياسة التعليمية الجديدة، جاءت المقاربة بالكفايات وبيداغوجية الإدماج لتكرس منطق الرسملة في المعارف والكفايات التي يحتاج إليها السوق. إن هذا المنطق التربوي والتعليمي يسلب التلميذ / الإنسان أبعاده الكاملة، ولا يستهدف فيه غير بعدي الاستيلاء ووهم الاستهلاك المفرط.

فالشأن التعليمي في المغرب عرف تحولاً نحو تبني بيداغوجية خاصة بدول العالم الثالث «بيداغوجية الفقراء» التي لا هم لها غير تعلم الكتابة والقراءة والحساب، حيث لا نجد غير التلميذ الذي يستطيع قراءة جملة ويشير بالأصبع ويحجب ويكتب. إنه التلميذ المأمور. ولا نجد ذلك التلميذ الذي يبحث

والأساتذة، وكل مسلسل الأخلاق المنحطة من محسوبة وزبائنية ووصولية وانتهازية.

فمأساة الطلبة العلميين مع لغة التدريس قد كلفت الكثيرين منهم مستقبلهم الدراسي والتكويني.

- **تحسين العرض في التعليم العالي:** إن مفهوم «العرض» يفسر أهداف هذا المشروع. فالعرض كما جاء في عنوان المشروع، نوعان، الأول موجه للطلبة، والثاني للرأسماليين. يتشكل العرض الأول في غالبيته، من مسالك تقنية تقدم على أساس كونها عملة تمكن من الولوج إلى سوق الشغل دون عطالة. وحين ينضبط الطالب لمسلكه التقني هذا، ولا يبحر في عالم المعرفة، بما تعنيه هذه من تكوين سياسي وثقافي، فإنه يأخذ في استبطان ذلك الانضباط، الأمر الذي يجعله قابلاً للاستغلال بسوق الشغل. أما بالنسبة للمسالك المفتوحة، فقد تقلصت إلى الثلث، الشيء الذي يؤكد رغبة البرنامج الاستعجالي، في مشروعه هذا، إلى تحويل الجامعة من فضاء للمعرفة العلمية والأدبية والفلسفية والفنية، إلى معمل لإنتاج يد عاملة نصف مؤهلة.
- **تشجيع البحث العلمي:** إن توجيه الجامعة جهة السوق يستتبع تسليح البحث العلمي والتقني. هذا هو بالضبط ما يريده هذا المشروع. إن تمهين البحث العلمي والتقني لن يكون إلا في صالح المقاولات.
- **ان ما تضخه الدولة من أموال في البحث العلمي ليس غرضه تعميم المعرفة العلمية والتقنية وتشجيع حرية الإبداع، بل تحفيز القطاع الخاص المستثمر في قطاع التعليم كي ينوب عن الدولة في تدبير القطاع ويعفيها من تمويله..**
- **التحكم في اللغات:** يثير هذا المشروع قضية اللغة داخل منظومة التربية والتكوين، سواء لغة التدريس أو تعلم اللغات، الأمر الذي يحيلنا على فشل سياسة تعريب التعليم، التي لفظت أنفاسها بالسلك الثانوي التأهيلي، ولم تستطع مواكبة اللغات العلمية، لغات التكنولوجيا الحديثة.
- **وضع نظام ناجح للاعلام والتوجيه:** يريد المشروع إخضاع التوجيه التربوي لحاجيات ومتطلبات سوق الشغل، حيث يستفحل الاستغلال. وسوق الشغل هذا لا يحتاج إلى أدمغة ومبدعين، بحيث لديه ما يكفيه من ذلك، بل إلى يد عاملة نصف مؤهلة وغير مؤهلة، تقبل بشروط الاستغلال، وتكون موضوع استلاب.
- **لهذا فتوجيه التلاميذ مبكراً، منذ السلك الإعدادي حتى حدود مستوى البكالوريا، نحو التكوين المهني، أو الذين يحصلون منهم على البكالوريا، نحو المسالك التقنية، التي يطالب بها السوق، يعتبر جريمة في حق أولئك التلاميذ، الذين سيتحولون في المستقبل القريب إلى حطب نار الاستغلال.**
- **ترشيد الموارد المالية واستدامتها:** يثير هذا المشروع قضية أساسية محددة لطبيعة الإصلاح الذي تبتغيه الدولة في منظومة التربية والتكوين. إنها قضية تمويل التعليم. فأمم اشتراطات المؤسسات المالية الدولية المانحة للقروض، في إطار البرنامج الهيكلي، المفروض على المغرب، كما كل دول العالم الثالث، لم يكن أمام هذا الأخير، وفي غياب رد فعل شعبي شامل، غير مواصلة سياسة الخوصصة للخدمات العمومية، ومن ضمنها التعليم. ففي سياق التقليل من ميزانية الإنفاق العمومي، عبر وهم الشراكة مع الفاعلين الاقتصاديين والاجتماعيين، وتحميل المجتمع ككل مسؤولية تمويل التعليم بمبرر أن الدولة لا تستطيع الاستمرار في تحمل نفقات هذا القطاع الضخم، جاء المشروع، وعبر آلية الشراكة الواهمة، ليزيد من أعباء الأسر المغربية، وليدفعها في اتجاه البحث عن تعليم جيد لأبنائها بالقطاع الخاص.
- **التعبئة والتواصل حول المدرسة:** يأتي هذا

• (...) سيتفاعل البرنامج الحكومي في شقه الاجتماعي مع تصور الميثاق الاجتماعي الذي وضعه المجلس الاقتصادي والاجتماعي، والذي يؤكد من جهة على الحقوق الأساسية الكفيلة بحماية الكرامة الإنسانية ومبادئ الديمقراطية الاجتماعية، كما ينص عليها الدستور، ومن جهة أخرى على ضرورة إيجاد قواعد يحترمها الجميع من أجل تحصين تلك الحقوق.

• (...) تعتبر الحكومة أن الاهتمام بالتعليم والتكوين الأساسي والتكوين المستمر والتربية غير النظامية ومحاربة الأمية والصحة والسكن والهشاشة وفك العزلة عن العالم القروي والمناطق الجبلية، هو استثمار له أبعاد اقتصادية وتنموية بالإضافة إلى كونه يستجيب لانتظارات اجتماعية ملحة. وذلك وفقاً لما يأتي:

• إعادة الثقة في المدرسة العمومية

- التركيز على قضايا الحكامة وجودة النظام التعليمي واستعادة وظيفته التربوية والاهتمام بوضعية الأطر التربوية في إطار منهجية تعاقدية واضحة تضع المتعلم في صلب العملية التربوية، وتوفير الإمكانيات المتاحة لهم والصرامة في ربط المسؤولية بالمحاسبة.

- اعتبار المجلس الأعلى للتربية والتكوين والبحث العلمي فضاء ديمقراطياً يزاوج بين التمثيلية والتخصص ويدي رأيه في السياسات العمومية... فإن الحكومة تلتزم بالتنفيذ الأمثل والسريع لهذه المؤسسة الدستورية قصد تمكينها من مباشرة مهامها في أقرب الآجال الممكنة، بتنسيق وتعاون مع القطاعات الحكومية المكلفة بالتربية والتكوين والبحث العلمي.

- إطلاق مدرسة التميز بتفعيل اللامركزية وترسيخ التعاقد في المؤسسات التعليمية من خلال مشاريع قابلة للتقويم وربط توفير الإمكانيات بمستوى الإنجاز وتوسيع هامش حرية التدبير التربوي والمالي. ولهذا الغرض تركز السياسة الحكومية في مجال التعليم على المحاور الآتية:

البرنامج ليوقف عند مسألة أساسية وهي، لماذا لا ينخرط الجميع في إصلاح منظومة التربية والتكوين؟ وإذا كان البرنامج الاستعجالي قد طرح المسألة بشكل مغاير، فإن ما هو جوهرى في الأمر، أو السؤال الذي يجب طرحه بهذا الصدد، هو ألا يكشف « انخراط الجميع » في هذا الإصلاح زيف الإجماع الذي طبقت له الدولة بصدد ميثاق التربية والتكوين؟

إن بؤادر فشل البرنامج الاستعجالي تكمن في هويته، فهو يريد أن يكون نفساً جديداً للميثاق، وفي الآن نفسه، يتبنى تصوراً تكنوقراطياً وبيروقراطياً خالصاً تحتكره نخبة مهيكلة هرمياً تطبق وصفات الخبراء ومكاتب الدراسات دون حذر ولا معرفة بماهية مضامين وخلفيات ما تطبقه. فمن هذه الناحية فرض هذا البرنامج خارج دائرة الحوار والنقاش والتفاوض من دون إشراك المعنيين الفعليين من تلاميذ وهيئة التدريس وجمعيات الآباء.. وهذا ما يفسر غياب الإجماع حوله وصعوبة التعبئة لإنجاحه ميدانياً.

2.3 تقديم موجز لاستراتيجية الدولة (2012-2016) والمعبر عنها في التصريح الحكومي (1) (يناير 2012)

أدرج البرنامج الحكومي القضية التعليمية ضمن المحور الرابع: «تطوير وتفعيل البرامج الاجتماعية بما يضمن الولوج العادل إلى الخدمات الأساسية خصوصاً التعليم والصحة والسكن، ويكرس التضامن وتكافؤ الفرص بين الأفراد والفئات والأجيال والجهات». يتضمن هذا المحور النقاط والتوجهات الآتية:

• (...) يمثل تحقيق التماسك الاجتماعي والتنمية البشرية وتقليص الفوارق أولوية كبرى في البرنامج الاجتماعي للحكومة من خلال تقوية وتعزيز السياسات والخدمات الاجتماعية وتطوير الاستفادة وتيسير الولوج إليها واستهداف مختلف الفئات الاجتماعية بسياسات تهدف إلى إدماج الأفراد والفئات والجهات في الدورة التنموية الوطنية.

على نشر منتوجاتهم الفكرية، الأدبية منها والعلمية والثقافية، وعلى وجه الخصوص الأمازيغية منها في إطار من التعاون المشترك مع المعهد الملكي للثقافة الأمازيغية؛ النهوض بالتعاون الدولي في مجال البحث العلمي والتكنولوجي.

- دعم وتطوير الخدمات الاجتماعية لصالح الطلبة ضماناً لتكافؤ الفرص وحرصاً على كرامة الطالب بتوسيع قاعدة الطلبة الممنوحين والرفع من قيمة المنح. الرفع من الطاقة الاستيعابية لإيواء الطلبة مع إشراك القطاع الخاص والفاعلين الاقتصاديين والاجتماعيين في هذه الورش...
- مراجعة الترسنة القانونية المنظمة لقطاع التعليم العالي والبحث العلمي وتكوين الأطر بما يتماشى مع تنزيل مقتضيات الدستور الجديد ومواجهة تحديات القطاع.

• الرفع من وتيرة برنامج محاربة الأمية بمعدل مليون مستفيد كل سنة، مما يمكننا من تقليص معدل الأمية إلى 20 في المائة في أفق 2016، مع إعطاء أولوية استثنائية لمكافحة الأمية في صفوف الشباب في أفق القضاء عليها، وتفعيل القانون 38.09 القاضي بإحداث الوكالة الوطنية لمحاربة الأمية لتسهر على تدبير عملية محاربة الأمية وتكوين المنشطين.

• البرنامج الاستعجالي

يرتكز البرنامج الاستعجالي على مبدأ جوهري يقوم على جعل المتعلم في قلب منظومة التربية والتكوين، وتسخير باقي الدعامات الأخرى لخدمته، من خلال توفير تعلمات تركز على المعارف والكفايات الأساسية التي تتيح للتلميذ فرص التفتح الذاتي.

2.4 الإنجازات والإخفاقات..

انطلاقاً من قراءة مضامين التصريح الحكومي، يتضح أن سياسة الدولة في المسألة التعليمية تعتبر امتداداً للمشاريع السابقة والرامية لتفعيل مقتضيات الميثاق الوطني للتربية والتكوين وتسريع وتيرة أجرأته برنامج استعجالي. ومن

- جعل المؤسسة التعليمية في صلب الاهتمام بالنظام التربوي

- حكامه قطاع التربية.

- الارتقاء بمهام المدرسة الوطنية وأدوارها.

• استعادة ريادة الجامعة المغربية في التكوين والإشعاع والبحث العلمي

يهدف البرنامج الحكومي إلى بناء مجتمع المعرفة وتنمية اقتصاد المعرفة من خلال استعادة ريادة الجامعة المغربية في التكوين والإشعاع والبحث العلمي وتوفير الشروط اللازمة لجودته بالاعتناء بالأستاذ الباحث وضمان كرامة الطالب وتشجيع التكوين في المجالات المنفتحة أكثر على سوق الشغل عبر المحار الخمسة الآتية:

- ملاءمة التكوين للرفع من قابلية خريجي الجامعات من خلال تطوير منظومة التعليم العالي وتوسيع طاقته الاستيعابية وتحسين جودته ويشمل هذا:

مراجعة وتحسين الخريطة الجامعية باعتماد معايير تستجيب للتزايد المستمر لعدد حاملي شهادة البكالوريا الذي يتوقع أن يصل إلى 673000 طالب في أفق السنة الجامعية 2015-2016 أي بزيادة 60% مقارنة مع عدد الطلبة المسجلين سنة 2011 - 2012. تحسين وتنويع العرض التربوي على المستوى الكمي والنوعي. كما ستعمل الحكومة على إنشاء مرصد وطني للملاءمة بين التكوين وحاجيات المحيط الاقتصادي والمهني في أفق السنة الجامعية (2013-2014).

- تحسين حكامه تدبير قطاع التعليم العالي

- تطوير منظومة البحث العلمي والتكنولوجي والابتكار لجعلها قاطرة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية لبلادنا بدعم تمويل البحث العلمي بالرفع من مساهمة الدولة لبلوغ نسبة 1% من الناتج الداخلي الخام، مع تحفيز الشراكات مع القطاع الخاص بغية الرفع من مساهمته في حدود 25 إلى 30 في المائة من الموارد؛ وتحفيز الباحثين

فقد «انصب المجهود المالي لفائدة التعليم المدرسي بالأساس على نفقات الموظفين على حساب النفقات الأخرى، وبالأخص في مجال الاستثمار».

طريقة تخصيص الموارد المالية ومجالات صرفها، سيؤثر على جميع المناحي المرتبطة بالمنظومة التعليمية في المغرب، ومنها بالخصوص جودة الخدمات والبنيات التحتية، حيث عرف عدد المدرسين انخفاضاً بنسبة 12,6% سنوياً، وارتفع عدد التلاميذ لكل مدرس وبلغ 32 تلميذاً في الوسط الحضري. تم ارتفاع المؤشر بمعدل تزايد سنوي بلغ 3,9% في التعليم الثانوي الإعدادي و3,6% في التعليم الثانوي التأهيلي. وانعكس هذا الوضع على الطاقة الاستيعابية للمؤسسات التعليمية وجودة بنياتها، حيث إن عدداً غير يسير من المدارس الفرعية في الوسط القروي تفتقر للبنيات التحتية الأساسية. فخلال سنة 2007 لا زال نحو 76,5% من الفروعيات بحاجة إلى الربط بشبكة الماء الصالح للشرب و62% غير مزودة بالكهرباء، في حين لا تتوفر 73% منها على المرافق الصحية. موازاة مع ذلك، فإن نسبة الأقسام التي تفوق 41 تلميذاً، بلغت 20% في التعليم الثانوي الإعدادي، و15% في الثانوي التأهيلي برسم سنة 2007».

بلغت ميزانية التعليم العالي برسم سنة 2007، ما يفوق 5,5 ملايين درهم. وخلال الفترة الممتدة من سنة 1998 و2007، سجلت الميزانية الإجمالية لقطاع التعليم العالي ارتفاعاً بمعدل تزايد سنوي بلغ 5,8%. وقد عرفت سنة 2005 أعلى زيادة ناهزت 21% مقارنة مع سنة 2004، ويرجع هذا الارتفاع أساساً إلى نفقات الأجور التي شهدت زيادة بنسبة تتجاوز 30% خلال السنة نفسها. وبذلك، فإن ميزانية القطاع تغلب عليها كتلة الأجور (87%) أما نسبة الاستثمار فلا تزيد عن 13%، رغم تحسنها مقارنة بسنتي 2005 و2006. وبالنسبة إلى النفقات المخصصة للبحث العلمي، فقد انتقلت من 0,8% من الناتج الداخلي الإجمالي خلال الفترة الممتدة من 1998 إلى 2005. وعلى الرغم من ذلك، فإن هذه النسبة تظل أقل من

ثم فتقييم الحصيلة يقتضي الوقوف على النقاط الآتية:

- قراءة بعض الإحصائيات المتزامنة لفترة تفعيل الميثاق الوطني للتربية والتكوين (بداية الألفية الثالثة إلى سنة 2009).

- تشخيص الإنجازات والإكراهات المرتبطة بأجراً البرنامج الإستعجالي (2009-2012).

- الحصيلة الإجمالية

بعض الإحصائيات المتزامنة لفترة تفعيل الميثاق الوطني للتربية والتكوين (بداية الألفية الثالثة إلى سنة 2009).

خلال السنوات الممتدة من بداية الألفية الثالثة، سترتفع ميزانية القطاع في تساوق مع بداية أجراً الميثاق الوطني للتربية والتكوين. وفي سنة 2001 خصصت لقطاع التربية والتعليم ميزانية بلغت 24,1 مليار درهم قبل أن يتم رفعها إلى 34,8 مليار درهم في سنة 2007، أي بزيادة بلغت 6,3% خلال كل سنة من السنوات الست الواقعة بين 2001 و2007. وبذلك، مثل حجم الإنفاق العمومي 25,7% من الميزانية العامة للدولة، ونحو 5,8% من الناتج الداخلي الخام في سنة 2007. بالمقابل، إذا كان التعليم المدرسي قد استفاد من النصيب الأوفر من المجهود المالي العمومي، فإن ميزانية التعليم العالي لم تزد عن 1% من الثروة الوطنية.

ورغم غياب الإحصائيات المتعلقة بجميع السنوات، فإن المتوفر منها يشير إلى أن نسبة ميزانية التعليم من الناتج الداخلي الخام بلغت منذ سنة 2001، 5,7%، وهي أقل مما رُصد في دول يتقارب وضعها الاقتصادي والاجتماعي مع المغرب، إذ بلغت ذات النسبة في تونس، وفي نفس السنة، 6,8%.

إن المعطيات الرقمية الواردة، لا ينبغي أن تخفي بعض التفاصيل المهمة، حيث إن ارتفاع الميزانية المخصصة لقطاع التعليم، لا يعني بالضرورة أن مختلف المجالات (الاستثمار والتسيير) استفادت بنفس الحجم ووفق الاحتياجات الخاصة الضاغطة.

إن تطور ميزانية قطاع التعليم العالي لم يواكب نمو الثروة الوطنية المتمثلة بشكل لا يستجيب للتطلعات المحددة في الميثاق الوطني للتربية والتكوين

المشاريع على الرغم من المجهودات المبذولة؛ عدم الحسم في الاختيار المنهجي لمشروعي مراجعة المناهج وتعزيز التحكم في اللغات.

ثانياً: المجال المادي

• نقاط القوة: تجاوزت حصيلة مكونات الدعم الاجتماعي التوقعات في كثير من الأحيان؛ ساهمت هذه الحصيلة بشكل إيجابي في الرفع من نسب التمدرس، والاحتفاظ بالتلاميذ في المنظومة التربوية؛ عرف تجهيز المؤسسات التعليمية بالعتاد الديداكتيكي والتجهيزات المعلوماتية والمكتبية نسب إنجاز مرضية جداً؛ كانت نتائج إنجاز مشاريع تأهيل المؤسسات التعليمية والداخليات، وتجهيز المؤسسات التعليمية بالقاعات المتعددة الوسائط لأبأس بها؛ عرفت القدرات الإدارية للموارد البشرية العاملة بالقطاع تطوراً ملحوظاً؛ مكن التدبير بالنتائج من ترسيخ ثقافة التدبير بالمشروع على مختلف مستويات التدبير بالوزارة؛

• نقاط الضعف: لم تحقق مشاريع إحداث المؤسسات التعليمية بالأسلاك الثلاثة، وإحداث الداخليات بسلكي الثانوي ما كان منتظراً؛ انعكاس التأخر في إنجاز البنايات على مستوى الاكتظاظ بعدد كبير من المؤسسات التعليمية، وخاصة بالسلك الثانوي التأهيلي.

ماذا عن الحصيلة الاجمالية؟

لقد عجزت السياسات الحكومية في خلق تراكم إصلاحي بالمعنى الذي يجعل كل إصلاح هو حلقة أرقى من سابقه وعملية للتعاطي من قضايا ومشاكل جديدة خلقتها التراكمات السابقة، وليس مجهوداً إضافياً لما سبقه من أجل حل قضية أو تسوية مشاكل سبق التعاطي معها، وهو ما ينطبق على مسألة التعليم التي لا زالت تراوح مكانها.

إن العودة، بعد مرور خمسين سنة عن الاستقلال، لإثارة مسألة التعليم من جديد يعد دافعاً قوياً

سقف 1% المحدد في الميثاق الوطني للتربية والتكوين.

إن تطور ميزانية قطاع التعليم العالي لم يواكب نمو الثروة الوطنية المتمثلة في الناتج الداخلي الإجمالي، حيث مثلت النفقات العمومية للتعليم العالي نسبة للناتج الداخلي الإجمالي نحو 0,92%، بشكل لا يستجيب للتطلعات المحددة في الميثاق الوطني للتربية والتكوين.

تشخيص رسمي للانجازات والإكراهات المرتبطة بالبرنامج الاستعجالي (2009-2012).

من خلال قراءة التقرير السنوي للوزارة الوصية على القطاع (إبريل 2011)، وبعد تقديم الحصيلة الأولية لعملية افتتاح مشاريع البرنامج الاستعجالي، من طرف السيد وزير التربية الوطنية يوم 24 يوليو 2012 أمام لجنة التعليم والثقافة والاتصال بمجلس النواب، كشف السيد الوزير عن نقاط القوة ونقاط الضعف المتعلقة بأجراًة وتنفيذ البرنامج الاستعجالي الذي باشرته الوزارة الوصية منذ سنة 2009 والممتد إلى غاية 2012. بخصوص الحصيلة الأولية للنتائج المحققة، فهي كما يأتي:

أولاً: المجال البيداغوجي:

• نقاط القوة:

حققت جميع المشاريع نسبة تفوق 50%؛ بلغ المتوسط العام لإنجازية المشاريع 64%؛ حققت جميع الأكاديميات نسبة تفوق 50% باستثناء أكاديمية واحدة؛ تعزيز واضح لآليات التأطير والمراقبة التربوية؛ تفعيل الحياة المدرسية، وثقافة التدبير بالمشروع؛ تطور في تعميم العدة البيداغوجية وتقنيات الإعلام والتواصل؛ تحسن في نظام التقييم والإشهاد.

• نقاط الضعف: ضعف التواصل والتشاور والتنسيق؛

تعدد المشاريع وتشتتها ونزولها دفعة واحدة؛ غياب نظام الأولويات؛ تأثير محدود لبعض

ميزانية الدولة و6,4% من الناتج الداخلي الخام. إن المؤشرات الرقمية المتوفرة تؤكد المنحى الإيجابي في مجال تحقيق المساواة، حيث تم تقليص الفروق بين الجنسين في جميع المستويات الدراسية، بعدما بلغ مؤشر المساواة في الموسم الدراسي 2008-2009، 89% في التعليم الأولي، و80% في التعليم الإعدادي، و97% في التعليم الثانوي التأهيلي، و90% في التعليم العالي. وبذلك، ارتفعت نسبة تحقيق المساواة بـ1,3 نقطة بين الموسمين 2007-2008 و2009-2010.

وعلى الرغم من هذه المعطيات الإيجابية، إلا أن المشكل لا يطرح على مستوى الحفاظ على هذه النسب. فإذا كان معدل التمدرس لدى الفئة العمرية 6 - 11 سنة يبلغ 94% على المستوى الوطني، فإن معدل الهدر المدرسي يبقى مرتفعاً لدى الفتيات القرويات. ففي الموسم الدراسي 2006-2007، بلغت هذه النسبة ما مجموعه 43% بالنسبة إلى التعليم الثانوي الإعدادي مقابل 14% فقط بالنسبة إلى التعليم الثانوي التأهيلي.

أوضاع تمدرس الفتيات

في علاقة بضعف تمدرس الفتاة في العالم القروي، فإن نسبة اللواتي تابعن دراستهن في التعليم الإعدادي من الفئة العمرية 12-14 بلغ 16,2% مقابل 22,5% بالنسبة إلى الذكور في العالم القروي، و68% بالنسبة إلى الإناث في الوسط الحضري.

ويرجع هذا الوضع إلى عدة عوامل، منها ضعف العرض المدرسي، حيث إن 46% فقط من الجماعات القروية هي التي تتوفر فيها إعدديات، ما يعني أن الحق في التعليم غير مضمون بالنسبة إلى الفتيات والذكور على حد سواء، وبأن توفير هذا الحق لن يتم إلا في حالة توفير عرض كافٍ مقبول وملائم. إضافة إلى ذلك، فإن عامل الأمن والسلامة وكذلك جودة البنيات التحتية يساهمان في الاحتفاظ بالفتيات داخل المنظومة التعليمية من عدمه، في حين تم التأكيد أن العوامل ذات الصلة بالعراقيل الأسرية والقيم الجماعية سرعان ما تفقد من قوتها

لمساءلة السياسة العمومية في المجال، وخاصة مدى الربط بين التعليم والجودة، على اعتبار أن الميثاق الوطني للتربية والتكوين لم يتمكن من تقديم جواب عن هذا الترابط أو التنبيه إلى ضرورة الربط بين الاثنين. وسار بالمقابل، في اتجاه اعتبار البدء بالتعليم مسألة ذات أولوية، ما انعكس على طبيعة البرامج التي تم تنزيلها، وهي برامج تحاول الإجابة عن إشكاليات الكم (توسيع قاعدة التمدرس) دون الاهتمام بالجانب النوعي (مفهوم الجودة وإعادة الاعتبار إلى المدرسة العمومية)، مع إغفال جوانب أخرى، من بينها مثلاً:

الإصلاح والهدر المدرسي

إن الأرقام التي تقدمها الوزارة الوصية على القطاع بخصوص الهدر المدرسي يصعب التعامل معها بالكيفية التي تساعد على توضيح الصورة، حيث لا يمكن التمييز داخل هذه المعطيات الرقمية بين ما إذا كان الأمر يتعلق بجميع الحالات التي غادرت القسم قبل نهاية المرحلة الإلزامية في التدريس أم هي معطيات جزئية تخص مرحلة فقط من مرحلة التدريس.

كما أعاد المخطط الاستعجالي بدوره إنتاج الكبوة نفسها التي طبعت مشاريع الإصلاح السابقة، حينما ركز، هو الآخر، على الجانب الكمي. وعلى الرغم من الإيجابيات التي حملها هذا المخطط، من حيث تحديد آليات ومجالات الإصلاح، فإنه لأول مرة في تاريخ البلد الذي ترصد فيها ميزانية كبيرة (ما يناهز 4 مليارات دولار) ولا يتم مراقبتها ومحاسبة القيمين على صرفها وتقييم نتائجها. وهي مهمة ترجع، جزئياً، إلى مكونات المجتمع المدني الذي لم يفكر في متابعة ومحاسبة المسؤولين في كل ما يتعلق بالتعهدات والالتزامات المعبر عنها.

نص دستور المملكة على المساواة في الولوج إلى التعليم، وتم تضمين هذا الالتزام والهدف في السياسات العمومية الحالية، كما تم رفع الاعتمادات المخصصة للتعليم بنسبة 33% في سنة 2010 مقارنة بسنة 2008، ما يمثل نحو 24% من

يرجع ضعف تمدرس الفتاة في العالم القروي إلى عدة عوامل منها ضعف العرض المدرسي

القارة بفعل التغيير الذي يطالها باستمرار، ما أثر على قدرات المدرسين وإنتاجيتهم. بل إن التغييرات التي وقعت في المنظومة التربوية كانت تتم بدون إشراك الحركة الثقافية الأمازيغية.

بعد خطاب الملك بأجدير (شمال المغرب)، وإحداث المعهد الملكي للثقافة الأمازيغية في سنة 2002، سيتم التداول باللغة الأمازيغية، باختيار «تيفيناغ» لكتابة الأمازيغية لسهولة ورمزيته. وبعدها تم توقيع اتفاقية مع الوزارة حول إدماج اللغة في مختلف مستويات التعليم، وتوزيع العديد من الدوريات التي تفعل الاتفاقية. أما على مستوى الممارسة، وفي المستوى الابتدائي تم الانطلاق من خريطة مدرسية لإقحام اللغة الأمازيغية في عدد من المناطق في مرحلة أولى، في أفق تعميم تدريسها في سنة 2012. لكن مع تقدم السنوات، يسجل عدم تفعيل الاتفاقية، بل إن بعض المدارس كانت تنطلق فيها العملية ثم تتوقف. في الآن نفسه تم تكوين 30000 مدرس، 4800 منهم فقط يدرسون، وتكوين 422 من المكويين.

وفي التعليم الجامعي، تم إدماج اللغة الأمازيغية بكل من أكادير ووجدة ثم الرباط. لكن المشكل يتمثل في أن الجامعات لا تتوفر على شعب خاصة باللغة الأمازيغية كما هو الأمر بالنسبة لباقي اللغات. ما يفسر الصعوبات التي تواجه الأساتذة والتدريس في مستويات الماستر، مثلا. كما أن عدد الطلاب الذين ناقشوا شهادات الماستر لم يزد على 53 بأكادير سنة 2010. وجميع من حصل على شهادة الإجازة والماستر في اللغة الأمازيغية يعاني من البطالة في الوقت الحالي. ما يفقد خطاب الوزارة حول غياب الموارد البشرية مصداقيته وسنده الواقعي.

إن الأساسي الذي تركز عليه الحركة الأمازيغية، هو حماية المكتسبات التي تراكمت منذ سنة 2003، ومنها الاتفاقيات التي تم توقيعها مع الوزارة، ثم العمل، في المرحلة الحالية والمؤالية، على تفعيل مقتضيات الدستور الجديد، في تساق مع بناء

إذا ما تم توفير وتقريب وتحسين العرض المدرسي. إن تحسين العرض المدرسي متوقف على مدى توفر العديد من الشروط، حيث إن الرفع من معدل التمدرس بالنسبة إلى الفئة العمرية بين 12-14 سنة بنسبة تراوح بين 74% و90% في أفق 2012 يتطلب:

إن المساواة في التمتع بالحق في تعليم جيد تشكل هماً مشتركاً بين السلطات العمومية والمجتمع المدني في الوقت الحالي. وهناك عملية معقدة تفترض اعتماد إجراءات تتلاءم مع طبيعة الجهات والمناطق والجماعات ومع نظام قيادة المنظومة التربوية، وتتطلب تطوير قدرات جميع المتدخلين لمعالجة مشكلة التمدرس وفق مقاربة المساواة بين الذكور والإناث.

وضع تعلم اللغة الأمازيغية

تعتبر اللغة الأمازيغية والكيفية التي تتعاطى بها الوزارة الوصية على قطاع التربية والتكوين، أحد المؤشرات الدالة لقياس مدى التزام الدولة باحترام التعدد الثقافي من خلال المنظومة التعليمية. إن الأمازيغية قد تعرضت للإبعاد من المنظومة التعليمية مباشرة بعد الاستقلال، وبفعل الضغوط التي مارستها الحركة الأمازيغية، سيتم، بعد تبني الميثاق الوطني للتربية والتكوين، وضع اللغة الأمازيغية في خدمة اللغة العربية، باعتبارها لغة للاستئناس فقط، أي كلغة تساعد الطفل على تعلم اللغة العربية في المناطق الناطقة باللغة الأمازيغية وليس كلغة مستقلة.

وبعد 2001 تم تدارك الأمر، إلى حد ما، واعتبرت اللغة الأمازيغية لغة وطنية في المرتبة الثانية بعد العربية. غير أن هذا الوضع لم يغير شيئا في الميثاق الوطني للتربية والتكوين. إلا أن إقرار تدريس اللغة الأمازيغية في المنظومة التربوية، في سنة 2003، تم في ظروف غير ملائمة طبعتها السرعة في تكوين المدرسين، وغياب المناهج والبرامج البيداغوجية

جبهة قوية لليقظة لمواجهة التحديات.

أوضاع الأشخاص في وضعية إعاقة²

في ما يتعلق بموضوع إعمال الاتفاقيات الدولية الخاصة بذوي الاحتياجات الخاصة، تم ضبط تعريف هذه الفئة، سيما أن المفهوم يحيل إلى الأشخاص المعوقين عادة. فإذا كانت الإعاقة تعني أن هناك وظيفة، عقلية، حسية أو حركية تعاني من قصور معين، فإن هذا القصور لا يمكن بأي حال أن يحدد وضعية الشخص، لأن ما يحدد وضعية الشخص هو التفاعل بين عناصر هذا العجز والعوامل البيئية، أي كل ما يتعلق بالأنظمة القانونية والاجتماعية والسياسية والتمثلات الثقافية والأعراف والمفاهيم.

إن التفاعل بين العناصر الذاتية والمحيط ينتج إما أوضاعاً تتسم بالمشاركة الاجتماعية الكاملة على أساس المواطنة وحقوق الإنسان، أو أوضاعاً تعيق هذه المشاركة، وبالتالي يجب الحديث عن الأوضاع المعيقة وليس الاحتياجات الخاصة. وفي ارتباط بحقوق الأشخاص المعوقين في التعليم³، تم التذكير بالمرجعيات القانونية في هذا الشأن وتم الحديث عن مادتين أساسيتين في الاتفاقية الدولية الخاصة بهذه الفئة. ويتعلق الأمر بالمادة الثالثة التي تتحدث عن المساواة وتكافؤ الفرص، والمادة الرابعة والعشرين. وعلى الرغم من أن القوانين في المغرب تقرر بهذا المبدأ فإن وضعية المؤسسات التعليمية لا توفر شروط التفاعل مع هذه الفئة من المواطنين، إما بسبب عدم توفر المدرس على التكوين الضروري للتعامل مع الطفل المعوق أو غياب البرامج الملائمة ووسائل الاتصال البديلة، وأطر الدعم. وبالتالي فإن الطفل يتواجد جسدياً في القسم دون أن تتوفر له الفرص المتكافئة مع باقي التلاميذ.

2 تقرير المنظمة العالمية للصحة لسنة 2011 نسبة الأشخاص في وضعية الإعاقة تمثل 10 ٪ من سكان العالم.

3 حسب الإحصائيات الرسمية لسنة 2007 يبلغ عدد الأشخاص في وضعية الإعاقة 1500000 منهم 231000 طفل بين أربع وخمس سنوات.

يعني التمييز في الاتفاقيات الدولية إبعاد الشخص بمجرد تجاهل وضعية الإعاقة التي يعاني منها، وعدم تمكينه من الوسائل التي تحقق مبدأ تكافؤ الفرص، سواء تعلق الأمر بتوفير أستاذ مختص أو المسارات الدراسية والتقييم البيداغوجي الملائمين، ما ينتج عنه إحباط لدى الطفل المعوق أو منعه من التمتع بالترتيبات المناسبة والخاصة. وعلى الرغم من أن المغرب صادق على الاتفاقيات التي تمنح التمييز في حق هذه الفئة، وبدل تفعيل مقتضيات هذه الاتفاقيات تجري الأمور بشكل مخالف، حيث تتعدد المراكز الخاصة بالأشخاص المعوقين بدل العمل على اندماجهم إلى جانب باقي الأطفال. وتشير المادة 24 من الاتفاقية بوضوح إلى الحق في الدمج والتعليم العام المجاني، أي مسؤولية الدولة في تحقيق هذين الشرطين، بما يترتب على ذلك من توفير الأطر والبرامج الملائمة. لكن واقع التعليم في المغرب يبين عدم الحسم في المقاربة، إذ على الرغم من المصادقة على الاتفاقية الدولية، مازال الحديث يتم عن الأطفال ذوي الاحتياجات الخاصة لكن مع دمج فئات متميزة ومختلفة داخل هذه الخانة، ما يطرح مشكلاً أساسياً على مستوى المفاهيم، إذ لا مجال للمقارنة بين طفل معوق وطفل آخر من ذوي الاحتياجات الخاصة لأن لكل واحد منهما برنامج مختلف ومشاريع متميزة عن الآخر تتطلب ميزانية واعتمادات مالية خاصة. وتعمل جمعيات آباء الأطفال المعوقين⁴ على إحداث أقسام خاصة لكن الوزارة تقدم النتائج والمنجزات باعتبارها منجزات خاصة بها. بالمقابل، فإن الوزارة التي التزمت بإحداث عدد محدد من الأقسام الخاصة بهذه الفئة من التلاميذ لم تقدم شيئاً، في حين تفرض على الأسر تحمل نفقات المدرسين، رغم أن المنحة التي تعطى لهذه الأسر لا تزيد على 700 درهم في أحسن الحالات. هذا الوضع ينتج عنه المس بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية للأطر نفسها، ما يؤثر على جودة الخدمات والمردودية،

4 سنة 2009 عملت الوزارة على إحداث 481 قسم دمج استوعبت 5203 أطفال منهم 1240 فتاة [تقرير وزارة التربية].

إذ على الرغم من المصادقة على الاتفاقية الدولية، مازال الحديث يتم عن الأطفال ذوي الاحتياجات الخاصة لكن مع دمج فئات متميزة ومختلفة داخل هذه الخانة

الشيء الذي يفرض أن تتحمل الدولة مسؤوليتها في جميع المناحي التي تخص تدريس الأطفال المعوقين وذوي الاحتياجات الخاصة.

3- خلاصة عامة

قطاع التربية والتكوين في المغرب، حصيلة متباينة... تمثل التربية، باعتبارها عنصراً رئيسياً في التنمية البشرية، رهاناً جوهرياً في سياق عولمة التبادلات بين الأمم، وعليه يبدو طبيعياً أن يحتل إصلاح المدرسة مكانة أولية في سياسة كل دولة، وهذا هو حال المغرب، إذ نلاحظ أن قطاع التربية مليء بالتناقضات. فإذا نظرنا إلى حجم الاستثمارات المخصصة لقطاع التربية وإلى حجم الإصلاحات المنجزة وإلى تعدد البرامج والاستراتيجيات الموضوعية وكذلك إلى الفرص الاقتصادية والتجارية التي يوفرها هذا القطاع، فإن النتائج على العكس من ذلك لا تواكب كل هذا المجهود. فالمدارس في بلادنا ما زالت تعرف ظاهرة الهدر المدرسي بحدة أكبر، كما تعاني من عدم الملاءمة مع سوق الشغل، ومن الانخفاض الكبير في البنيات التحتية وفي التأطير الكافي، ووجود أعداد من التلاميذ الذين لم تتطور مهاراتهم في القراءة والكتابة، مع استمرار الفوارق بين الوسط الحضري وبين المغرب العميق، وبصفة عامة تراجع جاذبية المدرسة والإقبال عليها من طرف الأسر الفقيرة.

إن هذه الأوجه المتناقضة لقطاع التربية والتعليم ورهاناته الاستراتيجية هي التي جعلت منه اليوم قطاعاً ذا أولوية وطنية كبيرة. وهو ما يتطلب انخراط جميع مكونات المجتمع المغربي لمواجهة التحديات الكبيرة لكي تساهم في التنمية البشرية المنشودة.

ومن العوامل التي ساهمت في تفاقم الأزمة التعليمية/التربوية في المغرب، طغيان النزعة القطاعية في التعاطي مع منظومة التربية والتكوين والتي تحد من تأثير السياسات العمومية، وغياب النظرة الشمولية والمندمجة، وغياب تنفيذ القانون والضابطة في توزيع المهام بين المدرسة والأسرة

والمحيط الاجتماعي والثقافي. المفارقة في الخطاب الرسمي بين اعتبار منظمات المجتمع المدني (الجمعيات والمنظمات التربوية والحقوقية والمهنية، جمعيات آباء وأمهات وأولياء التلاميذ، ممثلي التلاميذ...) شركاء في اتخاذ القرارات، وتغيبهم على أرض الواقع. كل هذه العوامل أدت إلى تراجع الثقة في المدرسة العمومية وعمقت الشرح بينها وبين فئات عريضة من المجتمع.

كما أن الحكومة المنتخبة الحالية (نتيجة الربيع الديمقراطي / حركة 20 فبراير المغربية، والاستفتاء على دستور جديد) تراجعت عن عدة مكتسبات منها: الاتفاقية حول المساواة بين الجنسين (التراجع عن تنفيذ مقتضيات الأجندة الحكومية المتعلقة بالتنوع) والحق في تعليم مجاني (2) (تصريح وزير التعليم العالي والبحث العلمي وتكوين الأطر بمختلف وسائل الإعلام الوطنية حول إلغاء مجانية التعليم العالي بكلية الطب والهندسة...).

المجتمع المدني ومساهمته في النهوض بالحق في التعليم

إن الاستراتيجيات والبرامج الحكومية مهما بلغت أهميتها تظل رهينة تطوير الفعل الجمعي المرتبط بالقضايا الجوهرية معرفياً وعلمياً، وكذا من حيث قدرته على إحداث الأثر الإيجابي عليها نقداً واقتراحاً، ثم على مستوى أهليته لتعبئة الفاعلين والمتدخلين عبر اليقظة والمرافعة لإحداث التحولات المطلوبة.

لا أحد يمكنه اليوم أن يدعي امتلاك الأجوبة النهائية والشفافية للإشكالية/ الإشكالات التربوية في كل أبعادها والتي تمتد جذورها تاريخياً إلى محطات سابقة لم يبرأ منها قطاع التربية حتى يومنا هذا، نظراً لعدم الترفع الكافي عن المعالجة الذاتية، سواء أكانت سياسية أم اقتصادية أم فكرية لهذا الموضوع، ما يجعل الأجيال الحالية والمقبلة رهينتها.

إن عدم امتلاك الأجوبة لا يعني غياباً مطلقاً لعناصر التشخيص، ولعل أبرز هذه العناصر والتي يحصل حولها إجماع هو مسألتا المجانية والجودة

في مجال التربية وهو أحد الرهانات التي تقدمها الاستراتيجية الحالية في مجال التربية/ كتحد حقيقي. ولعل أهم معيار لقياس أي تقدم في هذا الاتجاه سيكون مدى تفوق المغرب في تحقيق الإنصاف والعدالة الاجتماعية من خلال دور المؤسسة التربوية في علاقتها بكل مناحي الحياة في الفرص وفي النتائج.

فمهما كانت تقديراتنا للوضع الحالي في المجال ومهما اختلفت آراؤنا حول المنجز المطلوب، ومهما كان رأينا حول المبادرات المتخذة من طرف القطاع الوصي وباقي المتدخلين، فلم يعد من المسموح به لأي كان أن يقف متفرجاً في انتظار أزمة جديدة في القطاع من أجل استصدار قرار إدانة هذا أو ذاك والسعي لتحديد المسؤوليات...

لقد آن الأوان لاستشعار الخطورة الناجمة عن تفويت فرصة العمل الجماعي حول قضية لا تتحمل الانتظار أو المزايدة.

إن المدخل الطبيعي للحركة الجمعوية الديمقراطية في هذا الباب هو التتبع والرصد والتنبيه لمواطن الضعف وتقديم الاقتراح والمساهمة في تقويم الاعوجاج وتحفيز المجتمع بكل قواه الحية للانخراط الجاد والمسؤول من أجل إحداث تحول حقيقي في مجال التربية.

لقد سجلنا أهمية البرنامج الاستعجالي من حيث منهجية وضعه وكذلك من حيث حجم الميزانية المخصصة لتنفيذه وبعض محاوره المتجاوبة مع المرجعية الحقوقية. واعتبرنا آنذاك أن هذا البرنامج يمنح فرصة لإطلاق مشروع أكبر من حيث مداه الزمني وسقف نتائجه وأثره على المنظومة التربوية وعلى مكونات الدولة والمجتمع.

بكل تأكيد لا يمكن أن يقنعنا كمجتمع مدني معالجة قضايا استراتيجية عبر برامج استعجالية، إلا في حالة ما إذا أخذنا في الاعتبار الطبيعة الانتقالية لهذه البرامج ووقفها للنزيف أو لمظاهر «الأزمة المزمنة».

توصيات

- إعتبار المجتمع المدني شريكاً استراتيجياً في مجال التربية مع ما يعني ذلك من تعزيز دوره واحترام استقلاليته في أطراف الشراكة.
- المشاركة في بلورة السياسات العمومية تصوراً وتفعيلاً وتقييماً، تفعيلاً للتنزيل السليم للآليات التشريعية التي ينص عليها الدستور الجديد (الفصول 12-13-14-15).
- إعادة الاعتبار لدور منظمات المجتمع المدني كقوة إقتراحية وتعبوية تفاعلية مستقلة بذاتها وتوفير الظروف الملائمة لاشتغالها معنوياً و مادياً.
- ضمان انفتاح المدرسة على محيطها وملاءمتها مع الحاجيات الحقيقية للمجتمع المغربي بكل فئاته، عوض التصور التكنوقراطي الحالي والمبني على وصفات مكاتب الدراسات.
- بناء تصورات بيداغوجية متفاوض عليها، تكون خلفياتها وغاياتها وأسسها واضحة، حتى يتم امتلاك الماهيات والرهانات الوطنية والدولية عوض مقارنة الوصفات التي تقتل الإبداع والمحاولة والاجتهاد.
- إشراك المجتمع المدني ضمن أجهزة تدبير الحكامة التربوية (الوزارة وهيكلها، المجلس الأعلى للتعليم...).
- تدبير عقلائي وشفاف للموارد المرصودة للتعليم، وتوزيعها المتكافئ بين مختلف مناطق المغرب (بين الجهات، وبين القرى والمدن) وبين الفئات الاجتماعية، وبين الجنسين...
- تعميم التعليم لكل الأطفال البالغين سن التمدرس، لا فرق في ذلك بين البنات والأولاد، وبين القرويين والحضرين، وبين أبناء الفقراء وأبناء الميسورين.
- العمل على تحقيق الحد الأدنى من إلزامية التعليم الأساسي وخصوصاً في البوادي تحقيقاً لالتزامات المغرب في الوصول إلى مؤشرات الأهداف الغنمائية للتنمية.
- اعتماد تدابير «التمييز الإيجابي» تجاه المناطق والفئات الاجتماعية التي غيبت طويلاً من المدرسة.
- فتح نقاش عمومي «نحو تعاقد جديد حول المدرسة المدنية» تؤكد أن التربية حق أساسي من حقوق الإنسان كما نصت على ذلك المواثيق والعهود الدولية (الفقرة 26 من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، المادة 13 من العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، المادة 28 من اتفاقية حقوق الطفل)، والعمل على خلق جبهة/مرصد للدفاع عن الحق في تعليم جيد.



الحق في العمل المغرب

إعداد: الفضاء الجمعي

بين الرجال والنساء".

أما الفصل 31 فينص على أن الدولة والمؤسسات العمومية والجماعات الترابية "تعمل على تيسير أسباب استفادة المواطنين والمواطنات، على قدم المساواة، من الحق في:

الشغل والدعم من طرف السلطات العمومية في البحث عن منصب شغل، أو في التشغيل الذاتي».

التزامات المغرب الدولية

كما صادق المغرب على العهود والمواثيق الدولية التي تضمن احترام وحماية الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والنهوض بها. مثلما اعتمد مدونة للشغل تنظم المجال. واعتمد إصلاحات في قطاع التعليم لتيسير ربط التعليم بمحيطه الاجتماعي والاقتصادي"، لفتح إمكانيات اندماج الخريجين حاملي الشهادات في دورة الإنتاج.. إلخ. غير أن ما تم إنجازه، حتى الآن، لم يكن في مستوى تحقيق النتائج المعبر عنها من طرف الحكومة نفسها، سواء على مستوى تفعيل النصوص القانونية والتزامات المغرب الدولية أو خلق مناصب الشغل.

تعهدات حكومية

التزمت آخر حكومة وهي المنبثقة عن الانتخابات التشريعية لسنة 2007، باستحداث 250.000 فرصة شغل سنوياً، كما أعلنت عن عدد من الآليات والإجراءات والبرامج لتحقيق هذا الهدف. وأكد الوزير الأول في التصريح الحكومي أن السلطة التنفيذية تتوخى من خلال هذا الهدف "تخفيض نسبة البطالة، على المستوى الوطني، إلى 7% في أفق سنة 2012". وأنها أعدت لهذا الغرض، "سياسة اقتصادية عامة واستراتيجيات قطاعية ستمكن من رفع معدل النمو ليصل إلى 6% سنوياً».

نظم الفضاء الجمعي المغربي بشراكة مع شبكة المنظمات العربية غير الحكومية للتنمية ورشة خاصة بـ"الحق في الشغل"، بتاريخ 21 دجنبر 2011 في الرباط.

ويندرج تنظيم هذه الورشة في إطار برنامج مشترك يهدف إلى متابعة قضايا التشغيل وموقع الحق في الشغل في منظومة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية. كما تعتبر الورشة تفاعلاً مع الدينامية الجهوية المساهمة في إعداد تقرير حول هذه الحقوق بمنطقة الشرق الأوسط ودول شمال إفريقيا. وتهدف هذه الورشة إلى تقديم وجهة نظرة المجتمع المدني تتناول السياسة العامة في مجال التشغيل، وتتضمن:

- تشخيص الحق والواقع.
- سياسات التشغيل في المغرب والحق في الشغل.
- تقديم توصيات عملية.

تقديم عام لواقع الحق في الشغل

ينص الفصل الثامن من الدستور المغربي الجديد على أن النقابات تساهم «في الدفاع عن الحقوق والمصالح الاجتماعية والاقتصادية للفئات التي تمثلها، وفي النهوض بها. ويتم تأسيسها وممارسة أنشطتها بحرية، في نطاق احترام الدستور والقانون».

كما ينص الفصل 19 على أن الرجل والمرأة يتمتعان "على قدم المساواة، بالحقوق والحريات المدنية والسياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية والبيئية... وتسعى الدولة إلى تحقيق مبدأ المناصفة

سنة 2010¹. بحث للمندوبية السامية للتخطيط صدر في سنة 2010.

البطالة في المغرب حضرية بالأساس

وتبقى البطالة ظاهرة حضرية بامتياز، كما أن المستوى التعليمي للعاطلين هو أعلى من مستوى السكان النشيطين، وهو مؤشر على الصعوبات التي تواجه الحاصلين على الشهادات في الحصول على منصب شغل².

فرغم تراجع معدل البطالة في السنوات الأخيرة، ما زال العديد من التحديات يواجه المغرب ومنها بطالة الخريجين. فقد انتقل معدل البطالة من 13,4 % في سنة 2000 إلى 9,1 % في سنة 2009، لكن هذا التوجه توقف في سنة 2009 بسبب تأثير الأزمة العالمية³.

إن من السكان النشيطين العاطلين عن العمل 2/3 هم من حملة الشهادات، الذين تصل نسبة البطالة في صفوفهم على المستوى الوطني إلى 17,2 %، وخاصة في الوسط الحضري (18,6 %). في حين لا يجد غير الحاصلين على الشهادات صعوبات كبيرة في الاندماج في عالم الشغل، وبذلك تنخفض نسبة البطالة في صفوفهم إلى 4,4 %

إن تشغيل الشباب يتميز "بنسبة نشاط منخفضة لا تتجاوز 48 بالمائة بالنسبة إلى الشباب ما بين 15 و34 سنة، الذين يمثلون أكثر من نصف السكان في سن العمل. هذه الوضعية تجعل نسب البطالة المسجلة برسم سنة 2010 مثيرة للقلق، حيث تبلغ النسب 14,8 بالمائة عند الشباب من الفئة العمرية 15-34 سنة و16,7 بالمائة عند الشباب من فئة 15-24 سنة⁴.

بطالة الشباب

وتتميز بطالة الشباب، بـ"طول مدة البطالة، بحكم أن 65,8 بالمائة من الشباب العاطلين يعانون البطالة

1 «تشغيل الشباب»، المجلس الاقتصادي والاجتماعي، 22 دجنبر 2011.

2 تقرير البنك الدولي لسنة 2011 حول المغرب

3 نفس المرجع

4 تقرير المجلس الاقتصادي والاجتماعي لسنة 2011

كما التزمت الحكومة بالعمل «على مواصلة السياسة الإردادية لإنعاش التشغيل، المنبثقة عن "مبادرات التشغيل" والتي تسعى إلى إدماج حوالي 200.000 من الشباب الحاملين شهادات الباحثين عن عمل"، في إطار برنامجي "إدماج" و"تأهيل"، وتشجيع التشغيل الذاتي من خلال برنامج "مقاولتي".

هيمنة قطاع الخدمات

يحتل قطاع الخدمات موقع الصدارة بين القطاعات الإنتاجية في بنية الاقتصاد المغربي ويساهم بـ 3,56 % من القيمة المضافة في الناتج الداخلي الوطني. وقد حافظ على هذه الرتبة طيلة الفترة الممتدة من 2005 إلى 2009، وهي الفترة التي شهدت تراجع حصة القطاع الأولي بواقع 1,1 نقطة ليستقر في حدود 15,3%. أما حصة القطاع الصناعي فمثلت في المتوسط 28 % خلال الفترة ما بين 2000 و2009. وهذا التوجه في قطاعات الاقتصاد يوضح هيمنة قطاع الخدمات على بنية الاقتصاد المغربي. (ما هي تداعيات هيمنة قطاع الخدمات على سوق الشغل وعلى الحق في العمل؟).

إن إخراج مدونة للشغل، والتزام الحكومة في تصريحها بالرفع من عدد المناصب المجددة من طرف القطاع العام والقطاع الخاص لم يحقق النتائج المنتظرة. فبعد أربع سنوات، من تصريح الحكومة بتوفير 250000 منصب شغل سنوياً، لم يتجاوز الحجم الإجمالي للشغل 120000 منصب، في سنة 2010، بعد إحداث 69000 منصب شغل في المدن و51000 منصب في القرى.

أما على مستوى البطالة، فعرف عدد العاطلين "ارتفاعاً بـ 0,8 % على المستوى الوطني منتقلاً من 1029000 عاطل (هل عدد العاطلين مليون وتسعة وعشرون ألف؟) خلال سنة 2009 إلى 1037000 سنة 2010، أي بزيادة قدرها 8000 عاطل، كلهم حضريون. ليستقر معدل البطالة على 9,1 % ما بين سنة 2009 وسنة 2010"، (13,7 % بالمدن و3,9 % بالقرى، وارتفع معدل الشغل الناقص من 10 % إلى 11,6 %). "وكنتيجة لذلك، انتقل الحجم الإجمالي للتشغيل من 10285000 سنة 2009 إلى 10405000

التزام الحكومة في
تصريحها بالرفع من
عدد المناصب المجددة
من طرف القطاع
العام والقطاع الخاص
لم يحقق النتائج
المنتظرة

منذ أزيد من سنة، علما أن هذه النسبة ترفع إلى 74,4 بالمائة بين صفوف حاملي الشهادات العليا. كما أن ثلاثة أرباع الشباب العاطلين في الوسط الحضري يعانون من البطالة منذ أزيد من سنة⁵.

ويظل تشغيل الشباب هشاً وغير مستقر، نظراً لكون مناصب الشغل التي يشغلها الشباب غالباً ما هي أقل أجراً من غيرها، ونادراً ما تكون تعاقدية وقلما تتمتع بنظام حماية اجتماعية.

إن إنتاج وإعادة إنتاج بطالة الشباب، تشير أيضاً إلى أن نسبة البطالة ترتفع بارتفاع المستوى الدراسي، وكذا في الوسط الحضري. وهي مفارقة تؤكد عدم ملاءمة أنواع التكوين المتوفرة مع حاجات عالم الشغل، واستمرار نمط من النمو يوفر عدداً غير كاف من مناصب الشغل المؤهلة.

ويتوقف تشغيل الشباب، حسب المجلس الاقتصادي والاجتماعي، على "دعم وتحفيز القطاع الخاص، وهو ما يبقى رهناً بمدى ميل الفاعلين الاقتصاديين إلى الاستثمار". على اعتبار أن "السياسات التي آتت أفضل النتائج هي التي عرفت التوفيق بين المعالجة الاقتصادية والمعالجة الاجتماعية لمعضلة بطالة الشباب، واستطاعت وضع إطار مؤسسي قادر على تعبئة الفاعلين حول هذه الأهداف".

توصيات المجلس الاجتماعي والاقتصادي

لأجل ذلك، طرح المجلس الاجتماعي والاقتصادي ضرورة العمل على ثلاث واجهات كبرى "لتحفيز التشغيل وإعطاء نفس جديد للآليات العمومية لمحاربة بطالة الشباب"، وهي:

وذلك عبر إحداث مسالك جديدة منسجمة مع الاستراتيجيات القطاعية...؛

3. "الحاجة إلى حكمة ترابية جديدة تحرر الطاقات وتعبئ المبادرات المحلية". في ارتباط بنظام الجهوية الموسعة المرتقب تفعيله.

وانتقد المجلس الآليات العمومية القائمة التي تعمل على موضوع تشغيل الشباب، والتي اعتمدت برامج متعددة، ويتعلق الأمر ببرامج "إدماج" و"تأهيل" و"مقاولتي"، حيث اعتبر أنه "رغم ما يشتمل البرنامج الأولان من جوانب إيجابية، إلا أن نتائجهما الكمية تظل أدنى من أن تستجيب لواقع بطالة الشباب، علاوة على أنه لا يستفيد منها إلا حجم محدود من الشباب العاطلين". ودعا المجلس إلى "إعادة ضبط وترشيد الحكامة والوساطة في مجال التشغيل".

واقترح المجلس "وضع برنامج وطني واسع ينتظم حوله مجموع الفاعلين"، واعتماد مقاربة جهوية وإجراءات خاصة بكل مجال ترابي، وحدد هذه الإجراءات في عشرة، ويتعلق الأمر بـ:

- إحداث مجالس لإنعاش التشغيل وفق منظور جديد لمهامها ومكوناتها؛
- إحداث مرصد حقيقي يعنى بالتشغيل والتكوين؛
- وضع موارد مالية على صعيد التراب الوطني لتمويل السياسات المعتمدة على المستوى الجهوي؛
- إعادة هيكلة الوكالة الوطنية لإنعاش وتشغيل الكفاءات؛
- إنعاش المقاولات الصغرى جداً عبر بنية مخصصة لها؛
- احتضان المقاولات الصغرى جداً ومصاحبة تطورها؛
- مشاغل المقاولات من أجل تسهيل نشوء المقاولات الصغرى جداً؛
- الشغل المدعم لفائدة الشباب في وضعية بطالة طويلة الأمد؛
- تحسين قابلية تشغيل الشباب؛
- تعزيز دينامية عرض الشغل.

إحداث تغيير ملموس في نموذج النمو الاقتصادي.. يعتمد على توجيه أفضل للدخار والاستثمار

تشغيل الأطفال

تعديل النصوص التي تنظم هذه الحقوق كمدخل للتراجع عنها.

تهميش عمال الزراعة

بلغ عدد العمال الزراعيين بالمغرب 800000 عاملة و عامل «ما هي النسبة المئوية للعمال الزراعيين من مجموع اليد العاملة في المغرب؟». غير أن القطاع الفلاحي بالمغرب مازال يعاني من التمييز غير المبرر، بسبب الفرق الكبير في الأجر مقارنة بالقطاع الصناعي، وهو تمييز ناتج مباشرة عن عدم تفعيل مضمين الدستور ومقتضيات القانون، كما يمتد التمييز إلى ساعات العمل بين القطاعين، وعدم التصريح عن العمال حيث لا تتجاوز نسبة العمال الزراعيين المصرح عنهم 6%.

ويعرف واقع التشغيل، عموماً، عدم الاستقرار في العمل، وهو معطى يخدم مصلحة المشغل، مادام هذا الأخير يتمكن من تقليص تكلفة الإنتاج، ويشجع التعامل مع العمال المؤقتين. هذا الوضع أصبح ثابتاً بعد ظهور شركات المناولة التي تقوم بدور الوسيط بين المشغل والأجير، وتوفر اليد العاملة من دون التقيد بمقتضيات قانون الشغل.

ويعتمد القطاع الفلاحي، بنسبة كبيرة على يد عاملة نسوية، لأن هذه الفئة تقبل بشروط العمل كيفما كانت. ما يفسر الوضع الذي تعيشه منطقة شتوكة آيت باها. وبالاستناد إلى نتائج بحث أنجز حول المنطقة المذكورة، يتبين أن أغلب العاملات والعمال هم نازحون من مناطق بعيدة، بلغوا هذه المنطقة واستقروا فيها في ظروف غير ملائمة بل وتزاجوا في ما بينهم من دون وثائق، ما أثر على مستقبل الأبناء. كما أن العمال لا يحصلون على وسائل الوقاية والسلامة كما ظهر، مثلاً، لدى العمال الذين يستعملون المبيدات.

بالمقابل، فلجان البحث والمصالحة التي نصت عليها مدونة الشغل، وجعلت منها آلية لحل النزاعات، لا تقوم بتفعيل اختصاصاتها، حيث إن الاجتماعات التي يتم عقدها تهتم، حصرياً، بتسوية الهاجس الأمني وليس بإنفاذ القانون.

يعتبر تشغيل الأطفال، أحد المظاهر التي تعكس أزمة قطاع التعليم بالمغرب، وعجزه عن الاحتفاظ بالتلاميذ إلى غاية نهاية فترة التعليم الإلزامي، كما يعد أحد تجليات الإهمال الذي تعرض له العالم القروي، وغياب سياسات تقوية مندمجة وملائمة للرفع من مداخيل الأسر وتمكينها من الوسائل المشجعة على تدريس الأبناء، حيث مازال العديد من القطاعات الإنتاجية يشغل الأطفال.

ففي سنة 2010، مازال قطاع التجارة بالتقسيط يستقطب (58,86%) من الأطفال دون 15 سنة، والصناعة المعدنية (الحدادة...) بنسبة (21,71%)، والخشب (النجارة) بنسبة (12,57%)⁶.

لقد تطلبت المصادقة على قانون الشغل أزيد من 20 سنة، بسبب التجاذب بين مختلف الفاعلين حول الصيغة النهائية لمضامينه. وبعد ذلك، ورغم التوافق الذي تم التوصل إليه حول مقتضيات مدونة الشغل، ستدخل وزارة التشغيل وتعهد إلى إخراج "برنامج الملاءمة الاجتماعية" بدعوى منح الفرصة للمقاولين ليقوموا بتطبيق مدونة الشغل بشكل تدريجي، وفي الوقت ذاته طلبت من النقابات أن تلتزم بالسلم الاجتماعي، الشيء الذي يجسد بوضوح أسلوب الدولة في تطبيق القانون.

لقد قدمت العديد من الذرائع لتسويغ إعادة النظر في مقتضيات قانون الشغل، وكان أبرز هذه المسوغات والمبررات تجميع كافة النصوص في مدونة واحدة. لكن، ظهر أن الدافع لم يكن تقنياً وإنما تنقيح التشريعات في المغرب وإفراغها من عدة مكتسبات تم تحقيقها في السابق، ومنها مدة العمل والتعويض عن فقدان الشغل وحجم الأجر.. إلخ، لفائدة إقحام ما سمي بالمرونة التي تعني أن ما كان في حقبة معينة يسمى حقوقاً ويستند إلى الإعلانات والمواثيق الدولية تم التراجع عنه، بحيث لم يعد الحديث عن الأجر، مثلاً، باعتباره حقاً من حقوق الإنسان، بل تم إخضاعه لمنطق العرض والطلب. وكان من الضروري

يعتبر تشغيل الأطفال،
أحد المظاهر التي
تعكس أزمة قطاع
التعليم بالمغرب،
وعجزه عن الاحتفاظ
بالتلاميذ إلى غاية
نهاية فترة التعليم
الإلزامي، كما يعد
أحد تجليات الإهمال
الذي تعرض له العالم
القروي

6 تقرير وزارة التشغيل لسنة 2010

وفي سنة 1998، سيتم تنويع هذا المسار التراجعي بإصدار ما سمي بالإعلان الخاص بالحقوق الأساسية من طرف منظمة العمل الدولية، قبل أن يظهر أنه يهدف في العمق إلى إقحام تحديد جديد للحقوق، ليس كما يفهمها الجميع وإنما بعض الحقوق الرمزية. وبذلك فإن الحقوق الأساسية، وفق تصور منظمة العمل ومنظمة التجارة الدولية، تعني مفهومًا يختلف عما يفهمه العمال.

إن الوضع في المغرب، يتلخص في أن الفاعلين الاقتصاديين والدولة لم يتمكنوا من تمرير جميع مضامين المشروع في مدونة الشغل، في المرحلة الأولى، بسبب مقاومة النقابات والمجتمع المدني، وخاصة في ما يتعلق بالمرونة التي تطلق عليها النقابات تسمية الهشاشة. لكن اختلال موازين القوى لفائدة الدولة والرأسمال من شأنه أن يمرر، في ما بعد صيغة العمل بالعقد المؤقت، بعد إحالة مشروع القانون على البرلمان، وتحولت صيغة "المؤقت" إلى صيغة سائدة في علاقة المشغل بالمشغل.

وفي علاقة باستقرار العمل والتسريح الجماعي، كان القانون ينص، في السابق، على سجن المشغل الذي يسرح العاملين لديه، لكن تم التراجع، مع مدونة الشغل، عن هذه الضمانة وتم الاكتفاء بالذعائر والغرامات المالية فقط.

وتشكل ظاهرة السمسرة في اليد العاملة إحدى مظاهر هشاشة الشغل. هذه الظواهر التي انتعشت مع ظهور شركات الوساطة، وأثرت سلباً وحمايتها بسبب انتفاء مقومات على حقوق العمال التعاقد وعناصره، إضافة إلى أن قانون الشغل أضفى على شركات الوساطة، طابعاً قانونياً، ومنحها صفة الشرعية.

إن نقابة الباطرونا⁷ لا تستجيب لمقتضيات الشغل، والإحصائيات التي تقدمها وزارة التشغيل حول التزام المقاولات بتطبيق قانون الشغل، مجرد أرقام نظرية، لأن آليات الرقابة والتحقق من التزام الشركات بالقانون ظلت معطلة كما أنها لا تغطي كل التراب الوطني. كما أن عدم تفعيل القانون لا يقتصر فقط

على آليات المراقبة التابعة لوزارة التشغيل وإنما يتعداه إلى القضاء، لأن الأحكام وتأويلات مضامين القانون تصدر في صالح المقاول، بدعوى ضرورة دعم المقاولات لمساعدتها على المنافسة. «كم نسبة التشغيل من قبل القطاع الخاص مقارنة بالقطاع العام؟».

عندما تراخت منظمة العمل الدولية

إن التراجع عن العديد من الحقوق تم في سياق لم تعد تتحدث فيه منظمة العمل الدولية عن كافة الحقوق، وإنما باختزالها في الحقوق الأساسية مثل الحق في الانتماء النقابي، والمفاوضات الجماعية ومنع التمييز ومنع تشغيل الأطفال والأشغال الشاقة.

وجاء هذا التراجع في سياق العولمة لتكثيف الاستغلال، وجعل المقتضيات الدولية مجرد آليات توجيهية بدل كونها إلزامية. كما أصبح الحديث، في إطار منظمة العمل الدولية، عن العمل اللائق، ليس باعتباره عملاً يوفر أجراً وظروفاً لائقة وما إلى ذلك، وإنما حق الفرد في الحصول على عمل منتج مقابل أجر لائق. وبذلك، تربط منظمة العمل الدولية دائماً العمل بساعات العمل، باعتبار هذا الترابط أحد تجليات الهشاشة.

وفي علاقة بالمغرب، شُرع في الحديث عن العمل اللائق مع انطلاق تنفيذ البرنامج الذي يحمل نفس الاسم، "برنامج العمل اللائق"، في قطاع النسيج، حيث اعتبرت الدولة أن اختيار هذا القطاع لإطلاق تفعيل البرنامج سيكون نموذجياً، سيما أن قطاع النسيج يعد أحد القطاعات الإنتاجية المهمة في بنية الاقتصاد الوطني. وتطبيق هذا البرنامج يندرج في تقليد سارت عليه الدولة التي تتدخل، بذرائع مختلفة ومتعددة، لدعم المقاولات، من خلال برامج وإجراءات، بل وبالتواطؤ لأجل عدم تفعيل القانون، مبررة ذلك بضرورة مواكبة المقاولات لمواجهة المنافسة الخارجية.

وعلى المستوى الواقعي، تبقى الهشاشة هي السمة الأبرز لواقع التشغيل في المغرب. يظهر ذلك في اللجوء إلى العقود محددة المدة، وعدم تطبيق الأجور

كان القانون ينص، في السابق، على سجن المشغل الذي يسرح العاملين لديه، لكن تم التراجع، مع مدونة الشغل، عن هذه الضمانة وتم الاكتفاء بالذعائر والغرامات المالية فقط

7 هي نقابة أصحاب المؤسسات

القانونية والزيادات ذات الصلة، على الرغم من أن الزيادة مرتبطة بساعات العمل مما يفقدها معناها وقوتها، وعدم التصريح الحقيقي بعدد العمال وبالساعات الفعلية للعمل لدى الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي، ما يتعارض والعمل اللائق الذي يفترض ضمان حق كل المواطنين في عمل تتوفر فيه جميع الشروط الإنسانية التي تضمن للعامل ولكل أفراد أسرته العيش في ظروف إنسانية.

تراجعات دستورية

وفي علاقة بالدستور الجديد، تم التراجع عن العديد من الحقوق، إضافة إلى أن هناك محاولة لتكبييل الحق في الإضراب من قبل القانون التنظيمي المرتقب، صدوره. كما تم تضمين الدستور للعديد من الحقوق، ومنها التأكيد على أن الجماعات الترابية ستعمل على تيسير الاستفادة من هذه الحقوق، وهي صيغة غير ملزمة للأطراف المعنية بتوفير كافة الحقوق. كما تراجع نص الدستور الأخير في مادته الثامنة عن الحق في التنظيم النقابي والحريات النقابية، بعدما اختزل دور النقابات في تأطير المنخرطين في ما يتعلق بما هو مادي ومعنوي، وليس بدورها في المؤسسات الإنتاجية. إضافة إلى أن واقع الممارسة يؤكد ضرب الحريات النقابية من خلال الاعتقالات.

تراجع نص الدستور
الأخير في مادته
الثامنة عن الحق
في التنظيم النقابي
والحريات النقابية،
بعدما اختزل دور
النقابات في تأطير
المنخرطين في ما
يتعلق بما هو مادي
ومعنوي، وليس
بدورها في المؤسسات
الإنتاجية

خلاصات وتوصيات:

• تراتبية العولمة والتهميش الوطني:

- إن رأس المال يراهن على تقليص الكلفة من خلال تخفيض الأجر، ما يعني تخفيض الدخل وبالتالي الاستهلاك. وهو وضع متناقض تنتج منه دائرة مفرغة تنتهي إلى تخفيض الربح. لكن هذه العملية تنطبق فقط على الدول المتخلفة التي يتم جرها إلى دائرة تخفيض الأجر، وليس مجتمعات الدول المتقدمة.

- التفجير لا يعني التأثير على دورة الإنتاج بل يتم إنتاج التهميش ونسيان القطاعات الإنتاجية والفئات الاجتماعية التي لم تعد مفيدة. والتراتبية على مستوى نظام العولمة تعني أننا نقع داخل هذه المنظومة لكن موقعنا فيها محدد.

• عائق اللغة والأمية:

- البحث عن جذور الانتهاكات في مجال التشغيل يقتضي استحضار وضع اللغة الأمازيغية، على اعتبار أن اللغة تصبح عائقاً أمام التواصل، ما يفسر عجز العاملات والعمال عن المطالبة بالحقوق، على الرغم من أن المرجعية الدولية تعطي أهمية خاصة للتعدد الثقافي. ولأن التهميش الثقافي يترتب عنه تهيميش في جميع المجالات، فقد اتضح أن المشاركة الثقافية هي الحل لرفع كافة أشكال التهميش، على اعتبار أن التهميش في الموطن الأصلي هو السبب في الهجرة نحو مناطق أخرى والعمل في ظروف غير لائقة.

- هناك علاقة بين الحق في التعليم والحق في الشغل. فإلى جانب الأمية المتفشية في صفوف العاملين، وعلى الرغم من أن التعليم لا يؤدي آلياً إلى التشغيل، فإن المعادلة في المغرب مقلوقة، إذ كلما كان المستوى التعليمي مرتفعاً كلما تضاءلت حظوظ الشخص في إيجاد الشغل.

• ضعف قدرات العمال:

- حق الشغل هو حق سياسي بامتياز، وهو غير مطبق في العالم القروي على الرغم من إقراره من طرف المغرب. ولذلك، تقتضي الضرورة تقوية القدرات لدى العمال في العالم القروي من أجل الترافع وحماية حقوقهم.

• وضع العمال في البادية:

- نسبة كبيرة من السكان في المغرب لا تحصل على أجر قار وخاصة في العالم القروي، بالنظر إلى وجود صيغ كثيرة من التشغيل لا تنطبق في إطارها على المشغل صفة الأجير. ورغم ذلك، لا يمكن حصر الحق في الشغل في الأجراء فقط بل ضرورة توسيعه ليشمل كافة العاملين، بمن فيهم العاملون في القطاع غير المهيكّل.

• القطاع غير المهيكّل والدور الاجتماعي:

- لا بد من تغيير طريقة التعاطي مع القطاع غير المهيكّل وخاصة الجزء الذي يتعاطى بالأنشطة القانونية بالنظر إلى الدور الاجتماعي المهم الذي يلعبه في الوقاية من انزلاق فئات واسعة نحو البطالة والهشاشة. ويتعلق الأمر هنا، على سبيل المثال لا الحصر، بالباعة المتجولين الذين فرض عليهم واقع الهشاشة التوجه إلى ممارسة أنشطة تجارية غير مصرح بها. بالمقابل، لا بد من تمييز الشركات الكبرى المعروفة التي تعتمد على إحداث فروع لها في مناطق متفرقة تشتغل بشكل غير قانوني لتخفيض تكاليف الإنتاج، وللتهرب من التصريح عن العمال لدى الصناديق الاجتماعية ودفع الضرائب. وعلى الرغم من أنه تم تشجيع الشركات على التصريح القانوني، بمناسبة التصويت على

قانون المالية لسنة 2010، فإن اعتبار الشركات التي تحقق رقم معاملات يصل إلى 3 ملايين درهم كشركات غير مهيكلة يعد منافياً للمنطق.

• مسؤولية الدولة أكثر إلحاحاً:

- ترجح المسؤولية الأساسية للدولة. إن الحديث عن الحق في الشغل يعني ضرورة التزام الدولة بالاتفاقيات الدولية وبتفعيلها وتوفير شروط المتمتع بهذا الحق وحمايته.

- لم تعد الدولة تعير الاهتمام الضروري للقواعد الآمرة ولا هي تسهر على العودة إلى احترامها. وهو ما يتجسد بشكل جلي في نص مدونة الشغل التي تم إفراغه بالكامل من هذه القواعد الآمرة، وتعويض ذلك بالنظر إلى العلاقة الشغلية من باب قانون الالتزامات والعقود، وهو عنوان بارز للتراجع الذي يطبع مجال التشغيل.

- الحديث عن حقوق الإنسان بصيغة التيسير فقط، أي تحديد مسؤولية الجماعات المحلية في جانب تيسير الاستفادة من حقوق الإنسان، يعني أن الدولة لم تعد ملزمة بتوفير هذه الحقوق.

- إن المبادئ التوجيهية لمنظمة العمل لا تحرر الدول من التزاماتها، فهي قواعد توافقية فقط بين الأطراف الثلاثة، وليس فيها تراجع عن حقوق العمال. ولا بد للدولة من المصادقة على هذه الاتفاقيات وتضمينها في التشريعات الوطنية.

- الاتفاقيات الدولية تعني أن الحق في الشغل يجب أن يحترم ويضمن من طرف الدولة، هذه الأخيرة لا بد، إذن، من قيامها بالسهر على احترام هذا الحق وتوفيره وحمايته.

- اعتماد الحد الأدنى للأجور. فعلى الرغم من تنصيب بروتوكول الاتفاق عليه في إطار الحوار الاجتماعي لم يتم تفعيله حتى الآن، على الرغم من مرور ثلاث سنوات، بل إن هناك قطاعات تم استثناءها من تطبيق الحد الأدنى للأجور وهي النسيج والسياحة بالخصوص.

• النقابات وتغيير المقاربة:

- الحق في الشغل بطبيعته معقد لكونه يتطلب العديد من التخصصات القانونية والاجتماعية والسياسية، وكذلك لكونه، يعني العديد من الأطراف. ولذلك ضرورة تغيير المقاربة على ضوء هذه الطبيعة.

- على المستوى الوطني لا نفعل سوى الخضوع لتأثيرات ما يقع في مناطق أخرى من العالم. وطريقة الدفاع عن الحقوق من طرف النقابات أصبحت متجاوزة، في سياق التحولات التي يعرفها الرأسمال نفسه.

- ضرورة الاهتمام بمسألة النوع مهمة في مجال الشغل، باعتبار النسبة الكبيرة للنساء في الصناعة واشتغالهن في ظروف تطبعها الهشاشة والتمييز على كافة المستويات.

- لا بد من تشغيل المعطلين وكذلك حماية حاملي السواعد والشهادات على حد سواء، بعد تراجع الدولة عن وظيفتها ودورها في التشغيل. وعدم الاكتفاء فقط ببعض البرامج الفوقية مثل «تأهيل» و«إدماج».

• القضاء والإعلام: أدوار جديدة:

- القضاء ليس مستقلاً ولا نزيهاً في القضايا ذات الصلة بالشغل، وخاصة في ما يتعلق بتنفيذ الأحكام.

- لا بد من التركيز على الجانب الإعلامي، في أفق عودة العمل النقابي إلى موقعه الصحيح داخل ما ينشر في الصحافة ومختلف وسائل الاتصال.



تقارير وطنية تونس



المساهمون في مناقشة التقريرين:

آمنة جبلاوي (المعهد العربي لحقوق الانسان)،
وسيلة العياشي (الجمعية التونسية للنساء
الديمقراطيات)، سلوى طرابلسي (أستاذة جامعية)،
مية بن خالد (المعهد العربي لحقوق الانسان)،
محمد نجيب عبد المولى (متفقد عام للتربية)،
محمد بالراشد (متفقد اول)، منصور هلال (استاذ
جامعي)، فتحي العياري (الاتحاد العام التونسي
للشغل)، المنجي العمامي (الاتحاد العام التونسي
للشغل)، سمير بوعزيز، لمياء جرار (المعهد العربي
لحقوق الانسان)، ختيم برجاي، امينة جيلون،
سهير عراي، صلاح الدين الجورشي.

الحق في التعليم تونس

اعداد: عزام محجوب

أستاذ جامعي وخبير دولي

I. تشخيص واقع إفعال الحق في التعليم

الأمية

نريد أن نعرّج في البداية على ظاهرة بارزة ولو أنها تتعلق بكل الفئات ما فوق 10 سنوات وهي الأمية التي بلغت سنة 2010 لدى الفئة العمرية 10 سنوات فما فوق 19%. ويعدّ هذا الرقم مرتفعاً بالمقارنة مع بلدان في مستوى مماثل من وجهة نظر متوسط دخل الفرد. وهناك تفاوت كبير بين الجنسين 11,5% بالنسبة للرجال و26,4% بالنسبة للنساء. كما أنّ هناك فوارق كبيرة بين الجهات أو الأقاليم حيث إنّها في حدود 12,5% بالنسبة لإقليم تونس ونحو 30% في كل من الشمال الغربي والوسط الغربي. وتصل نسبة الأمية إلى 40% وأكثرها عند النساء في أغلب ولايات الشمال الغربي والوسط الغربي (جندوبة 41,3% - سليانة 40,3% - سيدي بوزيد 42,5% - القصيرين 41,6% - القيروان 40,1%).

وما تجب الإشارة إليه، أنّ نسبة الأمية لدى الأطفال ما بين 10 و14 سنة هي 1,2%. ويقدر عدد هؤلاء الأطفال الذين لا يحسنون القراءة ولا الكتابة والأغلبية انقطعوا عن المدرسة مبكراً، بـ 10284. وهذا معطى يجب أن يؤخذ بالاعتبار في تقييم الانتهاكات في حق الطفل بالتعليم.

مقدمة

نريد أن نركّز من هذا الرصد أساساً على حق الطفل في التعليم، حيث إنّ المواثيق الدولية وتلك المتعلقة بحقوق الطفل تؤكد حق الطفل في التعليم، وإنّ الدولة ملزمة بجعل التعليم الابتدائي إجبارياً ومجانياً، في حين أنّها مطالبة بتشجيع كل أشكال التعليم الثانوي بما فيها المهني والتمكين من الالتحاق بالتعليم العالي حسب مؤهلات كلّ طفل وطاقاته. هذا ومن جهة أخرى، تؤكد العهود والمواثيق الدولية منع الأطفال دون السادسة عشرة من العمل. هذا يعني ضمناً، أنه يجب تمكين كل طفل دون 16 سنة من الحق في التعليم الإجباري والمجاني. لهذا سنركّز على هاته الفئة العمرية 6 - 16 سنة في حقها بالتعليم لأنه ملزم للدولة، فهي مطالبة بإفعاله حسب تعهدها وطنياً ودولياً. وسوف نتناول أهم المؤثرات الدالة على الإخلالات والانتهاكات في مجال إفعال هذا الحق في التعليم الإجباري والمجاني بالنسبة للفئة العمرية 6 - 16 سنة.

الحق في التعليم وأهداف الألفية للتنمية

إنّ من أهداف الألفية للتنمية أن نمكّن في نهاية 2015 كل الأطفال، ذكورا وإناثاً، من بلوغ كامل مرحلة التعليم الابتدائي (6 سنوات). وما من شك في وأن هذا الهدف متحقق في تونس غير أنه يجب الإشارة إلى أن هناك فوارق إقليمية حيث إن نسبة التمدرس في المرحلة الابتدائية هي تحت المعدل الوطني في الشمال الغربي والوسط الغربي.

الاتحاق بمدارس التعليم الأساسي سنة 2011

المجموع	إناث	ذكور
6 سنوات	99,3	99,3
6 - 11 سنة	98,6	98,0
11 - 16 سنة	93,7	91,7

المصدر: المعهد الوطني للإحصاء

بلغت نسبة التمدرس بالنسبة للأطفال البالغين سن السادسة 99,3% مع تساوي بين الذكور والإناث سنة 2010 - 2011 الماضية. أما بالنسبة للفئة العمرية 6 - 11 سنة (المرحلة الأولى من التعليم الأساسي) فهي تقدر بـ 98,3% مع فارق طفيف لصالح الإناث. وإذا اعتبرنا الفئة العمرية 6 - 16 سنة (مرحلتين التعليم الأساسي: الابتدائي والإعدادي) فنسبة التمدرس تساوي 92,6% (93,7% عند الإناث و91,7% عند الذكور).

ويعد هذا الرقم أساسياً من زاوية إلزامية التعليم الأساسي (9 سنوات) المتعهد به وطنياً ودولياً. يدل هذا الرقم على أن 7,4% من الأطفال هم خارج المدرسة: الأغلبية أكثر من 90% قد انقطعوا عن المدرسة الأساسية.

- الرسوب والانقطاع في المرحلة الأساسية

تراوح نسبة الرسوب في المرحلة الابتدائية بين 6,5% - 8,4% في السنوات الأخيرة. فبالنسبة لسنة 2009 - 2010 وكما يبين الجدول الآتي فإن نسبة الرسوب والانقطاع على التوالي 1,3% و 6,1%. ويتأكد أن هاته النسب أعلى عند الذكور 1,4% و 7,6% في حين أنها 1,1% و 4,6% بالنسبة للإناث. فلا شك في أن الإناث أقل عرضة للرسوب والانقطاع، وذلك في كل السنوات الست للتعليم الابتدائي. ومن اللافت للانتباه أن نسب الرسوب والانقطاع تصل إلى ذروتها خاصة في السنتين الرابعة والسادسة حيث تساوي 12,8% في ما يخص الرسوب عند الذكور في السنة الرابعة و 10,1% في السنة السادسة.

نسبة الأمية حسب الجهات والجنس

المجموع	إناث	ذكور
تونس	17,5	6,5
أريانة	16,6	7,6
بن عروس	15,4	5,5
منوبة	24,0	11,5
إقليم تونس	17,8	7,2
نابل	23,7	12,7
زغوان	33,6	16,1
بنزرت	23,9	11,3
الشمال الشرقي	24,9	12,6
باجة	38,6	22,0
جندوبة	41,3	19,5
الكاف	37,8	16,9
سليانة	40,3	17,6
الشمال الغربي	39,7	19,2
سوسة	19,5	7,6
المنستير	15,8	6,6
المهدية	31,5	13,3
صفاقس	24,4	9,0
الوسط الشرقي	22,6	8,8
القيروان	40,5	17,3
القصرين	41,6	18,4
سيدي بوزيد	42,5	18,7
الوسط الغربي	41,4	18,0
قابس	22,4	9,6
مدنين	20,5	10,0
تطاوين	22,8	10,8
الجنوب الشرقي	21,6	10,0
قفصة	25,8	10,4
توزر	20,2	7,8
قبلي	24,6	10,4
الجنوب الغربي	24,5	10,0
المجموع	26,4	11,4

المصدر: المعهد الوطني للإحصاء

برنامج إدماج ذوي الحاجات الخصوصية

حسب بعض الإحصائيات الصادرة في السنوات الأخيرة عن وزارة الشؤون الاجتماعية، فإن نسبة الأمية لدى ذوي الحاجات الخصوصية مرتفعة جداً 62,3%. وفي السنوات الأخيرة ارتفع عدد ذوي الحاجات الخصوصية المدمجين في صلب المدارس العادية من 299 إلى 1378 بين 2004 و2009. فعلى الرغم من هذا التحسن النسبي، فإن إدماج ذوي الحاجات الخصوصية في المدرسة يشكو من صعوبات وإخلالات كبيرة، على الرغم من وجود إطار قانوني منظم له والذي ينص على حق ذوي الحاجات الخصوصية في التمتع بنمو متساو وفي تأطير جيد كالأخرين، غير أن التنسيق بين المتدخلين لازال غير مرضٍ. زد على ذلك ضعف الأدوات البيداغوجية الخصوصية ووجود فارق بين التكوين النظري للمربين والواقع الميداني الحي.

فوارق بين الأقاليم، حيث قدرت نسبة الأطفال من الفئة 6 - 14 سنة التي لا تزال التعليم بـ 10% في الوسط الغربي، في حين أن المعدل الوطني قدر بـ 4.9%. وبين عديد الدراسات أن الفوارق الإقليمية في نسبة الرسوب في علاقة ترابطية قوية بدرجة مؤهلات المدرسين.

ويبدو أنه كلما كانت نسبة المدرسين ذوي المؤهلات الرفيعة أعلى، كلما كانت نسبة الرسوب المسجلة في المرحلة الأساسية أقل. وقلّة المدرسين ذوي المؤهلات العالية في الأوساط الريفية والداخلية قد تفسر الفوارق. كما أنّ هناك دراسات تفيد أن هاته الفوارق بين الأقاليم في مستوى الانقطاع المدرسي في علاقة ترابطية متينة بعدة عناصر أخرى، حيث إنّ الانقطاع المدرسي قد يمس الذكور أكثر في الوسط الريفي، نظراً للجوء إليهم كمعينين للعائلة.

كما أنّ المستوى التعليمي الضعيف للأولياء يعد من الأسباب الأساسية للانقطاع المدرسي.

- المدارس المهنية في المرحلة الإعدادية

إن القانون الصادر سنة 1991 يؤكد الطابع الإجباري والمجاني للتعليم الأساسي الذي يمتد على 9 سنوات. ويتكون من مرحلة ابتدائية أولى بست سنوات، تليها مرحلة إعدادية بـ 3 سنوات. وفي نهاية السنة السابعة (الأولى في الإعدادي) يتم توجيه الأطفال إلى السنتين التاليتين، إما للتعليم الأساسي العام، أو إلى ما قبل المهني، في ما يسمى حسب آخر إصلاح تربوي «مدارس المهن». وكانت آخر حكومة قبل الثورة تهدف إلى توجيه نصف التلاميذ نحو هذا المسلك التقني في 2014.

السنة الأولى	إناث	ارتقاء	رسوب	انقطاع
إناث	96,7	3,1	0,2	
ذكور	97,8	2,2	0	
المجموع	97,3	2,6	0,1	
السنة الثانية	إناث	89,4	9,8	0,8
ذكور	92,7	6,7	0,6	
المجموع	91,0	8,3	0,7	
السنة الثالثة	إناث	95,4	4,4	0,2
ذكور	97,0	2,6	0,4	
المجموع	96,2	3,5	0,3	
السنة الرابعة	إناث	85,4	12,8	1,8
ذكور	91,4	7,2	1,4	
المجموع	88,2	10,2	1,6	
السنة الخامسة	إناث	93,9	4,3	1,8
ذكور	96,2	2,5	1,3	
المجموع	95,1	3,4	1,6	
السنة السادسة	إناث	86,3	10,1	3,6
ذكور	91,3	6,0	2,7	
المجموع	88,7	8,1	3,2	

المصدر: المعهد الوطني للإحصاء

أما في ما يخص المرحلة الإعدادية فإن نسب الرسوب تفوق 15% والانقطاع 10% خلال السنوات الماضية، وهي معدلات مرتفعة جداً بكل المقاييس. وما يجب ذكره أن نسبة الرسوب ترتفع إلى 25% في السنة السابعة وهذا رقم قياسي. تعد السنة السابعة مفصلية للأطفال، وارتفاع نسبة الرسوب في هذا المستوى (السن 11 - 12 تقريباً للطفل) يفسر تفاقم الانقطاع خلال المرحلة الإعدادية الأخيرة. لا تتوفر المعطيات للرسوب والانقطاع حسب الأقاليم باستثناء تلك الواردة في سنة 2004 في التعداد الوطني للسكان الذي تبين وجود

أما بالنسبة للعلوم:

السنة الثامنة	السنة الرابعة	
404	314	2003
445	317	2007

المصدر: TIMSS

وهنا كذلك، ورغم التحسن النسبي تبقى النتائج دون المعدل الدولي 500 نقطة.

تدل هاته المؤشرات على وجود نقص في جودة التعليم الأساسي من ناحية عدم تمكنه من رفع قدرات التلاميذ لتوظيف وإفعال المادة المدرسية بصفة عملية، بل يكتفى بالتلقين وجمع المعارف لإعادة إنتاجها كما استُوعبت.

في الخلاصة تدل كل المؤشرات على أن حق الطفل في التعليم الأساسي الإجباري والمجاني يشكو من إخفاقات وانتهكات، مرجعها ضعف مردودية التعليم المتجسد في نسب الرسوب والانقطاع المرتفعة نسبياً، وقلّة الجودة المتمثلة في العجز المسجل عند التلاميذ في التفاعل الإيجابي والتوظيف السليم لرصيدهم المعرفي المكتسب. كما أننا أشرنا إلى الفوارق بين الجهات في مستوى الإمكانيات المتاحة والنتائج المسجلة.

أما في ما يخص التساوي بين الذكور والإناث، فلا شك أن هناك تفوقاً نسبياً بالنسبة للإناث في غالبية المؤشرات المعتمدة لتقييم واقع الحق في التعليم.

II. السياسات التربوية وانعكاساتها على الحق في التعليم

عرف المشهد التربوي في تونس عدّة إصلاحات وتغييرات وتعديلات من أهمها في سنة 1958 وسنة 1989 وآخرها سنة 2002. وتضمن آخر إصلاح جملة من التوجهات التي اختزلت في مفهوم «التربية للجميع» ومن أهمها:

- اعتبار التربية كأولوية وطنية كبرى، وهي من مسؤولية كلّ المجموعة الوطنية.
- محورية التركيز على الطفل في العملية التربوية.

في الحقيقة، إنّ ما يتم السعي إليه، هو تمكين التلاميذ الذين يلقون صعوبات والمرشحون إلى الرسوب والانقطاع المبكر، من فرصة ثانية. فهكذا يبقى المسلك التقني ذا صورة سلبية يتجه إليه من أخفق نسبياً في التعليم العام، ولكنه قد يمكن إلى حدّ ما من تخفيض نسب الانقطاع المبكر في التعليم الأساسي.

- جودة التعليم

إذا كانت الامتحانات وسيلة لتقييم مستوى المعارف المتحصل عليها في مختلف مستويات التعليم الأساسي، إلا أنها لا تقيس كما ينبغي الطاقات التي تمكن من حل المسائل وتوظيف تلك المعارف. ومن المتعارف عليه دولياً أن التقييمات الدولية لمكاسب التلاميذ من نوع TIMSS تمكّن من قياس جودة التعليم، حيث إنّها تركز على إمكانات التلاميذ من حلّ مسائل واقعية، يقع فيها توظيف ملائم للمعلومات. ومن هاته الزاوية فإن النتائج المتحصّل عليها تعدّ في الوقت الراهن من المؤشرات المتداولة دولياً لتقييم نسبة جودة التعليم.

شرعت الجمعية الدولية لتقييم المكتسبات المدرسية في تنظيم اختبارات دولية منذ 1995 وذلك كل 4 سنوات تقريباً وآخرها المتوفر لسنة 2007. وتسعى هاته الاختبارات إلى تقييم مكتسبات التلاميذ في السنتين الرابعة والثامنة من المرحلة الأساسية الذين تراوح أعمارهم بين سن 10 و14 في العلوم والرياضيات. والهدف هو اختيار مدى إمكانية التلميذ في استيعاب ما تعلمه وليس في إعادة سرده.

شاركت تونس في 2003 و2007 وكان معدل مجموع النقاط في الرياضيات المتحصل عليها كالآتي:

السنة الثامنة	السنة الرابعة	
410	399	2003
420	326	2007

المصدر: TIMSS

هذا وإن المعدل الدولي هو بـ 500 نقطة.

حق الطفل في التعليم الأساسي الإجباري والمجاني يشكو من إخفاقات، مرجعها ضعف مردودية التعليم وقلّة الجودة

إنَّ التمتع بتعليم
جيد يعني مناهج
تعليمية نشيطة
تعتمد على اشتراك
التلاميذ في اكتساب
المعارف، بالاعتماد
على حاجياتهم
الحقيقية وهذا
يستوجب مهنية
عالية عند المدرسين

Restitution المعارف المبينة على التلقين والتراكم.
إنَّ التمتع بتعليم جيد يعني مناهج تعليمية نشيطة
تعتمد على اشتراك التلاميذ في اكتساب المعارف،
بالاعتماد على حاجياتهم الحقيقية وخصوصية
أنساقهم في التعليم. وهذا يستوجب مهنية عالية عند
المدرسين مبنية على تكوين يخضع للجودة والمعايير
الدولية.

يجب أن نذكر أن من الأسباب التي دعت إلى إصلاح
التعليم التقني والمهني في المرحلة الأساسية أخيراً، هو
الإقرار بأن هناك تغييراً أو عدم تجانس في الصفوف
بين الأطفال، ليس فقط في مستوى العمر والنمو
البدني، ولكن كذلك في مستوى الحوافز الذاتية
وطبيعية ومستوى قدرات الإستيعاب، التي تبرز خاصة
في السنة السابعة، ما يجر إلى الرسوب والانقطاع قبل
بلوغ نهاية المرحلة الأساسية.

لم تتمكن السياسات التربوية من تغيير فعلي في مناهج
التعليم من ناحية الجودة. وليس لنا تقييمات حول
مدى فاعلية إدخال المقاربة بالكفاءات في المناهج
التربوية. والإشكال الذي يبقى محورياً هو المتعلق
بتكوين المدرسين، حيث إنَّ هناك إقراراً بلزوم تحسينه
بعمق في البداية، وفيما بعد عند مباشرة التدريس.
هذا وإذا أخذنا بالاعتبار إصلاح 2002 والسياسات
التابعة له، فإنَّ مبادئ الإنصاف والمساواة بين الجهات
لم يجسّد على أرض الواقع أي تقدم. فالفوارق في
الإمكانات المتاحة من موارد بشرية وتجهيزات وفي
المحاصيل التعليمية (نسب النجاح في المناظرات
والامتحانات الوطنية) لازالت تمثل تحدياً كبيراً. وكما
سوف نبين لاحقاً، فإنَّ الإخفاقات في إفعال الحق في
التعليم مرتبطة بإمكانات الدولة وتوجهاتها الكبرى.

III. الفاعلون والأدوار

يلعب التعليم العام التابع للدولة الدور الأساسي،
حيث إنَّ المدارس الحكومية والتي بلغ عددها 4518
في السنة الماضية 2010 - 2011، تمثل 97,5% من
جملة المدارس في التعليم الابتدائي (المرحلة الأولى من
الأساسي)، مقابل 2,5% فقط للقطاع الخاص. ونجد
النسب نفسها في عدد الأطفال المسجلين في هاته
المرحلة 1003017 في القطاع العام مقابل 24953

- تعزيز مكانة المؤسسة التربوية مع توسيع
صلاحياتها وانفتاحها على محيطها.
- ضمان مبادئ الإنصاف والمساواة بين الجهات
والمدارس.
- تجديد المنظومة التربوية بإدماج التقنيات
الجديدة للإعلام والاتصال.
- إدخال البعد المهني (المؤهل للمهن).
- تحسين مردودية التعليم وقدراته لتلبية
المطالب المجتمعية.
- تعزيز التفاعل الإيجابي بين العمل التربوي
والعمل التنموي.
- تعزيز كل الآليات التي تمكن من تحسين
الجودة.

هذا وفي ما يخص المدرسة الأساسية وبالنسبة للتعليم
التقني والمهني ومرحلته الإعدادية، فلقد تمّ سنة
2006 إصلاح المنظومة التي تمكن التلميذ في آخر
السنة السابعة من التعليم الأساسي، من اختيار مسلك
تكوين عام أو مسلك تكوين فني خلال السنتين
الثامنة والتاسعة. وكما تساءلنا سابقاً، هل سينجح
هذا الإصلاح في إعطاء صورة إيجابية تمكن التلميذ
من مسلك يجنبه الانقطاع ويؤهله إلى مواصلة تكوينه
المهني في مرحلة لاحقة تكون حاسمة من ناحية
اندماجه في سوق الشغل؟.

حتى الآن تنقصنا المعطيات لتقييم هذا الإصلاح
وتمكُّننا من معرفة مدى نجاعته في تمكين الطفل من
التمتع الفعلي بالحق في التعليم المناسب لمؤهلاته.

أما إصلاح سنة 2002 والسياسات التربوية الذي
جسّدته، فلا بدّ أن نقر بأنَّ غالبية المؤشرات لا تدل
على تحسُّن ملموس ذي صلة مباشرة بإفعال الحق
في التعليم، خصوصاً إذا ما اعتبرنا قضايا المردودية
والجودة محورية من زاوية تمكين كلِّ طفل من تعليم
أساسي وكامل (يعني 9 سنوات).

لم تتمكن السياسات التربوية من تغيير المناهج والطرق
البيداغوجية التي لا تمكن الطفل من تعزيز قدراته في
حلّ المسائل من التلخيص أو التوليف، ومن التفكير
المنطقي والاستدلال. وهذا يعني أن المناهج التعليمية
السائدة تعمل أساساً على تنمية قدرة "استرجاع"

الإنفاق موجهة نحو البناءات، فبالتالي هذا لا يمكن الدولة من الوسائل الكفيلة بتحسين مردودية التعليم في شكل استثمار في التكوين المستمر للمدرسين، وفي تمكين المعاهد من الأدوات التربوية والتجهيزات في مجال التقنيات الحديثة في الاتصال والإعلامية وإلى غير ذلك.

إن قضية الإنفاق الحكومي في التربية لا يواجه فقط إشكالية الكم الذي هو في تراجع نسبي، بل وكذلك يعاني من إشكالية الكيف. وهذا يعني ترشيد الإنفاق للتمكين الفعلي من تحسين المردودية والجودة المطلوبة لتمتع الأطفال والشباب من حقهم في التعليم الجيد والمجاني. من هاته الزاوية يجب إيلاء قضية ترشيد الإنفاق الأهمية نفسها بتلك المتعلقة بتوفير إمكانات مالية أوفر.

هذا، وإن لم يعرف إلى حد الآن المشهد التربوي على الأقل في مستوى التعليم الأساسي وحتى الثانوي (باستثناء التكوين المهني حيث يلعب القطاع الخاص دوراً متنامياً) مساراً نحو خصوصية بشكل يهدد مكسب مجانية التعليم، فإن ظاهرة "سلعنة" التدريس الموازي في شكل الدروس الخصوصية على نطاق واسع يعد تحدياً كبيراً حيث إنه يمس مبدأ الإنصاف في مجال التمتع بالحق في التعليم.

تفيد المعطيات المتوفرة والتي هي في حاجة أكيدة إلى التحيين، أن الأسرة التونسية أصبحت تخصص جزءاً متصاعداً من إنفاقها إلى التعليم ومن بينها الدروس الخصوصية. وبطبيعة الحال فإن حجم الإنفاق العائلي للتعليم يتصاعد مع درجة ثراء العائلة مما ينجر عنه تفاوت يكرس الفوارق الاجتماعية. كما أن عدم المساواة في هذا الإطار نجده في مستوى الأقاليم، حيث مستوى الإنفاق العائلي للتعليم مرتفع في المناطق الساحلية (تونس خاصة) في حين أنه ضعيف نسبياً في الوسط الغربي خصوصاً والمناطق الداخلية عموماً حيث إنها دون المعدل الوطني. هذا وتفيد المعطيات المتوفرة أن الفوارق الجهوية في نسبة النجاح في البكالوريا مثلاً في علاقة ترابطية $corrélation$ قوية مع الفوارق الجهوية في مستوى إنفاق الأسر في التعليم، بحيث لدينا ما يفيد أن نسق سلعنة الدروس ينمي الفوارق الاجتماعية والإقليمية ويتعارض مع مبدأ المساواة في إفعال الحق في التعليم.

في القطاع الخاص. أما في مستوى المرحلة الإعدادية والثانوية فنسبة القطاع العام في عدد المعاهد 83,5% مقابل 16,5% بالنسبة للقطاع الخاص. وفي ما يخص عدد التلاميذ المسجلين في هاته المعاهد فإن القطاع العام يساهم بـ 90% تقريباً حيث ما زال القطاع العام يلعب دوراً مهيمناً بصفة كبيرة في مجال إفعال الحق في التعليم الأساسي.

يتجه عموماً القطاع الخاص في المرحلة الابتدائية إلى الأطفال المنتمين إلى الفئات الاجتماعية الغنية نسبياً، في حين أن المعاهد الخاصة في المرحلة الثانوية تتجه عموماً إلى التلاميذ الذين أخفقوا في التعليم العام ومن بينهم من ينحدر من فئات أقل ثراء.

إن الدور المحوري التي لازال يلعبه القطاع العمومي في التعليم ينعكس في مستوى الإنفاق العام المخصص للتربية (التعليم الأساسي والثانوي). إذ بلغ حجم ميزانية التربية سنة 2011 نحو 3 مليارات دينار (2 مليارا دولار تقريباً) وهو ما يمثل 14,9% من ميزانية الدولة الإجمالية و 4,3% من إجمالي الناتج المحلي. وتعد هاته الأرقام مرضية بالمقارنة بدول أخرى تتمتع بمتوسط دخل مماثل.

يلاحظ أن الإنفاق الحكومي في التربية قد تضاعف حجمه بين 2001 و2011 (من 1,4 مليار إلى 3 مليارات دينار)، في حين أن عدد التلاميذ المسجلين في المعاهد الحكومية (أساسي وثانوي) قد تقلص خاصة في المرحلة الابتدائية لأسباب ديمغرافية من 1956226 إلى 2343536. فمن المفروض أن ينعكس هذا في تحسن مردودية التعليم غير أنه لم يحصل كما هو مأمول. لقد ترافق ارتفاع حجم الإنفاق العمومي في التربية بانخفاض في نسبته من إجمالي الناتج المحلي، حيث تقلصت النسبة من 4,9% سنة 2001 إلى 4,3% في سنة 2011. وهذا يعكس توجهاً عاماً نحو تراجع حجم التدخل الحكومي عموماً، حيث إن ميزانية الدولة كانت تمثل 37,2% من إجمالي الناتج المحلي سنة 2001. وأصبحت تساوي 29% سنة 2011. هذا ويجب أن نذكر علاوة على هذا التراجع النسبي فإن ميزانية التربية في مجال الإنفاق مخصصة في مجملها إلى المرتبات (التأجير العمومي) 92,5% سنة 2001 و94,5% سنة 2011. هذا يعني أن الميزانية المخصصة للتجهيز ضعيفة جداً. علماً أن نسبة هامة من هذا

يلاحظ أن الإنفاق الحكومي في التربية قد تضاعف حجمه بين 2001 و2011 فمن المفروض أن ينعكس هذا في تحسن مردودية التعليم غير أنه لم يحصل كما هو مأمول

والشراكة في ظل النظام السلطوي السابق. لعبت هاته النقابات دوراً كبيراً في الثورة وهي مؤهلة في ظل عقد اجتماعي جامع... أن تلعب دوراً إيجابياً في استنباط السياسات التربوية الهادفة في إفعال الحق في التعليم الجيد.

أما المجتمع المدني فهو لم يلعب، إلى حين اندلاع الثورة، دوراً كافياً في النهوض بالتربية وفي دعم المدرسة. والسبب الرئيسي هو غياب تقاليد انفتاح المدرسة على محيطها الخارجي والشراكة بين المتدخلين في الشأن التربوي والنسيج الاجتماعي بغياب التشريعات والترتيبات التي تسمح بذلك. لكن وحتى بعد صدور المنشور في أكتوبر سنة 2004 الذي سدّ إلى حدّ ما الفراغ القانوني، لم يكن هناك ما يفيد بتغيير ملموس حتى اندلاع الثورة. الآن هناك مجال للمجتمع المدني للعب دور نشيط في الدفاع عن الحق في التعليم، وذلك بإشراك الأولياء بشكل فعلي.

وفي هذا النطاق علينا أن نقرّ أنّ للعائلات والأولياء حقوقاً في مجال تعليم أطفالهم من بينها:

- الحق في خريطة مدرسية تقلل أكثر ما يمكن من المسافة الفاصلة بين المنزل والمدرسة.
- الحق في النفاذ إلى المعلومات الخاصة بحياة أطفالهم في المدرسة: الحضور - الاندماج - النتائج - الصعوبات - التطور...
- الحق في تعليم تكون كلفته، بالنسبة للعائلة ضعيفة الدخل خصوصاً، معقولة.
- الحق في أن لا يصبح الولي بمثابة مدرس ثانٍ لسد العجز المسجل بالمدرسة.
- الحق في المساهمة في تسيير المعاهد (التوقيت - الحياة المدرسية - الأنشطة - النظام...).

سردنا هاته الحقوق على سبيل الذكر وليس الحصر لتبيان أن قدرات العائلات التونسية حتى الآن في إفعالها ضعيفة عموماً، بسبب قلة الإطلاع والنفاذ إلى الإعلام مع ثقل التقاليد التي تعتبر أن المسؤولية هي على عاتق الدولة فحسب. وبالتالي لا شك في أن هناك الآن مجال مفتوح للأولياء والجمعيات للنشاط من أجل الدفاع عن إفعال الحق في التعليم الجيد.

هذا ومن العوامل الأخرى المتسببة في الإخفاات في مجال المردودية والجودة المؤثرة في إفعال الحق في تعليم جيد، نجد أن المنظومة التربوية الحكومية تشكو من مركزية مفرطة. فالهياكل الجهوية مثلاً لا تتمكن من مجالات بيداغوجية وتربوية تتمتع فيها بهامش من الاستقلالية قد تسمح لها ببلورة وتنفيذ مشاريع تربوية خصوصية في إطار التوجهات العامة المنصوصة عليها المستوى الوطني. وهكذا الشأن بالنسبة للمؤسسات التعليمية من مدارس ومعاهد حيث الهيكل الهرمية التي تفقد المرونة وتمنع من الإبداع. فلا بدّ من التأكيد أنّ الهيكل المنظوماتية الهرمية والمركزية المشطّة في غياب المقاربة التشاركية وانعدام ثقافة الاتصال، تشكل كلها حواجز تتجمع تأثيراتها السلبية للحيلولة دون الإنجازات التي تمكن من رفع المردودية والجودة وبالتالي في إفعال الحق في التعليم.

المربون - المجتمع المدني والأولياء

وحتى تكتمل الصورة التقييمية علينا أن نعرج على المربين والمجتمع المدني والأولياء. لا شك في أن للمدرسين دوراً محورياً في العملية التربوية، لكن إن يمكن اعتبار قدرات المربين عموماً من معلمين ومديرين ومفكرين «نظرياً» متوسطة، لكن هناك في الحقيقة عدّة عوامل تحد من هاته القدرات حيث إنّ التأهيل المستمر غير ناجح عموماً. أما التفقد فهو يأخذ شكل المراقبة وليس الدعم التربوي. زد على ذلك أن المكانة الاجتماعية وظروف العمل عموماً (المكافئة - الإمكانيات البيداغوجية - محيط المدرسة) تفسر إلى حدّ ما ضعف الحوافز الذاتية الدافعة إلى العطاء الأوفر. ثمّ إن التقاليد الروتينية في العمل مع غياب ثقافة العمل الجماعي والإبداع لا تمكن من الارتقاء إلى نوعية تعليمية جيدة.

إنّ العديد من الأسباب المذكورة قد تفسر انخراط المعلمين في ظاهرة سلعة الدروس عبر توسيع نطاق الدروس الخصوصية.

أما النقابات في الحقل التربوي فهي تعتبر نسبياً فاعلة في الدفاع عن حقوق المدرسين، لكنها لا تؤثر بشكل قوي في صياغة السياسات التربوية لغياب ثقافة الحوار

IV. التوصيات

والجودة وتقليص الفوارق بين المناطق الداخلية - الريفية خصوصاً والمناطق الداخلية الحضرية، وكذلك بين الفئات الاجتماعية مع انتشار ظاهرة «سلعنة» الدروس في شكل الدروس الخصوصية في كل مراحل التعليم.

أظهر تشخيص واقع إفعال الحق في التعليم وتقييم السياسات التربوية وأدوار الفاعلين، عن عدّة إخفاقات ونواقص حالت دون تمكين الأطفال والشبان دون 16 سنة من التمتع الكامل بتعليم جيّد. فلم تفلح السياسات التربوية بالقدر الكافي في تحسين المردودية

ومن هذا المنطلق يمكن اختزال بعض التوصيات:

- وضع استراتيجية بأهداف ملموسة محددة وفي إطار زمني مضبوط، للحدّ من نسب الرسوب والانقطاع خلال كل سنوات المرحلة الأساسية إلى أدنى مستوى. على أن تعين هذه الإستراتيجية برامج عمل وإمكانات وتقييمات متواصلة.
 - إعادة هيكلة المنظومة التربوية في اتجاه اللامركزية الفعلية مع تمكين الفاعلين المحليين من إداريين ومربين من الحصول على هامش حقيقي للقيام بالرسالة التربوية حسب توجهات وطنية عامة. فلا بدّ من دور فعال للمعلمين بمن فيهم نقاباتهم.
 - فتح المدرسة على محيطها بتشريك فعلي للأولياء والجمعيات المدنية في كلّ مجالات الحياة المدرسية.
 - الاهتمام بالميزانيات المرصودة للتعليم، مع التركيز على وجوب ترشيد الإنفاق الحكومي وترفيف نسبة الإنفاق المخصص للاستثمار في التجهيزات والأدوات التربوية، وخصوصاً تلك المتعلقة بالتقنيات الحديثة في مجال الإعلام والاتصال.
 - لا بدّ من ضبط جملة من المؤشرات الرقمية والتنوعية لتقييم جودة التعليم من مثيل الاختبارات الدولية.
 - التركيز على تحسين نوعية تكوين المدرسين بتكثيف وترشيد التكوين المستمر.
 - في ما يخص المسلك الفني والتقني في المرحلة الإعدادية والتي تؤهل الشاب إلى النفاذ إلى المرحلة الثانوية للتكوين المهني، هناك ضرورة لتقييم التجربة الحاصلة، وإن كانت حديثة العهد، لتصحيح وترشيد مسارها حتى نغیر من الصورة السلبية لما هو تقني ومهني.
 - أما بالنسبة للأطفال ذوي الحاجات الخصوصية، فيتحتمّ تعزيز قدرات المرين لتمكينهم من الأدوات والوسائل السانحة بإدماجهم، مع ضرورة التنسيق بين كل المتدخلين في برامج إدماج الأطفال ذوي الحاجات الخصوصية وذلك بالشراكة الفعلية للأولياء ومنظمات المجتمع المدني.
- وفي الختام يجب الشدید على أهمية مبدأ الإنصاف، خصوصاً بين الجهات، وجعله محورياً من حيث الإنجاز الفعلي في كلّ السياسات.

الحق في العمل تونس

اعداد: عزام محجوب

أستاذ جامعي وخبير دولي

I. تشخيص واقع إفعال الحق في العمل:

السكان النشيطون

إرتفع عدد النشيطين من 3,5 ملايين سنة 2007 إلى 3,9 ملايين في أواخر 2011. ويقدر متوسط الزيادة في السنوات الخمس الأخيرة بـ 2,3 % سنوياً تقريباً.

وما تجدر الإشارة إليه، أن العنصر النسائي لا يمثل سوى 27% من مجموع النشيطين، مقابل 73% بالنسبة للرجال. أما نسبة النشاط لدى الإناث فهي في حدود 25% لدى الإناث في حين تساوي 70% عند الرجال.

توزيع النشيطين حسب المستوى التعليمي

	2011	2007
لا شيء	8,9	11,7
ابتدائي	32,1	36,7
ثانوي	39,2	36,6
عالي	20,4	15,2

المصدر: المعهد الوطني للإحصاء

إن المستويات التعليمية الدنيا للنشيطين (أميين أو مستوى ابتدائي) والتي هي بالتالي عديمة الكفاءة وإن تقلصت نسبياً من 48,2 % إلى 44,5 % فهي لا زالت مرتفعة. أما النشطون ذوو المستوى العالي فقد ارتفعت حصتهم من 15,2% إلى 20,4% من المجموع.

طلبات وإحداثيات الشغل

	2011*	2010	2007
طلبات شغل (بالآلاف)	-75,4	80,0	87,1
إحداثيات شغل	-133,6	66,4	80,2

* ماي 2011 المصدر: المعهد الوطني للإحصاء

يترتب على ارتفاع عدد النشيطين تزايد في الطلبات الإضافية للشغل بمعدل 81.000 تقريباً خلال السنوات الخمس الأخيرة، في حين أن إحداثيات الشغل بإسثناء 2011 فهي تقدر بـ 70.000 تقريباً، وبالتالي فإن نسبة التغطية 86 % (كمعدل) تبين عجزاً تراكمياً يغذي حجم البطالة.

بالنسبة لسنة 2011 بعد الثورة، تفيد الأرقام المتوفرة أن إحداثيات الشغل عرفت نسقاً سلبياً حيث سجلت 137600، في النصف الأول من سنة 2011.

وما يجب الإشارة إليه أن قرابة النصف (47,8 %) من هذا التراجع سجل في قطاع الفلاحة والصيد البحري (65800 -) يليهما في ذلك قطاع الخدمات (43600 -) خصوصاً تلك التي لها صلة مباشرة أو غير مباشرة بالسياحة، كالنقل والاتصالات والنزل والمطاعم. وهذا ناتج من تداعيات الثورة وتأثيرها على السياحة. أما الصناعات المعملية فقد عرفت نسقاً سلبياً 20200 - أساساً في قطاع النسيج والملابس (الذي تأثر بدوره بعد الثورة).

أما ما يفيد مسح (أيار) ماي 2011 من جهة أخرى، فإن هذا التراجع المقدر بفقدان 137600 موطن شغل خلال النصف الأول من 2011، قد خصّ المشتغلين على حسابهم الخاص (71400 -) يليهم في ذلك المعينون العائليون 56700 -. أما المشغلون الأجراء فقد سجلوا انخفاضاً بـ 10500 فقط.

تفيد هاته المعلومات أن نسبة كبيرة من فقدان مواطن الشغل بعد الثورة، ترجع بالأساس إلى تقلص هام في عدد المشتغلين بالقطاع الفلاحي ممن كانوا يعملون كمعيبين عائليين، أو في القطاع غير المهيكل informel حيث الهشاشة والبطالة المقنعة. وبالتالي حصل تغيير في التصريح عن العمل، وكذلك في الطموحات لدى شباب بعد الثورة، حيث ازدادت رغبتهم في نيل عمل لائق كمؤشر للخروج من حالة البطالة المقنعة.... وهذا

التغيير هو من إفرافات الثورة.

البطالة حسب الفئات العمرية

تمس البطالة شريحة الشباب بشكل خاص، فنسبتها قد بلغت أكثر من ضعف المعدل الوطني في ما يخص الفئات العمرية 15 - 19 سنة حيث كان نحو 30% في السنوات الست التي سبقت الثورة، كما هو الشأن بالنسبة للفئة العمرية 20 - 24 سنة.

أما الفئة العمرية 25 - 29 سنة فنسبة البطالة فهي في ازدياد خلال السنوات الأخيرة، ووصلت إلى ما يقارب 25% إبان الثورة. وتمثل هاته الفئات العمرية الشبابية ما يقارب 70% من عدد العاطلين عن العمل في سنة 2010. هذا ما يفسر الشعار الأول الذي رفع عند اندلاع الثورة "الشغل استحقاق يا عصابة السراق".

البطالة حسب المستوى التعليمي

من أبرز المفارقات في تونس أن نسبة البطالة ترتفع كلما تقدم المستوى التعليمي، فهي في السنوات الأخيرة كالتالي:

نسبة البطالة (%) من الناشطين حسب المستوى التعليمي 2005 - 2010

	2010	2009	2008	2007	2006	2005
لا شيء	5,7	6,1	4,2	4,4	6,4	6,3
ابتدائي	9,2	10,4	10,6	11,5	13,0	14,3
ثانوي	13,7	14,0	13,4	13,5	12,5	13,3
عالي	22,9	21,9	20,0	18,2	16,9	14,0
المجموع	13,0	13,3	12,4	12,4	12,5	12,9

المصدر: المعهد الوطني للإحصاء

وما تجدر الإشارة إليه أن نسبة البطالة عند الأميين وذوي المستوى الابتدائي، قد تقلصت نسبياً، في حين أن نسبة البطالة عند ذوي المستوى العالي، فقد ارتفعت من 14% إلى 22,9% بين 2005 و 2011.

هذا ويبين آخر مسح لنوفمبر 2011 أن 30% من العاطلين عن العمل يتمتعون بمستوى تعليمي عالٍ (242800)¹. كما يجب تأكيد أن نسبة البطالة

1 يفيد آخر مسح أن ما يقارب نصف العاطلين 45,2% هم من حاملي شهادة تقني سامي أو ما يعادلها، يعني بمعدل

بالرجوع إلى المصدر نفسه، ولفهم بعض الجوانب الخاصة بارتفاع عدد العاطلين عن العمل بعد الثورة، يجب أن يؤخذ بالاعتبار أن هناك من يطلب الشغل لأنه لم يجد إلى ذلك الحين فرصة عمل (أو أنه فقدها). وهناك من يطلب الشغل اللائق لأنه كان في الحقيقة في حالة بطالة مقنعة.

البطالة

ارتفع عدد العاطلين عن العمل في السنوات التي سبقت الثورة من 423400 (2005) إلى 491800 سنة 2010. وبقطع النظر عن المنهجية المتبعة (منهجية العمل الدولية)، فالتقدير الرسمي لنسبة البطالة كان نحو 13% سنة 2010، فيما ارتفع عدد العاطلين عن العمل إلى 704900 في ماي 2011 و 738400 في نوفمبر 2011 حيث أصبحت نسبة البطالة 18,3% و 18,9%.

البطالة حسب الجنس

في حين أن عدد المشتغلات من الإناث تمثل 25% تقريباً من جملة المشتغلين، فإن عدد العاطلات عن العمل يمثل اليوم 40% من العاطلين. ولقد ارتفعت نسبة البطالة لدى النساء تدريجياً من 15,2% سنة 2005 إلى 18,9% سنة 2010 و 28,2% في نوفمبر 2011. وتفاقم الفارق في هاته النسبة بين الرجال والنساء خلال السنوات الأخيرة، حيث أوشكت نسبة البطالة عند النساء أن تكون ضعف نسبة البطالة عند الرجال.

نسبة البطالة حسب الجنس

	ماي 2005	ماي 2006	ماي 2007	ماي 2008	ماي 2009	ماي 2010	ماي 2011	نوفمبر 2011
ذكور	12,1	11,5	11,3	11,2	11,3	11,3	10,9	15,4
إناث	15,2	15,1	15,3	15,9	18,8	18,9	27,4	28,2
المجموع	12,9	12,5	12,4	12,4	13,3	13,0	18,3	18,9

المصدر: المعهد الوطني للإحصاء

هذا ويجب أن نؤكد أن 60% من العاطلين هم ممن يطلبون العمل لأول مرة، ولا بدّ من الأخذ بالاعتبار هذا التصنيف في السياسات التشغيلية.

لدى حاملي الشهادات تتسم بفارق كبير بين الذكور والإناث حيث هي ضعفين لدى الإناث (44,2% مقابل 22,6%).

هشاشة الشغل

كما ورد سابقاً، فإنّ من خصائص سوق الشغل في تونس هشاشة العمل على نطاق واسع. وقد أخذت هذه الظاهرة طابعاً مركزياً حاداً وأقصى مع الثورة.

إنّ أول ظاهرة لا بدّ من إبرازها، هي أنّ الهشاشة تتضمن أشكالاً عدّة من بينها طبيعة عقد الشغل.

المشغلون حسب طبيعة عقد العمل

المجموع	إناث	ذكور	
361.6	137.2	224.4	عقد لمدة محدودة
1376.1	385.0	991.1	عقد لمدة غير محدودة
1395.8	220.9	1174.9	ليس مرتبطاً بعقد
37.2	22.6	14.6	غير مصرح به
3170.7	765.7	2405.0	المجموع

المصدر: المعهد الوطني للإحصاء

يفيد هذا الجدول أنّ ما يقارب نصف العاملين 43,4% ليسوا مرتبطين بعقد (48,8% عند الرجال). أضف إلى ذلك أنّ 11,4% منهم لا يتمتعون سوى بعقود محدّدة المدّة، وبالتالي فإنّ 55,4% من جملة المشتغلين في حالة هشاشة، حيث إنّ غياب العقد أو تحديد زمنه لا يؤمّن الاستقرار ولا يضمن غالباً الحقوق الاجتماعية الأساسية. وسنفسر لاحقاً أنّ مجلة الشغل التي عدلت في منتصف التسعينات "شرّعت" الهشاشة بمفهوم العقود المؤقتة: مدّة معينة - عمل جزئي ليس بالوقت الكامل - عرضي - موسمي...

ولقد بيّنت دراسة للاتحاد العام التونسي للشغل (التشغيل الهين في تونس وتدابيراته على العمال - أبريل 2009) التي شملت عينة من 500 عامل بتونس الكبرى، أنّ العقود اللامطّية (تربص - تكوين...) خاصة تلك التي تخضع إلى علاقة ثلاثية تلعب فيها مؤسسات مناولة اليد العاملة دوراً مركزياً قد توسع نطاقها، وأنّ مثل هاته «العقود» تتضمن إمكانيات عدّة للتعسف والتحايل على قوانين الشغل، حيث إنّ لهؤلاء الأجراء الوقتيين حقوقاً اجتماعية محدودة إن لم

البطالة حسب الجهات الكبرى

عدد العاطلين عن العمل ونسبة البطالة % حسب الجهات الكبرى

إقليم تونس	عدد العاطلين بالألف	%	نسبة البطالة %
إقليم تونس	160.9	21,8	17,2
الشمال الشرقي	87.8	11,9	14,5
الشمال الغربي	102.7	13,9	22,3
الوسط الشرقي	105.3	14,2	11,9
الوسط الغربي	133.4	18,1	26,9
الجنوب الشرقي	86.8	11,8	27,2
الجنوب الغربي	61.5	8,3	29,5
المجموع	738.4	100,0	18,9

المصدر: المعهد الوطني للإحصاء

يبين الجدول الفوارق بين الأقاليم حيث إن نسبة البطالة ضعفين وتناهمز 3 أضعاف في الجنوب بما فيه الجنوب الشرقي (الحدود مع ليبيا) والوسط الغربي والشمال الغربي.

وفي بعض الولايات الداخلية كانت المعدلات المسجلة إبان الثورة (آخر 2010) قياسية خاصة عند الفئات العمرية الشبابية، حيث كانت تفوق 50% في قفصة وتطاوين على سبيل الذكر لا الحصر.

وينقسم العاطلون إلى صنفين: الأول هم الذين اشتغلوا سابقاً وفقدوا شغلهم 299.600 من مجموع 738.400 (40,5%) في نوفمبر 2011. ومن الأسباب الأساسية لذلك انتهاء الأشغال (38,6%) والتسريح الفردي أو الجماعي 7,3% أو التوقف المؤقت للمؤسسة 3,2%.

هذا يدل على أنّ من أسباب البطالة طبيعة الشغل غير القار حيث يسرح المشغل عند انتهاء العمل (موسم - ظرفي...) أو لصعوبات اقتصادية ظرفية أو مزمنة تمر بها المؤسسة المشغّلة.

سنتين أو 3 بعد شهادة البكالوريا الثانوية.

تكن منعدمة، خصوصاً أنها لا تستند غالباً إلى اتفاقيات مشتركة قطاعية تخضع لها المؤسسة المشغلة.

هذا ما يفسر أنّ من المطالب القوية للنقابيين بعد الثورة إنهاء التشغيل بالمناوله في القطاع العام أولاً وفي القطاع الخاص لاحقاً.

كما بيّنت الدراسة نفسها أن المرأة العاملة خصوصاً هي ضحية للشغل الهش: تمييز ولامساواة في الأجر مع الرجل. هذا وعموماً، فإن عدد كبير منهم لا يتمتعن بالحماية الاجتماعية وحتى بالحد الأدنى من الأجر.

إن انتشار الشغل الهش بكل أنواعه وعلى نطاق واسع لا يهتم فقط الاقتصاد المهيكل: الحضائر - البلديات... المؤسسات العامة والخاصة التي تلجأ إلى المناولة، بل كذلك وبأهمية قصوى، القطاع غير المنظم *informel* والذي يمثل نسبة تراوح بين 30% و 40% من التشغيل إذا استثنينا قطاع الزراعة. وقد أثبتنا سابقاً أن هشاشة الشغل في عديد الحالات تعبر عن بطالة مقنعة.

الحد الأدنى للأجور

يعد الحد الأدنى للأجور مؤشراً هاماً يعكس المستوى المعيشي لنسبة كبيرة من الأجراء.

لقد عرف الحد الأدنى الصناعي للأجور (48 ساعة أسبوعياً) تطوراً إيجابياً +3,5% بين سنة 1974 و1986. كما هو الشأن في خصوص الحد الأدنى الفلاحي ولو بنسبة أقل +2,9%. أما مع انطلاق الإصلاح الهيكلي ومن 1987 إلى حدود 2010 فلقد تراجع بـ -0,2% الحد الأدنى الصناعي و بـ -0,1% الحد الأدنى الفلاحي.

وحدث التراجع خاصة بين 1987 و1994 حيث كان على التوالي -1,5% بالنسبة للأجر الأدنى الصناعي و -0,8% بالنسبة للأجر الأدنى الفلاحي.

تدل المعطيات المتوفرة على أنه في أفضل الحالات، لم تتحسن الأوضاع المعيشية للمشغلين بالأجر الأدنى من

زاوية دخلهم الحقيقي، أو أنها تدهورت نسبياً على الرغم من السياسات القاضية بتعديل الحد الأدنى مع ارتفاع مؤشر أسعار الاستهلاك. هذا وتجدر الإشارة إلى أن الحد الأدنى الصناعي للأجور كان يقارب متوسط الأجور في النصف الأول من الثمانينات، وأصبح يمثل نصف متوسط الأجور سنة 2010. هذا يدل على أن الفوارق بين الأجراء قد تفاقمت منذ تلك الفترة. كل هذا يفيد أن المشغلين بالحد الأدنى من الأجور قد جرى إقصاؤهم من فوائد النمو الاقتصادي الذي عرفته البلاد طوال العقود الأخيرة. وعلى سبيل المثال فقط، فإن الأسرة التونسية المتكونة من 5 أفراد وما فوق، والتي يقتصر دخلها على الأجر الأدنى لرب العائلة (المشغل الوحيد) تعتبر في وضع ما تحت خط الفقر.

1- السياسات الاقتصادية والتجارية والاجتماعية

إن السياسات الاقتصادية على المستوى الكلي لم توفر نسق نمو وصبغة تشغيلية لهذا النمو تكون كافية لإحداث مواطن شغل، والحد من البطالة، حيث إن نسق النمو بمعدل 5% - 4% لم يمكن من ارتفاع نسق التشغيل إلا في حدود 2 - 2,5%. وهناك بعض الدراسات التي تفيد أن الصبغة التشغيلية للنمو (عدد الإحداثيات السنوية المتأتية من إنجاز 1% نسق نمو) قد انحدرت في السنوات الأخيرة. وقد يكون ذلك من تأثيرات مجلة الاستثمار من جهة ومن تحرير استيراد المعدات والتجهيزات (رأس المال المادي) خصوصاً مع الاتحاد الأوروبي من جهة أخرى، والتي شجعت أصحاب المؤسسات المشغلة للاتجاه نحو الاستثمار المادي على حساب الاستثمار البشري (التشغيل). فكانت، كما اصطلح عليها الاقتصاديون، اختيارات استثمارية مكثفة لرأس المال، ما يقلل من حجم التشغيل الإضافي. علاوة على ذلك فإن الضعف في نسق النمو مرجعه إلى أنّ نسبة الاستثمار (حجم

تقرر بعد الثورة دفع منحة بـ 200 دينار (150 \$) للعاطلين عن العمل من حاملي الشهادات العليا «منحة أمل» ولا بدّ من الإقرار بضعف جدوى مثل هذا الإجراء حيث لم يكن حافزاً مشجعاً للاندماج في غياب تكوين وتأهيل مناسب لمواصلة البحث عن الشغل... وهي الآن محل مراجعة من طرف السلطات.

الاستثمار من إجمالي الناتج المحلي) 25% تقريباً كانت دون الطاقة الاستثمارية الكامنة في القطاع الخاص. أبرزت بعض الدراسات أن هناك طاقة كامنة po-tentiel في الاستثمار في القطاع الخاص غير منجزه نظراً لتردد أصحاب المؤسسات الخاصة وعدم الثقة في مناخ الأعمال الذي كان سائداً قبل الثورة (الفساد - تسلط الطغمة الحاكمة.... انعدام الشفافية - القضاء غير المستقل....).

السياسات القطاعية

ركزت السياسات القطاعية على المراهنة وتشجيع القطاعات الإنتاجية المصدر ذات القيمة المضافة الضعيفة، التي تعتمد على تقنيات ضعيفة المستوى نسبياً، والتي لا تستوعب اليد العاملة ذات الكفاءات العالية بالقدر الكافي. وهنا تبرز المفارقة، حيث إن نسبة التآطير العالي (نسبة المشغلين من مستوى عال من جملة المشغلين في المؤسسة) لازالت ضعيفة، وإن ارتفعت نسبياً، في حين أن عدد طالبي الشغل من أصحاب الشهادات العليا في ارتفاع مطرد. إن النسيج الصناعي في تونس من ناحية تركيبته وهيكله المؤسسات الصغرى والمتوسطة خاصة لا يمكن من إحداثات شغل قادرة على استيعاب الشباب من حاملي الشهادات العليا بالقدر الكافي.

فالمراهنة على ميزة تفاضلية تعتمد على يد عاملة قليلة الكفاءة وضعيفة الأجر بالمقارنة، وإتباع سياسات المناولة الدولية على هذا الأساس، لم تمكن من رفع التحدي في ما يخص تشغيل خريجي الجامعات. كما أن السياسات القطاعية بما فيها جملة التشجيعات والإعفاءات والمزايا الممنوحة في هذا الإطار، تسببت إلى حد كبير في تفاقم ظاهرة البطالة لدى الشباب من خريجي الجامعات.

سياسة تحرير الاقتصاد والتجارة

عرف الاقتصاد التونسي منعرجاً أولاً في 86 - 1987، حيث بعد اندلاع أزمة اقتصادية حادة سنة 1986 (نسق نمو سلبى -2,6% وإفلاس في مستوى المدفوعات الخارجية)، انطلق مسار تحرير اقتصادي مع إدخال إصلاح هيكلي تضمن جملة من التغييرات الداعية إلى تراجع القطاع العام والخصوصية وتحرير

التجارة الخارجية، واعتماد الاقتصاد على آليات السوق الحرة المنفتحة على الخارج والتركيز على التصدير... أما المنعرج الثاني فكان في منتصف التسعينات، حيث انخرطت تونس في منظمة التجارة العالمية، ثم في منطقة التبادل الحرّ مع الاتحاد الأوروبي. يمثل المنعرجان تحوُّلاً كبيراً أثر بقوة في سوق الشغل وفي احترام وإفعال الحق في الشغل اللائق:

أ- إن تراجع دور القطاع العام قد قلص من إحداثات الشغل في الوظيفة العمومية التي كانت تستوعب عدداً كبيراً من خريجي الجامعات. تفيد الأرقام المتوفرة أن إحداثات الشغل في الإدارة كانت تمثل بين 20% - 25% من جملة الإحداثات في أوائل التسعينات (أكثر من 10.000 موطن شغل بين 1990 و1995) وتقلصت إلى 7000 سنوياً قبل الثورة لتكون حصتها 10% - 11% فقط.

ب- إن تحرير التجارة الخارجية والانخراط في منظومة التبادل الحر (دولياً وإقليمياً) قد تسببا كما قلنا سابقاً في تشجيع الاستثمار المادي (انخفاض أسعار الواردات من التجهيزات والمعدات الناتج من رفع الحواجز الجمركية) على حساب التشغيل. كما كان لها تأثيرات حادة على اتساع ظاهرة العمل الهش باسم المرونة في الشغل تحت ضغوط المنافسة في سوق مفتوحة.

السياسات الاجتماعية: تعديل مجلة الشغل

صدرت مجلة الشغل سنة 1966، وعرفت عديد التعديلات والتنقيحات، ولكن أهمها هي التي حصلت بين 1994 و1996. فإن أكثر من ربع المجلة جرى تغييرها خصوصاً تلك التي تمس بالعلاقات المهنية الفردية أو الجماعية. وتأتي كل التغييرات لملاءمة التوجه العام نحو تحرير الاقتصاد والتجارة الخارجية والانخراط في منظومة التبادل الحر إقليمياً ودولياً. وتهدف التنقيحات إلى إدخال المرونة في سوق الشغل في مستوى الانتداب حيث يتمتع صاحب المؤسسة بحرية اختيار طبيعة عقد الشغل: لمدة غير محدودة، كامل الوقت، لمدة غير محدودة أو لوقت جزئي. هذا

تراجع دور القطاع العام قد قلص من إحداثات الشغل في الوظيفة العمومية إن تحرير التجارة الخارجية والانخراط في منظومة التبادل الحر قد تسببا في تشجيع الاستثمار المادي على حساب التشغيل

التشريع كما سلف ذكره زاد في انتشار العمل الهش.

أما في مستوى التشريع فلقد أدخلت عدة تنقيحات تسهّل وتسرع الإجراءات التي تمكن من ذلك.

كما أنّ مجلة الشغل قد «شرعت» ضمناً لمناولة اليد العاملة مما وسّع من نطاق العقود الثلاثية، حيث كما بيّنا سابقاً، تلعب فيها المؤسسات الخاصة لمناولة اليد العاملة دوراً مركزياً. هذا وإنّ المعادلة بين نسبة المرونة في الانتداب والتسريح ونسبة ضمان وتأمين وضع الأجير محل تجاذب بين الأطراف الاجتماعية حيث تتضارب المصالح والرؤى. ففي القطاع الخاص هناك من يعتبر أنّ هاته التسهيلات ليست كافية، في حين أنّ نقابات العمال تعتبر أنّ منظومة التعويض في حال التسريح لأسباب فنية أو اقتصادية، معقدة وغير مقننة بالقدر الكافي لضمان حقوق العامل المسرح. وهناك طلب ملح لإنشاء صندوق تأمين خاص للعمال المسرحين لسبب اقتصادي أو فني، وهذا مطروح اليوم بعد الثورة حيث لا بدّ من الوصول إلى وفاق في هذا الشأن في إطار عقد اجتماعي جديد.

الجمالي لهاته السياسات يمكن اختزاله في ما يأتي:

- تعدد وتنوع وتكاثر هاته الآليات.
- يترتب على هذا، تعقيد الإشكاليات وقلة الوضوح مع تكرار لا جدوى منه وقلة في التنسيق والنجاعة في البرامج.
- انعدام التقييم المنتظم والجاد الذي يبين مدى النجاعة والإنصاف.

هذا، وإن هاته البرامج لا تفرق كما ينبغي بين طالبي الشغل، ولا تستهدف بما هو كاف هؤلاء الذين تواجههم صعوبات الاندماج في سوق الشغل.

أخيراً وكما ورد سالفاً، فإن المنظمة الشغيلة تعتبر أنّ العقود التي تتم بمقتضاها عمليات التبرص والتكوين والتشغيل، عقود غير نمطية تدخل في نطاق "العمل الهش".

III. الفاعلون وأدوارهم في احترام وإفعال الحق في العمل

القطاع العام

يؤكد العهد الدولي الخاص بحقوق الإنسان الاقتصادية والاجتماعية والثقافية مسؤولية الدول الأطراف في العهد (المصادقة عليه كنونس)، بالالتزام باحترام وحماية وإعمال هاته الحقوق (جعلها واقعاً حسيماً ملموساً). كما ورد في المادة 2 من العهد ما يأتي:

«تتعهد كل دولة في هذا العهد بأن تتخذ بمفردها أو عن طريق المساعدة والتعاون الدولي كلّ الخطوات، ولا سيما على الصعيد الاقتصادي والتقني وبأقصى ما تسمح به مواردها المتاحة، ما يلزم من خطوات لضمان التمتع الفعلي التدريجي بالحقوق المعترف بها في العهد سالكة إلى تقديم جميع السبل المناسبة وخصوصاً سبيل اعتماد تدابير تشريعية».

وبالتالي يتأكد أن الحكومة هي أول فاعل مسؤول عن الوفاء بتعهده في إفعال الحقوق ومن بينها الحق في العمل.

من هاته الزاوية يمكن تقييم مدى إفعال الحق بقياس التدرج الفعلي في تحقيقه. فإذا أخذنا أبسط المؤشرات

السياسات التشغيلية النشيطة

علاوة على السياسة العامة للحكومة في مجال الشغل، هناك جملة من التدخلات الحكومية تهدف إلى إعانة العاطلين بسبب تسريح أو لطالبي الشغل لأول مرة في الاندماج في سوق الشغل، وتسمى، مصطلحاً، هاته البرامج الحكومية بالسياسات التشغيلية النشيطة. وتدخل فيها عديد المؤسسات الحكومية من بينها أساساً (الوكالة التونسية للشغل والعمل المستقل) و (الوكالة التونسية للتكوين المهني) التابعتان لوزارة الشغل والتكوين المهني.

وتضم هاته البرامج عدّة أصناف:

- المتعلقة بالتكوين والاندماج، ومن أهمها التبرصات من أجل الاندماج في الحياة المهنية SIVP وعقود التكوين والتشغيل CEF
- المتعلقة بالنهوض بالمؤسسات الصغرى.
- المتعلقة بالتكوين الأولي والمستمر.

ومن دون الخوض في التفاصيل والجزئيات، فإنّ التقييم

الدالة على إفعال الحق في العمل، وهو نسبة البطالة وخصوصاً تلك المتعلقة بحاملي الشهادات العليا والنساء والمناطق الداخلية، لوجدنا مساراً سلبياً تصاعدياً يؤكد انتهاكاً صريحاً للتعهد المذكور سالفاً. تكمن القضية في أنّ هذا الحق في العمل كمجمل الحقوق الاقتصادية والاجتماعية غير منصوص عليه في الدستور، الذي هو قيد التغيير. كما أنّ التشريع وفقه القضاء لم يرتق بعد إلى مساءلة الحكومة ومقاضاتها... وهذا ما هو مطروح اليوم بعد الثورة على جدول الأعمال بالنسبة لصياغة الدستور الجديد.

كما لا بدّ من الإشارة إلى ضرورة المصادقة على البروتوكول المصاحب للعهد، حتى يمكن من تقييم ومراقبة الحكومة في احترام وإفعال الحقوق الاقتصادية والاجتماعية بما فيها الحق في العمل.

إنّ دور الحكومة رئيسي في إفعال الحق، وهذا لا يعني بالضرورة أن يكون القطاع الحكومي المشغل الأساسي أو الوحيد، بل يعني أن كل سياساته تهدف إلى ذلك بصفة مباشرة (يكون مشغلاً) أو غير مباشرة يقوم فيها القطاع الخاص أو القطاع الثالث (تعاونيات - تعاضديات) بالدور الكبير في إحداث مواطن الشغل وإفعال الحق في الشغل. وكنا قد قيمنا سالفاً نوعية السياسات المتبعة والتي لم تنجح إلى حدّ كبير في معالجة قضية التشغيل، ما سبب في اندلاع الثورة. ولا شكّ في أن كل هاته السياسات هي اليوم على المحك وفي حاجة إلى المراجعة على المدى القصير وعلى المدى المتوسط والطويل.

القطاع الخاص

بقدر ما إن المسؤولية هي في الدرجة الأولى تقع على الحكومات في مجال التعهد بإفعال الحق في العمل، بقدر ما إن للمشغلين ولأصحاب المؤسسات دوراً أساسياً متصاعداً.

فلو استثنينا قطاع الفلاحة وأخذنا بالاعتبار القطاع المهيكّل، فإن ما يقارب 60% على الأقل من حجم الشغل في تونس يعود إلى القطاع الخاص. وهنا يجب أن نفرّق بين القطاع الخاص المحلي والأجنبي (والمندرج) في إطار المناولة الدولية، وبين ما يتجه أساساً إلى السوق الخارجية للتصدير، وما يتجه أساساً

على السوق الداخلية (off shore - on shore). فمن دون الدخول في التفاصيل، يجب أن نقرّ بأنّ القطاع الخاص المتوجه نحو السوق الداخلية أساساً ضعيف البنية والهيكلية، حيث يتكون من مؤسسات صغيرة أو متوسطة لم ترتق بعد إلى مستويات تؤهلها للمراهنة على أن حول تتميز الموارد البشرية فيها باستيعاب يد عاملة عالية الكفاءة. زد على ذلك أن مفهوم المسؤولية الاجتماعية للمؤسسة لازال عموماً غائباً، خصوصاً عند المؤسسة الصغيرة والمتوسطة. وتحتل هذه الإشكالية أهمية محورية في صلب العلاقات المتوترة نسبياً بين الشركاء الاجتماعيين.

الشركاء الاجتماعيون

لا ينحصر الحق في العمل اللائق في الشغل والحماية الاجتماعية، بل وكذلك في التمثيل النقابي والحوار الاجتماعي حسب المنظمة الدولية للعمل.

في ظل النظام السلطوي السابق كانت العلاقة بين الحكومة ومنظمة الأعراف علاقة احتوائية صرفة مع انعدام كلي لها من الاستقلالية، في حين أنّ العلاقة مع الاتحاد العام التونسي للشغل كانت ولأسباب تاريخية محل مدّ وجزر وكرّ وفرّ: احتواء - تعاقد - خلاف - اصطدام. أي أنّ هامش التحرك كان يخضع لمزاج الحكومة، حيث كلما اعتبرت أن الحد من هذا الهامش قد جرى تجاوزه من وجهة نظرها، إلّا وحصل التصادم... فبالتالي كانت القيادات النقابية بين مطرقة النظام وسندان القواعد النقابية. هذا وكان اتّحاد الشغل يتميز بموقع تفاضلي، حيث إنّه الممثل الوحيد للشغالين وبالتالي فالحق في الإضراب مثلاً يستوجب الموافقة الرسمية والمسبقة للاتحاد.

ومن المعروف أن الشركاء الاجتماعيين وتحت "رعاية" وزارة الشؤون الاجتماعية تعقد مفاوضات اجتماعية كل 3 سنوات انطلاقاً من سنة 1973.

وتتصف هاته المفاوضات بالمركزية في المستوى الوطني والقطاعي، ما يحدّ موضوعياً من الحضور النقابي داخل المؤسسة محلياً. كما أنّ هاته المفاوضات تقتصر على مجالات ضيقة ك شروط العمل وعلاقات العمل. وتخضع كل اتفاقية لوجوب موافقة وزير الشؤون الاجتماعية. كلّ هاته السمات تدل في الحقيقة على أن الحوار الاجتماعي منقوص جدّاً، إن لم نقل منعماً

السلطوية القائمة، كانت تحركات النشطاء الحقوقيين لا تتعرض للمضايقة بشدة فقط، وإنما غالباً ما كانت منشغلة بالحقوق السياسية والمدنية. أمّا ما بعد الثورة فتشهد ساحة المجتمع المدني حراكاً كبيراً، وبرزت عدّة جمعيات متبينة الدفاع على الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والبيئية، ومن أهمها على سبيل الذكر، اتحاد حاملي الشهادات العاطلين عن العمل. وهناك سعي حثيث لإدراج هاته الحقوق ضمن الدستور الجديد، والعمل على سن التشريعات الملائمة (بما فيها المصادقة على البروتوكول الإضافي للعهد الدولي للحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية) من أجل التمكين من المقاضاة، خصوصاً وأن التجربة العالمية تفيد ب بروز (في عديد الدول: أمريكا الجنوبية - جنوب إفريقيا...) فقرة قضاء jurisprudence تسمح بالمقاضاة من أجل إفعال الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، بما فيها الحق في العمل. فيمكن اعتبار هاته المسألة مطروحة على جدول أعمال المسار الديمقراطي بعد الثورة في تونس، وللمجتمع المدني دور هام في هذا المجال.

حتى الآن، نظراً لطابعه الظرفي الموسمي وانعدام استقلالية الشركاء وسلطوية الحكومة واختزال المجالات التي هي محل الحوار.

الآن وبعد الثورة: تؤسس تونس لعقد اجتماعي جديد يركز على خلق الشروط الدستورية والتشريعية والإجرائية لحوار اجتماعي فاعل ينسجم مع البناء الديمقراطي.

إنّ جاهزية كل الأطراف ضرورية في المرحلة الانتقالية الحالية، حيث تسعى الأطراف إلى ترتيب بيوتها حتى لا يكون التمثيل والاستقلالية الفعليين محل جدل، وبالتالي ستعاد صياغة الأدوار، خصوصاً تلك الموكولة للحكومة حتى تكون حكماً وليس وصياً في إرساء حوار اجتماعي يضمن السلم الاجتماعي الذي يمر حتماً بإفعال الحق في العمل اللائق.

المجتمع المدني

بيّن رصدنا لإفعال الحق في العمل عجزاً يعبر في آخر المطاف عن ضعف أو عدم التمتع الفعلي بهذا الحق عند عدد كبير من أصحابه. لكن علينا أن نؤكد أن أصحاب هذا الحق المحرومين منه، غالباً ما يفتقدون الطاقات والإمكانات الضرورية للمطالبة والدفاع عن حقهم. وإذا كانت النقابات العمالية تلعب الدور المحوري في هذا المجال، فلا بدّ أن نقرّ بأنّ النسبة الكبيرة من أصحاب هذا الحق المحرومين منه (العاطلون الجدد، المطالبون لأول مرة بالشغل، عمال القطاع غير المهيكّل، العمال المسرحون في المؤسسات التي تشكو من غياب النقابات...) لا يجدون مجالاً سانحاً للمطالبة بإفعال حقهم في الشغل اللائق، والدليل على ذلك أنّ جلّ الاعتصامات وحتى الإضرابات قبل الثورة وبعدها، كانت ذا طابع عفوي وغير مؤطرة. ومن هنا يأتي دور المجتمع المدني في معاضدة وإكمال العمل النقابي للدفاع ومناصرة أصحاب الحق في العمل المحرومين منه لسبب أو لآخر.

لا شك في أنّ هناك حاجة ملحة إلى تفعيل وتوجيه النشاط الحقوقي المدني نحو الدفاع عن الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية (ونضيف البيئية لأهميتها) باعتبارها في ترابط وتكامل مع الحقوق السياسية والمدنية.

فبالنسبة إلى تونس ما قبل الثورة، وفي ظل المنظومة

التوصيات

لقد اظهر التشخيص لواقع إفعال الحق في العمل، وكذلك تقييم السياسات وأدوار الفاعلين في هذا المجال، وجود عدة إخفاقات وانتهاكات حالت دون تفعيل هذا الحق كما هو مأمول ومتعهد به وطنياً ودولياً. هذا وكما تبيننا، فقد احتلّ الحق في العمل محورية قصوى مع انطلاق الثورة.

فمن البديهي القول إن من تداعيات الثورة، تفاقم البطالة وتساعد عدد الاعتصامات والاحتجاجات، خصوصاً عند العاطلين الحاملين للشهادات العليا والمشغلين الذين يشكون من الهشاشة. كل هاته الإفرازات تجعل من قضية التشغيل قضية الساعة التي ستكون بمثابة مقياس الضغط baromètre للمسار الانتقالي الديمقراطي.

وهنا يلزم أن نأخذ بالاعتبار هذا العامل الضاغط لوضع سياسات وبرامج عملية في الأمد القصير العاجل، مع التحضير لسياسات هيكلية كلية وقطاعية وجهوية في الأمد المتوسط والبعيد.

في الأمد القصير

- في الطرف الراهنة، مع التراجع الذي سجل في مجال النمو الاقتصادي في السنة المنصرمة 1,8%-، وتقلص حجم الاستثمار، فلا بدّ من دفع حكومي لإنعاش الاقتصاد في شكل استثمارات كبرى في مجال البنية التحتية والأشغال العامة والسكن ذات الكثافة التشغيلية العالية، مع التركيز على الجهات الداخلية.
- هذا هو السبيل الأنجع الذي يوفق بين ضرورة دفع الحراك الاقتصادي وتلبية الطلبات الاجتماعية المتعلقة بالتشغيل والسكن.
- أما بالنسبة لحاملي الشهادات العليا فيجب مراجعة «منحة أمل» التي هي منحة بطالة لهؤلاء الشبان (200 دينار شهرياً)، وهي بمثابة اللاحفز للبحث عن شغل أو إنجاز لعمل مستقل. والتوجه هو في تغيير هاته المنحة حتى تكون منحة حافزة بالفعل للبحث عن الشغل أو لبعث مشروع يمكن من الشغل.
- وبالتالي تصبح المنحة إعانة للاندماج. ولا بدّ من وضع شروط للتمتع بهاته «الإعانة للاندماج» والتي هي ظرفية وتلزم المنتفع بها بالانخراط الفعلي في برنامج

مرافق سواء في شكل تكوين تكميلي أو تربص مهني. وما هو أساسي في هذا المجال هو تغيير جذري للعلاقة بين المنتفع والمنظومة الحكومية ضمن دور الإسعاف الاجتماعي assistance sociale، مع دور سلبي غير فعال للمنتفع passif إلى الدعم - المساعدة appui للاندماج في سوق الشغل. وتصبح العلاقة تعاقدية يلعب فيها المنتفع دوراً إيجابياً، حيث هو مطالب في مقابل «الإعانة»، بأن يبحث بصفة نشيطة عن شغل ويتعامل إيجابياً مع العروض المقدمة له. والمهم في هاته المقاربة أنه ليس هناك منحة modulable يتمتع بها فقط، بل هناك جانب تكوين ورسملة يأخذان أشكالا عدّة مرافقة يمكنان المنتفع من تأهيل تكميلي إما كأجير في مؤسسة أو كمشغل مستقل صاحب مشروع!

في الأمد المتوسط والبعيد

- هناك حاجة إلى الوصول بالوفاق إلى عقد اجتماعي جامع، من مكوناته مفهوم العمل اللائق الذي يشمل، ليس فقط، التمتع بالشغل (شروط - ظروف - مكافئة...)، بل الحماية الجيدة والحق النقابي الفعلي وكذلك الحوار الاجتماعي.
- تحيين ومراجعة منوال التنمية، للأخذ بالاعتبار القضية التشغيلية في مجالات قطاعية تعتمد على الكثافة التقنية والكفاءة العالية تمكن من استيعاب حاملي الشهادات العليا وتكون قيمتها الإضافية مرتفعة.
- مراجعة السياسات النشيطة للشغل باتجاه ترشيدها وتقييمها.
- وفي الختام فلا بدّ أن نؤكد ضرورة دسترة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والبيئية والثقافية حتى تكون ملزمة للحكومات وترسخ تدريجياً فقه القضاء للمقاضاة من أجل إفعال الحقوق بما فيها الحق في العمل.
- 1 يعتقد في الوقت الراهن أن نجاح الحكومة الحالية الانتقالية مرتبط في مجال التشغيل في بعث المشاريع الكبرى ذات التشغيلية الفورية خاصة بالمناطق الداخلية وإنجاز برنامج في أقرب الآجال يهدف إلى الإعانة من أجل الاندماج لنسبة كبيرة من أصحاب الشهادات العليا المعطلين.





تقارير وطنية
فلسطين



المساهمون في مناقشة التقريرين:

د. علام جرار (شبكة المنظمات الأهلية الفلسطينية)

الحق في التعليم الأراضي الفلسطينية المحتلة

إياد الرياحي - باحث مؤسس

مرصد السياسات الاجتماعية والاقتصادية

مقدمة:

النظام التعليمي في فلسطين

مر النظام التعليمي الفلسطيني وفرص الالتحاق به في مراحل عديدة مختلفة، وفي ظل تحديات جمة على عدة مستويات أساسية أهمها الاحتلال، الفقر، نقص التمويل الحكومي للعملية التعليمية، والتجاذبات والأجندة السياسية للممولين الدوليين. إضافة إلى تعدد جهات الاشراف على النظام التعليمي بدأ من الحكومة الفلسطينية بعد العام 1994، إضافة إلى النظام التعليمي في القدس المحتلة، والذي تتحكم فيه سلطات الاحتلال، والجهة الأخرى وهي وكالة الغوث الدولية التي تقدم خدماتها التعليمية للاجئين الفلسطينيين في مخيمات الضفة الغربية وقطاع غزة. إضافة إلى المدارس الخاصة، سواء تلك الدينية أو تلك التي استثمر فيها القطاع الخاص حديثاً.

هذا التقرير يعطي فكرة عامة عن الحق في التعليم في الأراضي الفلسطينية. ويركز بشكل كبير على القضايا التي تعيق ممارسة هذا الحق، حيث إن الحكومات الفلسطينية المتعاقبة تلتزم بخطتها التنموية بإدراج الحقوق الأساسية لمواطنيها، لكن ليس بالضرورة أن ينعكس ذلك على السياسات العامة، وتخصيص الموازنات والأعمال التي تؤدي إلى تحقيق تلك الحقوق. فعلى سبيل المثال توفر الحكومات المدارس العامة وتمولها، لكن في الوقت نفسه تشجع القطاع الخاص على الاستثمار في التعليم. ويتوافق ذلك عادة مع ضعف الخدمات والبنى التحتية الموجودة في المدارس الحكومية لناحية اكتظاظ الصفوف ونقص

المعلمين، وغياب الأنشطة اللامنهجية. وتدني أجور المعلمين.

الفجوة بين النظام التعليمي الذي يشرف عليه القطاع العام والنظام الخاص تصبح أيضاً فجوة في مخرجات التعليم نفسه. ويصبح خريجو المدارس الخاصة الأوفر حظاً في المنافسة في سوق العمل.

في بعض مدن الضفة الغربية أصبحت المدارس الخاصة تشكل بيئة جاذبة للطبقات الغنية. بينما لا يستطيع الفقراء اللجوء إلى المدارس الخاصة لارتفاع تكاليفها. هذا في ظل غياب الثقة في قدرة الحكومة الفلسطينية على إنجاز مشروع تنموي حقيقي، لمحدودية سلطاتها، كونها ما زالت تحت الاحتلال.

وعاماً بعد آخر، تشهد الجامعات الفلسطينية احتجاجات متزايدة من قبل مجالس الطلبة، ومن قبل نقابات العاملين فيها. في الوقت الذي يطالب فيه العاملون في الجامعات والمعاهد برفع أجورهم، يطالب الطلبة بخفض رسوم التعليم العالي إضافة إلى ضمان حق الفقراء في الوصول إلى التعليم العالي. حيث إن ارتفاع رسوم التعليم العالي سيحنب الفقراء من الالتحاق بتلك المؤسسات، والتي ستصبح مستقبلاً متاحة فقط أمام الطلبة الاغنياء. هذا في الوقت الذي تقول فيه إدارة الجامعات ان الازمة المالية تهدد بقاءها وقدرتها على الاستمرار في ظل تدني الانفاق الحكومي. لذا فنها ملزمة باستمرار في رفع الرسوم والاقساط الجامعية على الطلبة.

خلال ما يقارب ثلاث سنين تم رفع رسوم التعليم العالي (الدبلوم العالي، والماجستير) إلى ما يقارب الضعف، ولكن هذا لم يساعد الجامعات في حل أزمتها المالية، وعنى بالضرورة تقليل عدد الفقراء المنتمين إلى تلك البرامج. كما أن اعتماد الجامعات الوطنية الفلسطينية على التعليم الموازي، والذي

قبولهم. أما التحاق هؤلاء الطلبة بمدارس الضفة، فيعرضهم لسحب إقامتهم في القدس من قبل وزارة داخلية الاحتلال. وتشير الوكالة في تقاريرها إلى العديد من الإشكالات التي تواجه النظام التعليمي الذي تشرف عليه، لدرجة أنها لم تعد قادرة على مجارة السياسات المحلية. ويورد تقرير «نداء الأونروا» العديد من تلك الصعوبات لناحية معدل إشغال الصفوف في المدارس التابعة لوكالة الغوث أقل من المعايير المتبعة في السلطة المحلية، والمعايير التي وضعتها اليونسكو، إضافة إلى نظام الفترتين المتبع في 77% من مدارس الوكالة. بينما نجد أن البنية التحتية والمعدات في تلك المدارس إما بحاجة إلى تصليح أو استبدال، أو خلق منشآت جديدة. وظروف المعلمين والفريق الداعم تدنت لدرجة أقل مما هي عليه عند السلطات المحلية. نتيجة لذلك فإن قدرات الطاقم أصبحت ضعيفة والوكالة تواجه صعوبة متزايدة سواء في الحفاظ على الطاقم الحالي، أو توظيف طاقم منافس. وهناك حاجة إلى تدريب مهني ووظيفي، إلا أن الأونروا غير قادرة على تحديث وتطوير دورات جديدة، وبالتالي لاتستطيع الاستجابة لحاجات سوق العمل. وعانت الوكالة أيضاً من عدم القدرة على مجارة السياسات المحلية. فعلى سبيل المثال استحدثت السلطة الفلسطينية الصف التاسع ضمن المرحلة الإلزامية، وهذا ما لم تستطع وكالة الغوث القيام به.¹

تخصيص موازنات أكبر لقطاع التعليم

تحتاج سياسات تعزيز الحق في التعليم العام والتعليم العالي إلى تخصيص المزيد من الموازنات التطويرية. حيث «تشكل الرواتب الجزء الأكبر من نفقات وزارة التربية والتعليم. وتقدر نسبة المصاريف التشغيلية التي تنفقها الوزارة بما يقارب 85% من إجمالي ميزانية هذا القطاع، وأن ما مقداره 90% من المصاريف التشغيلية تنفق على شكل رواتب للهيئة التدريسية، ما أثار قلقاً بالغاً لدى قطاع الممولين والتربويين أيضاً. ومع الأخذ بالاعتبار

1 إباد الرياحي وعليا الشعار: تقييم النظام التعليمي في القدس 2010.

يعمل في الأساس، على ضمان قبول معقد جامعي لطالب مقابل دفع رسوم عالية جداً مقارنة بالطالب الاعتيادي طوال فترة دراسته، اعتماداً على علامات امتحان الثانوية العامة التوجيهي، والتي تكون أقل من معدلات القبول في الجامعات.

القدس نظام تعليمي تحت الاحتلال

تشرف على العملية التربوية في القدس، على سبيل المثال، أربع جهات رئيسية هي الاوقاف/الحكومة، وكالة الغوث الدولية، والقطاع الخاص الذي يدير 50 مدرسة في نواحٍ مختلفة من القدس الشرقية، وبلدية الاحتلال، أو وزارة «المعارف والثقافة» «الإسرائيلية». وفي ظل الإقرار بالوضع الخاص للنظام التعليمي الفلسطيني بمجمله في القدس، الناتج من خصوصية المدينة المقدسة بشكل عام، والمنافسة التي يشهدها النظام التعليمي، تجبر المستوى الرسمي الفلسطيني على التقدم بخطوات عملية لرفع كفاءة الأداء وسرعة الاستجابة للاحتياجات الملحة، حتى تتميز المدارس الحكومية في القدس، وتصبح قادرة على منافسة خدمات المدارس التي تدعمها البلدية، أو التكامل مع خدمات فاعلين آخرين يقدمون خدمة التعليم لسكان المدينة المقدسة، كأونروا وبعض المؤسسات غير الحكومية الفلسطينية.

الجهات الأربع السابقة (إضافة إلى غياب التنسيق والذي هو غير وارد وغير ممكن مع بلدية الاحتلال)، لكل منها مشاكلها وأجنداتها الملزمة بها. ففي الوقت الذي يضيق فيه الخناق على المقدسيين، بسبب إثبات الإقامة، والتي هي إجراءات معقدة وطويلة ومكلفة مادياً، تحد من التحاق الطلبة بمدارس البلدية. إلا أن مدارس الحكومة بسبب محدودية تواجدها في القدس، لا تستطيع أن توفر الالتحاق الكامل لطلبة القدس، أو أن تكون بديلاً للمدارس التي تشرف عليها بلدية الاحتلال. وبالنسبة لوكالة الغوث الدولية، حيث الطلبة في مدارسها والذين ينهون الصف التاسع ويقطنون داخل حدود بلدية القدس، لا يوجد فرصة لديهم لاستكمال دراستهم بسبب رفض مدارس البلدية

أن معظم ميزانية التربية والتعليم الحالية يتم تخصيصها بالكامل للمصاريف الجارية، فإن الإنفاق الحكومي لناحية تطوير التعليم سيبقى في حدوده الدنيا وستتعطل عملية الإصلاح التنموي المطلوبة في هذا المجال، إذا لم تقم الحكومة برفع ميزانية ومخصصات هذا القطاع». (إيلانة رمحي: 2010).

الانفاق المتدني، على سبيل المثال، للجامعات وعدم تفعيل عمل صندوق الطالب الذي تدعو إليه الكثير من الأحزاب السياسية ومنظمات المجتمع المدني، صعد الأزمة في الجامعات الفلسطينية التي تشهد كل عام تقريباً احتجاجات متزايدة ضد رفع الرسوم التعليمية، حيث شهد هذا العام إغلاق جامعتي بيرزيت وبيت لحم من قبل مجالس الطلبة. هناك احتجاج على الرسوم الباهظة وعدم وجود آلية تسمح للطلبة الفقراء بالالتحاق بالتعليم العالي. ويعتقد البعض أن سياسة الجامعات لحل ازماتها المالية عبر رفع الاقساط سيحرم الفقراء مستقبلاً من التفكير بالتوجه إلى الجامعات. لذا يعتقد هؤلاء أن الأزمة أوسع من حل مشكلة الطلبة القائمة حالياً والذين هم فعلياً ملتحقون بالتعليم العالي لكن مستقبلاً ونتيجة الصعوبات المالية، سيصبح هذا الحق فقط خاصاً وحصرياً بالأغنياء.

تسليح التعليم العالي:

تهدف خطة التنمية الوطنية الفلسطينية 2011 - 2013 بالأساس إلى «إقامة الدولة وبناء المستقبل». وتقر الخطة بأن رأس المال البشري يشكل حجر الأساس للتنمية الوطنية. في المقابل تشير الخطة إلى أن من أهم المبادئ التوجيهية التي تحكمها هي العدالة الاجتماعية والمساواة بين المواطنين بإنشاء مجتمع مستقر واقتصاد قوي.

ضمن هذا التضمين المفاهيمي للمصطلحات من مدارس فكرية متباعدة ومتباينة بالكيفية التي ترى فيها المجتمع والاقتصاد، تبتعد خطة التنمية الفلسطينية كثيراً في خطابها وممارستها عن صورة مجتمع عادل وعن تحقيق مساواة بين المواطنين، بل على العكس فإن الخطة تسير نحو تعزيز تشكيل

مجتمع فلسطيني رأسمالي قائم على الاستغلال والربح من دون أي قيم أخلاقية أو وطنية أو معرفية. وهناك أربعة مكونات رئيسية في خطاب السلطة الحالي لإقامة الدولة الفلسطينية، وهي أولاً ضمان الأمن العام وسيادة القانون، لأن أي تنمية اقتصادية تتطلب أمناً محكماً، وأي أمن عام يتطلب تنمية مستدامة. ثانياً، بناء مؤسسات خاضعة للمراقبة والمساءلة أي مؤسسات حكومية مهنية. ثالثاً، تعزيز الخدمات الحكومية والعام لكسب ثقة المواطنين والمستثمرين. رابعاً، هو القطاع الخاص الفلسطيني الذي يتطلب تحقيقه إنجاز المكونات الثلاثة السابقة، بحيث يقتصر دور السلطة الفلسطينية فقط على توفير الخدمات والاستثمار في البنية التحتية، وعدم التدخل في شؤون القطاع الخاص إلا عندما تقتضي الحاجة.

فخطط التنمية الفلسطينية الحديثة كما يقول يوسف عبد الحق اتخذت من قاعدة الاقتصاد الحر، الاقتصاد الرأسمالي القاعدة المطلقة والمقدسة، وهو يعني ببساطة أن الهدف الحقيقي لأي مؤسسة أو شركة هو تعظيم الربح، فإطلاق الحرية للقطاع الخاص بلا حدود وتهميش دور القطاع العام أدّى إلى أن تصبح الحكومة هي حكومة القطاع الخاص، ما انعكس بوضوح على المجالات الاجتماعية إلى جانب المجالات الاقتصادية.

هذا الاجترار التنموي الذي أثبت فشله وعدم قدرته على تحقيق تنمية مجتمعية واقتصادية حقيقية تطال وتخدم كل الفئات المجتمعية، يعيد إنتاج الفقر والظلم الاجتماعي والاقتصادي، بل يساهم في غياب العدالة الاجتماعية والاقتصادية في العالم بحيث «يحصل الأغنياء التي تقدر نسبتهم في حدود 1% من سكان العالم على ما نسبته 57% من الثروة، أي أن أقل من خمسين مليون غني يحصدون ما يحصل عليه 7,2 بلايين فقير». تم ذلك بناء على ضغوط سياسية منذ لحظة توقيع اتفاقية أوسلو. وتكتف منذ عام 2007. وبدأت اليوم مراجعته على الصعيد العالمي بعد الأزمات الاقتصادية العالمية وبالتحديد مراجعة دور القطاع الحكومي في الاقتصاد.

إطلاق الحرية
للقطاع الخاص بلا
حدود وتهميش دور
القطاع العام أدّى إلى
أن تصبح الحكومة
هي حكومة القطاع
الخاص، ما انعكس
بوضوح على المجالات
الاجتماعية إلى جانب
المجالات الاقتصادية

علمية أو إنسانية بحثة أو حتى أهداف وطنية، أو أن هدفه تطوير البحث العلمي في فلسطين بقدر ما هو السعي نحو تحقيق غايات وأهداف قطاع الأعمال في تعزيز الربح ومراكمة رأس المال، ويبدو أن البحث العلمي المراد هو ذلك البحث الذي يبنى على اكتشافات واختراعات جديدة تساهم في مراكمة رأس المال الذي يهدف إلى تحويل تلك المعرفة أو نتائج ذلك البحث إلى سلعة للتداول وليس إلى قيمة معرفية أو مجتمعية مضافة إلى الوجود الفلسطيني.

في المقابل تفرض هذه الرؤية على مؤسسات التعليم العالي أن تتحول إلى مصانع يتم فيها تغليف وتصنيع موارد بشرية قابلة للتداول السلعي. فدفع الجامعات إلى إنشاء مرافق خدماتية وتجارية داخلها وخارجها هو أقرب إلى تحويل هذه المؤسسات التعليمية إلى مؤسسات استثمارية تهدف إلى الربح حتى لو كان الغرض من هذا الربح هو تمويل الجامعة نفسها، فالقيمة الأخلاقية للجامعة وبالتحديد فلسطينياً يتم تجاهلها وإقصاؤها لصالح اقتصاد السوق الحر الذي تتبناه الخطة.

وهناك مصدر آخر وهو الخطة الخمسية التطويرية الاستراتيجية 2008-2012 والتي أعدت في ضوء خطة الإصلاح والتنمية الفلسطينية لعامي 2008-2010، وخطة التنمية الوطنية 2011-2013 من قبل وزارة التربية والتعليم ضمن الرؤية التخصصية لعمل وإهتمامات الوزارة. وتشير الغاية الرابعة للتعليم والتدريب المهني والتقني إلى «تحقيق التحول التدريجي لقطاع التعليم من التوجه نحو العرض إلى التوجه نحو الطلب. والذي يضمن المزيد من الإنسجام بين مخرجات التعليم العالي واحتياجات سوق العمل من وجهة نظر نوعية وكمية».

إذا الرؤية التنموية التي تطرح من قبل السلطة الفلسطينية ضمن خطتها التنموية الرئيسية والخطط التخصصية تشير وبوضوح لا لبس فيه إلى نقل التعليم من «حالة» أو من «ما كان عليه» إلى تعليم من أجل السوق والاقتصاد في الأساس، فلو أردنا إحصاء عدد المرات الذي ذكر فيها مصطلح التعليم العالي بالمقارنة بمصطلح القطاع الخاص في فقرات خصصت لتناول الرؤية الوطنية نحو قطاع

هذه الخطة التنموية المطروحة فلسطينياً تنعكس اليوم على معظم القطاعات الحيوية للفلسطينيين، وبالتحديد قطاع التعليم، حيث تشير إيلين كُتاب في هذا الصدد إلى أن خطة التنمية الفلسطينية هي خطة مشوهة وملتزمة بأجندة الدول المانحة، وأيضاً لا تلتزم بتحقيق احتياجات المجتمع الفلسطيني، بل بالعكس تعمل على تكيّف بنيوي للاقتصاد من أجل أن يفقد قيمته الإنتاجية، ما ينعكس على التنمية الاجتماعية. لأن المطروح هو توجيه الاقتصاد نحو الخدمات، اقتصاد خدماتي، وبالتالي أصبح التعليم موجهاً للخدمات بحجة أن السوق الموجود موجود لتحقيق هذه الغاية وليس للمعرفة الإنتاجية.

فتحت عنوان بارز وضمن رؤية خطة التنمية الوطنية 2011-2013 للقطاع الاجتماعي، وبالتحديد في ما يتعلق بقطاع التعليم العالي، نقراً «استعادة مكانة فلسطين باعتبارها مركزاً من مراكز التميز في قطاع التعليم العالي والأبحاث الأكاديمية». ويشير التقرير إلى أن البحث الأكاديمي قد شهد تراجعاً في السنوات الأخيرة. ولهذا فإن الرؤية لإستعادة مكانة البحث الأكاديمي والأولويات تكمن بالنسبة للخطة من خلال عدة نقاط، منها توفير مصادر دعم خارجي لمؤسسات التعليم العالي، بالإضافة إلى تشجيع القطاع الخاص على الاستثمار في التعليم، وأيضاً تشجيع هذه المؤسسات على إنشاء مرافق خدماتية وتجارية داخلها أو خارجها. زد على ذلك رؤية الخطة لمؤسسات التعليم العالي وعلاقتها بسوق العمل. فهناك حث واضح لهذه الجامعات على «ملاءمة مخرجات التعليم العالي مع احتياجات سوق العمل»، وأيضاً تأكيد «ضرورة التنسيق والشراكة مع القطاع الخاص في هذا المجال». ولم تكتف الخطة بربط التعليم العالي مع القطاع الخاص عند هذا الحد، وإنما أضافت وأكدت العمل على «تشجيع إنشاء صندوق وطني لدعم البحث العلمي والتنسيق مع القطاع الخاص لتطوير وتمويل البحث العلمي بما يتلاءم مع متطلبات قطاع الأعمال».

هذا التشجيع على إنشاء صندوق وطني لدعم البحث العلمي رهن بالتنسيق مع القطاع الخاص، أي أن البحث العلمي المراد تنفيذه لا ينبع من حاجة

التعليم العالي، لوجدنا أنه وبالمجمل عند كل إشارة إلى مؤسسات التعليم العالي أو البحث الأكاديمي هناك إشارة إلى القطاع الخاص أو سوق العمل أو الاقتصاد الوطني.

هذا التحول التدريجي من العرض إلى الطلب يترتب عليه إقصاء وإهمال التخصصات غير المنتجة، أو بالتحديد التخصصات غير المنتجة في السوق الرأسمالي، ويقصد بها تخصصات العلوم الاجتماعية والإنسانية، على اعتبار أن القيمة الإنتاجية أو السلعية في الأسواق الرأسمالية لهذه التخصصات هي أقرب إلى الصفر، بحيث تكون فرص تحويل مخرجات هذه التخصصات إلى سلعة يتم تداولها في السوق، سواء أكانت سلعة بشرية أم سلعة مادية، صعبة وأقرب إلى درجة الخسارة من درجة الربح.

زد على ذلك، فإن السوق الرأسمالي المحلي والإقليمي هو أولوية وزارة التربية والتعليم العالي. كما هو موضح في الخطة. «وسيتم إيلاء اهتمام خاص بالربط ما بين الطلب في السوق المحلي والإقليمي من جهة والعرض (مؤسسات التعليم العالي: توفير التعليم والتدريب) من جهة أخرى». أي أن مهمة وزارة التربية والتعليم العالي القادمة هي دراسة احتياجات السوق المحلي والإقليمي لكي تتأقلم مخرجات التعليم مع هذه السوق، بحيث تصبح الوزارة كمؤسسة توريد اقتصادية أو كمشغل اقتصادي يعمل لدى السوق المحلي والإقليمي، بحيث تفقد الوزارة دورها كجهة راعية للتعليم لصالح كونها جهة حريصة على الاقتصاد وبالتالي تصبح تسميتها وزارة التوريد والتشغيل التعليمي أقرب إلى رؤيتها ومهام عملها الحالية التي تبنتها.

ولم تقف الوزارة عند هذا الحد، وإنما تشير وبشكل واضح وصريح إلى ضرورة تشريك رجال الأعمال في مجلس التعليم العالي وأيضاً في هيئات صنع القرار في الجامعة. فعلى سبيل المثال تدعو الإستراتيجية القطاعية وعبر القطاعية (2010) إلى تمثيل قطاع الأعمال والغرف التجارية والصناعية في عضوية مجلس التعليم العالي. وتمثيل قطاع الأعمال في مجالس الأمناء للجامعات. وتمثيل قطاع الأعمال في مجالس الهيئة وغيرها.

يؤكد فاهوم الشلبي أن طموح الوزارة بشأن مجلس التعليم العالي اليوم الممثل من قطاعات تعليمية ورسمية مختلفة «رؤساء الجامعات الفلسطينية، شخصيات اعتبارية وأكاديمية، وممثل عن وزارة التخطيط ووزارة المالية. . . الخ) والذي يكمن دوره الأساسي في رسم سياسات التعليم العالي، هو تعديل هذه التركيبة وتقليل عدد رؤساء الجامعات وتمثيل الغرف التجارية والصناعية والقطاعات ذات الشأن كافة.

هذه الحوكمة لمجلس التعليم العالي المنتظر إحداثها في بنية وتركيبه هذا المجلس، علقت عمله بتكيبته الحالية، حتى لا يتم اتخاذ قرارات متحيزة حسب الشلبي، حيث يشير رياض الخضري إلى أن مجلس التعليم العالي اليوم شبه مجمد، فلا يجتمع هذا المجلس إلا ما ندر، ولا يقوم بدوره على الوجه الأكمل.

وعلى الرغم من أن الخطة قد أشارت إلى تنوع التوجهات العالمية الحالية للتعليم «كتعليم من أجل التنمية الاجتماعية والاقتصادية» أو «التعليم من أجل التنمية المستدامة»، إلا أن الخطة قد حسمت رؤيتها وتوجهها نحو «التعليم من أجل الاقتصاد» و«التعليم واقتصاد المعرفة، والتعليم ورأس المال البشري». ولو أخذنا على سبيل المثال مفهوم التعليم ورأس المال البشري كنموذج للتحليل وفهم أعمق لرؤية الخطة، لرأينا أن المعنى المباشر لرأس المال البشري هو رؤية المهارات والتعليم كجزء من الأيدي العاملة. وبالتالي رؤية اليد العاملة نفسها كسلعة. فعلى الرغم من افتراض ورؤية العمال في النظرية الرأسمالية الكلاسيكية على أنهم سلعة، ومجرد أدوات إنتاج رأسمالية، أصبحت المهارات والتعليم اليوم جزءاً أساسياً من مكونات وسائل الإنتاج، أي بمعنى رأس المال البشري يحدد عند مستوى قدراتك ومهاراتك وتعليمك التي يفرضها السوق الرأسمالي نفسه. وبالتالي تصبح التغيرات الثقافية والاجتماعية القائمة على المنافسة والتميز في تطوير رأس المال البشري، أمراً لا مفر منه. حيث تنتقل عدوى المنافسة والرغبة بمراكمة الربح من مستوى الشركات والرأسماليين إلى العمال والموظفين وبالتالي المجتمع

التحول التدريجي من العرض إلى الطلب يترتب عليه إقصاء وإهمال التخصصات غير المنتجة، في السوق الرأسمالي، ويقصد بها تخصصات العلوم الاجتماعية والإنسانية

والثقافة.

الصحة والتعليم والمعونات الإنسانية التي تقدمها في المخيمات. هذا في الوقت الذي يكافح فيه اللاجئون في المخيمات لتأمين مستقبل لأبنائهم عبر التعليم.

عكست التوجهات الإيجابية نحو التعليم ازدياداً في معدلات الالتحاق بالتعليم العالي لدى العائلات اللاجئة من جهة، وتراجعاً في نسبة الأمية من جهة أخرى. حيث تشير بيانات الجهاز المركزي للإحصاء إلى أن هناك ازدياداً في صفوف اللاجئين الذين يتجهون للتعليم العالي. وارتفعت نسبة اللاجئين الحاصلين على درجة البكالوريوس إلى 2.9%، في حين بلغت لغير اللاجئين 4.8%.³

يرى اللاجئون في التعليم مفتاح مستقبلهم وخيارهم الأكثر أهمية لتحقيق مستقبل أفضل، وذلك للشعور بانعدام الخيارات الأخرى. تقدم الوكالة ملاحظات سلبية في تقاريرها حول سير العملية التعليمية في مدارسها، منها ما لا يرتبط بالمؤسسة مباشرة (مثل عدم اهتمام الأهل، والظروف السياسية، وتردي الأوضاع الاقتصادية، والنزاع المسلح في الأراضي الفلسطينية المحتلة⁴. ولكن الأهالي يرون العديد من السلبيات الأخرى التي تتحمل وكالة الغوث مسؤوليتها، ومن الممكن إدراجها كعائق أمام الحصول على تعليم جيد (مثل الازدحام في الغرف الصفية، وقدم المباني والتي مضى على بناء بعضها أكثر من خمسين عاماً، وعدم وجود كادر تعليمي مؤهل ومتابع لتطور المناهج التعليمية، وعدم وجود تدفئة في الغرف الصفية في فصل الشتاء ونظام الفترتين في بعض المدارس، وغياب الأنشطة اللامنهجية) حيث يصبح التركيز فقط على إنهاء المادة المقررة للفصل.

يوضح الرسم البياني أدناه الزيادة في عدد الطلبة مقابل الزيادة في عدد المدارس، حيث إنه لم يتم خلال ما يقرب من ثلاثين عاماً بناء أي مدرسة جديدة تماشياً مع الازدياد الحاصل في أعداد الطلبة والذي تضاعف منذ العام 1980، حيث كان آنذاك

لقد تم التركيز على تخصصات إنتاجية وسوقية، أي تخصصات قابلة للتداول في السوق الرأسمالي، أي تخصصات غير منتجة معرفياً بقدر ما هي منتجة سلعياً. وبذلك رأت الخطة ضرورة التركيز على التدريب المهني والتقني، لأن «التنمية الاجتماعية والاقتصادية في فلسطين مستحيلة من دون وجود عدد كاف من مخرجات التعليم والتدريب المهني والتقني». والغاية الأولى من الخطة الخماسية لوزارة التربية والتعليم العالي تنص على «زيادة فرص التحاق الأطفال في سن التعليم، والطلبة في جميع مراحل التعليم، وتحسين مقدرة النظام على الاحتفاظ بالطلبة (الإلتحاق)» هذه الغاية في الالتحاق تركز على الالتحاق الموجه أي على الالتحاق المبني على رؤية السوق الرأسمالية. فالغاية، كما تشير الخطة نفسها، تحقيق مجموعة أهداف ومنها:

- زيادة فرص الوصول في التعليم المهني والتقني إلى 13157 طالباً منهم 8540 طالباً في التعليم المهني و4617 طالباً في التعليم التقني، وتشمل ذوي الاحتياجات الخاصة، من أجل تحقيق مبدأ التعليم والتدريب المهني والتقني للجميع تبعاً لأولويات المستويات والمجالات مع الاهتمام بالتحاق الإناث.
- تسهيل التسجيل في برامج التعليم المهني والتقني من خلال آليات ونظم ملموسة.
- زيادة المتقدمين من الإناث والذكور في التعليم والتدريب المهني والتقني تبعاً لاتجاهات مرشدة، وتوجيه الإرشاد المهني الذي يعتبر التنمية الوطنية من الأولويات².

التعليم في مخيمات اللاجئين الفلسطينيين:

تواجه وكالة الغوث الدولية (الأونروا)، لأسباب سياسية واقتصادية، أزمات مالية متكررة على نحو سنوي، ما يؤثر بشكل سلبي على الخدمات التي تقدمها. وينعكس بشكل مباشر على خدمات

2 سلامة، رامى 2011، تسليح التعليم العالي. مركز بيسان للبحوث والإيماء رام الله -فلسطين

3 المصدر: الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني 2009.

اللاجئين الفلسطينيين في نهاية عام 2009.

4 إياى الرياحي: 2009. تقرير الأمن البشري في مخيمات اللاجئين الفلسطينيين. مركز شمل للاجئين الفلسطينيين- رام الله.

حين وصلت معدلات الإشغال للصف الواحد في الضفة الغربية أكثر من 38 طالباً، بلغت النسبة في قطاع غزة 47 طالباً. وهي نسبة مرتفعة جداً إذا ما قورنت بالمدارس الحكومية أو الخاصة. وهذا واحد من المؤشرات السلبية على معدلات تحصيل الطلبة، والحد من قدرة المعلمين على إيصال المعلومة وغياب الوقت الكافي للتأكد من ذلك.

جدول: مؤشرات تعليمية

المؤشر	غزة	الضفة
معدل الإشغال (ابتدائي وإعدادي)	47.1	38.6
نسبة المدارس التي تعمل فترتين	77	41.1
نسبة المدارس المستأجرة	0	15.8
معدل التلاميذ/المعلمين (ابتدائي)	38.8	32.6
معدل التلاميذ/المعلمين (إعدادي)	27.6	26
المساحة لكل طالب (ابتدائي)	0.95	1.07

وهذه واحدة من التحديات والصعوبات في خلق بيئة تعليمية على الأقل منسجمة مع المعايير المحلية. فالمساحة الممنوحة لكل طالب في الصف -على سبيل المثال- لا تزيد عن 95 سم² أي بالقدر الذي يتسع لمقعد التلميذ. وعدا عن كون المدارس مكتظة، فإن ذلك يشكل عبئاً إضافياً على المعلمين، حيث إن نسبة المعلمين إلى الطلبة في المرحلة الابتدائية بلغت في القطاع 8.38%. وفي الضفة الغربية للمرحلة نفسها 6.32%. وتشير الوكالة إلى عدم قدرتها على توفير العدد الكافي من الكوادر التعليمية، سواء من حيث توظيف معلمين جدد، أو من حيث استقطاب كفاءات مميزة نتيجة العجز في ميزانياتها وعدم قدرتها على منافسة الوظائف سواء في القطاع الخاص أو العام⁵.

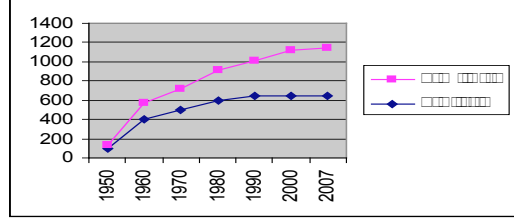
تراجع معدلات الأمية في أوساط اللاجئين:

هذه واحدة من المؤشرات الإيجابية، حيث تشير البيانات الصادرة عن جهاز الإحصاء المركزي الفلسطيني إلى أن السنوات الأخيرة شهدت انخفاضاً ملموساً في حجم الأمية للأفراد الذين هم في سن 15 سنة فأكثر في مخيمات الضفة الغربية وقطاع غزة. ففي الوقت الذي بلغت فيه نسبة الأمية 5.10% في العام 2000 هبطت إلى 3.6% في العام 2006.

6 مكتب الإعلام، رئاسة الأونروا (غزة) آذار/مارس 2006.

250 ألف طالب موزعين على 650 مدرسة في منطقة عمليات الوكالة الخمس، وارتفع إلى نحو 500000 في العام 2007.

رسم بياني يوضح الزيادة في عدد الطلبة مقابل الزيادة في عدد المدارس



ونجد انعكاسات ذلك أيضاً في ازدحام الشعب، حيث ما زالت مدارس وكالة الغوث الأكثر ازدحاماً بعدد الطلبة، كما يبينها الجدول أدناه، والفجوة واضحة مقارنة مع مدارس الحكومة، وأكثر وضوحاً حين تتم مقارنتها مع المدارس الخاصة، التي لا يتجاوز فيها عدد الطلبة 24 طالباً في كل شعبة، بينما وصل العدد إلى 32 في مدارس الحكومة. وبقيت مدارس الأونروا الأكثر ازدحاماً، حيث بلغت في العام 2008 (37.9 طالباً) في الشعبة. وتشير مصادر أخرى إلى أن عدد الطلبة في صفوف مدارس الأونروا بلغ 45 طالباً في الشعبة الواحدة.

ويدرك الأهالي الذين شاركوا في حلقات النقاش في قطاع غزة ومخيمات الضفة الغربية كما في وكالة الغوث، أن ذلك لا يساعد كثيراً على خلق بيئة تعليمية مناسبة. إن تقارب تشخيص الناس والأهالي للأزمات المختلفة مع تقارير وكالة الغوث، يؤشر إلى أن تلك المشكلات ملموسة وغير مبالغ فيها. وعلى الرغم من الخطط التي وضعتها الوكالة حديثاً، وخصوصاً خطط التطوير خلال السنتين السابقتين، لم يلاحظ أو يتلمس الناس تغييرات على مستوى الخدمات التعليمية، حيث يشير غالبية المبحوثين إلى التراجع المستمر في الخدمات⁵.

مدارس الأونروا الأكثر ازدحاماً والأقل من ناحية العاملين:

تسجل في قطاع غزة أعلى معدلات الإشغال في الصف، والمساحة الأقل الممنوحة لكل طالب. ففي

5 (المصدر السابق: 2010)

ذوو الاحتياجات الخاصة:

العيش في مستوى لائق.⁷

على الرغم من الاهتمام الذي أصبحت توليه الوزارة في مجال العمل على دمج ذوي الاحتياجات الخاصة في النظام التعليمي، إلا أن هذا الدمج ما زال يتطلب العديد من الخطوات الفاعلة لضمان حقهم في الحصول على خدمات تعليمية في بيئة مناسبة. والتحدي الآخر الذي تواجهه الوزارة هو تخفيض نسبة الأمية بين ذوي الاحتياجات الخاصة.

ترى الوزارة⁸ أن هذا الدمج يتطلب الكثير من الخطوات التي حددتها في واحدة من توصيات دراساتها في هذا المجال على النحو الآتي:

1. تحديد معايير لدمج الطلبة المعوقين في المدارس الحكومية الأساسية.
2. زيادة عدد غرف المصادر في مدارس فلسطين.
3. تأهيل الأبنية المدرسية في المدارس الحكومية لتلبية احتياجات مختلف الإعاقات، ومساعدتها على التكيف والحصول على فرص تعليم أفضل.
4. توفير مراكز تشخيص متخصصة وتزويدها بأدوات تشخيص وتقييم ملائمة، أو اعتماد مراكز يتم التحويل إليها في كل محافظة.
5. حث مدارس وكالة الغوث وتشغيل اللاجئين، والمدارس الخاصة، على إنشاء غرف مصادر في مدارسها، وتعيين معلمات، ومشرفي تربية خاصة للعمل فيها.
6. تطوير قدرات العاملين في المدارس الحكومية بشكل عام، ومعلمي اللغة العربية، والرياضيات، ومشرفي غرف المصادر، ومرشدي التعليم الجامع بشكل خاص.
7. تطوير المناهج الدراسية والأنشطة لتلائم احتياجات جميع الطلبة بمن فيهم المعوقون.
8. تخفيض أعداد الطلبة في الصفوف العادية، والعمل على توفير الأدوات والأجهزة التعويضية والمساعدة اللازمة لتطبيق البرامج التربوية.

تشير تقديرات الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني إلى تزايد عدد الأفراد الذين يعانون صعوبات (إعاقات) ليبلغ نحو 108 آلاف شخص في الضفة الغربية أي 3.5% من عدد السكان. وفي غزة تشير إحصائيات اتحاد المعوقين إلى وجود نحو 70 ألف حالة في القطاع أي 4% من عدد السكان. وأشار الجهاز إلى أن ما نسبته 32.2% من الذين لديهم إعاقة لم يتلقوا خدمات طبية أو اجتماعية، فيما لم يحصل أكثر من نصف الأفراد المعوقين على أي تعليم مقابل 19% فقط حصلوا على تعليم ثانوي فأعلى.

يعاني المعوقون تمييزاً سلبياً في العمل، خصوصاً في نوعية الأعمال التي يقبلون بها وفي الأجر. ولا زالت المرافق العامة لا توفر للمعوق سهولة الوصول إليها والاستفادة من إمكانياتها والتنقل في أقسامها، خاصة ذوي الإعاقات الحركية. فالأشخاص الذين يستخدمون الكراسي المتحركة لا يستطيعون الدخول والتنقل في الكثير من البنايات والمدارس والجامعات والمرافق العامة الأخرى. ولا تتوفر وسائل النقل الخاصة بذوي الإعاقات، ما يحد من قدرتهم على الانخراط في مجالات الحياة العامة.

ويتعرض المعوقون لعملية تهميش تحد من مشاركتهم في الهيئات العامة المختلفة من نقابات واتحادات مهنية. كذلك فإن نسبة قليلة منهم تشغل وظائف عامة. وكثيراً ما يكون المعوقون وخاصة الأطفال والنساء عرضة للإيذاء والاستغلال.

وتواجه السلطة الوطنية الفلسطينية صعوبات مالية في تأمين المستلزمات المعيشية للأشخاص ذوي الاحتياجات الخاصة بما يمكنهم من العيش بكرامة وحرية. فلا تتوفر في مناطق السلطة الوطنية مستشفيات خاصة بالإعاقة العقلية، ولا تتوفر كذلك مدارس ومراكز خاصة بذوي الإعاقات المختلفة. ولا تشمل البنية التحتية في فلسطين إمكانيات تسمح بتوفير الخدمات المطلوبة لذوي الإعاقة البصرية والجسدية. ولا تتوفر في مناطق السلطة الوطنية الفلسطينية مدارس خاصة بذوي الإعاقة البصرية. ولا يوجد لدى السلطة الوطنية تشريع خاص بالتأمينات الاجتماعية تمكن المعوق من

**يعاني المعوقون تمييزاً
سلبياً في العمل،
خصوصاً في نوعية
الأعمال التي يقبلون
بها وفي الأجر. ولا
زالت المرافق العامة
لا توفر للمعوق
سهولة الوصول إليها
ويتعرض المعوقون
لعملية تهميش
تحد من مشاركتهم
في الهيئات العامة
المختلفة**

7 <http://www.mongoa.gov.ps/Arabic/Human%20wrights/nationalplan/plan10.html>

8 المصدر: وزارة التربية والتعليم، 2010: الصعوبات التي تواجه دمج الطلبة المعوقين من وجهة نظر العاملين في المدارس الحكومية الأساسية في فلسطين، سلسلة منشورات الدائرة 23

تأثير جدار الضم والتوسع العنصري على التعليم الفلسطيني:

«يبلغ طول الجدار في فلسطين المحتلة ثلاثة أضعاف طول حائط برلين وضعفيه في الارتفاع، ويجعل حياة المعلمين والطلاب، واستمرار العملية التعليمية نفسها متعثرة وصعبة»

أشار تقرير حديث لوزارة التربية والتعليم الفلسطينية حول التأثيرات الفعلية للجدار على العملية التعليمية والطلاب إلى أن إقامة هذا الجدار، أدت إلى مصادرة 10% من أراضي الضفة الغربية، بمساحة تصل من 160-180 ألف دونم. ويتراوح عرضه من 60-150 متراً في بعض المواقع والمقاطع التي سيمر منها، وبارتفاع يصل إلى 8 أمتار.

يمر الجدار في الكثير من الأماكن، ابتداءً من أقصى شمال الضفة الغربية في محافظة جنين، وحتى أقصى الجنوب في محافظة الخليل، ليبعد مسافة أمتار قليلة فقط عن البيوت والمحلات التجارية والمدارس الفلسطينية.

هذا الجدار سيعزل نحو (895 ألف) فلسطيني من سكان الضفة الغربية، عدا عن عزل 200 ألف فلسطيني في القدس الشرقية عن بقية الضفة الغربية. كما أنه عزل (16) تجمعاً سكانياً داخل الجدار منها (13) تجمعاً في مناطق: جنين، وطولكرم، وقلقيلية في المرحلة الأولى من بنائه، تضم قرابة (11,300) نسمة. ويشكل هذا العزل انتهاكات ذات أبعاد مختلفة على جميع المستويات الاجتماعية والاقتصادية والإنسانية والتعليمية.

الجدار يخرق الحق القانوني في التعليم

يخرق الجدار الإسرائيلي وسياسات إسرائيل فيما يختص بالتعليم المواثيق والقوانين الآتية:

أ. قانون التعليم الإلزامي الإسرائيلي نفسه والذي يلزم الحكومة بتوفير التعليم الإلزامي المجاني لكل طفل يتراوح عمره بين 5 و15 سنة، بصرف النظر عما إذا كان لهذا الطفل قيّد في سجل السكان في وزارة الداخلية أو حتى عما إذا كان والداه مقيمين بشكل غير قانوني.

ب. الفقرة 50 من معاهدة جنيف الرابعة والتي تطالب إسرائيل بصفاتها قوة الاحتلال بأن «تسهل

على المؤسسات، التي تُكرّس جهودها للعتاية بالأطفال وتعليمهم، القيام بعملها بشكل لائق».

ت. الميثاق المُعدّ ضد التمييز في التعليم والذي يمنع بشكل صريح «حصص التعليم ذي المستوى المُتدني في شخص أو فئة من الأشخاص».

ث. الإعلان العالمي لحقوق الإنسان والذي يؤكد أن «التعليم حق للجميع».

ج. ميثاق حقوق الطفل والذي يؤكد أن الدول يجب أن «تعترف بحق الطفل في التعليم... على أساس تكافؤ الفرص».

ح. الاتفاقية الدولية حول الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والتي تؤكد أن «التعليم حق للجميع» وأن «التعليم الأساسي يجب أن يكون إلزامياً ومتوفراً للجميع بالمجان».

تأثير الجدار على العملية التعليمية:

يضيف جدار الضم والتوسع العنصري صعوبات كبيرة، إلى جانب الصعوبات الأخرى التي تواجه وزارة التربية والتعليم العالي بسبب منع عدد من المعلمين من الانتقال من وإلى هذه التجمعات. وكذلك الأمر بالنسبة لطلبة المدارس والجامعات، ما أدى إلى حرمان عدد كبير منهم من حقهم في التعليم، خصوصاً أنه لا يمكن سدّ حاجة هذه المدارس من المعلمين من هذه القرى والتجمعات بأية وسيلة كانت. والأمر يكاد يكون مستحيلًا بالنسبة لطلبة الجامعات. أما المشكلة الأكبر فهي في التجمعات التي لا يوجد فيها مدارس على الإطلاق والتي تحتاج إلى حل سريع قبل إيجاد حلول للمشاكل السابقة. وقد يكون المعلمون أكثر من يتعرّض للمعاناة أثناء تنقلهم عبر هذا الجدار، نظراً لأنهم يتعرضون لممارسات يومية متنوّعة تتمثل في:

1. عدم السماح لهم بالوصول إلى مدارسهم في معظم الأيام، وذلك باستخدام حجج وذرائع مختلفة، كما يحدث على الحاجز الموجود على الجدار في مدخل قرية برطعة في منطقة جنين، حيث يتم احتجاز المعلمين لعدة ساعات ثم يسمح لهم بالمرور، بعد أن يكون اليوم الدراسي قد انتهى أو شارف على الانتهاء.

2. حجزهم على بوابات الجدار لعدة ساعات، وبعد

يضيف جدار الضم والتوسع العنصري

صعوبات كبيرة بسبب منع عدد من المعلمين من الانتقال من وإلى هذه التجمعات.

وكذلك الأمر بالنسبة

لطلبة المدارس

والجامعات، ما أدى

إلى حرمان عدد كبير

منهم من حقهم في

التعليم

على نموذج الحكم الذي لا بد من تبنيه، مراعاة أن تكون السياسة العامة مستقاة من مجموعة واسعة من الفاعلين المحليين، وبذلك فقط ستنشأ شراكة وتفاعل استراتيجي حقيقي مع أصحاب العلاقة: المجتمع المدني والفاعلين الأجانب والحكومة.

الفلسطينية دراسة تقييم نظام التعليم في فلسطين من منظور المنظمات غير الحكومية. وأشارت الدراسة إلى العديد من الفجوات التي مازالت قائمة بين المنظمات غير الحكومية ووزارة التربية والتعليم.

ما زالت المنظمات غير الحكومية الفلسطينية مقتنعة بأن العلاقة التي تجمع الوزارة بالمنظمات الأجنبية أفضل من العلاقة التي تجمعها بها، حيث ما زالت تلك العلاقة في إطار التنافس والذي يكون أحياناً على أموال المنظمات الأجنبية، لذا فإن ذلك يفسر نوعاً ما عمق العلاقة التي تجمع المنظمات الأجنبية مع الوزارة ومع المنظمات غير الحكومية على حد سواء. حيث أكد المبحوثون في هذه الدراسة على ضرورة وجود درجة عالية من التنسيق والتعاون ما بين الوزارة والمنظمات غير الحكومية المحلية. وقد أفاد احد المبحوثين «أن العلاقة بين الوزارة والوكالات الدولية أفضل من تلك التي بينها وبين المنظمات غير الحكومية المحلية»، وبالتالي فإن الأولى تحظى بأولوية المشاركة والانخراط في الاجتماعات لمناقشة السياسات التربوية أكثر من الثانية، وتحظى بفرص أكبر للتعبير عن القضايا التربوية». بينما أشار آخر إلى أن الوزارة لا تشرك المنظمات غير الحكومية بالقدر الكافي والمطلوب لتعظيم الأثر الناجم عن تطوير العملية التربوية ككل، وتحديدًا أثناء عملية التخطيط الإستراتيجي في مجال التعليم، بما في ذلك اجتماعات اللجان التوجيهية أو الشبكات أو حتى الاجتماعات المشتركة بينها وبين المؤسسات المختلفة. أما من أقر من المبحوثين بوجود إشراك للمنظمات غير الحكومية في اللجان أو الشبكات، فقد شعر بضعف الدور الذي يمكن أن تلعبه هذه المنظمات، أو أن مشاركتها سطحية ومن الكماليات. وعلى الرغم من أهمية الدور الذي يلعبه الخبراء الدوليون، وتحديدًا في قضايا تبادل الخبرات التربوية في ظل السعي إلى تعزيز ممارسة النماذج التربوية الأكثر نجاعة عالمياً، إلا أنها لا تعكس السياق الفلسطيني المحلي. فإغفال دور أصحاب العلاقة التربويين الأكثر ارتباطاً بالسياق وعلى مستوى الميدان، سيخلق نوعاً

ذلك يتم منعهم من الوصول إلى مدارسهم.

3. التعرض للمعلمين والمعلمات بالكلمات والألفاظ النابية باستمرار، وهذه الإهانات تتكرر على الحواجز كافة عند مداخل الجدار.

4. الإصرار على التفتيش الجسدي، وخاصة للمعلمات من قبل الجنود المتواجدين على الحاجز، كما يحدث مع معلمات مدرسة بنات برطعة في جنين حيث يتعرض لهنّ الجنود باستمرار.

هذه الإجراءات الإسرائيلية العنصرية تؤدي إلى:

- عدم انتظام العملية التعليمية في المدارس: في معظم الأيام يتم تعطيل الدوام بشكل جزئي، حيث يمنع عدد من الطلاب أو المعلمين من الوصول إلى المدارس، أو تأخير وصولهم عبر حجزهم لساعات طويلة.
- عدم إعطاء الطلاب حقهم التعليمي في المناهج المقررة، وخاصة طلاب الثانوية العامة (التوجيهي) ما قد يعرضهم للتأخر في إنهاء المناهج، وقد يؤثر هذا على مستوى تحصيلهم الدراسي.
- عدم توفر إمكانيات في المدارس لمتابعة الأنشطة الصفية واللاصفية، حيث إنه نظراً لتغيّب وتأخير المعلمين والطلاب، يتم التركيز على إنهاء المناهج الدراسية المقررة فقط.

كما ويمنع جنود الاحتلال الإسرائيلي عند بوابات الجدار بشكل مستمر، موظفي مكاتب التربية والتعليم من الوصول إلى المدارس داخل الجدار، وهذا يؤدي إلى انخفاض مستوى التنسيق بين المدارس ومكاتب التربية والتعليم وإلى إرباك العملية التربوية بشكل عام.⁹

المجتمع المدني: الدور والعلاقة بالحكومة

مع نهاية العام 2010 أصدرت شبكة المنظمات الأهلية

9 وزارة التربية والتعليم الفلسطينية: تأثير جدار الضم والتوسع العنصري على التعليم الفلسطيني. <http://www.mohe.gov.ps/ShowArticle.aspx?ID=1982010>

من الاختلال في تطوير استراتيجية وطنية حقيقية.

ترى المنظمات غير الحكومية أن وزارة التربية والتعليم العالي تمتلك كامل المسؤولية تجاه قطاع التعليم، بينما تتحلى المنظمات غير الحكومية بالمرونة والإمكانات الكافية للعمل على تنفيذ وتطوير البرامج. وعليه فإن ربط كلا الجانبين من شأنه أن يعمل على تحسين وتقوية الأداء وتلبية الاحتياجات الحقيقية داخل قطاع التعليم، حيث تشعر المنظمات غير الحكومية أن سد الفجوات الموجودة داخل النظام يكون من خلال العمل جنباً إلى جنب مع الحكومة، وليس كما أشار أحد المبحوثين «بأن عليها العمل لحساب الحكومة». والمقصود بسد الفجوات هنا، استلام المنظمات غير الحكومية مجالات معينة ضمن اختصاصها وقدراتها للتخفيف من أعباء الوزارة، وتولي القضايا النوعية ذات الأولوية التي لم تتم معالجتها من قبل الحكومة لأسباب تتعلق بمحدودية المصادر المالية والعينية وكبر حجم العمل الناجم عن الإصلاح في نظام التعليم. وبالتالي استكمال رؤية الحكومة، وبناء تعاون إيجابي مشترك وتحقيق تغير بنوي في هذا القطاع. إلا أن الوضع الحالي، كما أشارت المنظمات غير الحكومية، يقف عند تحجيم دورها كمصدر أساسي لتوفير الخدمات التعليمية وإقصائها كشريك حقيقي في عملية التغيير.

يعتبر هذا النوع من التعاون في ظل الوضع القائم من الفرص التي لم يتم استغلالها بعد وتجدر ملاحظتها، حيث بالإمكان تقاسم حجم العمل الذي تتطلبه عملية الإصلاح بين مؤسسات التعليم كافة، والتخفيف من الحمل الذي يقع على كاهل الحكومة وتسهيل عملية التنمية باتجاه إصلاح حقيقي في المجالات التي من الممكن أن لا تتم معالجتها بالرغم من وضوح عملية الإصلاح.

وفي حال تم تعزيز المزيد من الشراكة والتنسيق بين كل من المنظمات غير الحكومية والسلطة الوطنية الفلسطينية عبر الرؤية المشتركة للقضايا التربوية ذات الأولوية، لن يؤدي ذلك فقط إلى التخفيف من أعباء عملية الإصلاح، بل سيمكن المنظمات غير الحكومية من تقديم برامج نوعية وضمان توافق هذه البرامج مع أولويات العمل وزيادة الكفاءة لدى الطرفين وتعزيز مزيد من التقبل الاجتماعي، الحكومي والعام

للمنظمات غير الحكومية وربطها بالعملية التربوية بالكامل. وبالتالي اتساع قاعدة المنظمات غير الحكومية التي تشاطر السلطة الوطنية الفلسطينية المسؤولية وتعزيز نظام المساءلة لدى الطرفين. هذا وقد جرت الإشارة أيضاً إلى حاجة المنظمات غير الحكومية إلى الاستقلال المالي عن السلطة الوطنية الفلسطينية لتتمكن من العمل بفاعلية أكبر.

ومؤذج الحكم الذي لا بد من تبنيه، عليه أن يراعي أن تكون السياسة العامة مستقاة عبر مجموعة واسعة من الفاعلين المحليين، وبذلك فقط ستنشأ شراكة وتفاعل استراتيجي حقيقي مع أصحاب العلاقة، المجتمع المدني والفاعلين الأجانب ولن تقتصر العلاقة في حينها على نمط واحد من التفاعل البحث بين الحكومة والوكالات الدولية.¹⁰

تشعر المنظمات غير

الحكومية أن سد

الفجوات الموجودة

داخل النظام يكون

من خلال العمل

جنباً إلى جنب مع

الحكومة من خلال

استلام المنظمات

غير الحكومية

مجالات معينة ضمن

اختصاصها وقدراتها

للتخفيف من أعباء

الوزارة

10 المصدر: إيلانة رمحي، 2011 تقييم قطاع التعليم من وجهة نظر المجتمع المدني، شبكة المنظمات الأهلية الفلسطينية.

التوصيات

- على المجتمع المدني ان يناضل بشكل أفضل لتخصيص موازنات أعلى لقطاع التعليم.
- العمل على إقرار موازنات ومخصصات مالية لصندوق الطالب الفقير، لضمان التحاق الطلبة الفقراء بالتعليم العالي.
- العمل على فضح ممارسات بلدية الاحتلال في فرض مناهجها على الطلبة الفلسطينيين في القدس المحتلة.
- التنسيق بشكل أكبر بين المؤسسات العاملة في قطاع التعليم ووزارة التربية والتعليم.
- الضغط على وكالة الغوث الدولية لتطوير البنية التحتية في مخيمات اللاجئين الفلسطينيين.
- تأهيل المدارس والمرافق العامة لتصبح ملائمة لذوي الاحتياجات الخاصة.
- تطوير رؤية فلسطينية للتعليم والحق في التعليم من حيث المحتوى، والمقاربات التربوية، واستراتيجيات التعليم المعتمدة على استراتيجية وطنية فلسطينية.
- وقف التدخلات الأجنبية وتحديداً الأمريكية في صياغة وصناعة المناهج الفلسطينية ومحتواها.

الحق في العمل الأراضي الفلسطينية المحتلة

فراس جابر

باحث مؤسس

مرصد السياسات الاجتماعية والاقتصادية

البريطاني، وقد أعاد هذا الأخير تشكيل النظام القانوني في فلسطين، مضيفاً إلى التقنين العثماني مبادئ النظام الأنجلوسكسوني (القانون المشترك common law) القائم على السوابق القضائية.

في عام 1948، أصبحت الضفة الغربية بما فيها القدس الشرقية تحت حكم المملكة الأردنية الهاشمية، وخضعت للنظام القانوني الأردني المتأثر بالنظام اللاتيني، وأصبح قطاع غزة تحت الإدارة المصرية؛ واستمر نظام القانون المشترك (common law) المؤسس في فترة الانتداب البريطاني سائداً فيه.

بعد حرب عام 1967، سيطر الاحتلال الإسرائيلي على النظام القانوني الفلسطيني من خلال فرض القانون العسكري (الأوامر العسكرية) في منطقتي الضفة الغربية وقطاع غزة، وإخضاع القدس الشرقية للقانون المحلي للمحتل الإسرائيلي بعد ضمها في عام 1980.

أخيراً، وبموجب إعلان المبادئ لترتيبات المرحلة الانتقالية في عام 1993 (الذي يعرف باتفاق أوسلو 1) أنشئت السلطة الفلسطينية، وتم وضع الأسس للاتفاقيات الفلسطينية-الإسرائيلية اللاحقة المنظمة لسلطات وصلاحيات السلطة الجديدة. وتعد مسألة توحيد وتقريب الأنظمة القانونية المختلفة السائدة في المناطق الفلسطينية من أهم المسائل على الصعيد القانوني. ومنذ العام 1994 يجري سن تشريعات موحدة لكل من محافظات الضفة الغربية وغزة¹.

سن المجلس التشريعي قانون العمل رقم 7 لعام 2000 المعمول به في الضفة الغربية وقطاع غزة، ولا يسري القانون على القدس الشرقية، ولا على العمالة

1 الوضع القانوني في فلسطين، معهد الحقوق - جامعة بيرزيت، تاريخ الدخول 2012/3/31. الموقع الإلكتروني:

http://lawcenter.birzeit.edu/iol/ar/index.php?action_id=210

الحق في العمل: خصوصية قانونية:

هناك منظومة طويلة من القوانين المنظمة للعمل بدءاً من القوانين العثمانية، مروراً بحقبة الانتداب البريطاني لفلسطين، والتي أنتجت مجموعة أخرى من القوانين التي ميزت بين العرب واليهود في تلك الفترة، وكذلك مجموعة القوانين المصرية والأردنية التي طبقت على قطاع غزة والضفة الغربية حتى عام 1967، ثم قوانين الاحتلال «الإسرائيلي»، وصولاً إلى قدوم السلطة الفلسطينية وسن وتشريع مجموعة أخرى من القوانين التي تعنى بالعمل.

ويعتبر الوضع القانوني في فلسطين، بالمقارنة مع دول العالم، من الأوضاع المعقدة والنادرة في آن واحد. ويعود ذلك إلى تعدد الجهات التي حكمت فلسطين عبر التاريخ، والذي أدى بدوره إلى تنوع الأنظمة القانونية التي سادت فيها. وقد أثر كل ذلك على البناء السياسي والقانوني في فلسطين، إذ أدى تقسيم فلسطين إلى ظهور أنظمة قانونية مركبة ومختلفة في كل من الضفة الغربية وغزة والقدس والأجزاء المحتلة في عام 1948 من فلسطين.

وحتى نهاية الحكم العثماني في عام 1917، كان النظام القانوني في فلسطين مبنياً - بشكل أساسي - على مبادئ الشريعة الإسلامية ومتأثراً بالنظام اللاتيني في أوروبا. وهناك تشريعات هامة لا زالت سارية المفعول في فلسطين حتى يومنا هذا، من أبرزها قانون الأراضي لعام 1857 ومجلة الأحكام العدلية.

في عام 1917، انتهى الحكم العثماني بقيام الانتداب

- المجلس الأوروبي: المعاهدة الدولية لحماية حقوق الإنسان والشريعة الاجتماعية.
- الاتحاد الأوروبي ومظمة البلدان الأمريكية، والمنظمات الإقليمية.
- الإعلان الأفريقي لحقوق الإنسان.
- المعاهدة العربية حول معايير العمل.⁵

سياسات الحق في العمل:

يتحكم الاحتلال «الإسرائيلي» للأراضي الفلسطينية في كافة الجوانب، حتى مع وجود السلطة الفلسطينية كأداة إدارية وتنظيمية فلسطينية، إلا أن الاحتلال يسيطر على كافة مناحي الحياة، ومنها الاقتصاد والسوق والمعابر، وحتى سياسات التشغيل، فنرى أن السوق الفلسطينية تستهلك حصة الأسد من البضائع «الإسرائيلية» كما أن السوق الفلسطينية تذهب معظم واردتها للسوق نفسه. وهناك دراسات كثيرة تشير إلى حجم الخسائر الفلسطينية من ممارسات الاحتلال المباشرة وغير المباشرة، بمعنى الآثار الاقتصادية للحصار والتدمير المنتظم، ونهب الثروات، والسيطرة على المعابر، ووجود غلاف جمركي واحد.

ويمكن تشخيص علاقة الاقتصاد الفلسطيني مع سوق الاحتلال على الشكل الآتي:

أولاً: اقتصاد غير حر وتابع للاقتصاد الإسرائيلي والعالمي، بما لا يمكنه من اتخاذ قرار مستقل يوجّه كيفية تطوره.

ثانياً: اقتصاد تابع لاقتصاد الاحتلال هيكلياً، بما يعني أن أي تطور في بنية الاقتصاد الفلسطيني مرتبط تماماً بالاقتصاد الإسرائيلي، وبأي طريقة يرغب الأخير فيها لتطور قطاعات معينة داخل الاقتصاد الفلسطيني.

80% من واردات السلطة تأتي من إسرائيل التي يذهب إليها نحو ثلثي صادرات السلطة. ثالثاً: اقتصاد مرتبط بالسوق العالمية عبر بوابة اقتصاد الاحتلال،

5 باحثون قانونيون. تشريعات العمل في فلسطين: الواقع والتطلعات. مركز الحقوق - جامعة بيرزيت. بيرزيت: 1997.

الفلسطينية في مناطق 48، أو العمال في المستوطنات، حيث تسري عليهم القوانين «الإسرائيلية» أو ترتيبات أخرى قانونية وغير قانونية. وجاء إقرار هذا القانون لاستبدال قانون العمل رقم 21 لعام 1960 المعمول به في الضفة الغربية، وقانون العمل رقم 16 لعام 1964 المعمول به في قطاع غزة². وحالياً هناك مشاريع تتعلق بحالة العمل منها مشروع قانون النقابات العمالية، ومشروع قانون الجمعيات التعاونية³. كما أن هناك العديد من قرارات مجلس الوزراء ووزارة العمل حول الحق في العمل، منها تشكيل لجنة الحوار الاجتماعي بين الشركاء الثلاثة (العمال، أرباب العمل، الحكومة)، بالإضافة إلى تشكيل لجنة لتحديد الحد الأدنى للأجور وهو مطلب نقابي فلسطيني، حيث أصدر مجلس الوزراء قرار رقم 46 لعام 2004 بخصوص تشكيل اللجنة، وأعيد تفعيلها مطلع هذا العام لتتلقى إضرابات عمالية⁴.

كما أن هناك قانون التأمينات الاجتماعية (الذي تمت المصادقة عليه، ولكن تم تعطيله من قبل البنك الدولي بسبب التكلفة المالية للقانون)، ومشروع قانون الصحة والسلامة المهنية، قانون الخدمة المدنية الذي ينظم الحياة الوظيفية والنقابية لموظفي القطاع العام. بالإضافة إلى أن السلطة قد أعلنت التزامها بالمواثيق والمعاهدات الدولية، ومنها المتعلقة بالحق في العمل، ويبرز منها مصادر قواعد العمل الدولية المتعددة والمتنوعة، وتعمل عليها هيئات ذات طبيعة مختلفة، منها:

- منظمة العمل الدولية: الميثاق والتوصيات.
- الأمم المتحدة: الشريعة الدولية لحقوق الإنسان (1948)، المواثيق الدولية المتعلقة بحقوق الإنسان (1966).

2 قانون العمل الفلسطيني، الوقائع الفلسطينية، العدد التاسع والثلاثون، نوفمبر 2001.

3 موقع وزارة العمل:

http://www.mol.pna.ps/index.php?option=com_content&view=category&id=113:2009-12-30-15-55-45&Itemid=681&layout=default

4 وزارة العمل:

http://www.mol.pna.ps/index.php?option=com_content&view=article&id=1080:2012-03-22-12-39-14&catid=98:2009-12-29-20-18-10&Itemid=720

بما ينتج اختلالات إضافية داخل بنية هذا الاقتصاد.

رابعاً: من ناحية داخلية، يتسم الاقتصاد الفلسطيني الحالي بالريعية والخدماتية، بمعنى أنه اقتصاد عامثالثي في تعظيم بنية الخدمات على حساب القطاعات الإنتاجية، لكنه يستمر في التطور عبر استخدام الريع المتأتي من الضرائب والرسوم.

خامساً: اقتصاد غير متكافئ، بمعنى أن الفصل الجغرافي التاريخي بين الضفة الغربية وقطاع غزة، والسياسي الأخير بعد الانقسام، قد أدى إلى وجود فوارق أساسية في حجم النمو الاقتصادي المحلي بين الضفة والقطاع من جهة، وتدمير المقومات الاقتصادية في القطاع من جهة أخرى، مما أوجد هذا اللاتكافؤ، بمعنى نشوء قدرات اقتصادية وتركيز مؤسساتي مالي في الضفة الغربية أكبر من القطاع، وبما يسهم لاحقاً هذا الأمر من تطور الضفة اقتصادياً وتنموياً بصورة مختلفة عن القطاع.

سادساً: وجود سياسات اقتصادية ذات طابع ليبرالي تؤثر في تركيبة الاقتصاد الفلسطيني بما يخدم الاقتصاد غير المنتج، والمتورط في مشاريع شراكة اقتصادية مع الاحتلال⁶.

اعتمدت السلطة على مؤسسات القطاع العام كمشغل أساسي لليد العاملة الفلسطينية، وتحديدًا بعد فرض الاحتلال منعاً على دخول العمال الفلسطينيين إلى الخط الأخضر، حيث توظف السلطة الفلسطينية نحو 170 ألف موظف في الجهاز المدني والعسكري، كما توظف الحكومة المقالة في قطاع غزة بضعة ألوف أخرى من الموظفين.

وعلى الرغم من سياسة التشغيل هذه للحد من البطالة والفقر، نرى إنعكاس السياسات الاقتصادية الليبرالية للسلطة من خلال القيام بعدة محاولات من أجل تنشيط القطاع الخاص الفلسطيني (تحديداً تنظيم مؤتمرات استثمار كبيرة بمشاركة عربية وأجنبية وأحياناً "إسرائيلية")، وتركه يلعب دوراً رئيساً في الاستثمار والتنمية والتشغيل، إلا أن كل هذه المحاولات لم تتجح في إطلاق يد القطاع

6 جابر، فراس. «ركام الاقتصاد الفلسطيني». 2010/10/7.

جريدة الأخبار اللبنانية، عدد 1327.

الخاص رغم كل المغريات لأسباب رئيسة منها ضعف الاقتصاد الفلسطيني وتبعيته لاقتصاد الاحتلال من جهة، وتوجه القطاع الخاص للاستثمار في قطاع الخدمات بما يعني من توفير فرص تشغيل أقل، والسياسات التنموية الحكومية التي لم تركز على بناء بنية إنتاجية تتيح توليد فرص عمل مستمرة، مع وجود نسبة عالية من خريجي المعاهد والجامعات الذين يطمحون إلى فرص عمل مختلفة.

ويبقى القطاع غير الرسمي، والذي يشمل الأعمال غير الرسمية والعمل العائلي من قطاعات التشغيل الكبيرة داخل الأراضي الفلسطينية المحتلة. فيما يعمل القطاع الأهلي والخيري على تشغيل وتوظيف مباشر وغير مباشر لعدد كبير من الفلسطينيين، كما توفر وكالة الغوث فرص عمل للاجئين في مرافقها المختلفة.

ونجد أن الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني عرف العمل «الجهد المبذول في جميع الأنشطة التي يمارسها الأفراد بهدف الربح أو الحصول على أجرة معينة سواء كانت على شكل راتب شهري أو أجرة أسبوعية أو بالمياومة أو على القطعة أو نسبة من الأرباح أو سمسة أو غير ذلك من الطرق، كذلك فإن العمل بدون أجر أو عائد في مصلحة أو مشروع أو مزرعة للعائلة تدخل ضمن مفهوم العمل إذا كانت طبيعة العمل معتادة، ولا تعتبر الأنشطة المعتادة للفرد في الأعمال التطوعية والخيرية لدى الغير دون أجر عملاً»⁷. فيما يعرف الجهاز العمالة على أنها «جميع الأفراد الذين ينتمون لسن العمل (القوة البشرية) ويعملون، ويضم ذلك أصحاب العمل، المستخدمين بأجر- العاملين لحسابهم أو في مصالحهم الخاصة، بالإضافة إلى أعضاء الأسرة غير مدفوعي الأجر»⁸. ونرى من خلال مفهوم العمل أو العمالة الذي يعتمده جهاز الإحصاء، أن العمل غير المدفوع في الأسرة مشمول، وهذا يعني أنه لا توجد سياسات عمل موجهة خصيصاً لتلك الفئة التي تنتج ضمن الأعمال الأسرية، ولكن لا تتلقى راتباً مقابل

7 الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني، 2011. مسح القوى العاملة الفلسطينية: التقرير السنوي: 2010. رام الله - فلسطين. ص 29.

8 المصدر السابق، ص 30.

دون النظر إلى المركبات الاقتصادية والتنموية داخل المجتمع الفلسطيني، وربط الموضوع باستراتيجية حقيقية تشمل الشركاء والمؤسسات كافة، وعلى كل الأحوال، نرى أن سياسات التشغيل يمكن حصرها كالآتي:

- سياسة توريد العمال، وخاصة في قطاع البناء والزراعة إلى داخل الخط الأخضر، وهذه استمرت حتى عام 2007.
- سياسة استيعاب جزء من العمال، والخريجين الجامعيين على كادر القطاع العام، حتى وصلت الأرقام إلى نحو 175 ألف موظف في القطاع العام لغاية عام 2011، ولم تأخذ بالحسبان موظفي الحكومة المقالة في قطاع

العمل. وعلى الرغم من أن هذا النوع من العمل مهم من أجل الحماية الاجتماعية في ظل غياب الدولة بمؤسساتها الكاملة، إلا أنه إشكالي في الوقت ذاته عندما يشمل المفهوم الرسمي للعمل والعمالة تلك الفئة دون تحديد.

سياسات التشغيل:

لا توجد بالمعنى الحقيقي إستراتيجية وطنية موحدة حول موضوع التشغيل في الأراضي الفلسطينية، ورغم صدور عدد من الخطط التنموية أحدثها (2008-2011، 2011-2013)، إلا أنها اعتمدت على وضع أهداف تسعى لحل مشكلة البطالة عبر تنشيط القطاع الخاص، وزيادة النمو الاقتصادي من

ونجد من عدة مصادر أن هناك تخبطاً لدى الاقتصاديين والمسؤولين الحكوميين الكبار في موضوع التشغيل والاقتصاد، وعلاقته مع الاحتلال، فرى من مقابلة للدكتور سمير عبد الله (وزير التخطيط السابق) قوله:

«في تفكيري ومنطقي الاقتصادي النظر إلى مصالح اقتصادية ووجود علاقات اقتصادية مع إسرائيل، والعلاقات اليوم تطورت تحت الاحتلال، اليوم الحديث عن 75% من تجارتنا مع إسرائيل، والرقم أكبر من ذلك حسب اعتقادي، والنظر إلى خارطة المصالح مع إسرائيل والاستفادة منها حتى سياسياً. المصالح مهمة، الذي أريد أن أراه أن العلاقات وجزءاً كبيراً من إسرائيل لهم إضراب العمال الفلسطينيين بناء على أوامر القيادة الموحدة. الذي أريد أن أراه أن العلاقات وجزءاً كبيراً من إسرائيل لهم مصلحة في نمو اقتصادنا، وتشغيل عمالنا، وأفضل لي أن يعمل العامل عندي حتى بالتعاون معهم. أنا مع التعاون ولكن الشركات تريد شروطاً، وتضع ضغطاً عليهم من الداخل، وتطويراً اقتصادياً، أنا مع مقاطعة كل الدول لإسرائيل، ولكن نحن لا نقاطع، لأنه عدو يجب التعامل معه والعمل عليه لتغييره. والنظر للمقاطعة بصورة براغماتية، فجاء الجدار لعزل الجمهور الإسرائيلي عنا»¹

هكذا نرى أن وزيراً سابقاً مع إبقاء الاقتصاد الفلسطيني تابعاً لاقتصاد المحتل لأسباب سياسية، حتى مع وضع شروط، وليس وضع خطط من أجل تقوية وتنمية الاقتصاد الفلسطيني، وبنائه بطريقة تساهم في التحرر، كما ان وجهة النظر هذه تتناقض مع وجهة نظر صناعي ووزير الاقتصاد السابق (مازن سنقرط) الذي يعتبر أن:

”سببى نمو الاقتصاد الفلسطيني تحت الاحتلال ضعيفاً، الاقتصاد الفلسطيني هو رهينة للاحتلال، هذا الاقتصاد مقتطف من الاحتلال. بمعنى عندما يتحكم الاحتلال بالمعابر الحدودية من حيث الصادرات والواردات، وعندما يتحكم بقضية انسياب التجارة، وعندما نتحدث عن قضية العمالة التي تعمل في السوق الإسرائيلية وهي التي تحدد الأرقام، وعندما يستخدم المنطقة الفلسطينية كحديقة خلفية لاقتصاده، هذا واضح أن الاحتلال لديه برامج وقدراته وإمكانياته وسياساته في أن يبقى هذا الاقتصاد رهينة للاحتلال وأن يبقى دوماً سقفه منخفضاً.

مع كل المحاولات التي تتم سواء من القطاع الخاص أو من السلطة أو من مجتمع المانحين الذين يقدموا برامج مختلفة للشعب الفلسطيني، هي تعمل على تجميل صورة الاقتصاد من ناحية، وتحافظ على ثبات الناس على الأرض. ولكن المؤشرات الاقتصادية من حيث النمو ضعيفة ومتواضعة من أوسلو لغاية الآن”²

1 سمير عبد الله، وزير التخطيط الدولي السابق. مقابلة، 2010/9/1.

2 مازن سنقرط، وزير الاقتصاد السابق. مقابلة، 2010/4/14.

لم ينجح في إعادة الزخم للاقتصاد الفلسطيني، لأن الاقتصاد دائماً تابع لاقتصاد الاحتلال، ولا يمكن إطلاقه قبل التحرر واستلام السيادة على الأراضي والمعابر.

والاحتلال قام بإغلاق السوق "الإسرائيلية" أمام العمالة الفلسطينية بشكل واسع، بل اعتمد على توريد عمالة أجنبية لتحل محل العمالة الفلسطينية التي كانت تقدر بنحو 250 ألف عامل، وتحديداً لاستبدالهم في قطاعي البناء والزراعة. ونرى أن نسب العمل في الخط الأخضر حسب إحصائيات الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني لم تعد عالية كما في السابق.

أما برامج التشغيل المؤقت، فهي تعمل على إعطاء حقن تخدير مؤقتة من أجل التخفيف من حدة الفقر والبطالة، كما العديد من البرامج الكبيرة الممولة من المنظمات الدولية، من أجل الحد من نقمة الناس على الواقع الاقتصادي والمعيشي، بل إن العديد من البرامج وضعت شروطاً مهيبة للتشغيل مثل العمل مقابل الغذاء.

إحصائيات العمل والعمالة في الأراضي الفلسطينية:
تعتمد تعريفات العمل والقوى العاملة في الأراضي الفلسطينية على تعريفين، تعريف وضعه جهاز الإحصاء، وتعريف منظمة العمل الدولية. وتختلف معايير ومؤشرات احتساب كل مفهوم/ تعريف. وبالاعتماد على إحصائيات جهاز الإحصاء حسب تعريف منظمة العمل الدولية حول العمل، نرى أن نسبة القوى العاملة المشاركة في الأراضي الفلسطينية لعام 2010 قد بلغت 41.1%، وبلغت نسبة مشاركة الذكور 66.8%. أما الإناث فبلغت نسبة المشاركة 14.7% في انخفاض عن 2009.¹⁰

وبلغت المشاركة في القوى العاملة في الضفة الغربية 43.7%، وفي قطاع غزة 36.4% بسبب الحصار المفروض من الاحتلال وأثره على القطاعات الاقتصادية الإنتاجية وغير الإنتاجية. فيما بلغت

10 الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني، 2011. مسح القوى العاملة الفلسطينية: التقرير السنوي: 2010. رام الله - فلسطين.

غزة، والتي بحسب بعض الأرقام توظف 35 ألف شخص.

- إطلاق برامج التشغيل المؤقت (مثل العمل مقابل الغذاء، برامج الطوارئ، والتشغيل المؤقت) وغيرها من البرامج، والتي عملت عليها السلطة الفلسطينية بالشراكة مع المنظمات الدولية، وأحياناً المنظمات الدولية مع المؤسسات الأهلية والجمعيات الخيرية.
- ربط سوق العمل بالجامعات، وتطوير التعليم والتأهيل المهني، من أجل تقليل نسبة البطالة الجامعية، وزيادة عدد المهنيين المؤهلين لسوق العمل، وورد ذلك في خطط الحكومة للأعوام 2008-2013.⁹
- قيادة القطاع الخاص للتنمية في الأراضي الفلسطينية، وتشجيع الاستثمار العربي والأجنبي عبر تنظيم مؤتمرات استثمار، من أجل خلق مشاريع استثمارية وزيادة فرص العمل المتوفرة.

على الرغم من تعداد خمس سياسات رئيسة اعتمدت عليها السلطة الوطنية في التشغيل والتوظيف، إلا أننا كما رأينا في الجدول السابق نلاحظ ارتفاع نسب البطالة بين الشباب، وبين القوى العاملة بشكل عام، حيث إن هذه السياسات تعالج مشاكل بشكل جزئي، ولا تضع استراتيجية محددة موضع التنفيذ. فالقطاع العام لم يعد يستوعب المزيد من الموظفين، كما أن السلطة الفلسطينية لديها عجز لعام 2012 بلغ 1.35 مليار دولار، ما يعني استحالة حل أزمة البطالة من خلال السلطة. وعندما حاولت السلطة، وتحديداً في خطة 2011-2013، الاهتمام بالتعليم والتأهيل المهني من أجل تقليل نسبة البطالة، تجاهلت أن هؤلاء الخريجين بحاجة إلى بنية تحتية وتحديداً إنتاجية تستطيع تشغيلهم، وبالتالي على السلطة الاستثمار في مجال الإنتاج، ولكن السلطة قررت أن تحول مسؤولية قيادة الاقتصاد والتنمية إلى القطاع الخاص، الذي يستثمر أكثر في الخدمات لأنها أكثر ربحية وأقل مخاطرة كما رأينا في إحصائيات التشغيل حسب القطاعات الاقتصادية، كما أن القطاع الخاص

9 معين، رجب، وأحمد الفراء، مرجع سبق ذكره.

تعالج سياسات السلطة الوطنية مشاكل التشغيل بشكل حزبي ولا تضع إستراتيجية محددة موضع التنفيذ

الخطرة، وترك مقاعد الدراسة على الرغم من أن قانون التعليم الفلسطيني يلزم بإنهاء الطفل مراحل التعليم الإلزامي. وهناك المئات من الروايات والقصص لأطفال يعملون، ومنها "وقف إيهاب أبو سلطان" 15 عاماً، بجانب عربته المتحركة التي يبيع عليها المكسرات في أحد المتنزهات، أبو سلطان الذي يعمل منذ تسع سنوات في هذه المهنة بدا خبيراً بأمور البيع والشراء. وقال ان: "تعطل والدي عن العمل وسوء وضعنا الاقتصادي دفعا بي إلى حيث تروني اليوم، فأنا أداوم هنا من بعد الظهر وحتى الساعة العاشرة مساءً لأحصل مبلغاً مالياً نستعين به على شطف العيش". أبو سلطان لم يترك الدراسة على أمل أن يتمكن بعد إتمامه المرحلة الإعدادية من الالتحاق بالثانوية المهنية، ليتعلم حرفاً يمكن له من خلال مزاولتها أن يعيل أسرته وينشلها من وضعها الاقتصادي السيئ. أمنيات أبو سلطان بالعيش كبقية أبناء جيله تتحطم أمام سوء وضع الأسرة الاقتصادي، وحاجتها إلى نفقات كثيرة في ظل صعوبة حصول والده على فرصة عمل!¹⁴

2- الشباب والحق في العمل:

يعتبر المجتمع الفلسطيني فتياً وشاباً معاً، فالهرم السكاني عريض من الأسفل، وعلى الرغم من هذا لم تستغل طاقات الشباب في العمل، بل يعاني المجتمع الفلسطيني من ظاهرة بطالة الشباب، وتحديدًا خريجي التعليم الجامعي، ما خلق أزمات متعددة. ولم تستطع السلطة الفلسطينية حلها، على الرغم من محاولة توظيف الشباب بنسب كبيرة داخل القطاع العام، حيث نجد أن «البطالة اتخذت مساراً متزايداً وتحديدًا للفئة العمرية 15-24 عاماً خلال السنوات 199-2008، حيث ارتفعت النسبة للفترة المذكورة من 17.3% إلى 40.2% لكلا الجنسين»¹⁵.

14 فلسطين أون لاين. «عمالة الأطفال تنفث والمطلوب خطة علاج». فاطمة العويني. 2011/11/19. الموقع الإلكتروني: <http://www.felesteen.ps/index.php?page=details&nid=26378>

15 رجب، معين، وأحمد الفراء. 2009. سياسات القوى العاملة الفلسطينية بين النظرية والتطبيق. الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني. رام الله.

نسبة البطالة 23.7%، وبلغت بين الذكور 23.1% مقابل 26.8% للإناث.¹¹

ونجد أن أكبر قطاع مشغل للقوى العاملة هو قطاع الخدمات بنسبة 38.3%، تلاه قطاع التجارة وأنشطة المطاعم والفنادق بنسبة 19.3%، ثم قطاع البناء والتشييد بنسبة 13.2%. ويتوزع العاملون بنسبة 63.5% في الضفة الغربية، و26% في قطاع غزة، و10.5% في «إسرائيل» والمستوطنات. وبلغت نسبة العاملين في القطاع العام 24%، وفي القطاع الخاص¹² 64.5%. ونلاحظ هنا أن القطاع الخاص قد شمل العمل الأهلي والخيري، ووكالة الغوث وباقي القطاعات تحت تعريف واحد موسع اسمه القطاع الخاص، دون تمييز بين الشركات الفردية والكبيرة والمساهمة وبين باقي أنواع القطاعات المهمة في الأراضي الفلسطينية.

تحليل المشاكل الأساسية للحق في العمل:

1- الأطفال والعمل:

نظم قانون العمل الفلسطيني موضوع تشغيل الأحداث ووضع ضوابط وشروطاً لعملهم، ومنها حظر عملهم قبل بلوغهم سن الخامسة عشرة، ومنعهم من العمل في الصناعات والمهن الخطرة، ووجود فحص طبي. أما المنظمات الدولية فهناك موقف واضح لها بمنع العمل تحت سن الثامنة عشرة. ولكن على الرغم من هذه الاتفاقيات والقوانين، إلا أن الأطفال يعملون في الأراضي الفلسطينية في شتى المهن، وفي الأعمال العائلية، وفي الأعمال الجائلة والخطرة. وحسب إحصائيات جهاز الإحصاء الفلسطيني «إن 4.9% من الأطفال في سن 10-17 يعملون، بواقع 6.7% في الضفة، و1.9% في قطاع غزة»¹³.

ونرى حالات كثيرة لعمالة الأطفال في الأعمال

11 المصدر السابق.

12 المصدر السابق.

13 جريدة القدس، 2011/11/22. الإحصاء: عمالة الأطفال في فلسطين بلغت 4.9% .. أعلى معدل بطالة سجل في طولكرم وقلقيلية ورفع. الموقع الإلكتروني: <http://www.alquds.com/news/article/view/id/311602>

يعاني المجتمع الفلسطيني من ظاهرة بطالة الشباب، وتحديدًا خريجي التعليم الجامعي، ما خلق أزمات متعددة

جدول يوضح معدلات البطالة للفئة 15-24 للفترة (1999-2008)¹⁶

السنة	كلا الجنسين	ذكور	إناث
1999	17.3	16.9	20.6
2004	39.8	38.9	44.8
2005	36.4	34.8	46.1
2006	35.7	34.4	43.2
2007	35.3	34	42.5
2008	40.2	38.8	47.3

ونلاحظ أن البطالة بين صفوف الشباب قد ازدادت بعد اندلاع الانتفاضة الثانية، وممارسات الاحتلال تجاه الشعب الفلسطيني، ومنع العمالة الفلسطينية (ومعظمها من الشباب) من العمل داخل أراضي عام 48، كما نلاحظ أن البطالة بين صفوف الإناث أعلى بكثير بعد الانتفاضة عما قبلها، بما يعنيه من عدم وجود سياسة وطنية للتشغيل تركز على الشباب كفئة عمرية، وتعمل على إنتاج وخلق فرص عمل موجهة للشباب، وتحديدًا الخريجين منهم، عدا سياسة التوظيف في القطاع العام التي وصلت إلى نهاية قدرتها الاستيعابية، وكذلك من منظور النوع الاجتماعي.

3- مشكلة المعوقين والعمل:

أقر قانون العمل الفلسطيني لعام 2000 ما نسبته 5% من فرص التشغيل للمعوقين حيث «أوجب القانون على صاحب العمل تشغيل عدد من العمال المعوقين المؤهلين في أعمال تتلاءم مع إعاقاتهم وذلك بنسبة لا تقل عن 5% من حجم القوى العاملة في المنشأة»¹⁷.

على الرغم من الوعود الرسمية المتكررة بتطبيق قانون العمل الفلسطيني، وتخصيص 5% من الوظائف للمعوقين، ما زالت المؤسسات المختصة تشكو التهميش والبطء في تنفيذ القانون في كل من الضفة الغربية وقطاع غزة. وتشير أحدث تقديرات

16 مجلة المراقب الاقتصادي والاجتماعي، عدد 16 في (رجب، معين، وأحمد الفرا، 2009، مصدر سبق ذكره).

17 قانون العمل الفلسطيني، مرجع سابق.

الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني إلى تزايد عدداً الأفراد الذين يعانون صعوبات (إعاقات) ليبلغ نحو 108 آلاف فرد في الضفة الغربية أي 5.3% من عدد السكان.

وفي غزة تشير إحصائيات اتحاد المعوقين إلى وجود نحو 70 ألف حالة في القطاع، أي بنسبة 4% من عدد السكان.

وتنص المادة (13) من قانون العمل الفلسطيني على إلزام صاحب العمل بتشغيل عدد من العمال المعوقين المؤهلين في أعمال تتلاءم مع إعاقاتهم، وذلك بنسبة لا تقل عن 5% من حجم القوى العاملة في المنشأة.

كما تنص المادة (34) التابعة للوائح قانون الخدمة المدنية -المعدل عام 2005- على مراعاة الدوائر الحكومية -عند كل تعيين جديد- لضرورة استكمال نسبة الـ 5% المحددة لتوظيف المعوقين.

غير أن معطيات جهاز الإحصاء تظهر أن نحو 76.6% من الأفراد المعوقين الذين تبلغ أعمارهم 10 سنوات فأكثر هم خارج القوى العاملة.

وأشار الجهاز إلى أن ما نسبته 32.2% من الذين لديهم إعاقة لم يتلقوا خدمات طبية أو اجتماعية، فيما لم يحصل أكثر من نصف الأفراد المعوقين على أي تعليم، مقابل 19% فقط حصلوا على تعليم ثانوي فأعلى.

فمطالبات الاتحادات والجمعيات الخاصة بالمعوقين ما زالت تذهب سدى "تبدي أمينة سر اتحاد المعوقين في غزة سوسن الخليلي، استياءها من تدني استجابة الجهات الرسمية لمطالب المعوقين رغم الوعود المتكررة بذلك، مضيفة أن التوظيف في المؤسسات الحكومية ما زال مقتصرًا على بعض الوزارات فقط. وتعتبر الخليلي أن فئة المعوقين ما زالت مهمشة حتى الآن، ولم تقم أي جهة بتطبيق قانون العمل وتخصيص نسبة الـ 5% من الوظائف لصالح هذه الفئة بسبب التذرع بقلّة الإمكانيات وزيادة تكلفة استيعاب المعوقين.

ومن جهته أوضح مسؤول اتحاد المعوقين في مدينة الخليل -جنوب الضفة الغربية- رمزي العملة، أن

تدني استجابة الجهات الرسمية لمطالب المعوقين رغم الوعود المتكررة بذلك، مضيفة أن التوظيف في المؤسسات الحكومية ما زال مقتصرًا على بعض الوزارات فقط

فإن نسبة هؤلاء العمال إلى مجموع القوى العاملة تبلغ 19.4%¹⁹

والعمل النقابي يستدعي الكثير من النقد الموجه من داخل الحركة النقابية أو من خارجها، حيث إن هناك عدداً من الأزمات داخل النقابات الرئيسية، وتحديدًا بسبب صراعات الأحزاب داخلها، بالإضافة إلى المحاولات المستمرة للسلطة للتأثير على قياداتها «تتنوع أزمات العمل النقابي في فلسطين حيث يفتقر العمل النقابي إلى قاعدة بيانات ومعلومات إحصائية دقيقة، ما يشير إلى الفوضى في العمل والتشردم وغياب الحس العالي بالمسؤولية، وتغييب الانتخابات داخل النقابات وغيرها من المؤسسات، ما يدفع إلى توجيه النقد لعملية الانتخابات الشكلية التي تتم أحياناً في ظل حالة العضوية الضيقة في النقابات كافة خصوصاً، إلى جانب عدم الوضوح في البيانات أو الأرقام أو الإحصاءات الدقيقة التي تتيح التوزيع المهني للمنتسبين في الأطر، الأمر الذي يفرض المطالبة والمبادرة إلى إنجازها، مع ضرورة العمل لوضع هيكلية تنظيمية موحدة لجميع الاتحادات والنقابات.»²⁰

19 بطمة، سامية، ويوسف عدوان. 2007. «سبل تفعيل دور النقابات العمالية في صياغة السياسات العامة». رام الله: معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطينية (ماس).

20 عبد العاطي، صلاح. 2006. العمل النقابي في فلسطين. بين الواقع والطموحات. الحوار المتمدن، الموقع الإلكتروني: <http://www.ahewar.org/debat/show.art.asp?aid=59129>

تطبيق قانون الـ5% يتم جزئياً، مشيراً إلى محاولات بدأت مؤخراً لتطبيق قانون العمل، لكنها لم تصل إلى الحد المطلوب.

وأوضح أن عدد المعوقين في محافظة الخليل وحدها يزيد على 30 ألفاً، 9 آلاف منهم فقط مسجلون في الاتحاد، مشيراً إلى استمرار الاتصالات مع الجهات الرسمية لضمان حصول المعوقين على حقوقهم كاملة.¹⁸

4- النقابات العمالية في فلسطين:

توجد في فلسطين عشرات النقابات العمالية والوظيفية المختلفة، وتعمل تحت إطار منظمة التحرير والقوى والفصائل السياسية، بالإضافة إلى تشكيلات نقابية مستقلة. ويمكن بالإجمال التركيز على أربعة أجسام نقابية رئيسة داخل الضفة الغربية وقطاع غزة، وهي الاتحاد العام لعمال فلسطين، الاتحاد العام للنقابات عمال فلسطين، الاتحاد العام للنقابات المستقلة، نقابة الموظفين العموميين. بالإضافة إلى وجود النقابات المهنية الفاعلة مثل نقابة المهندسين، الأطباء، المعلمين، وغيرها من النقابات.

وعلى الرغم من هذا فإن هناك تشردماً في العمل النقابي، وضعف دور هذه الاتحادات النقابية والنقابات في الدفاع عن حقوق منسوبيها على مستوى الشركات والمصانع والمؤسسات، أو على مستوى نقاش ونقد القوانين والتشريعات والسياسات. كما أن هناك نقداً كبيراً يوجه للنقابات حول علاقة قيادتها بالحكومة بما يحد من فعاليتها، وهو ما قد يفسر التراخي في الدفاع عن حقوق المنتسبين. يضاف إلى ذلك أن نسبة الانتماء إلى النقابات، وتحديدًا العمالية ليست كبيرة إذا ما قورنت مع حجم القوى العاملة الفلسطينية، حيث تشير بعض الدراسات إلى أن «عدد المنخرطين في الحركة العمالية سواء المنتسبين أو المسجلين يبلغ نحو 170 ألف عامل،

18 الجزيرة . نت. «مطالب بتشغيل المعوقين في فلسطين». عوض الرجوب. الموقع الإلكتروني: <http://www.aljazeera.net/news/pages/01a1b6018f1e-4bd1-9ab5-net/news/pages/01a1b6019d2f722aedeb>

هناك تشردماً في
العمل النقابي،
وضعف دور هذه
الاتحادات النقابية
والنقابات في الدفاع
عن حقوق منسوبيها
على مستوى
الشركات والمصانع
والمؤسسات، أو على
مستوى نقاش ونقد
القوانين والتشريعات
والسياسات

التوصيات العامة:

- دعم التوجه الحالي نحو العمل على لجنة الحوار الاجتماعي بقيادة وزارة العمل، ويجب تطوير هذه اللجنة لتضم القطاعات كافة، ومنها المجتمع المدني من أجل بلورة تفاهات وطنية حول العمل والتشغيل وباقي القضايا.
- تطوير خطط التنمية الفلسطينية من أجل وضع سياسات مناسبة للتعامل مع قضايا العمل والبطالة لأن ما هو موجود حالياً لا يتلاءم مع مستوى التحديات.
- تطوير دور المؤسسات الدولية، وتحديداً منظمة العمل الدولية في إبراز والتعامل مع انتهاكات الاحتلال مع الحق بالعمل.
- العمل على التصدي للاحتلال في الميادين كافة، وكذلك في ميدان العمل والإنتاج، من أجل إنهاء استباحة الاحتلال للاقتصاد الفلسطيني عبر إغراق السوق ببضائعه، وتدمير المنتجات الوطنية.

التوصيات المحددة:

- أهمية ربط سوق العمل مع التعليم العالي، وتحديدًا في تخطيط التخصصات، وتشجيع تطوير قطاع الأعمال المعتمد على الرأسمال البشري النشط والشاب.
- تطوير التعليم المهني، مع تشجيع الاستثمار في قطاع الإنتاج من أجل توظيف المهنيين في هذا القطاع.
- تطوير قطاع الأعمال العائلية كمشغل كبير محتمل، مع تأهيله، ووضع قوانين تنظم عمله، وإيجاد حوافز خاصة لهذا القطاع المهم من الناحية الاجتماعية.
- التحول من المفاهيم القائمة على النمو الاقتصادي وتحرير السوق تحت الاحتلال، إلى مفاهيم تنموية شاملة تقوم أساساً على تعزيز صمود المجتمع الفلسطيني، والاستثمار في القطاع الزراعي والصناعي والإنتاجي، وتنمية الموارد البشرية.
- اللجوء إلى المنظمات الدولية من أجل الحد من استهداف الاحتلال للمكونات الاقتصادية والتنموية الفلسطينية.
- العمل على تعزيز مقاطعة البضائع "الإسرائيلية" وتشجيع المنتجات المحلية بما من شأنه توفير فرص عمل كبيرة.
- تطوير دور المجتمع المدني والنقابات المختلفة في صياغة السياسات التنموية والتشغيلية من أجل بناء سياسات تشاركية.
- تفعيل دور النقابات العمالية في الدفاع عن حقوق متسببها بشكل خاص، والعمال بشكل عام من أجل توفير العمل اللائق لهم، والحماية الاجتماعية، وحد أدنى لائق من الأجور.
- تحويل دور البنوك العاملة في الأراضي الفلسطينية من إقراض موجه للاستهلاك إلى إقراض موجه للإنتاج والاستثمار بما سيوفر فرص عمل بحجم كبير.





تقارير وطنية لبنان



المساهمون في مناقشة التقريرين:

احمد الديراني (المرصد اللبناني لحقوق العمال والموظفين)، سعيد عيسى (لا فساد- الجمعية اللبنانية لتعزيز الشفافية)، سامر عبد الله (نحو المواطنة)، مروى ابو ضيا (نحو المواطنة)، نوال العلي (جمعية النجدة الاجتماعية)، مئة عمر (جمعية النجدة الاجتماعية)، اديب ابو حبيب (المركز اللبناني للتدريب النقابي)، بتول يحفوفي (مركز تنمية الموارد)، غسان عبد الله (المنظمة الفلسطينية لحقوق الانسان)، سمير شراري (جمعية عمل تنموي بلا حدود «نبح»)، عماد الدين رائف (اتحاد المقعدين اللبنانيين)، فيروز سلامة (الحركة الاجتماعية)، جمانة مرعي (التجمع النسائي الديمقراطي اللبناني)، منار زعيتر (التجمع النسائي الديمقراطي اللبناني)، شفيق شعيب (باحث وأستاذ جامعي).

الحق في التعليم لبنان

اعداد: سلوى سعد

أستاذة ومدربة تربوية - لبنان

الواقع والآفاق

أحرز لبنان منذ أواخر تسعينيات القرن الماضي تقدماً لناحية رسم الاستراتيجيات والخطط لمواكبة التغيرات الكبيرة التي طرأت على مقارنة الموضوع التربوي الذي أصبح ذا بعد عالمي في ما بات يعرف بمجتمعات المعرفة، والتزاماً منه بالمواثيق الدولية. كما تحقق التكافؤ بين الجنسين في التعلّم، لا بل كانت نسب إنهاء المراحل التعليمية كافة أعلى عند الإناث منها عند الذكور، فيما كانت نسبة الأمية عند النساء إلى انخفاض. ولكن هذا التقدم لم ينعكس على فئات الفقراء والمعوقين والمناطق الأكثر فقراً وتهميشاً، بل تدل المؤشرات على استمرار التمييز ضدهم بعدم تأمين الدولة لهم تعليماً إلزامياً مجانياً ذا نوعية تساعدهم على تعزيز قدراتهم وتحسين نوعية حياتهم.

جاءت كل الخطط والاستراتيجيات التربوية في لبنان بفعل الدعم الدولي ومناسبة الإعلانات والمواثيق والاستراتيجيات الدولية الصادرة في مختلف المجالات ذات الصلة بالتعليم وحقه. وعلى أهمية هذه المرجعيات في تحريك النقاش وتأمين الموارد والخبراء، لم يستطع لبنان التوصل إلى تحقيق ما تعلن عنه من أهداف للوصول إلى تحقيق التعلّم للجميع. وقد استطاعت الحكومات المتعاقبة منذ إقرار «خطة النهوض التربوي» (1994) تكييف المساعدات الدولية بما يخدم تطور التعليم الخاص غير المجاني على حساب التعليم الرسمي (تماشياً مع الاتجاه العالمي نحو التخصصية). وهذا ما أدّى إلى تراجع التعليم الرسمي في لبنان، وهو ملاذ ذوي الدخل المحدود.

من الإنجازات والإخفاقات التي ساهمت وتساهم في تمتع اللبنانيين بحقهم في التعليم:

- إصدار مجموعة من القوانين تتفق والمعاهدات والمواثيق الدولية، ولكن دون إصدار آليات تنظيمية للتطبيق، وإن صدرت فيجري التأخير

تعريف ومقدمة

يُعدُّ الحق في التعليم واجب المواطن في الالتزام بالتعلّم، وواجب الدولة في تأمين هذا التعليم¹. كما أنّ محو الأمية ظاهرة تخص المجتمع والفرد معاً، وتتطلب إيلاء العناية لكلا البعدين². و«الحق في التعليم يعني جميع هؤلاء الناس من الأطفال المتسربين والأمين من البالغين، إذ مُميّز ضدهم وانتهكت حقوقهم»، وبهذا المفهوم فهو «يعني أنّ أصحاب الحق يستطيعون الوقوف من جديد... ويسائلون حكوماتهم والمجتمع الدولي»³.

يستند كل من إعلان «جومتين» وإطار عمل «داكار» إلى الإعلان العالمي لحقوق الإنسان (الأمم المتحدة، 1948) وكذلك إلى أهداف التنمية الألفية والمعاهدات الدولية اللاحقة. فتقر كلها الحق في التعليم وفي عدم التمييز، ولها قوة القانون لدى الحكومات التي تصادق عليها. وتشدد أحكام معينة في هذه الاتفاقيات على التعليم الابتدائي الإلزامي والمجاني، كما توفر العمود الفقري للأهداف الأخرى للتعليم للجميع⁴.

1 «إلزامية التعليم وسبل التطبيق في الدول العربية»، دراسة أعدها السيد عبد الوهاب شميطي، بيروت 2005-2006، مكتب اليونسكو الإقليمي للتربية في الدول العربية- بيروت، التعليم للجميع.

2 «القراءة من أجل الحياة»، ملخص التقرير العالمي لرصد التعليم للجميع، منشورات اليونسكو 2006.

3 مشروع الحق في التعليم

<http://www.right-to-education.org/ar>

4 «التعليم للجميع بحلول عام 2015، هل سنحقق الهدف؟»، منظمة الأمم المتحدة للتربية والعلم والثقافة، التعليم للجميع، 2008، اليونسكو 2007.

- والمماثلة والتسوية في التنفيذ.
 - ازدياد نسبة الفتيات في التعليم بمراحله وأنواعه كافة، ولكن من دون أن ينعكس ذلك على تطور حضور المرأة اللبنانية في مواقع القرار ورسم السياسات.
 - إن مستويات التمويل العام للتعليم، فضلاً عن موازنة وزارة التربية، وآلية الإنفاق وتوزعه، غير قادرة على تحقيق أهداف التعليم الوطنية المقررة. وهذا ما ساهم - كما سنلاحظ لاحقاً- في تدهور نوعية التعليم الذي تقدمه المدارس الرسمية، وفي استمرار التأخر والإعادة والتسرب.
 - عدم الاعتراف والإقرار صراحة في الدستور اللبناني بمسؤولية الدولة عن تأمين إلزامية التعليم الأساسي ومجانيته. وهذا ما يتناقض جوهرياً مع روحية النصوص الدولية التي التزم بها لبنان.
 - لا يدخل محو الأمية باعتباره أولوية في برامج وزارة التربية ومشروعاتها، فيترك هذا الموضوع لوزارة الشؤون الاجتماعية ومنظمات المجتمع المدني بشراكاتها مع المنظمات الدولية.
 - على الرغم من التطور في استحداث قانون جيد يتناول حقوق المعوقين، لا تزال هذه الفئة من الشعب تتعرض لتمييز في ممارسة حقها في التعليم.
 - عدم التزام لبنان بتعديل مناهج التعليم وتطويرها وفقاً للخطط والاستراتيجيات التي يضعها.
 - التناقض بين القول والفعل، وما من أحد يطالب أو يحاسب. فهناك خفة في التعامل مع الالتزامات التي تتخذها الحكومات المتعاقبة وخرقها بسبب عدم متابعة آلية التنفيذ والتقويم والمحاسبة.
 - في ما يتعلق بنوعية التعليم هناك مؤشرات مقلقة تدل على تراجع المستوى (أداء الطلاب، الإعادة والتسرب، تمهين التعليم، البيئة المدرسية...).
 - إنشاء التدريب المستمر للمعلمين يُعتبر خطوة مهمة اتخذتها الدولة عام 2003 لرفع كفاءة المعلمين وتحسين نوعية التعليم في المدارس الرسمية، ولكن لم يجرِ تقويم هذه الخطوة لتطوير الدور الذي يمكن أن تؤديه هذه المؤسسة وتحسينه.
 - إقرار مساواة عدد سنوات مرحلة الروضة في قطاعي التعليم الخاص والرسمي (إصدار مرسوم يحدد مرحلة الروضة بـ 3 سنوات بعد أن كان في الرسمي سنتين في عام 2010، إلا أنه لم يطبّق حتى الآن).
 - إنجاز مناهج جديدة للروضات والحلقة الأولى من التعليم الأساسي، حيث يجري اختبارها في بعض المدارس لتعميمها لاحقاً.
- على الرغم من نسب الالتحاق المرتفعة بالتعليم النظامي في لبنان، لا يزال الكثير من الناس الأفقر والأكثر تهميشاً محرومين من الحق في التعليم، وهم بحاجة إلى المساعدة للوصول إلى التمتع بهذا الحق. وممارسة هذا الحق عامل حاسم للوصول إلى تجاوز أوضاعهم.
- تقييم ومقاربات**
- سنقارب في الجزء الأول من التقرير الحق في التعلم من الناحية القانونية، وذكر القوانين والمواثيق الدولية والمحلية، بالإضافة إلى استعراض الخطط والاستراتيجيات والمشروعات التربوية التي أقرها لبنان. أمّا في الجزء الثاني فسنرصد واقع توفير التعليم للجميع، كما هو واقعاً، لا كما نريده أن يكون. وسنقرأ الواقع في خلفية السياسات المتبعة، للحصول على إجابة عن مدى نجاح تلك الخطط والاستراتيجيات في الوصول إلى تحقق التعليم لكل فئات الشعب اللبناني، بتساوٍ ومن دون تمييز. كما سنستعين بالمنشورات الرسمية اللبنانية (إدارة الإحصاء المركزي، وزارة التربية، مجلس النواب، وزارة الشؤون الاجتماعية...) ونقابات المعلمين والهيئات الدولية والعربية ومنظمات المجتمع المدني، فضلاً عن الاستناد إلى تحقيقات الصحف اللبنانية وبعض الدراسات الجامعية حول التربية في لبنان.

وجاء أيضاً أن «إلغاء الطائفية السياسية هدف وطني أساسي يقتضي العمل على تحقيقه وفق خطة مرحلية»، وفي هذا القول تعارض بالعمق مع المادة العاشرة من الدستور. ومنذ أكثر من 20 سنة لم يجر بحث على المستوى الوطني في كيفية الوصول إلى هذا الهدف؛ بل ازداد الانقسام الطائفي حدة وتوسّعاً بين مكونات المجتمع اللبناني. كما توسعت المؤسسات التربوية الخاصة التابعة للطوائف والأحزاب الطائفية.

في عام 1994 ولأول مرة في لبنان جرى تناول التعليم كحق تكفله الدولة ولكل الأعمار والشرائح الاجتماعية. فقد جاء في الأهداف العامة لخطة النهوض التربوي: «التعليم حق لكل مواطن، والدولة تكفل هذا الحق بحيث لا يقتصر على تلامذة المدارس وطلاب الجامعات، بل يشمل مختلف الأعمار والشرائح الاجتماعية والمهنية»⁷.

وجاءت هذه المقاربة الجديدة للحق في التعلّم بفعل تعاضم تدخلات المنظمات والهيئات الدولية في رسم السياسات التربوية لبلدان العالم، ومنها لبنان الذي كان خارجاً من حرب أهلية ذات بعد إقليمي ودولي. وكان بأمس الحاجة إلى هذه الهيئات في إعادة البناء والإعمار لما خلفته حرب دامت 15 سنة من تداعيات سلبية، وما زالت آثارها ومفاعيلها تنخر في الجسم الاجتماعي اللبناني.

وسنلاحظ من خلال متابعة مدى توطين هذه المقاربة (في خطة النهوض التربوي)، ذات البعد الإنساني القانوني والمدني اللطائفي، في أرض الواقع، وكيف التفت السلطات الرسمية المتعاقبة وسلطات الأمر الواقع عليها وأفرغتها من معناها الحقيقي.

لقد صدّق لبنان أو انضمّ إلى معظم الإعلانات والمواثيق الدولية التي تتناول الحق في التعليم. وقد تطور التشريع في لبنان ليواكب التزاماته الدولية ويتوافق معها؛ حيث صدرت مجموعة من القوانين تتعلق بالحق في التعليم منها ما يأتي:

- القانون 686 بتاريخ 1998/3/16 الذي يؤكد «إلزامية التعليم الأساسي حتى سن 12 كمرحلة أولى تليها مرحلة ثانية حتى نهاية

وسنحاول في الجزء الثالث استنتاج مدى استجابة السياسات التربوية المتبعة لحاجات الواقع، مستعينين بما قدمه الجزء الثاني من حقائق ومؤشرات؛ ومن ثمّ سنقدم بعض التوصيات للوصول إلى تحقيق التعليم للجميع وتمتع الفرد اللبناني بحقه فيه.

الجزء الأول: الإطار القانوني

ثمة ثلاثة مستويات في الهرم القانوني اللبناني: إذ تأتي الأحكام الدستورية في المستوى الأول، يليها المستوى الثاني المتكوّن من التشريعات الوطنية، التي يكون للمستوى الثالث، أي القانون الدولي، أسبقية عليها.

وتتضمن مقدّمة الدستور التزاماً واضحاً بميثاق الأمم المتحدة والإعلان العالمي لحقوق الإنسان. ويعتبر المجلس الدستوري أنّ لكل حكم من أحكام المقدّمة القوة القانونية نفسها التي يتّسم بها متن الدستور.

«لبنان جمهورية ديمقراطية برلمانية، تقوم على احترام الحريات العامة، وفي طبيعتها حرية الرأي والمعتقد، وعلى العدالة الاجتماعية والمساواة في الحقوق والواجبات بين جميع المواطنين دون تمايز أو تفضيل»⁵.

وتنص المادة العاشرة من الدستور اللبناني على أنّ «التعليم حر ما لم يُخلّ بالنظام العام أو ينافي الآداب أو يتعرض لكرامة أحد الأديان أو المذاهب، ولا يمكن أن تمس حقوق الطوائف من جهة إنشاء مدارسها الخاصة، على أن تسير في ذلك وفقاً للأنظمة العامة التي تصدرها الدولة في شأن المعارف العمومية».

وجاء في «وثيقة الوفاق الوطني» التي أُقرّت في الطائف في نهاية الحرب الأهلية اللبنانية (1989):

«لبنان عربي الهوية والانتماء، وهو عضو مؤسس وعامل في جامعة الدول العربية وملتزم بمواثيقها، كما هو عضو مؤسس وعامل في منظمة الأمم المتحدة وملتزم بميثاقها. وهو عضو في حركة عدم الانحياز. وتجسد الدولة اللبنانية هذه المبادئ في جميع الحقول والمجالات دون استثناء»⁶.

5 الدستور اللبناني <http://www.lp.gov.lb/SecondaryAr.aspx?id=12>

6 وثيقة الوفاق الوطني، اتفاق الطائف <http://www.lp.gov.lb/13=id?Aspx.SecondaryAr/lb>

7 مناهج التعليم العام http://www.crdp.org/crdp/Arabic/ar-curriculum/a_curriculum_objectives.asp

الخطط والاستراتيجيات التربوية التي أقرها لبنان

من الصعب إحصاء كل الخطط والمشروعات الكبرى ذات الصلة بالحق في التعليم التي وضعت منذ عام 1994 حتى اليوم. وكلها كما أسلفنا جاءت بمناسبة دولية ومُوّلت من منظمات دولية، وتلتزم المعايير العالمية أو على الأقل تستخدم اللغة العالمية السائدة في مقارنة موضوع التعليم باعتباره في صلب نمو اقتصاد الألفية الجديدة الذي بات يعرف باقتصاد المعرفة. من هذه الخطط وباختصار:

- خطة النهوض التربوي (1994)، حيث بُدئَ بتطبيق مناهج جديدة في التعليم العام (1997).
- مشروع الإثراء التربوي (2001-2009).
- التطوير التربوي في لبنان في مطلع القرن الحادي والعشرين (2004).
- الخطة الوطنية للتعليم للجميع (2005-2015).
- الاستراتيجية الوطنية للتربية والتعليم في لبنان وثيقة الرؤيا (2007) [تحضيراً لمؤتمر باريس 3].
- جودة التعليم من أجل التنمية الإطار العام لاستراتيجية التربية والتعليم، خطة تطوير التعليم العام (2010-2015).
- الخطة الوطنية لحقوق الإنسان (2011-2015).

وللأسف، لم نخطّ بدراسة تقويم لاستراتيجية أو خطة من هذه الاستراتيجيات والخطط التي وُضعت على أساسها الخطة التي تليها. ومعظم الخطط تتشابه في تشخيص العلل والعوائق، وتضع بنوداً لخطط ومشروعات وآليات لم نستطع العثور على تقرير تقويمي لما أنجز منها، كيف تم ذلك وبأيّ كلفة، وما هي أسباب التوقف وعدم المتابعة، باستثناء تقرير يتيم على موقع وزارة التربية يستعرض ما أنجز خلال سنة من خطة الوزير حسن منيمنة (جودة التعليم من أجل التنمية 2010-2015).⁹

9 «جودة التعليم من أجل التنمية»، خطة الوزير حسن منيمنة، 2010. <http://www.mehe.gov.lb/uploads/file/>

المرحلة المتوسطة أي حتى سن 15». وقد ورد في التقرير السنوي (الصادر في عام 2011) لإنجازات وزارة التربية خلال عام 2010 أنّ «إلزامية التعليم حتى سن 15 مشروع قانون أقر بمرسوم في مجلس الوزراء السابق، وأقرته لجنة التربية النيابية وفي أدرج لجنة المال والموازنة منذ 10 أشهر بانتظار إقراره»⁸ (نلاحظ أن النص لا يتضمن مجانية التعليم الأساسي، وإلى الآن لم يقر).

- تعديل قانون العمل عام 1996 برفع سن العمل من 8 سنوات إلى 13.
- القرار 220 لعام 2000 المتعلق بحقوق الأشخاص المعوّقين.
- مرسوم رقم 9091 تاريخ 2002/11/15 المتعلق بتحديد معايير ومقاييس أبنية المدارس الرسمية في التعليم العام ما قبل الجامعي من مساحات داخلية وخارجية لكل صف ولكل تلميذ وتجهيزات صحية ومواصفات غرف التدريس والمختبرات والمشاعل ومواصفات تؤهل المدارس للتلامذة المعوّقين.
- قرار رقم 47 تاريخ 2003/3/18 المتعلق بإعفاء تلامذة المدارس الرسمية في مرحلة الروضة وفي الحلقتين الأولى والثانية من مرحلة التعليم الأساسي من رسوم التسجيل (طبّق هذا القرار بعد حرب تموز 2006 وأضيفت الحلقة الثالثة من التعليم الأساسي).
- قانون رقم 344 لعام 2001 الذي ينصّ على وجوب حياة المعلمين الجدد إجازة تعليمية وما فوق في جميع المراحل التعليمية (استثنى من كان متعاقداً قبل صدور القرار، فأجريت مباراة محصورة للمتعاقدين ودخل ملاك التعليم الأساسي مجموعة غير حائزة إجازة تعليمية. ولا يزال يجري التعاقد مع غير حملة الإجازة التعليمية حين الضرورة).

8 التقرير السنوي لإنجازات وزارة التربية خلال عام 2010 <http://www.mehe.gov.lb/uploads/file/Studies/General%20Education/MOE.pdf>

لقد أتت قوى الأمر الواقع «بجماعتها» بعد أن استولت على الإدارات العامة، تبعه إصدار سندات خزينة بالليرة اللبنانية وبفوائد عالية لتثبيت سعرها، ما أدى إلى رفع ثمنها والعودة إلى الاستدانة بالدولار، فاستفادت المصارف على حساب المؤسسات. وازداد العجز والفساد في الإدارة وجهاز الدولة، إلى جانب ارتفاع نسب البطالة التي أدت إلى ارتفاع نسبة هجرة الشباب.

لقد عرف لبنان بعد «الطائف» ثلاث جولات من السياسات الاقتصادية لم تعط جميعها الاوضاع المعيشية ما تستحقه من اهتمام. كما ان الطابع اللاإيمائي في موازنات الدولة المتعاقبة ظلّ سمة ثابتة وأساسية لتلك السياسة. في المرحلة الأولى كان التركيز على الاستثمار في البنى التحتية التي تخدم النمو في اطار ما عرف بإعادة الإعمار. وفي المرحلة الثانية انصب الاهتمام على خفض المخاطر (مخاطر الدين العام خصوصاً) والحفاظ على الاستقرار بمعناه المالي والنقدي الضيق. أما المرحلة الثالثة فقد عاصرت التدفق الكثيف للأموال فعملت على توجيهها في ثلاثة اتجاهات: الخزينة العامة، القطاع المصرفي، والقطاع العقاري.

إن الدولة اللبنانية كانت وما زالت إلى حد ما عاجزة عن جمع إيراداتها لأسباب عديدة، منها ما يعود إلى قوى الأمر الواقع وما تعنيه من تواجد فعلي للإقتصاد الموازي، إضافة إلى تفاقم العجز والفساد الإداري في هيكل سلطة الدولة وعجزها عن جباية ضرائبها ومستحققاتها بشكل صحيح. وهذا ساهم في تراجع الرسوم الجمركية بشكل حاد، ما جعل عائدات الضرائب المباشرة (الدخل، الأملاك المبنية، السيارات الخاصة، الأجر، الأراضي، الرسوم القضائية وكتّاب العدل والطوابع، والسرير، والأمن العام، والقنصلية، ومغادرة الأراضي اللبنانية) تفوق حجم الضرائب والرسوم غير المباشرة (رسوم الجمارك ورسوم الاستهلاك من ملاحه و تبغ وتبناك وإسمنت ومسكرات ومواد ملتهبة)، الأمر الذي يعني وقوع عبء الضريبة على ذوي الدخل المحدود أكثر من الأغنياء، وهو ما يشكّل خلافاً في مبدأ العدالة في التحصيل. وبهذا يكون النظام الضرائبي قد أظهر سهولة في التحصيل على حساب العدالة.

سنركز في هذا التقرير على الأخذ بالاستراتيجية الأخيرة التي أقرّت في مجلس الوزراء عام 2010 (جودة التعليم من أجل التنمية) وهي حتى الآن يُعمل بها (شباط/ فبراير 2012).

لقد رسمت هذه الاستراتيجية توجهات الشراكة والمسؤولية في تأمين الحق في التعليم بين الخاص والرسمي، من دون ذكر مجانية التعليم الأساسي.

«وتستند الاستراتيجية الوطنية للتربية والتعليم في لبنان إلى المبادئ الأساسية التي كرسها الدستور اللبناني، ووثيقة الوفاق الوطني والقوانين التي ترعى شؤون التربية والتعليم، والتي «تؤكد حرية التعليم والحق في التعلّم وتوفير العلم للجميع وتأمين الفرص والمستلزمات المتكافئة للتعلّم. وهي المبادئ التي أكدتها أيضاً المواثيق الدولية التي يلتزم بها لبنان وأهمها: الإعلان العالمي لحقوق الإنسان والعهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والاتفاقية الدولية لحقوق الطفل»¹⁰. ففي سياق الخطة، لا يرد الالتزام من قبل الدولة بتطبيق إلزامية التعليم ومجانيته، بل هي تدعو إلى «الالتزام بالشراكة المجتمعية الواسعة بين المعنيين بالشأن التربوي، من أجل تأمين حاجات التعلّم الإنسانية، وبناء مجتمع المعرفة»¹¹. وهذا يعني الالتزام بالشراكة مع مؤسسات الطوائف التعليمية ومؤسسات التعليم الخاص.

الجزء الثاني: كيف يبدو الواقع التعليمي في ضوء السياسات المتبعة

السياسات العامة

إن الدين العام المترتب على لبنان والذي قارب الستين مليار دولار، هو المحصلة الكارثية للسياسات التي اعتمدها الحكومات المتعاقبة منذ انتهاء الحرب الأهلية في التسعينات من القرن الماضي، وهي حكومات شكّلها ولا يزال، تقاطع مصالح ظرفية لقوى محلية واقليمية ودولية بعيدا من اي تجانس على مستوى الرؤية الإصلاحية والإيمائية الواجب اعتمادها للنهوض بالبلد.

ESDP%20modified%20march%202010/ESDP%20modified%20march2010f%20-%20p1.pdf

10 المصدر السابق

11 المصدر السابق

وطني جاد يضع الأمور في نصابها الصحيح ويستعيد الحياة السياسية الطبيعية. وإذا كان المتوقع متواضعاً إلى هذا الحد، فإن مساءلتنا للحكومة وانتقادنا بعض أداؤها محكومان بهذا السقف الذي نجد انه يشكل ضرورة راهنة للبلاد.¹²

السياسة التربوية

إن وزارة التربية والتعليم العالي مسؤولة عن كل ما يتعلق بالتعليم الرسمي، من مرحلة الروضة إلى التعليم الأساسي والتعليم الثانوي، والتعليم المهني والتقني؛ ولها حق الوصاية على الجامعة اللبنانية والمركز التربوي للبحوث والإملاء. كما أنها ترعى شؤون التعليم الخاص.

وثمة في لبنان التعليم الرسمي والخاص المجاني (تضم مدارسه تلامذة لصفوف الروضة والحلقتين الأولى والثانية فقط، ويعادل قسط التلميذ في هذه المدارس قيمة 3 أضعاف الحد الأدنى للأجور، تدفع الدولة نصف المبلغ، وأهل التلميذ يدفعون النصف الآخر). والخاص غير المجاني الذي يراوح قسط التلميذ فيه ما بين مليونين وعشرة ملايين ليرة في السنة الدراسية. ويضم التعليم الرسمي والخاص غير المجاني مراحل التعليم العام والتعليم المهني والتقني والتعليم الجامعي كافة. ولا وجود للتنسيق والتعاون بين القطاعين الرسمي والخاص، إلا في ما ندر. كما أن متابعة وزارة التربية لما يجري في المدارس الخاصة يكاد يكون هامشياً.

أما بالنسبة إلى سنوات التعليم، فقد حددت الهيكلية الجديدة للتعليم العام ما قبل الجامعي المعمول بها حتى اليوم سنوات التعليم العام بـ 12 سنة، من دون احتساب سنوات الروضة. وقد ضمت هذه الهيكلية ربط التعليم العام بالتعليم المهني وفتح المسار بينهما بعد انتهاء الصف السادس (أي عندما يكون عمر التلميذ نحو 12 سنة). جاء ذلك بهدف الحرص على الحد من التسرب وانسجاماً مع إلزامية التعليم. والواقع أن ثمة مساراً للانتقال من التعليم العام إلى

لقد جرى التركيز على ناحية الإعمار وغنشاء البنى التحتية في محاولة لإعادة بيروت إلى سابق عهدها كأكبر مركز تجاري ومالي في الشرق الأوسط، مع استبعاد، أو تهميش، كل الحاجات الاجتماعية والإنسانية والتربوية. وكأن لبنان ليس له أية مقومات اقتصادية غير التجارة بمنتجات الغير، ومن لا يتقن التجارة والمال فعليه أن يهاجر أو أن يلجأ إلى زعيمه الطائفي لإيجاد وظيفة في الدولة. ولا بد هنا من التشديد على أهمية الدعم المالي الذي تقدّمه الهجرة الخارجية، إذ إن هذه التحويلات النقدية ساعدت اللبنانيين وما زالت تساعد على تحمّل نتائج التضخم المالي، ومواجهة الأزمات المعيشية المتفاقمة، وهي تدعم عملياً أكثر من نصف السكان المقيمين في لبنان.

يعتبر التضخم والاحتكار والتمركز، بالإضافة إلى الخصائص البنيوية للنظام الاقتصادي اللبناني، وفي طبيعتها النمو غير المتكافئ بين المناطق اللبنانية وبين قطاعات الاقتصاد اللبناني من أبرز المعوقات التي تحول دون تطوير القوى المنتجة واستيعاب كامل قوة العمل. إلى جانب تردّي خدمات التطبيب، والاستشفاء، والتعليم، في ظلّ ازدياد دور المؤسسات الطائفية المنتجة لهذه الخدمات، وتراجع الدور المنتج للدولة على هذا الصعيد. وضعف الاهتمام الرسمي بتنمية وتوسيع قدرات القوى العاملة إن على صعيد الإعداد التربوي التوجيهي للقوى العاملة أو على صعيد الإعداد المدرسي أو الجامعي أو المهني.

إن المجالس النيابية المنتخبة وفق صيغة تعدل هما يسمح بإعادة انتخابها كل موسم انتخابي، والحكومات التي تنال ثقة أكثرية تقاطعت مصالحها موقتاً بعيداً من أي تفاهم استراتيجي يحكم برنامجها ويحدد أولوياتها وسياساتها، تجعل من الصعوبة بمكان ترجمة وتحقيق أي رؤية إصلاحية شاملة في أي مجال من المجالات. وليس أدل على هذه المعاناة من وضع الحكومة الحالية (حكومة الرئيس نجيب ميقاتي) التي تشكلت بأكثرية متأرجحة وسط الأزمة السياسية الخانقة. فإن ما يتوقع منها أن تنجزه هو حفظ الاستقرار الداخلي والتخفيف من التهاجات التصدع والانقسام الداخلي وتسيير المشاريع التوافقية وتلبية ما أمكن من متطلبات القطاعات والخدمات الملحة، ومعالجة المستجدات الضاغطة وتلمس الفرصة المؤاتية لتفاهم

12 مداخلة رئيس كتلة «الوفاء للمقاومة» (أهم الكتل النيابية الداعمة والمشكلة للحكومة الحالية) النائب محمد رعد في مؤتمر «إصلاح السياسات الاجتماعية من الدعم الانتخابي إلى الرعاية الشاملة»، وكالة أخبار اليوم 14 آذار 2012

22 مليار ليرة سنوياً بدلات إيجار للأبنية المدرسية، وتدفع الدولة للتعليم الخاص غير المجاني نحو 80 مليار ليرة¹⁵.

لا يزال عبء كلفة التعليم الأساسي تدفعه الأسر اللبنانية التي يُلجئ معظمها أبناءهم بالتعليم الخاص، بسبب افتقارها الثقة بالتعليم الرسمي، ولاسيما في مراحل التعليم الأساسي والروضة. فالأسر اللبنانية تهتم بالاستثمار في العلم، وهذا ما جعلها تنفق جزءاً كبيراً من دخلها على تعليم أولادها. فقد ورد في دراسة لإدارة الإحصاء المركزي عن ميزانية الأسرة اللبنانية (2004-2005) أنّ الأسرة اللبنانية تنفق ما نسبته 7,62% من دخلها السنوي على التعليم، وهذه النسبة من أعلى النسب في العالم¹⁶.

منذ 2006 جرى إعفاء طلاب المدارس الرسمية لمراحل التعليم الأساسي من القسط المدرسي. وتعهدت الدولة بدفع القسط لصناديق المدارس (التي تؤمن أجور الخدم، كلفة الكهرباء والماء، كلفة التدفئة، القرطاسية، أعمال الصيانة الخفيفة، وحاجات التعليم من وسائل تعليمية...)، في خطوة لتشجيع العائلات الفقيرة على تسجيل ابنائهم في المدرسة وانسجاماً مع تعهدات لبنان الدولية (تأمين إلزامية التعليم ومجانيتها). القرار كان جيداً ولكن تطبيقه ساهم في تعثر المدارس الرسمية وإفقار صناديقها بدل مساعدتها (على سبيل المثال دفع نصف المبلغ المستحق لصناديق المدارس هذه السنة (العام الدراسي 2011-2012) في شباط 2012 أي بعد أكثر من خمسة أشهر على بدء العام الدراسي، وحصل ذلك بعد تحرك مدراء المدارس والتهديد بالاضراب إذا لم تف الدولة بالتزاماتها، وجرى الوعد بدفع النصف الثاني من المبلغ قريباً وحتى كتابة هذا التقرير لم تصرف هذه الأموال للمدارس).

حالياً يدفع تلميذ المرحلة الأساسية 70000 ليرة لبنانية للجنة الأهل في المدرسة، وهو يشتري الكتب والقرطاسية واللباس المدرسي ويتكفل بمصاريف النقل وكلفة بعض النشاطات. بعض الجمعيات المدنية تنشط

التعليم المهني، في حين لا يتوفر مسار عكسي. فغالباً ما ينتقل الطلاب الراسبون في التعليم العام إلى التعليم المهني والتقني.

تُعلّم المناهج في لبنان باللغتين العربية والأجنبية (إما الفرنسية أو الإنكليزية). وتدرّس مواد الرياضيات والعلوم بإحدى اللغتين الأجنبية، فيما تدرّس بعض المدارس معظم المواد بإحدهما. ويشكّل لذلك عدم إتقان اللغة الأجنبية، أياً كانت، أحد عوامل الرسوب المتكرر، ولاسيما في الحلقة الثالثة من التعليم الأساسي.

وثمة إلزامية الحصول على الشهادة المتوسطة («البريفيه») في نهاية مرحلة التعليم الأساسي (أي الصف التاسع)، فثُساهم إلزامية الحصول على هذه الشهادة للانتقال إلى المرحلة الثانوية، في إلزام المدارس الخاصة بتدريس المنهاج اللبناني، على الأقل للصف التاسع، لأن الكثير من المدارس الخاصة لا يلتزم بتدريس المنهاج الرسمي، خصوصاً في الرياضيات واللغة الأجنبية والعلوم. وهناك إلزام من الدولة اللبنانية باستخدام كتاب المركز التربوي لمادتي التربية المدنية والتاريخ فقط (أمّا بالنسبة إلى كتاب التاريخ فهو لم يصدر إلى الآن بمنهاجه «الجديد»، بسبب الخلاف السياسي على مضمونه). أما التعليم الديني فهو اختياري، ويقوم بتدريسه رجال دين ترسلهم المؤسسات الطائفية، فلا وجود لكتاب موحد عن الأديان يدرس لجميع تلامذة لبنان، بل هناك تدريس ديني فتوي بحسب المنطقة التي تقع فيها المدرسة.

الإففاق على التعليم

«يتجلى مدى سعي البلدان إلى تحقيق أهداف التعليم للجميع في تخطيط هذه العملية وتمويلها الحكومي»¹³. وتشير أرقام الموازنة في لبنان إلى أنّ مستويات التمويل العام غير قادرة على تحقيق أهداف التعليم الوطنية الطموحة؛ وهذا ما ساهم، كما سنلاحظ لاحقاً، في تدني نوعية التعليم الذي تقدّمه المدارس الرسمية.

انخفضت حصة التربية من الموازنة العامة لتصل في العام (2012) إلى 6.2%¹⁴، وتُصرف غالبيتها على الأجور والرواتب (أكثر من 85% منها). وهناك نحو

13 مصدر سابق «القراءة من أجل الحياة».

14 «المواد القانونية وزارة المالية»

15 أوصت لجنة المال بدفع مستحقات المدارس الخاصة المجانية عبر سلفة خزينة، دفع 65 مليار ليرة عن 2007 وبقي 85,17 مليار عن 2009 إلى 2010

16 «ميزانية الأسرة -2004 2005»، الجمهورية اللبنانية، رئاسة مجلس الوزراء، إدارة الإحصاء المركزي.

يلتحق بالتعليم المهني الرسمي 38080 طالباً وطالبة (كان العدد 40253 في العام 2007-2008)، ونسبة الإناث 48,9%. ويلتحق في التعليم المهني الخاص 73786 طالباً وطالبة (وكان العدد 67165 عام 2007-2008)، ونسبة الإناث 46,4%.

- التعليم الجامعي

بلغ مجموع الجامعات والكليات والمعاهد العليا العاملة في لبنان 39 مؤسسة تقع أكثرها في بيروت وضواحيها.

يلتحق بالتعليم العالي 192138 طالباً وطالبة (نسبة الإناث من الملتحقين 52,4%، وهنّ يشكلن 56,2% من مجموع الخريجين). تضم الجامعة اللبنانية 72507 طالب وطالبة، أي ما نسبته 37,7% من طلاب لبنان (وقد كانت هذه النسبة 44,4% عام 2007-2008)، أما نسبة الإناث في الجامعة اللبنانية فهي 64%.

- التعليم العام:

يبين الجدول أدناه النسب المئوية لتوزع المتعلمين والمعلمين ونسبة الإناث بحسب قطاع التعليم العام (رسمي، خاص مجاني، خاص «أي غير مجاني»، الأونروا) للسنوات الدراسية 2000-2001، 2007-2008، و2010-2011.

لقد كانت حصة التعليم الرسمي 39% من مجموع الملتحقين بالتعليم العام لسنة 2000-2001 وبلغت 33,2% في العام 2007-2008 وتسارع هذا التراجع بشكل لافت العام الماضي 2010-2011 ليصل إلى 29,5%. وهذا التراجع لم يقتصر على مراحل التعليم الأساسي فقط بل نال أيضاً من التعليم الثانوي والجامعي والتعليم المهني والتقني الرسمي.

إن نسب الالتحاق بالتعليم الرسمي ترتفع كلما انتقلنا صعوداً في مراحل التعليم من الروضة إلى الجامعي. فيبدو الهرم معكوساً في الحالة اللبنانية. فكلما صعدنا بالسلم التعليمي زاد الالتحاق بالتعليم الرسمي، عكس معظم البلدان.

تؤشر المعطيات إلى نسب عالية من الالتحاق بالتعليم، مع تراجع الالتحاق بالتعليم الرسمي.

في تأمين الكتب المدرسية لطلاب المدرسة الرسمية، ويتحرك المدير «النشيط» مع هيئات المجتمع المحلي لتأمين تغطية نفقات بعض تلاميذ الأسر التي تعجز عن تأمينها.

نلاحظ من كيفية التعاطي مع شأن تغطية كلفة التعليم الرسمي، أن تحسين وتطوير هذا القطاع ليس من أولويات الحكومات المتعاقبة منذ فترة. وقد قال عنه يوماً أحد رؤساء مجلس الوزراء في لقاء مع روابط المعلمين «انه قطاع غير منتج». كما أن أحد وزراء التربية، وحين طُلب منه تأمين الأموال للتدفئة في المدارس، لم يجد حرجاً في توجيه المدراء إلى «فاعلي الخير» والبلديات، لعجز الوزارة عن تأمين حاجات ومتطلبات المدارس. «فالمطلوب منكم، أي المدراء، أن تتوجهوا إلى المؤسسات الخاصة، وإلى البلديات لزيادة مساعدتها للمدرسة الرسمية»¹⁷.

الالتحاق بالتعليم

للعام 2010-2011 (ستعتمد معطيات هذا العام إلا إذا ذكر غير ذلك)¹⁸ التحق بالتعليم العام 937930 تلميذاً وتلميذة، وفي التعليم المهني والتقني 111866، وفي الجامعي 192138. يتعلم في لبنان 1241934 تلميذاً وتلميذة، أي ما يشكل أكثر من ربع الشعب اللبناني البالغ 4,3 ملايين نسمة بحسب تقرير التنمية البشرية للعام 2011¹⁹، موزعين على المؤسسات التربوية الرسمية والخاصة وفي جميع مراحل وأنواع التعليم.

- التعليم المهني والتقني

يتوزع طلاب المهني على 430 مدرسة أو معهداً، 332 منها للتعليم الخاص، و110 للتعليم الرسمي.

يضم التعليم المهني الخاص ضعفي ما يضمه القطاع المهني الرسمي من طلاب، وهو أقدم وأكثر تنوعاً وانتشاراً.

17 جريدة السفير 2011/12/27

18 النشرة الإحصائية للأعوام الدراسية (2000-2001، 2007-2008، 2010-2011) المركز التربوي للبحوث والإفتاء، وزارة التربية والتعليم العالي، الجمهورية اللبنانية.

19 - تقرير التنمية البشرية 2011 <http://www.un.org/ar/esa/hdr/hdr11.shtml>

المعلمون في الملاك			المعلمون			الإناث			الطلاب			القطاع التعليمي
-2010	-2007	-2000	-2010	-2007	-2000	-2010	-2007	-2000	-2010	-2007	-2000	
2011	2008	2001	2011	2008	2001	2011	2008	2001	2011	2008	2001	رسمي
75.5	68.9	69	42.3	44.8	47.5	54.2	54.3	52.5	29.5	33.2	39	رسمي
77.9	76	73.3	7.5	7.6	7.1	48.2	48	48.1	13.4	13.9	12.5	خاص مجاني
58.7	57.2	59.5	48.4	47.6	45.4	48.4	48.3	48.1	53.7	52.9	48.5	خاص
79			1.8			53.4			3.4			الاونروا
59500	56055	53076	89794	87808	81672	471215	456134	444276	937930	908201	891520	المجموع بالعدد

بالنسبة للإناث

إن نسبة الإناث من الملتحقين بالتعليم العام في مرحلة الروضة وحتى الصف الرابع هي أدنى من 50% في الصف الخامس تكون هذه النسبة 50,3% في قطاع التعليم الرسمي، و48,4% في الخاص المجاني و47,2% في الخاص غير المجاني. تستمر هذه النسبة بالارتفاع لتصل في نهاية التعليم الأساسي أي الصف التاسع 59,5% في القطاع الرسمي و50,3% في القطاع الخاص غير المجاني. في المرحلة الثانوية نسبة الإناث تتخطى 60%. إن نسبة الالتحاق بالتعليم الابتدائي في لبنان شبه كاملة (تقرير التنمية البشرية). ومن المعطيات يمكن اعتبار أن الأطفال غير الملتحقين بالتعليم حتى الصف الرابع ابتدائي هم بأكثريةهم إناث. وتؤثر المعطيات أيضاً إلى تمييز واضح عند اختيار الأهل قطاع التعليم (رسمي أو خاص). فنسبة الإناث هي الأعلى في الرسمي، ونسبة الذكور هي الأعلى في الخاص.

هنالك عدم مساواة، وإن كانت ضئيلة، بين الجنسين في فرص الالتحاق بالمدارس، وتحصيل التعلّم. إن الإناث يتعرضن لتمييز ضدهنّ إن لجهة الالتحاق المبكر أو لجهة الالتحاق بالمدارس الخاصة.

يبدأ تسرب الذكور من التلاميذ في الصف الرابع ابتدائي بنسب أعلى من الإناث، ما يرفع نسبة الإناث لدى مجموع المتعلمين. وتستمر نسبة الإناث بالارتفاع بسبب التسرب المدرسي وعامل انتقال الذكور بنسبة أعلى من الإناث إلى التعليم المهني والتقني (نسبة الإناث في التعليم المهني والتقني هو 47,2%).

يبدو واضحاً أن التسرب والانتقال إلى التعليم المهني والتقني هو أعلى عند الذكور من المتعلمين.

كما أن هناك فرصاً متساوية للالتحاق بالتعليم مع تمييز لصالح الذكور في كلفتة (أي أن ما ترصده الأسرة لتعليم الذكور أعلى مما يرصد لتعليم الإناث) ولكن ليس بفارق كبير.

بالنسبة للهيئة التعليمية فإن نسبة الإناث 75,2% من مجموع المعلمين في القطاع التعليمي العام.

وتشير النسبة العالية للإناث بين خريجي الجامعات، وتطور وتضاعف نسبتهم كلما انتقلنا من مرحلة تعليمية إلى أخرى، أن الأداء الأكاديمي للإناث أفضل من الذكور. وهذا الواقع لا ينعكس في المنافع المحصلة لهن نتيجة لذلك. ويمكن أن نرجع الأمر إلى أن تخرجهن، بنسبته الأعلى، هو من التعليم الرسمي، إلى جانب تأثير الثقافة المجتمعية الذكورية الطائفية. (نسبتهم في المواقع القيادية إن كان في المهن أو النقابات هي أدنى بكثير من نسبة الذكور. هنّ 75,2% من مجموع معلمي القطاع العام، في رابطة الأساتذة الثانويين هناك 4 إناث من 18، وفي روابط معلمي التعليم الأساسي هناك 3 نساء من 18).

الأوضاع في المناطق

تنتشر المدارس في جميع المناطق اللبنانية. قليلة جداً هي القرى التي لا تحوي مدرسة على الأقل للمرحلتين الأولى والثانية من التعليم الأساسي. التمييز بحسب المناطق يبرز من خلال نوعية التعليم وجودته (البناء

هنالك عدم مساواة،
وإن كانت ضئيلة،
بين الجنسين في فرص
الالتحاق بالمدارس،
وتحصيل التعلّم.
إن الإناث يتعرضن
لتمييز ضدهنّ إن
لجهة الالتحاق المبكر
أو لجهة الالتحاق
بالمدارس الخاصة

وكما معظم القضايا العبرة في التطبيق.

«على الرغم من أن الأحكام الدستورية تسمو نظرياً على القوانين العادية، فإن قيمتها في لبنان هي معنوية ومبدئية، أكثر منها فعلية، خصوصاً في مجال المساواة بين المواطنين وحقوق الأشخاص المعوقين، الأمر الذي يجعل المبادئ الدستورية غير ذي فاعلية مباشرة بالنسبة إلى حقوق المعوقين»²¹

تفيد دراسة لوزارة الشؤون للعام 1997 أن نسبة الأمية لدى المعوقين هي 50%. وبحسب دراسة أخرى عام 2008 فإن هذه النسبة هي 38,2%. أما من يصل من المعوقين إلى مرحلة التعليم الثانوي فهم 5% وإلى المرحلة الجامعية يصل 2,9% منهم²². وهنالك شبه إهمال تام من قبل الحكومات المتعاقبة بأوضاع هذه الفئة من اللبنانيين. «يمكن القول إن حقوق الأشخاص المعوقين في لبنان ليست متوافرة إلا عرضاً، فهي ليست متجذرة في صلب البنيان الحقوقي الاجتماعي للدولة قياساً على ما يجب أن تكون عليه الحال بحسب المواثيق الدولية»²³.

التأخر والإعادة والتسرب

«لقد بيّنت جداول النشرة الإحصائية - التي يصدرها «المركز التربوي»- النسب العالية لظاهرة التأخر المدرسي التي تعتبر ظاهرة «مزممة وليست طارئة...، ويجب أن تدفع إلى تبني سياسات جريئة وغير تقليدية، إن على مستوى المناهج وإعداد المعلمين أو على مستوى الإدارة التربوية والمدرسية»²⁴.

أفادت دراسة لوزارة التربية عام (2000) أن 75 طالباً وطالبة من أصل 1000 يدخلون الصف الأول ابتدائي يnehون مرحلة التعليم الثانوي من دون إعادة أو تأخر. وهذه النسب تختلف بحسب المناطق؛ فهي 161 في بيروت، 48 في الشمال، 24 في البقاع. وبحسب نوع

21 الخطة الوطنية لحقوق الإنسان، حقوق المعوقين، المجلس اللبناني و <http://www.lp.gov.lb/Client%20Re-sources/Download%20Pages%5CA1%20Mu3awa-qeen.pdf>

Lebanon's National Human Development Report (2008- 22 UNDP, (2009).

23 مصدر سابق، الخطة الوطنية لحقوق الإنسان، حقوق المعوقين

24 د. عبد الفتاح خضر، رئيس مكتب البحوث التربوية، النشرة الإحصائية (2005-2006)، ص 6.

المدرسي، التجهيزات، الكادر التعليم المؤهل، تأمين سير العمل وإدارته بانتظام وكفاءة الخ...)، ومن خلال تأمين مقاعد دراسية كافية لاستيعاب ازدياد الإقبال على التعلّم باللغة الإنكليزية. قليلة هي المدارس الرسمية التي تعتمد اللغة الإنكليزية في المناطق، خاصة في الشمال والبقاع. وبسبب هذا النقص، يضطر الأهالي إلى تسجيل أولادهم في الخاص، أو تكبد مشقة إرسالهم إلى قرى أخرى، أو أخذ القرار ببقائهم من دون تعلم²⁰.

43,8% من طلاب لبنان يتعلمون في بيروت وضواحيها وفي جبل لبنان. 7,8% منهم يلتحقون بالتعليم الرسمي و4% في الخاص المجاني و31,3% في التعليم الخاص و0,7% في الأونروا. محافظة الشمال تضم 23,8% من تلامذة لبنان، وفيها تتعدى نسبة الالتحاق بالتعليم الرسمي ذاك الذي في التعليم الخاص.

يبدو أن التعليم الرسمي يتحول يوماً بعد يوم ليصبح لمناطق الأطراف ولأولاد الأسر التي لا قدرة لها على تكاليف التعليم الخاص.

بالنسبة للمعوقين

أطلق وزير التربية والتعليم العالي د.حسان دياب في شباط 2012 «الخطة الوطنية التربوية لدمج ذوي الحاجات الخاصة من معوقين وموهوبين في مؤسسات التعليم»، على أن تكون البداية من خلال إجراء مسح ميداني في مختلف المناطق اللبنانية، لرصد حجم الإعاقات وأنواعها ودرجاتها، وأن يتوافق ذلك مع بدء التجارب في عدد من المدارس الرسمية في مختلف المحافظات. وأوضح دياب أن إطلاق الخطة يستند إلى ما ورد في مرسوم المناهج الجديدة (عام 1997). لقد صدر قانون الأشخاص المعوقين 220 بتاريخ 29 ايار 2000 الذي رمى إلى التعامل مع ذوي الإعاقة على أساس الانتقال من الرعاية إلى الحق ومن التهميش إلى الإدماج وهو قانون متطور على الرغم من بعض الثغرات ولا يستلزم إصدار مراسيم تطبيقية. ولكن

20 ذكرت جريدة الأخبار (20 كانون الثاني 2012) أن أسرته من تلحياة توقفنا عن إرسال أبنائهما إلى المدرسة بسبب عجزهما عن توفير كلفة النقل إلى بلدة المنية، وذلك لعدم توفر مدرسة تعلم باللغة الإنكليزية في تلحياة، وقد كان أبنائهما يدرسون سابقاً في مدرسة خاصة مجانية أفلت أبوابها، وهم غير قادرين على كلفة تسجيلهم في مدرسة خاصة، أو في مدرسة بعيدة.

التعليم (خاص ورسمي)، تكون في الرسمي 9 وفي الخاص 255 من 1000. وأكثر من يعيد صفه هم من الأسر دون المتوسطة.²⁵

إن 12,5% من التلاميذ متأخرون سنة، و9% متأخرون سنتان أو أكثر. أي أن نسبة التلاميذ المتأخرين في التعليم العام هي 21,5% (وقد كانت هذه النسبة 29,54 % عام 2001-2000 و23,1% عام 2007-2008) وهي تبلغ في التعليم الرسمي 41,1%. وهي الأعلى في الحلقة الثالثة من التعليم الأساسي حيث تبلغ 34,2% في التعليم العام، وهي في الرسمي 57,9%.

يلاحظ أن نسبة التأخر الدراسي إلى تراجع، ولكن ما زالت نسبته عالية جداً خصوصاً في المدارس الرسمية، وفي الحلقة الثالثة من التعليم الأساسي. (يحصل التأخر نتيجة الإعادة أو نتيجة الالتحاق المتأخر).

يعتبر التعسف المدرسي وما ينتج عنه من تدني التحصيل والرسوب والتأخر من المقدمات للتسرب، في غياب توجيه مهني وآليات دعم لتصحيح أوضاع الراسبين. والتسرب ظاهرة تظال معظم القرى والعوائل الفقيرة بشكل خاص.

تشير إحصائيات 2001-2000 و2005-2006 إلى ازدياد التسرب في الصفوف كافة وخصوصاً في الرابع والسابع. إذ يشكل التسرب نحو 4% في الحلقة الثانية أي ما يساوي 10 آلاف تلميذ خارج التعليم، ونحو 7% في الحلقة الثالثة.²⁶

وتزيد نسب التسرب خصوصاً في المراحل الانتقالية، وهي أشد تفاقماً لدى الذكور منها لدى الإناث. كما سجلت نسبة التسرب مستوى عالياً قارب 4 في المئة في صفوف الحلقة الثانية من التعليم الأساسي (الرابع والخامس والسادس) للعام 2005 - 2006، وارتفعت هذه النسبة إلى 8,1 في المئة في الصف السابع أساسي و6,8 في المئة في الصف الثامن وتناهد 19 في المئة في الصف التاسع²⁷. غير أن هذه النسبة الأخيرة تشير إلى

National social development strategy UNDP & 25 ministry of social affair December 2010

26 من كلمة لرئيس مكتب البحوث التربوية في المركز التربوي ومستشار وزير التربية خالد قباني، عبد الفتاح خضر في ورشة العمل التي نظمتها وزارة الشؤون الاجتماعية - المجلس الأعلى للطفولة، بالتعاون مع المنظمة السويدية لرعاية الأطفال، وذلك في قصر الأونيسكو تحت عنوان «أسباب التسرب المدرسي أساليب وطرق الوقاية والتدخل»، جريدة المستقبل 3 آب 2007 27 مجلة الجيش (http://www.lebarmy.gov.lb/article).

الذين خرجوا من مسار التعليم العام وتشمل بالضرورة المتسربين الفعليين بالإضافة إلى الذين اختاروا الالتحاق بالتعليم المهني.

لقد ورد في إنجازات الوزارة لعام 2010 « تأمين الدعم المدرسي للتصدي لمشكلة الرسوب المتكرر». وإلى الآن لم يتحقق هذا الدعم.²⁸

إن مشكلة التأخر والإعادة والتسرب وعلى الرغم من التراجع البسيط في نسبها ما زالت مشكلة لم تحظ بالاهتمام والمتابعة الكافيين.

عمالة الأطفال

«إن 6,6% من الأطفال دون الـ14 عاماً يعملون خارج المنزل بأجر أو من دون أجر، يضاف إليهم 3,1% من الأطفال دون الـ14 سنة يعملون أكثر من أربع ساعات في المنزل يومياً، ما يؤثر سلباً على صحتهم وتحصيلهم العلمي. واللافت أكثر أن 93% من الأطفال العاملين ينتمون إلى أسر لا يشملها الضمان الصحي»²⁹. خلصت دراستان أجرتهما منظمة العمل الدولية وجامعة القديس يوسف إلى أن تدهور الظروف الاقتصادية والاجتماعية والتسرب المدرسي قد فاقما عمل الأطفال على الصعيد الوطني، لا سيما في منطقتي الشمال والبقاع. كما أظهرت الدراسة أن أكثر من 33 في المئة من الأطفال المشمولين بالدراسة في الشمال أميون، مقارنة مع نحو 40 في المئة في البقاع، وانهم يتسربون من المدارس بين عمر 10 سنوات و16، ويتجهون للعمل في مجالات مختلفة مثل المتاجر

asp?In=ar&tid=2644 مقال يتناول «الدراسة الوطنية حول أوضاع الطفل في لبنان»، والتي أطلقتها إدارة الإحصاء المركزي بمشاركة وزارات الصحة والتربية والشؤون الاجتماعية، وبدعم من منظمة اليونيسف، شملت الدراسة عينة من الأسر بلغ مجموعها 8125 أسرة موزعة على المناطق اللبنانية كافة.

28 لقد تم اختيار عدد من المدارس فيها نسب عالية من الرسوب المتكرر، وشكلت لجنة وتم إعداد المادة التعليمية التي من خلالها سيساعد هؤلاء الطلاب، كما تم تدريب مجموعة من المعلمين والتعاقد معهم وإرسالهم إلى المدارس في نهاية العام الدراسي 2010-2011، ولكن المدارس لم تستطع تكييف برامج الصف، وبالتالي لم يستطع هؤلاء المدرسون إنجاز ما جاؤوا لأجله. هذه التجربة لم تصل إلى مبتغاها، وتعترف اللجنة بفسلها. في شباط 2012 تدرس خطة جديدة للدعم وسيجري تنفيذها في مدارس أخرى.

29 مرجع سابق، «الدراسة الوطنية حول أوضاع الطفل في لبنان».

إن مشكلة التأخر والإعادة والتسرب وعلى الرغم من التراجع البسيط في نسبها ما زالت مشكلة لم تحظ بالاهتمام والمتابعة الكافيين

(في السنة نفسها تم تقديم امتحان الفصل النهائي اسبوعين، وجاء التبرير لتجنب مصادفة الامتحانات الرسمية للدورة الثانية مع شهر رمضان)، ما يعني أن لا زيادة في أيام الدراسة، على الأقل حتى الآن.

يبلغ متوسط عدد الطلاب في الشعبة الواحدة 18 في الرسمي، وفي الخاص المجاني 24، وفي الخاص غير المجاني 22، وفي الأونروا 30. وتعتبر هذه النسب في الرسمي والخاص نموذجية.

يبلغ متوسط عدد الطلاب نسبة إلى الأستاذ 7,8 في الرسمي، في الخاص المجاني 18,6، في الخاص 11,6، وفي الأونروا 19,7. إن مؤشر عدد الطلاب للأستاذ في التعليم الرسمي، والتي تعتبر من الأدنى في العالم، لا تؤثر إلى نوعية جيدة بقدر ما تدل على حجم الفساد والهدر والتوظيف السياسي في التعليم. أما إذا قارنا هذه المعطيات مع متوسط عدد الطلاب في الشعبة، فسلاحظ أن الهدر في الرسمي ليس في عدد من يعلم من المعلمين، بل هو في الذين يقبضون معاشاتهم ولا يعملون (وهم المدعومون من القوى السياسية)، وفي سوء إدارة الموارد البشرية في الوزارة.³³

المعلمون

ورد تمهين التعليم في التوصية الدولية بشأن أوضاع المدرسين التي أقرها المؤتمر الدولي الحكومي الخاص بشأن أوضاع المدرسين المنعقد بدعوة من «اليونسكو» و«منظمة العمل الدولية»، في باريس عام 1966. وكان لبنان عضواً في لجنة متابعة تطبيق التوصية حتى عام 2006، مع العلم أن 62 من أصل 135 فقرة في التوصية غير مطبقة في لبنان، وخصوصاً في ما يتعلق بحقوق المعلمين ومسؤولياتهم، وكذلك بشروط إعدادهم.

يشكل المعلمون الحائزون إجازة جامعية وما فوق 52,9% من مجموع المعلمين. ولا توجد فروقات تذكر بين التعليم الرسمي والخاص. أما إذا أخذنا متغير العمر فإن أعمار معلمي التعليم الخاص هي أدنى (بالنسبة للعمر 40 سنة وما دون، تبلغ نسبتهم في

33 لقد شكى مديرو غير مدرسة من تفشي ظاهرة الوساطات السياسية والإدارية في مجال تسهيل انتقال المعلمين من مدارس بعيدة عن المدينة إلى أخرى أقرب إليها، ما يؤدي إلى فائض في عدد المعلمين قياساً إلى عدد التلاميذ، حيث في متوسطة جبيل الثانية على سبيل المثال معلم لكل 4,5 تلاميذ. (السفير 3 شباط 2011)

الصغيرة والمطاعم وجمع النفايات وتصليح السيارات وتلميع الأحذية والتسول. ودعت الدراسة إلى توسيع التغطية القانونية بما يضمن حماية أفضل للأطفال.³⁰ إن هؤلاء الأطفال تنتهك حقوقهم، وهم بحاجة إلى تشريعات وآليات تنفيذية لهذه التشريعات.

بالنسبة لجودة التعليم

ان العوامل الرئيسية التي تؤثر إيجابياً على التحصيل الدراسي للطلاب، هي «المعلمون المؤهلون، والمنهج الدراسي المناسب، ومواد التعلم الملائمة، وتخصيص وقت كاف للتعلم، والاستراتيجيات التعليمية التي تشجع التفاعل، ووجود بيئة مدرسية مأمونة ومرحبة».³¹

تعتبر نتائج الاختبارات ونسب التسرب والإعادة والتأخر ونسبة عدد الطلاب للمعلم وعدد الطلاب في الشعبة والإعداد المهني للمعلمين والبيئة المدرسية، من المؤشرات الدالة على نوعية التعليم.

يقر وزير التربية عام 2010 بتدني المستوى وتدني مؤهلات الكادر التعليمي والإداري وعدم توفر البيئة التعليمية المناسبة (بنى تحتية ومبان وتجهيزات).

ورد في خطة النهوض التربوي الذي بنيت على اساسها المناهج المعمول بها منذ 1997 بأنها ستخضع للتعديل كل ثلاث سنوات، وها قد مرت 15 سنة لنبداً تعديل مناهج الروضة والحلقة الاولى (يجري هذه السنة اختبار المناهج الجديدة المقررة عام 2010 على عينة من المدارس الخاصة والرسمية).

«إن تجربة المناهج التعليمية الجديدة فشلت فشلاً ذريعاً في التطبيق، لأننا لم نطبّقها بالكامل ولم نوفر لها المستلزمات الأكاديمية والمادية، ولهذا فقد تدهور مستوى التحصيل التعليمي في لبنان بشكل مريع، وارتفعت معه نسب التسرب والإعادة».³²

لقد تم إقرار زيادة أيام الدراسة أسبوعين في أيلول عام (2010) في خطوة لتحسين التحصيل التعليمي

30 لقد تمّ عرض الدراستين خلال ورشة عمل المشاورات الوطنية لأصحاب المصلحة نحو القضاء على عمل الأطفال في لبنان التي أقيمت في قصر الأونيسكو بهدف إقامة شراكات بين الأطراف المعنية وتسريع عملية تنفيذ التوصيات، (الأخبار، السفير، المستقبل، النهار، 16 شباط 2012).

31 مصدر سابق، «القراءة من أجل الحياة»

32 مصدر سابق، رابطة الأساتذة الثانويين.

تدني المستوى وتدني مؤهلات الكادر التعليمي والإداري وعدم توفر البيئة التعليمية المناسبة

الرسمي 18% وفي الخاص المجاني 4,7% وفي الخاص (27,9%).

توقف العمل بإعداد معلمين لمرحلة التعليم الأساسي في دور المعلمين عام 2001 بحجة اشتراط الحصول على إجازة جامعية لمن سيتم التعاقد معه. واستمرت كلية التربية بتخريج معلمين يستفيد منهم القطاع الخاص. يلتحق إبدأً بالتعليم معلمون يتعاقدون لسنوات، من دون المرور بإعداد تربوي. وبعد تحرك نقابي من لجان المتعاقدين، تجري مباراة محصورة، ومن ينجح منهم يخضع لفترة إعداد (بعد ان يكونوا قد مارسوا التعليم لسنوات من دون إعداد تربوي). هذه السياسة أدت إلى خلق فئات تعمل بنفس الوظيفة وبتمايز في ما بينها من حيث الأجر والضمانات الاجتماعية (متعاقدون وملاك، متمنون وفائض، من يعلم في الثانوي، وذاك في الأساسي...).

إن قرار إغلاق دور المعلمين واشتراط حيازة اجازة تعليمية للملتحقين بالتعليم، كان وما زال قراراً غير مسؤول ادى ويؤدي إلى تراجع التعليم الرسمي.

«إنَّ السبب الأهم لتراجع نوعية التعليم، يكاد ينحصر في غياب الإعداد الأساسي للأساتذة والمعلمين قبل الخدمة»³⁴. و«الهيئة التعليمية، من الآن فصاعداً، ستكون مفتاح التطور التربوي في المدارس ولها الأولوية في التطوير، وإلاً تحولت إلى عائق أمام تحسين النوعية»³⁵. وتستنتج دراسة جامعية³⁶ أنه «بغيب مرجعية معرفية متجانسة إلى حد ما، بسبب عدم مرور الأساتذة بإعداد مهني قبل ممارستهم التعليم، تبدو النظرة إلى العلم والتعليم مجردة بحسب الاختصاصات المتنوعة. وتبدو المؤسسة المدرسية أجزاءً تتجاوز مع الشعور بعدم وجود لحمة تربط في ما بينها لتحقيق غاية واضحة المعالم ذات خطط مرسومة للتنفيذ، مع وجود معايير واضحة للأداء والتحسين والتعديل، بما

34 «من مداخلة أقيمت في المؤتمر التربوي الخامس لرابطة أساتذة التعليم الثانوي الرسمي»، د.ليلى ملبحة فياض، رئيسة المركز التربوي للبحوث والإيماء، 2006.

35 «التوجهات الاستراتيجية للتربية والتعليم في لبنان للعام 2015»، وزارة التربية والتعليم العالي (الجمهورية اللبنانية)، المركز التربوي للبحوث والإيماء، 2000، ص 31.

36 «العلم والتعليم والديناميات الاجتماعية» (دراسة حالة الأساتذة الثانويين الذين خضعوا للمباراة المحصورة عام 2004)، رسالة أعدت لنيل شهادة دبلوم الدراسات المعمقة في علم اجتماع العمل، إعداد سلوى سعد، إشراف د.يعقوب قبانجي، الجامعة اللبنانية، معهد العلوم الاجتماعية، 2006-2007.

يسمح بتحقيق الغاية النهائية، أي تخريج طالب من المدرسة الرسمية يتمتع بالمواصفات التي أتت عليها «خطة النهوض التربوي»... كما يظهر البحث... أن اتجاهات الأساتذة تكوّنت من خارج العملية التعليمية المنصوص عليها في الخطط والمشروعات التربوية. فالخلفية الاقتصادية-الاجتماعية، وكذلك مخزون الأهل الثقافي معطوفاً على مستوى إتقان اللغات الأجنبية وميدان الاختصاص وآلية دخولهم المهنة والأسباب التي آلت إليها، كل ذلك يترك أثره الأكبر في رسم اتجاهات الأساتذة نحو العلم والتعليم».

إن القدرة الشرائية لأجور المعلمين والأساتذة قد تدنت منذ 1987، ولم تحصل زيادات على أجورهم إلا بعد تحرك أو إضراب. ويغيب التقييم للأداء واعتماد التوظيف والترقي على الوساطة والتمييز بين الأساتذة على أساس انتماءات أولية مناطقية سياسية بدلاً من الارتكاز على الأداء الأكاديمي. كل ذلك ساهم ويساهم في تدني مستوى أداء الأساتذة، وبالتالي يؤثر سلباً على تلامذة المدرسة الرسمية.

يتبين من خلال متابعة مسار تطبيق الاستراتيجيات والخطط العديدة الصادرة عن مراكز القرار التربوي بالتعاون والتنسيق مع المنظمات الدولية، بأنها أدت بوعي أو من غير وعي إلى تراجع التعليم الرسمي.

محو الأمية

إن «محو الأمية حق، وهو ظاهرة تخص المجتمع والفرد معاً، وعامل حاسم للمشاركة والتنمية على الصعيد الاقتصادي والاجتماعي والسياسي، لا سيما في مجتمعات المعرفة المعاصرة»³⁷. إنه حق ومفتاح يفضي إلى التمتع بحقوق أخرى. هذه المقاربة للحق في التعلّم غائبة في لبنان عن خطط وزارة التربية. ويترك هذا الموضوع لوزارة الشؤون الاجتماعية والشراكات مع المنظمات المحلية والعالمية.

تراجع مستوى الأمية في لبنان مع الأجيال الجديدة إلى 6,1% لجيل من هم بين 15-24 سنة بعدما كان 4,18% لدى من هم حالياً في عمر 55-64 سنة، وتقلصت معه الفوارق بين الذكور والإناث لتصبح متساوية في هذه الفئة، بعدما كانت نسبة الأمية عند النساء من الأجيال القديمة تساوي ضعفها عند الرجال في معظم المناطق. يتكرس التفاوت التعليمي

37 مرجع سابق «القراءة من أجل الحياة».

إن قرار إغلاق دور

المعلمين واشتراط

حيازة اجازة تعليمية

للملتحقين بالتعليم،

كان وما زال قراراً غير

مسؤول ادى ويؤدي

إلى تراجع التعليم

الرسمي

المهاجرون

تعتبر حركة الانتقال من وإلى لبنان مرحلياً أو لفترات طويلة عالية في لبنان، إن كان من اللبنانيين أو الأجانب. وهذا ما استتبع وجود عدد من المدارس الأجنبية في لبنان تستقبل لبنانيين وأجانب. تعتبر غالبية هذه المدارس عالية الكلفة، ولا يستطيع تحمل أكلافها إلا أصحاب الدخل العالي. إن ذوي الدخل المحدود من اللبنانيين الذين يعودون إلى لبنان بعد سفر لسنوات، يضطرون لوضع أولادهم في المدارس الرسمية أو الخاصة منخفضة الكلفة، وبالتالي منخفضة المستوى الأكاديمي، من دون توفير برامج دعم لهم. وهذا يتسبب في رسوب العديد منهم، كما يزيد من إمكان تسربهم.

لا يمنع النظام اللبناني الأطفال غير اللبنانيين من الالتحاق بالمدرسة الرسمية. يلتحق الطلاب الفلسطينيين في مدارس الأونروا وفي المدارس اللبنانية، كذلك يفعل الطلاب السوريون، وغيرهم من الطلاب الأجانب. يواجه هؤلاء العديد من المشاكل مثل عدم تجانس مناهج بلدانهم مع المناهج اللبنانية وخاصة ما له علاقة بتعليم معظم المواد باللغة الأجنبية.

الجزء الثالث: استنتاج واقتراحات

أخفقت السياسة التعليمية في لبنان، على الرغم من تحقيق بعض الإنجازات على مستوى التشريع و«التكافؤ» بين الجنسين في التعليم، كما أخفقت في الوصول إلى تأمين تعليم رسمي عادل ذي جودة. وبهذا المعنى، تتسم نوعية التعليم بانخفاض فاعليتها، وتعتبر انتهاكاً لحق الطلاب في التعليم، أولئك الذين لا يستطيعون تحمل تكاليف التعليم في القطاع الخاص.

إن التعليم حق، وهو يتطلب الوصول المتكافئ لكل المواطنين إلى نوعية جيدة من التعليم، بصرف النظر عن قدراتهم المادية والذهنية وظروفهم الاجتماعية والاقتصادية. وفي متابعتنا لمدى تحقق الحصول على هذا الحق في لبنان، لاحظنا أن الخطط والاستراتيجيات التربوية والمشروعات والسياسات الكثيرة والمنوعة المدعومة والممولة مجملها من دول ومنظمات إقليمية ودولية لم تستطع تأمين الوصول المتكافئ لأطفال لبنان إلى تعليم أساسي جيد، بل إن هذه السياسات أدت إلى زيادة الفروق والتمييز بين أطفال لبنان في وصولهم إلى حقهم في التعليم، بحسب انتماءاتهم الاجتماعية الاقتصادية، وبحسب مناطق سكنهم.

بوضوح بين المناطق، إذ إن نسبة الأمية في الأطراف هي الأعلى وعلى مستوى الفئات العمرية كافة. أما المعدل العام للأمية فيشير إلى أنه ما زال هناك 6,11 في المئة من سكان لبنان أميين. ولكن عملياً وإذا اعتبرنا أن الحلقة الثالثة من التعليم الأساسي، تشكل الحد الأدنى المقبول والذي يتخطى معه الفرد خطر الوقوع في الأمية بعد تركه المدرسة، فهناك 45,22% (عدا الأميين الذين يشكلون 11,6% من مجموع السكان) لم يكملوا تعليمهم الأساسي الذي يخولهم الانخراط الاجتماعي في أشكاله المهنية والثقافية والسياسية. وتبين الدراسات أنه بقدر ما يكون المستوى التعليمي للأهل مرتفعاً ينعم الأولاد بنسبة كبيرة من الالتحاق الدراسي المبكر، وهذه الفوارق تبدو واضحة عندما يرتفع بصورة خاصة مستوى دراسة الأم بحيث تزيد نسبة الالتحاق 50 في المئة بين مستوى الأم الأمية وتلك التي حصلت المستوى الابتدائي، وما بين الابتدائي والمتوسط أيضاً، و67% بين المتوسط والثانوية.³⁸

لقد أقر المجتمع الدولي في عقد الأمم المتحدة لمحو الأمية 2003-2012 أن محو الأمية يقع في قلب عملية التعلم مدى الحياة. وشدّد على البعد الاجتماعي لمحو الأمية مقرأً بأن تعميم القراءة والكتابة هو لب عملية توفير التعليم الأساسي للجميع. وهذا ما تؤكد معطيات الدراسة السابقة التي تربط بين المستوى التعليمي للأهل (خاصة الأمهات ومستوى تحصيل الأولاد).

ربط التعليم بسوق العمل

هناك جهود حثيثة ونية لتفعيل العلاقة بين التعليم وسوق العمل، ولكن هذه النية لا تكفي، فما زالت العلاقة غير ذي تأثير لا في صياغة المناهج التعليمية ولا في تطور أسواق العمل والحد من البطالة. ومن أسباب ضعف هذه العلاقة سرعة التحولات في الأسواق الوطنية والعالمية، وعدم وجود آلية مرنة لتعديل ومواكبة التحولات لجهة تعديل المناهج وفتح فروع جديدة... الخ. إلى جانب عقبة عدم وجود تعاون فعال بين الهيئات التربوية والهيئات الاقتصادية.

38 مقال بتاريخ 2010/10/10 حول «الدراسة الوطنية حول أوضاع الطفل في لبنان». <http://www.mashha.net/forum/viewtopic.php?f=41&t=209&view=next>

الدولية فقط.

وما يرد من خطط ومشاريع والتزامات من قبل الدولة اللبنانية عبر مؤسساتها المعنية في ما يتعلق بالحق في التعليم يعطي الانطباع بتحقيقه أو على الأقل السير بخطوات ثابتة ومدروسة نحو ذلك. إلا أن متابعة ما يجري على الأرض يعطي انطباعاً مغايراً. لا نقص في الالتزامات بالتعليم للجميع، ولكن ترجمة ذلك إلى فرص تعليم تبقى على المحك. ولا شك في أن التزامات لبنان الدولية تشكل مدخلاً للعمل والمحاسبة ووسيلة للتقدم إذا توجع تنفيذ الالتزامات.

فإذا كان الهدف أن تكون السياسة التربوية قائمة على الواقع ويكون رصد التقدم ذا معنى، فلا بد من تأمين بيانات دقيقة حول ما نُفِّذ من هذه الخطط وكيف كان ذلك، وما هي النتائج المحققة، وما هي أسباب الإخفاق إذا وُجد. ففي متابعتنا للاستراتيجية الأخيرة (المقرّة في عام 2010)، لاحظنا أنّ ما أعلن عن تنفيذه (وهذا أمر جيد وقد عُرض لأول مرة على العموم بتحميله على موقع وزارة التربية الإلكتروني) بمعظمه بقي في حدود القول، أو أن المراسيم لم تجد طريقها إلى التنفيذ، بل جرى في بعض الأحيان تنفيذ ما يتناقض مع مشروعات القوانين التي أُقرّت.

يمكن القول إنّ القوانين والسياسات التي أُتِّعت، ولا تزال تُتَّبَع، اكتفت بتأمين مقعد دراسي للمواطن اللبناني، من دون اتخاذ إجراءات موازية تشجّع على التعلّم أو تحقّق الإلزامية.

تشكّل المساعدات الدولية إشكاليات تتعلق بالأولويات الوطنية، فهي إما تكون حافزاً وداعماً إذا عرفنا كيف نوائمها لتخدم سياساتنا المحلية في إطار رؤيا تنموية، وإمّا أن تُحصّر هذه المساعدات بالراهن من الحاجات، بما يخدم سياسات ظرفية أو أجندات دولية أو إقليمية (كما يحصل حالياً).

وقد تبين من معطيات الجزءين السابقين أنّ إعداد خطط تربوية للتعليم ليس مؤشراً كافياً لاعتبار أن هناك تقدماً في تحقيق التعليم للجميع. وإنّ فعالية خطط تحقيق التعليم للجميع ترتبط بمدى الاهتمام بجودته ونوعية إنتاجيته، كما ترتبط أيضاً بالقدرة الاجتماعية على الالتحاق به. وهناك تباين صارخ بين الخطط التربوية المدعومة دولياً، وبين ما يُمارس فعلياً على أرض الواقع، مع غياب آلية للمتابعة والمحاسبة؛ الأمر الذي لا يؤدي إلى فشل تحقق أهداف هذه الخطط وحسب، بل إلى تعميم منطوق اللاجودي. وهنا، تأتي مقولة «السياسة قول لا فعل»، ممّا يغيّب إنتاج معرفة تحليلية نقدية للواقع تؤدّي إلى فعل. وقد تؤدّي بشكل غير مباشر إلى فعل ما، وهو «اللافعال».

لقد أدّى الاهتمام الدولي المتعاظم ببناء مجتمعات المعرفة إلى تبني لبنان إصلاحات تربوية لا تأخذ بالاعتبار الواقع الفعلي للإمكانيات ولا لاحتياجات الفاعلين المحليين واستعداداتهم وأولوياتهم. وبالتالي فقد ظلّ التكيف مع الخطط الجديدة قولاً على مستوى صانعي القرار، ولم يُترجم على مستوى التطبيق العملي في ظل غياب آلية رصد ومتابعة ومحاسبة وتقويم.

فالتوجّه العالمي نحو الخصخصة -المرحّب بها في لبنان بحكم غلبة التعليم الخاص، حجماً ونفوذاً، على التعليم الرسمي- وسيادة الاعتقاد الراسخ في عقول اللبنانيين، أدّى إلى نمو التعليم الخاص على حساب التعليم الرسمي. كما أدّى إلى ترك فئات واسعة من المجتمع لقوى السوق ومنطق المنافسة، من دون التفكير في مفاعيل ذلك وتداعياته على الناس، ولاسيّما طلاب المدرسة الرسمية وأساتذتها. فهذه الفئات تفتقر إلى كل الموارد الاقتصادية والثقافية والسياسية، وتعتمد كلياً على الدولة للوصول إلى ممارسة المواطنة الفعلية.

يقدم تحليل بنية النظام التربوي المعمّق، الوارد في «التوجهات الاستراتيجية للتربية والتعليم في لبنان» (2015)، الصادرة عن وزارة التربية والتعليم العالي، معطيات كافية عن كيفية إعادة إنتاج البنية الاجتماعية محلياً. فمنذ إقرار «خطة النهوض التربوي» في عام 1994 ونحن نلاحظ تراحم المشروعات وتشكيل اللجان وإعداد التقارير من قبل «الاختصاصيين» الخبراء من دون تقويم فعلي لمسار التنفيذ ومعوّقاته، وبحثاً عمّن يتحمّل المسؤولية للاستفادة من تصحيح الوضع التربوي وتعديله، على قاعدة حاجتنا الفعلية وواقعنا المعيش، وليس تجاوزاً مع متطلبات المنظمات

أخفقت السياسة
التعليمية في لبنان،
على الرغم من تحقيق
بعض الإنجازات على
مستوى التشريع
و«التكافؤ» بين
الجنسين في التعليم،
كما أخفقت في
الوصول إلى تأمين
تعليم رسمي عادل
ذي جودة

التوصيات

- إنَّ تطبيق مبدأ إلزامية التعليم، وبالتالي مجانيته، يلغي 81,3% من الأسباب التي تحول دون التحاق أطفال لبنان المدرسي¹، وهذا يستدعي العمل على تكريس التزام الدولة اللبنانية بشكل واضح وصريح (بإضافة بند واضح يتعلق بالإلزامية والمجانية في الدستور) ووضع آلية تطبيقية للتنفيذ. وفي هذا الإطار، من الممكن أن تشكل منظمات المجتمع المدني والنقابات عوامل ضغط على الدولة لتأمين متابعة الخطط والاستراتيجيات ومساءلتها وتقويمها.
- العمل على الانتقال من فكرة الإحسان والخيرية والتبرع إلى فكرة الحق؛ وذلك من خلال استعادة هيئات المجتمع الفاعلة دورها في تحديد ملامح الخدمات العامة، وكذلك في تقويمها والحكم عليها، ومن ثمَّ تطويرها انطلاقاً من فكرة الحق العام.
- التعامل مع موضوع محو الأمية بوصفه حقاً، وتفعيل شراكة الأطراف المعنيين، لتحقيقه في مجتمعا.
- الكف عن التوظيف السياسي في التعليم، والالتزام بالمعايير والمؤهلات في التوظيف والمناقلات، وترشيد الإنفاق.
- تمهين التعليم التزاماً بالتوصية الدولية ولو على مراحل. وأولاهها تطبيق المعايير على كل العاملين في هذا القطاع من دون استنسابية أو استثناءات؛ ومع اشتراط حيازة الإجازة التعليمية (التخرُّج في كلية التربية)؛ والعمل سنوياً على دراسة الحاجات لرفد التعليم الرسمي بحاجاته من المعلمين والانتهاء من بدعة التعاقد. وتعتبر خطوة فتح فروع لكلية التربية في المناطق تفيد في هذا الاتجاه.
- تطبيق الخريطة المدرسية بما يؤمن ويساعد على التحاق الأطفال كافة، وتأمين العدالة في الاستفادة من الموارد في المناطق كافة، مع أولوية للمناطق حيث ترتفع نسب التسرب، وتطوير نوعية التعليم الرسمي عبر إعطاء حوافز مادية ومعنوية؛ ووضع خطة وطنية لإشراك المجتمع ككل في المناطق الأكثر حاجة، ووضع سلم حوافز لمن يعمل من الأساتذة والمعلمين في تلك المناطق.
- استكمال العمل على تطوير المناهج التعليمية، من دون تأخير، وتضمينها مبادئ حقوق الطفل وحقوق الإنسان مع التأكيد على الجانب التطبيقي عند الأطفال أنفسهم. ولا بد من تطوير المنهاج بروحية ما يُطرح من مشروعات تتعلق بالدمج التكنولوجي والمواطنة وسلامة المرور والبيئة والسلام وحل النزاعات والصحة، إلخ... مع مراعاة البيئة المحلية، والكف عن إضافة المواضيع من خارج المنهاج كلما جرى اتفاق مع هيئة أو منظمة دولية.
- متابعة تنفيذ خطط الدمج للمعوقين وملاحقته.
- تفعيل دور النقابات والمجتمع المدني في تأمين المعطيات (الرصد)، ورسم السياسات (شراكة حقيقية، ضرورة إشراك روابط الأساتذة والمعلمين في صنع القرار التربوي)، وتقديم الخدمات بما يدعم تحقق حصول طلاب لبنان على تعليم جيد وتطويره (ثمَّة تجارب مهمة على هذا المستوى، منها على سبيل المثال لا الحصر تجارب رابطة الأساتذة الثانويين في إقامة المؤتمرات التربوية²، وتجربة الحركة الاجتماعية في العمل مع المتسربين من التلامذة³).
- إعطاء موضوع التسرب والتأخر والإعادة ما يستحق من اهتمام. فهنا يمكن الاستفادة من تجارب المجتمع المدني في التعامل مع أطفال الشوارع وعمالة الأطفال والمتسربين.
- إيلاء الأهمية وإيجاد الأطر للتنسيق بين القطاعات المنتجة ووزارة العمل والتربية للربط بين التعليم وبين واقع سوق العمل.
- تفعيل الإشراف على التعليم الخاص، ووضع حد للفلتان الحاصل في إنشاء المدارس والجامعات الخاصة.
- تفعيل الحملات التثقيفية للمواطنين والسياسيين والحقوقيين حول بعض القوانين والمعايير التي يجهلون، وتشجيع الأبحاث والدراسات المتعلقة بالحق في التعليم بالتعاون مع الجامعات ومنظمات المجتمع المدني، والتعاون مع أجهزة الإعلام على اختلاف أنواعها في هذه الحملات، وزيادة التوسع في تقديم الخدمات القانونية والاجتماعية والصحية.
- إنشاء دائرة متخصصة لتلقّي الشكاوى المتعلقة بالاعتداء على حقوق الأطفال، ومنها حقهم في التعليم.
- تمديد وقت الدراسة وتأمين مساحات في الزمان والمكان للعب وللأنشطة اللاصفية.

1 مصدر سابق من «الدراسة الوطنية حول أوضاع الطفل في لبنان».

2 أصدرت رابطة الأساتذة الثانويين نتائج مؤتمراتها التربوية الستة، كما مجموعة من الإصدارات التي تطل التعليم الرسمي في لبنان. يمكن الاطلاع على مقترحات الرابطة حول إلزامية التعليم ومجانيته على الرابط: <http://www.lpespl.net/pdf/warshat/Study/pdf/net.lpespl.www://http>

3 يمكن الاطلاع على تجربة الحركة الاجتماعية في هذا المجال على الرابط <http://www.mouvementsocial.org/index.aspx://http>

الحق في العمل لبنان

اعداد: د. سعيد عيسى

باحث في الأنثروبولوجيا الاقتصادية

ويتتبع التقرير في سياقه العام الموازنات والبيانات الوزارية والتربوية والتعليم والصحة والجندرة والبطالة والمعوقين والعمال الزراعيين وسوق العمل والضمان الاجتماعي والفقير والقطاعين العام والخاص والعمالة الفلسطينية والمياه والثقافة وغيرها من الحقوق.

موازنات حبلى بالديون:

جدول يبيّن آخر 5 موازنات مع سنة الأساس، بالإضافة إلى حجم الدين والإنفاق ومعاشات التقاعد ونهاية الخدمة.

الإطالة على الموازنات المعدّة من الحكومات اللبنانية تبين ارتفاعاً في حجم الدين يكاد يلامس نصف حجم الموازنة السنوية مرات عدة، مضافاً إلى ذلك الدين معاشات التقاعد والحماية الاجتماعية، وهي أجور مؤجلة الدفع في ذمة الحكومات اللبنانية ريثما يتقاعد أصحابها فيصبح دفعها متوجّباً.

وإذا نظرنا إلى السياسات الاقتصادية الاجتماعية، وتتبعنا أثرها في الموازنات، فنسجد أنها لا تصل إلى ربع الموازنات، ولكنها هنا معطوفة على الإنفاق وليس على سياسات الدخل وفرص العمل وما إلى ذلك. ونلاحظ أنّ حجم الإنفاق يزداد من سنة إلى

يركز هذا التقرير على مدى جدية الحكومات اللبنانية المتعاقبة في التزام الحقوق الاقتصادية والاجتماعية، وتطويرها. فهو يعرض لواقع هذه الحقوق ويحلّل سياسات الحكومات والتزاماتها تجاهها، أخذاً بالاعتبار مرحلة زمنية ممتدة على مدار ثلاث من الحكومات التي تعاقبت على الحكم، بدءاً بحكومة الرئيس فؤاد السنيورة وصولاً إلى حكومة الرئيس نجيب ميقاتي وبينهما حكومة الرئيس سعد الحريري، على مدى زمني يقارب 8 سنوات ابتداءً بدءاً بسنة 2005 وانتهاءً بالسنة الحالية 2012.

يعرض التقرير ويحلّل الموازنات التي أعدتها الحكومات اللبنانية المتعاقبة. وعلى الرغم من التباينات السياسية بينها، إلا أنها كانت جميعها تكرر الكلمات ذاتها والأفعال ذاتها، وكانت بياناتها الوزارية منسوخة عن بعضها البعض. وهي عندما تتحدث عن السياسات الاقتصادية والاجتماعية، فمن الصعب التفريق بين مكونات قواها السياسية.

يزداد من سنة إلى
أخرى من دون
ينعكس إيجاباً على
سوق العمل أو
الأجور

السنة	2005	2008	2009	2010	2011	2012
الموازنة	9.575.000.000	11.475.002.008	16.304.002.009	1.952.760.201.000	2.273.000.000	3.169.000.000
الديون	44%	% 40.50	% 39.51	% 31.24	% 29.21	% 25.15
معاشات التقاعد ونهاية الخدمة	% 10.44	% 9.06	% 7.79	% 7.17	% 7.59	% 10.09
الانفاق الاقتصادي والاجتماعي ⁷	% 18.06	% 16.25	% 14.73	% 23.39	% 21.41	% 19.23

انضمت إليها، لا سيما اتفاقية القضاء على جميع أنواع التمييز ضد المرأة، وحماية النساء من العنف الأسري، ووضع سياسات وتشريعات لمكافحة الإتجار بالنساء والأطفال بهدف الاستغلال الجنسي والعمل القسري.

ولم تلتزم الحكومات المتعاقبة بتنفيذ الاتفاقية الدولية لحقوق الأشخاص ذوي الإعاقة والبروتوكول الملحق بها. ولا احترمت حقوق جميع الأشخاص ذوي الإعاقة المنصوص عليها في القوانين اللبنانية، لا سيما القانون 2000/220، ولا أنجزت مراسيمه التطبيقية لغاية اليوم.

وعلى الرغم من النمو الذي حصل في أكثر من سنة (وخصوصاً بين عامي 2008 و2009)²، الذي لم ينعكس إيجاباً على جميع اللبنانيين بشكل متكافئ، ولم يطل شرائح المجتمع كافة، ولا كل المناطق اللبنانية. ولم تستطع بالتالي مكافحة الفقر وتقليص التفاوت الاجتماعي والاقتصادي بين اللبنانيين، ولا إعادة تكوين الطبقة الوسطى التي تشكل دعامة الاستقرار في لبنان

والأسباب الرئيسية التي أدت إلى فشل السياسات الاقتصادية والاجتماعية هي تغييب المفهوم الحقوقي للمواطنين، والافتقار بسياسات آنية ومعالجات ظرفية لا تعتمد أسساً وأهدافاً واضحة، وتغييب الحق في التنمية، واحترام منظومة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية³، وغياب مقاربة تنموية تؤدي إلى العدالة والإنصاف، وتعزز القدرات الإنتاجية للبنان، وتقوّي إنتاجه الوطني، بالإضافة إلى اعتماد المقاربات الاقتصادية الريعية، والإدارة الضعيفة للخصخصة وسياسات التحرير الاقتصادي الشامل، متزاوجة مع بنية تحتية وقدرات تشريعية - تنظيمية ضعيفة.

ومما ساهم في فشل تلك السياسات، انعدام الاستقرار

أخرى من دون ينعكس إيجاباً على سوق العمل أو الأجور، التي لا نجد أثراً لتصحيحها في أي موازنة من الموازونات، لا في سنة 2005 ولا في ما تلاها أو سبقها من موازونات. فالكلام المنمّق والمعسول الذي تتضمنه البيانات الوزارية للحكومات، لم يكن يلقي ترجمة واضحة في الموازونات، ولنا عودة إلى البيانات الوزارية لنرى مدى صدقها وانعكاسها على الحقوق الاقتصادية والاجتماعية.

البيانات الوزارية والحقوق الاقتصادية والاجتماعية؛

لم تأل الحكومات المتعاقبة جهداً منذ عام 2005 ولغاية اليوم لإظهار مدى اهتمامها بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية للمواطنين اللبنانيين. فقد ظهرت تلك الحقوق في صدر بياناتها الوزارية بعناوين عريضة مشروحة باستفاضة، إلا أنها تركت أمر ترجمتها العملية إلى المجالس الوزارية المتعاقبة على الحكومات أيضاً. ولكن، على الرغم من التزاماتها ونيلها الثقة من المجالس النيابية على ما أدرجته في بياناتها الوزارية، لم تنفّذ التزاماتها المتعلقة بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية. فلا عدّلت الدستور لناحية خفض سن الاقتراع وتطبيق المواد من 104 إلى 114 ضمناً من القانون، لتمكين اللبنانيين غير المقيمين من ممارسة حقهم الانتخابي، بعد وضع آلية تضمن هذه الممارسة. ولا أعادت النظر في قانون الانتخابات النيابية على نحو يراعي قواعد العيش المشترك، ويؤمن صحة التمثيل السياسي لدى فئات الشعب وفعالية هذا التمثيل، واعتماد النهج الإصلاحية على صعيد تنظيم الانتخابات والإشراف عليها. ولا اعتمدت اللامركزية الإدارية التي نصّ عليها اتفاق الطائف عن طريق إيجاد آليات توفّق بين المشاركة المحلية عن طريق مجالس منتخبة تتمتع بالاستقلال المالي والإداري من جهة، واستمرار التزام السلطة المركزية بالإمضاء المتوازن من جهة أخرى.

ولم تسع، كما ادعت تلك الحكومات، إلى تعزيز دور المرأة في الحياة العامة، بما في ذلك على صعيد المواقع القيادية في التعيينات الإدارية، وتنفيذ التعهدات والتوصيات التي التزمتها في الاتفاقيات الدولية التي

1 الموقع الإلكتروني لرئاسة مجلس الوزراء اللبناني

2 جريدة المستقبل اللبنانية - الخميس 22 نيسان 2010 -

العدد 3631 - المستقبل الاقتصادي - صفحة 12

3 للتوسع في هذا المجال يرجى مراجعة تقرير المراجعة الدولية الشاملة المرفوع من الحكومة اللبنانية الى مجلس حقوق الإنسان في شهر أيلول من سنة 2010 والمنشور على موقع المرصد اللبناني لحقوق العمال والموظفين.

الحياة العامة، إلا أنه بقي حبراً على ورق. ويبدو أن لا مصلحة لها في أن يكون لهذا المجلس دور. وجرياً على عادة المثل اللبناني القائل "إلعب وحدك بترجع راضي"، لماذا تأتي الحكومات بكلّ ذاك الكمّ من الشركاء في القطاع الخاص والمجتمع المدني والنقابات المهنية الحرة ونقابات العمّال وغيرهم ليشاركوها ملعبها السياسي والاقتصادي والاجتماعي والتنموي؟ ولم تتمكن الحكومات من تحديث الإدارة العامة ومكافحة الفساد والالتزام بتطبيق مبادئ اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد والمكثنة وتعزيز وتطوير دور الهيئات الرقابية، وتعيين الموظفين وفقاً لمعايير الكفاءة وزيادة نسبة النساء بينهم، وتسهيل الأعمال الإدارية المتعلقة بمعاملات المواطنين واعتماد الشباك الواحد، وتحديث النظام الضريبي ولا سيما ضريبة الدخل، وتسهيل عمل العدالة الضريبية، وتحرير الإدارة العامة من التشابك في أداء مهامها، وتحديث وتنظيم قطاع النقل المشترك.

ولم تنفك الحكومات تدّعي الحفاظ على البيئة وإيجاد مساحات خضراء في المدن والبلدات وتعزيز المحميات الطبيعية وإعادة تشجير مليوني شجرة سنوياً في كل المناطق والوقاية من حرائق الغابات والحدّ من فوضى المقالع والكسارات والمرامل، وإيجاد حلول للمكبات العشوائية المنتشرة على الأراضي اللبنانية واعتماد طرق ملائمة لمعالجة النفايات ووضع آلية استخدام التكنولوجيا النظيفة والطاقة المتجددة، والإفادة من المياه السطحية وتنفيذ ما يلزم من السدود والبحيرات ووقف تلوث المياه الجوفية وبناء خطوط ومحطات للصرف الصحي، ولكنها لم تفعل، وإن فعلت شيئاً فلم تفعل إلا القليل القليل.

الفقر:

أشار تقرير التنمية البشرية عن لبنان لعام 2009 إلى أن نسبة 20% من السكان يقع دخلهم بين خطي الفقر الأدنى والأعلى. وتمثل الفتتان نحو ثلث السكان المقيمين. وتتركز بصورة رئيسة في مناطق البلاد الطرفية ولا سيما في الشمال. كما أشار التقرير إلى أن مشكلة الهشاشة الاجتماعية تظهر بصورة رئيسية في أوساط شرائح اجتماعية تقف فوق خط الفقر الأعلى

السياسي والأمني، ما كان يدفع إلى التركيز على معالجات آنية وظرفية محدودة الرؤية والأهداف، والاتجاه إلى الحلول المعلبة والمباشرة دون الالتفات إلى تقديم مقاربات إيمائية شاملة يمكنها أن تدمج سياسات تنموية طويلة الأمد مع معالجات ظرفية. علاوة على ذلك، فقد كانت إحدى سمات فشل سياسات الحكومات المتعاقبة أنها تُبنى في ظلّ نظامٍ سياسيٍّ قائمٍ على الطائفية ومشجّعٍ على الزبائنية وإساءة استخدام السلطة، ما كان يوصلها باستمرار إلى الفشل، وبالتالي تخييب الحقوق الاقتصادية والاجتماعية لمصلحة الطوائف.

لقد أخفقت الحكومات المتعاقبة في تطوير البنية التحتية المادية والمؤسسية التشريعية الملائمة لمصلحة اللبنانيين جميعاً. ولم توفّق في تطوير القطاعات الإنتاجية، وتحفيز النمو العالي والمستديم، ومكافحة البطالة الحقيقية والمفئدة، خصوصاً لدى الشباب، ووقف هجرة الأدمغة واستنزاف الموارد البشرية. ولا استطاعت تأمين فرص عمل جديدة في المدن والأرياف. ولا تحفيز النمو والتنمية المنطقية وإيلاء الأرياف اهتماماً خاصاً. ولم تشجع على تأمين فرص عمل جديدة من خلال تطوير القطاعات الإنتاجية كافة، التقليدية منها أو الحديثة، ومنها الصناعات الخفيفة غير الملوثة والصناعات الإبداعية الحرفية والفنية والثقافية والإعلامية وغيرها...

لقد فشلت الحكومات في تحديث المناخ الاستثماري العام وتعديل القوانين وتبسيط الإجراءات القانونية، كتلك التي تتعلق بتأسيس الشركات وحلّها، والسير في تعزيز المنافسة ومنع الاحتكار. فلم تنجح في وضع برنامج تنفيذي لإصلاح قطاع الكهرباء موضع التنفيذ الفعلي، بما يؤدي إلى توفير الطاقة بصورة مستدامة للمواطنين جميعاً، وبما يسهم في خفض العبء المالي المفروض على الخزينة العامة نتيجة الدعم المستمر للكهرباء في لبنان، وبما يريح المواطنين اللبنانيين من الأثين والشكوى ودفع فاتورتي كهرباء. ولا كُفّت عنهم اللجوء إلى قطع الطرقات وإحراق الدواليب احتجاجاً على ما يعانونه من الكهرباء.

ومع أنّ الحكومات ادّعت النظر في صلاحيات المجلس الاقتصادي والاجتماعي، وتفعيل دوره في

مباشرة، أي نحو ثلث السكان المقيمين. (32%) من الأسر تحظى بدخل شهري إجمالي أقل بمرة ونصف من دخل الفقر الأعلى. بينت الدراسات⁴ التي أجريت أخيراً حول الفقر في لبنان أن 8% من السكان يعيشون في فقر مدقع، أي دون خط الفقر الأدنى. وهذه الشريحة السكانية التي يبلغ تعدادها 300,000 نسمة، عاجزة عن تلبية احتياجاتها الأشد ضرورة للبقاء. وثمة تفاوتات مناطقية كبيرة تطبع انتشار الفقر في لبنان. إن مستويات الفقر هي أدنى في بيروت، حيث يعاني 0,76% من السكان من الفقر المدقع، حيث تبلغ نسبة الفقر الإجمالية 5,18%. غير أن نسبة الفقر المدقع في محافظة جبل لبنان الشمالي مرتفعة، إذ تبلغ 17,75%، فيما تصل نسبة الفقر الإجمالية إلى 52,27%. ويسجل الشمال أعلى مستويات الفقر في البلاد. أما الجنوب الذي يضم منطقتين حضريتين كبيرتين (مدينتي صيدا وصور) فيأتي في المرتبة الثانية بين محافظات لبنان من حيث شدة الفقر، إذ تبلغ نسبة الفقر المدقع فيه 11,64% والفقر الكلي 42,21%.

هذا إضافة إلى التفاوتات الكبيرة بين المناطق، بل بين كل منطقة، خصوصاً بين المناطق الحضرية والمناطق الريفية، في ظل غياب تأمين الخدمات الاجتماعية من قبل الدولة بصورة عادلة للجميع، بما يؤدي إلى إقصاء مجموعات من السكان اجتماعياً، وحرمانها من الوصول إلى نوعية لائقة من الخدمات الاجتماعية. ولم تستطع الحكومات حل هذه المعضلة، وهي وإن حاولت مؤخراً معالجتها عبر وزارة الشؤون الاجتماعية، فإنها لم تجترح العلاج الوقائي، إنما اتجهت لمعالجة ما هو موجود، دون التفاتة إلى السياسات الاقتصادية والاجتماعية التي أوصلت الناس إلى هذا الدرك من الفقر، وهي ستستمر إذا ما استمرت الدولة على هذا المنوال.

الضمان الاجتماعي⁵:

على الرغم من كل الدعوات الإصلاحية، وعلى

الضمان الاجتماعي. ولم تستكمل الحكومات المتعاقبة إعداد مشروع متكامل للمركزية الإدارية وإدخال الإصلاحات اللازمة لقانون البلديات ومكننة إدارات الأحوال الشخصية واستكمال إصلاح السجون واستحداث أبنية جديدة لها ومتابعة نقل إدارتها إلى وزارة العدل.

وفشلت الحكومات في إعادة هيكلة الإدارة الضريبية وفصل مهام التخطيط والسياسات عن مهام التنفيذ، وتطوير قانون ضريبة الدخل على الشركات والأفراد بهدف توحيد المفهوم الضريبي ومعدلات الشطور والإعفاءات، ومساواة المرأة المكلفة بالرجل في التنزيل الضريبي⁶، وتطوير قانون الضريبة على

6 تجمع الهيئات الأهلية التطوعية في لبنان، الضمان الاجتماعي: واقع وحلول، 12/12/2003، نقابة الأطباء، بيروت

4 وجه الفقر الانساني في لبنان، دراسة صادرة عن الجامعة الأميركية في بيروت، 2009

5 الضمان الاجتماعي في لبنان، واقع وآفاق، مجلة الجيش اللبنانيين عدد رقم 324

مشاكل الضمان الاجتماعي من حيث الإدارة والتشريع والمكننة والنقص في الموظفين، في ظل سياسة مقصودة للقضاء على هذا المرفق الذي تحقق نتيجة نضالات عمالية ومطلبية

الأولية المتعلقة بالوقاية والكشف المبكر عن الأمراض وتعزيز برامج التحصين وإيلاء اهتمام كبير بالعمل على وضع ضوابط واتخاذ إجراءات لمعالجة مشكلة التدخين. وملاء الشغور الكبير في ملاك وزارة الصحة، أو التعاون مع وزارة التربية والتعليم العالي والنقابات المعنية في تطوير المهنة الصحية وإصدار المراسيم التطبيقية الكفيلة بالحفاظ على المستوى اللائق للمهنة الطبية والصحية. كل هذا مازال ينتظر الوزارات المعنية المتعاقبة والوزراء المعنيين للقيام بواجباتهم وتنفيذه.

المهجرون

لطالما وعدت الحكومات المتعاقبة بإقفال هذا الملف (رغم مرور ما يزيد على الوعد الأول بإقفاله على ثماني عشرة سنة) وتأمين الأموال اللازمة لإقفال الملفات العالقة وإتمام المصالحات وتثبيت العودة والإسهام في تنمية المناطق المعنية بالعودة. كل مرة كانت تفشل الحكومات أو تفشل، والأمر سيّان، فالفشل له أسبابه والتفشي له مسبباته، وكلاهما وجهان لعملة واحدة هي: عدم عودة المهجرين وخضوعهم للتسويات أو للخلافات السياسية.

الشؤون الاجتماعية

لم تتمكن الحكومات من وضع سياسات وخطط للانتقال من الرعاية الاجتماعية إلى التنمية الاجتماعية، والتركيز على حماية الفئات المهمشة، لا سيما النساء والأطفال والمسنين والأشخاص ذوي الإعاقة. كما لم تتمكن من إنشاء مجلس أعلى للسياسات الاجتماعية يقوم بالتخطيط وتنسيق العمل بين واضعي هذه السياسات ومنفذي البرامج التنموية، وإنشاء بنك معلومات اجتماعي. ولم تعمل على تحقيق الاندماج الاجتماعي للفئات الضعيفة المهمشة، وإشراك المستفيدين من الخدمات الاجتماعية في اتخاذ القرارات المتعلقة بهذه الخدمات وتعزيز الشراكة بين القطاع الرسمي والقطاع الأهلي والمنظمات الدولية. كما لم تعمل من أجل وضع ميثاق اجتماعي بين الجهات المعنية بسياسات الخدمة الاجتماعية.

القيمة المضافة خصوصاً لجهة منع الاستنساب في التطبيق والامتناع عن زيادة تلك القيمة. وتوحيد التخمين العقاري لوضع حدّ للاستنساب في الضرائب والرسوم لدى وحدات وزارة المالية والبلديات ومختلف إدارات الدولة اللبنانية، والعمل على تبسيط المعاملات في وحدات وزارة المالية ووحدات الإدارات العامة كافة بما يخدم مصلحة المواطنين، وتطوير عملية إعداد الموازنة وتنفيذها بهدف تبسيطها وفتحها أمام عموم المواطنين لتسهيل المراقبة والمحاسبة والمساءلة.

كما فشلت في إقرار سياسة واضحة ومبسّطة للنقل البري للركاب والبضائع ومعالجة أزمات السير وتسهيل انتقال المواطنين وتخفيض كلفته من خلال النقل المشترك. ومعالجة مشكلة المخالفات والتعديات على الأملاك البحرية العمومية والمحافظه على حقوق المواطنين اللبنانيين في هذا المجال.

التربية والتعليم⁷:

لم تتمكن الحكومات ولا وزاراتها الخدمتية من اعتماد معايير علمية وتربوية وسياسة توظيف وحوافز في إطار وطني موحد للمؤهلات على صعيد التربية والتعليم العالي. ولم تتمكن من تطوير التعليم الرسمي والعمل على إقرار قانون جديد للجامعة اللبنانية وتشجيع البحث العلمي. وتقييم وتصنيف الجامعات الخاصّة لضمان جودة التعليم العالي في لبنان. والعمل على تحقيق إلزامية التعليم حتى 15 سنة وتعميم رياض الأطفال وخصوصاً في المناطق الأكثر احتياجاً، وإرساء قواعد الدعم المدرسي لمكافحة التسرّب.

كما لم تتمكن من متابعة العمل مع وزارة الاقتصاد والتجارة لإنجاز العقود مع شركات التأمين تطبيقاً للقوانين وتأميناً للتغطية الصحية لحوادث السير والطرق واستشفاء العمال الأجانب والوافدين، ومتابعة العمل مع الوزارات المعنية بالغذاء والدواء لإنشاء هيئة تعنى بهذين الموضوعين وبناء وتجهيز مختبر مركزي حديث، وتطوير برامج الرعاية الصحية

7 وزارة التربية والتعليم العالي، مشروع الإنماء التربوي، الاستراتيجية الوطنية للتربية والتعليم في لبنان، الهيئة اللبنانية للعلوم التربوية.

التنمية الإدارية

يلاحظ أن نسبة البطالة مرتفعة في المجتمع الفلسطيني، ما يؤثر بالتالي على نسبة الفقر ومستوى المعيشة.

النسبة المرتفعة للبطالة ترجع إلى عدة عوامل من أهمها الوضع الخاص باللاجئين الفلسطينيين في ما يخص العمل.

قبل عام 2010، كان اللاجئ الفلسطيني يعامل كالأجنبي وكان عليه أن يحصل على اجازة عمل ليستطيع أن يمارس أي عمل كان. كذلك كان يحظر عليه العمل في المهن الحرة والانتساب للنقابات، لأنها تشترط أن يكون العضو لبنانياً منذ أكثر من عشر سنوات، أو التزام دولة طالب الانتساب مبدأ المعاملة بالمثل. إضافة إلى ذلك، كان الفلسطيني لا يستفيد من الضمان الاجتماعي، لأنه كان يؤخذ بمبدأ المعاملة بالمثل لاستفادة العمال الأجانب من الضمان الاجتماعي.

وبالنسبة للعمال الفلسطينيين، كانت المشكلة تكمن في تطبيق مبدأ المعاملة بالمثل الذي يفترض وجود دولة قائمة ترم اتفاقية مع لبنان تقضي معاملة العمال اللبنانيين في فلسطين بالمثل. الأمر الذي لا يتوافر للدولة الفلسطينية التي مازالت الجهود قائمة لإعلانها. في العام 2010، تم تعديل قانون العمل ليعفى الفلسطيني من رسوم اجازة العمل، مع الإبقاء على ضرورة الحصول عليها. أبقى القانون كذلك على حظر العمل في المهن الحرة والانتساب للنقابات. أما بالنسبة للضمان الاجتماعي فالقانون ألزم العامل الفلسطيني بدفع الرسوم كاملة مع عدم إمكانية الاستفادة إلا من تعويضات نهاية الخدمة من خلال صندوق خاص بالاشتراكات العائدة للعمال الفلسطينيين.

أبقى القانون المعدل على ضرورة حصول العامل الفلسطيني على اجازة عمل لكي يستطيع ممارسة عمله. قبل العام 2010 كان لا يحق للفلسطيني الاستفادة إطلاقاً من صندوق الضمان الاجتماعي. وبعد تعديل القانون الأخير أصبح اللاجئ الفلسطيني يسدد كافة الرسوم المقررة للضمان الاجتماعي، لكنه لا يستفيد إلا من تعويض نهاية الخدمة. إن حرمان الفلسطيني من الاستفادة من

أكثر الحكومات المتعاقبة من وعودها لبناء قدرات الإدارة والمؤسسات العامة وتفعيل التخطيط الاستراتيجي وإدخال الإدارة العصرية على الموارد البشرية، واعتماد مبادئ الحكم الرشيد، لا سيما في موضوع محاربة الفساد والرشوة، وتفعيل مبادئ المساءلة والمحاسبة والمراقبة من خلال تحديث وتطبيق القوانين ذات الصلة، وتفعيل وتطوير استخدام تقنيات المعلومات والاتصالات، ووضع معايير قياسية للمواقع الإلكترونية في الإدارات والمؤسسات العامة تمهيداً لإنشاء بوابة الحكومة الإلكترونية ولتحسين وصول المواطن إلى الخدمات والمعلومات العامة، والإسهام في زيادة القدرة على الرقابة المالية والإدارية وضبط تدفق المعلومات وتأمين التواصل بين الإدارات.

وكانت الحكومات المتعاقبة قد تحمّست وحمّست المواطنين على اتخاذ الإجراءات الرامية إلى تطبيق قانون وسيط الجمهورية، مؤكّدة على تعاونها مع المنظمات والهيئات غير الحكومية بكل مكوناتها لتعزيز مشاركتها في الحوار الوطني المنشود حول السياسة الاقتصادية والاجتماعية في لبنان. إلا أنه لم يتبين من كل ذلك إلا النزر اليسير، والحكومة إن أتت لها التخريد غرّدت خارج السرب ولم تتبها ما إذا كان هناك من يعجبه التخريد أم لا.

حقوق العمال الفلسطينيين في لبنان:

يقدر عدد الفلسطينيين المقيمين في لبنان بـ 260000 لاجئ، حسب الدراسة الأخيرة التي قامت بها الجامعة الأميركية في بيروت عن الوضع الاقتصادي والاجتماعي للاجئين الفلسطينيين في لبنان. وتقدر نسبة المقيمين في المخيمات بنحو 62%، بينما يقدر عدد الذين لديهم القدرة على العمل بـ 120000، يعمل منهم فعلياً 53000 فقط.

أكثر من نصف اللاجئين الفلسطينيين من الشباب⁸، وتقدر نسبة البطالة بالنسبة للشباب البالغين من العمر بين 15 و24 عاماً قرابة 40%.

8 المسح الاجتماعي والاقتصادي للاجئين الفلسطينيين في لبنان من قبل الجامعة الأميركية في بيروت

الإفادة من قانون الضمان الاجتماعي والصحي. لقد استتبع عدم اعتراف الدولة في تشريعاتها بالعمل الزراعي إلى عدم اعترافها بالتوصيات والاتفاقيات التي ترعاها منظمة العمل الدولية والمتعلقة بالعمل الزراعي.

إنّ لبنان لم يلتزم بالتوقيع على الاتفاقية رقم 87 المتعلقة بحق التنظيم النقابي، والاتفاقية رقم 98 المتعلقة بحق التنظيم والمفاوضة الجماعية، واتفاقية حقّ حرية ممارسة العمل النقابي. ولمّا يزل العامل الزراعي يحتكم إلى قوانين العدلية العثمانية وإلى القانون الفرنسي الصادر عام 1932 المتعلق بالموجبات والعقود.

واستناداً إلى هذه المرجعيات فقد استثنى قانون العمل العمّال الزراعيين من الخضوع لأحكامه وهم فئات ثلاث:

1. عمال دائمون (طيلة العام)
2. عمال موسميون (6-7 أشهر).
3. وعمال مياومون (بأجر يومي)

ولم تتمكن بالتالي الحكومة من متابعة إقرار التشريعات الخاصة بالقطاع الزراعي والمحاولة إلى مجلس النواب، و تفعيل الإرشاد الزراعيّ والحجر الصحيّ الحيواني والنباتي والرقابة والمختبرات، وتعزيز دور كلّ من مصلحة الأبحاث الزراعية والمشروع الأخضر. والعمل على خفض كلفة الإنتاج وتحسين جودة المنتج وتعزيز مشروع دعم الصادرات الزراعية واستحداث مشاريع دعم جديدة لمساعدة صغار المزارعين والصناعات الغذائية، وتقييم وإعادة تفعيل دور التعاونيات الزراعية، ووضع آلية عملية للتسليف الزراعيّ وتطوير قانون المصرف الوطني للإملاء الزراعي واستحداث التأمين على المخاطر والكوارث الطبيعية التي تصيب القطاع الزراعيّ.

الحق في العمل

العمل: عود على بدء

ما زال الحقّ في العمل موضع تردّد لدى الحكومات المتعاقبة ومحكوم بذهنية ماضوية لم تستطع

تعويضات الأمومة والمرض والتعويضات العائلية هو تطبيق لفكرة مسؤولية الأونروا عن هذه المسائل. ولا يجوز تجريد الأونروا من مسؤولياتها. ونتيجة لهذا التشريع الخاص بالضمان الاجتماعي فإن رب العمل يمتنع عن توظيف أي فلسطيني يصر على تسجيله في الضمان.

علاوة على ذلك، فقد قرر وزير التضامن الاجتماعي إنشاء حساب خاص للاجئين الفلسطينيين داخل صندوق الضمان الاجتماعي يتكون من الاشتراكات العائدة للعمال الفلسطينيين، من دون أن تتحمل الخزينة أو الصندوق أي التزام مالي تجاههم. ولكن هذا الحساب لم ينشأ فعلياً ولم يتمّ الاتفاق على الجهة المسؤولة عنه.

1. حلّ مشكلة البطالة لدى الشباب الفلسطينيين المقيمين في لبنان والمقدّرة بـ 40%.
2. حلّ مشكلة الفقر التي تتأثر بالبطالة والعمل وإفادته من الضمان الاجتماعي بكافة فروعها.
3. إلغاء مبدأ المعاملة بالمثل لأنّ الجهود لا تزال قائمة لإعلان دولة فلسطينية.
4. السماح للعمال الفلسطينيين بالانتساب للنقابات.
5. إعفاء العامل الفلسطيني من الحصول على إجازة عمل.

العمال الزراعيون

تتميز السياسة الزراعية في لبنان بتغليب الظرفية وتنفيذ المشاريع المجزأة وغياب خطة وطنية شاملة للتنمية الزراعية، وحرمان الزراعة من التشريعات المتطورة والمتكيفة، التي تبقي لبنان من دون قانون ريفي يرفع العلاقات والمنازعات القائمة فيه والتي تطال: استثمار الأرض وتنظيم الإرث الذي يعرض الأرض إلى التفتت المتواصل وتجاهل العمل الزراعي والعمال الزراعي ومواصله العمل دوغما مساس بقانون العمل الصادر عام 1946 الذي حرّم العاملين في الزراعة من الإفادة من الحقوق التي ينص عليها القانون، وفي طليعتها حق التنظيم النقابي وحق

ويتوجب عليها توفير الأجر العادل باعتماد السلم المتحرك للأجور والزيادات الدورية ارتباطاً مع ارتفاع غلاء المعيشة، ما يوجب الالتزام بدورية وانتظام عمل واجتماعات "لجنة المؤشر لغلاء المعيشة" وتوسيع العضوية فيها بما يضمن مشاركة جميع القوى الفاعلة من أطراف الانتاج وموظفي القطاع العام والأساتذة.

كما أنه يجب عليها أن تلاحق موضوع تسجيل الاجير والموظف في الضمان الاجتماعي بعد مرور 15 يوماً على بدء عمله وليس في نهاية الفترة التجريبية (3 أشهر). وتفعيل دور المفتشين في الضمان للكشف على المؤسسات التي لا تسجل عمالها في الضمان، حيث يتردد العديد من العمال في تقديم الشكوى على صاحب العمل خوفاً من الصرف والطرده من العمل.

ويجب تفعيل دائرة التفتيش في وزارة العمل والتشدد مع المؤسسات التي لا تصرح عن عمالها، وزيادة عدد مجالس العمل التحكيمية وتعيين أعضائها وتسريع آليات عملها وإصدار الأحكام، حيث تبقى بعض الدعاوى شهوراً وسنوات. وتحسين ظروف مكان العمل وتأمين الحماية اللازمة من الأخطار الناتجة عنها، وتشديد الرقابة على منع تشغيل الأحداث ومنع تشغيل النساء في الأعمال الخطرة والشاقة، وتعزيز فكرة اعتماد العقد الجماعي والتشجيع عليها في جميع المؤسسات بدلاً من العقد الفردي والنظام الداخلي للمؤسسة، لأن العقد الجماعي يساعد على التفاعل بين العمال والموظفين والمستخدمين نحو تحقيق رؤى مشتركة بينهم ويعزز وحدتهم ويفرض أساساً وجود هيئات ولجان تمثلهم.

وتحتل مسألة حصول موظفي القطاع العام والأساتذة على حق التنظيم النقابي أهمية مضاعفة في الوضع اللبناني، خصوصاً بعد ما آلت إليه أوضاع الاتحاد العمالي العام من تردّد وهامشية وعدم تمثيل مصالح العمال بل الانقلاب عليها، حيث بات الاتحاد العمالي العام أداة تعطيل وعقبة أمام أي تحرك عمالي ومطلبي.

على هذه الخلفية يشكل دخول المعلمين الرسميين

التخلّص من طغيان الفئات الاجتماعية بعضها على البعض الآخر. فما زالت الحكومات لم تضع التشريعات اللازمة لمعالجة الثغرات في قانون العمل بما يتوافق مع الاتفاقيات الدولية والعربية المبرمة. ولم تُعد النظر بقانون العمل اللبناني لجهة تطبيق الحد الأدنى للأجور على الأشخاص الذين بلغوا الثامنة عشرة من العمر. وتصدر مرسوم تصحيح الأجور بخطأ تلو الخطأ. ولا تعيد النظر في المرسوم رقم 7423 تاريخ 26 / 1 / 2012 والذي حدد الحد الأدنى للأجور بـ 675000 ليرة لبنانية. وجاء مخالفاً للمادة 44 من قانون العمل اللبناني التي نصت على أنه "يجب أن يكون الحد الأدنى من الأجر كافياً لسد حاجات الأجير الضرورية وحاجات عائلته، على أن يؤخذ بالاعتبار نوع العمل. ويجب أن لا يقل عن الحد الأدنى الرسمي والذي يتعارض مع الاتفاقية الدولية والعربية التي وقع عليها لبنان والاتفاقية الدولية رقم 131 التي تنص على "تحديد المستويات الدنيا للأجر"، والاتفاقية العربية رقم 15 التي تنص على "تحديد وحماية الأجر". خصوصاً وأن جميع الدراسات تؤكد بأن الأجر بحدود خط الفقر هو مليون ومائتا ألف ليرة، وهي تتغاضى عن إنشاء صندوق للبطالة وعن تطبيق قانوني العمل والضمان الاجتماعي على عمال ورش البناء، وعن حقّ موظفي الدولة بإنشاء نقاباتهم، وعن احترام الاتفاقية الدولية رقم 87 المتعلقة بالحريات النقابية وبحق العاملين في القطاع العام في إنشاء نقاباتهم.

لا تزال الحكومات تراعي كل ما يخرق الانتظام العام للدولة اللبنانية. فهي تضرب المؤسسة الوطنية للاستخدام وتجعلها نهياً للسمرسة من قبل المسؤولين عنها أو من افراد أسرهم من خلال مكاتب السمرسة. إنّ تفعيل دور المؤسسة وتأمين الموازنات المالية كي تقوم بما هو مطلوب منها، لا يتم إلا من خلال سياسة ترعاها الدولة اللبنانية، كما عليها الالتزام بتطبيق المساواة بالأجر بين المرأة والرجل، بحيث يكون ذات الأجر لذات العمل، والتشدد في منع تشغيل الأطفال والأحداث، وإنشاء المشاريع الاجتماعية والتعليمية والمهنية، وتنفيذ تخصيص كوتا تمثّل 3% من الوظائف لذوي الاحتياجات الخاصة ووضع خطة وطنية للرقابة في هذا المجال.

- إلغاء الترخيص المسبق.
 - إلغاء المراقبة والإشراف.
 - أخذ العلم بنتائج الانتخابات لا التصديق والموافقة عليها.
- أ. تعديل المادة 50 من قانون العمل حماية لحق العمل واستمرار العمل وحماية للنشطين النقابيين في نضالهم لتحسين أوضاعهم وأوضاع زملائهم.
- ب. تقييد حرية صاحب العمل في تعديل دوامات العمل.
- ت. إلغاء المادة 50 المتعلقة بالصرف من العمل، وفرض غرامات كبيرة وزيادة تعويضات الصرف بشكل عام، وخصوصاً صرف النقابيين.
- ث. وضع قانون لطوارئ العمل.
- ج. إلغاء جميع المواد التي تجيز لوزارة العمل التدخل في تنظيم واقع النقابات وإعطاء حق التنظيم لموظفي القطاع العام وإلغاء جميع المواد التي تتعارض مع الاتفاقيات الدولية.
- ح. تقصير مدة إصدار الأحكام في مجالس العمل التحكيمية، ووضع سقف زمني ملزم قانونياً.
- 5- إحياء وتفعيل المجالس والمؤسسات الآتية:
- أ - المجلس الوطني للعمل، الذي أنشئ بموجب القانون 21/ 65 واستكمل بالمرسوم رقم 6304 تاريخ 1966/12/5.
- ب - المؤسسة الوطنية للاستخدام، المرسوم الاشتراعي رقم 80 تاريخ 1977/6/27، وتهدف هذه المؤسسة بحسب مادتها الثالثة إلى:
- مكافحة البطالة.
 - المساهمة في تحسين تنظيم سوق العمل.
 - تشجيع المشاريع ذات الانعكاس على سوق العمل.
 - القيام بالدراسات والأبحاث الرامية إلى تحديد
- بمختلف قطاعاتهم المعتكز النقابي إلى جانب أساتذة التعليم الخاص وموظفي القطاع العام والإدارات العامة، عاملاً أساسياً في تغيير كبير وهام جداً في تركيبة وتوازنات الحركة النقابية وتحديداً في وضع وتركيبه الاتحاد العمالي العام.
- وإلى جانب حق التنظيم النقابي للأساتذة وموظفي القطاع العام، لا بد من التشجيع على تأسيس اللجان النقابية والعمالية في المؤسسات وأماكن العمل. والتشجيع أيضاً على تأسيس نقابات جديدة في جميع القطاعات التي صودرت نقاباتها، من دون الخوف أو التوقف أمام وهم وسراب وحجة الحفاظ على وحدة الحركة النقابية، لأن المطلوب اليوم بات أن توجد نقابات وحركة نقابية عمالية خلافاً للواقع النقابي المصادر، كي تستطيع ان تطرح وحدة أو عدم وحدة الحركة النقابية لتبني أولاً النقابات التي تمثل العمال والمستخدمين، على أن يكون هذا الجهد والسعي تحت شعار واضح وهو: بناء الحركة النقابية الديمقراطية المستقلة.
- وعلى هذا الأساس يعتقد أنه من المهم جداً التركيز على مهمتين أساسيتين:
1. انتزاع حق التنظيم النقابي لموظفي القطاع العام والمعلمين، ودخولهم كجزء عضوي مكوّن للحركة النقابية.
 2. اطلاق مهمة بناء "حركة نقابية ديمقراطية مستقلة" تماماً عن جميع القوى السياسية والمذاهب والطوائف والدولة، عبر تأسيس لجان المؤسسات والنقابات، على أن يتم احتضان هذا الجهد والمشاركة فيه بفاعلية من جميع المنظمات الحقوقية والقانونية والشبكات المحلية والعربية ودعم الأطر الناشطة والفاعلة في هذا المجال، وتأمين الدعم لها من جميع الاتحادات النقابية الدولية ومنظمة العمل الدولية.
 3. تشريع روابط المعلمين وإعطائها صفة النقابات.
 4. إلغاء جميع المواد التي تجيز لوزارة العمل التدخل في عمل النقابات ومنها:

الأجانب، عدد العمليات غير الشرعية فقط بنحو 50 ألفاً. معظم الخادمت من سريلانكا، وإثيوبيا، والفلبين، ونيبال، وبنغلاديش ومدغشقر.

وقد أشارت منظمة العفو الدولية في تقريرها لعام 2009 أنه توفيت 45 خادمة أجنبية على الأقل لأسباب غير طبيعية، وتوفيت كثيرات منهن على ما يبدو جراء الإنتحار أو السقوط أثناء محاولتهن الهرب من البنائات العالية التي يعملن فيها. ولم تقم السلطات عموماً بإجراء تحقيقات كافية بخصوص تلك الوفيات والانتهاكات التي يحتمل ان تكون قد سبقتها.

على الرغم من أنه في يناير/كانون الثاني 2009 خرجت وزارة العمل بعقد عمل نموذجي يتضمن بعض الشروط والمواصفات الخاصة بتوظيف عاملات المنازل، مثل تحديد حد أقصى لساعات العمل اليومية، وكذلك نظام جديد لوكالات استقدام العمال يهدف إلى تحسين الإشراف على أعمالها، إلا أن العاملات ما زلن مستبعدات من قانون العمل اللبناني، وما زالت لا توجد آليات لتنفيذ القواعد الحالية الحاكمة لعمل عاملات المنازل.

وفي سابقة لا مثيل لها صدر في 2009/12/9 حكم عن القاضي المنفرد الجزائي في البترون، قضي بإدانة لبنانية اعتدت بالضرب على العاملة الفلبينية التي كانت تعمل في منزلها. أدين المدعى عليها بالجنحة المنصوص عليها في المادة 554 عقوبات أي إيذاء الأشخاص قصداً وبحبسها مدة 15 يوماً، وبغريمها مبلغ خمسين ألف ليرة، وبإلزامها أن تدفع للمدعية (أي العاملة الفلبينية) جوائز ماليهاغو مبلغ عشرة ملايين وثمانمئة ألف ليرة بدل عطل وضرر. كذلك قضي الحكم برّد سائر الأسباب والمطالب "ولا سيما طلب المدعى عليها الرامي إلى دعوة المدعية وإحضارها من بلدها"، وأخيراً تضمن المدعى عليها ف. ص. نفقات المحاكمة. وما يزيد من أهمية هذا الحكم بالنسبة إلى الخبراء القانونيين، أنه صدر مع وجود المدعية خارج البلاد، أي أن القضاء انتصر لعاملة أجنبية بعدما غادرت الأراضي اللبنانية. وقد استند الحكم إلى تقدير الطبيين الشرعيين للذين فحصا جونالين، خلال وجودها في المستشفى بناءً

السياسة العامة للاستخدام.

ج - المجلس الاقتصادي والاجتماعي.

د - لجنة مؤشر غلاء المعيشة.

هـ - المكتب الوطني للدواء.

و- إيلاء الاهتمام الواسع من قبل الدولة بالقطاع الزراعي.

ز - إخضاع العمال الزراعيين لأحكام قانوني العمل والضمان الاجتماعي.

ح - إقرار الحق في الضمان للسيدات العاملات في التعاونيات، والتحرك من أجل حقوق المرأة الريفية والمهمشة والتركيز على دور النساء في المجتمع.

وبالنسبة للعمال الفلسطينيين:

1. حلّ مشكلة البطالة لدى الشباب الفلسطينيين المقيمين في لبنان.
2. حلّ مشكلة الفقر التي تتأثر بالبطالة والعمل وإفادتهم من الضمان الاجتماعي بكافة فروعها.
3. إلغاء مبدأ المعاملة بالمثل لأنّ الجهود لا تزال قائمة لإعلان دولة فلسطينية.
4. السماح للعمال الفلسطينيين بالانتساب للنقابات.
5. إعفاء العامل الفلسطيني من الحصول على إجازة عمل.

العمليات الأجنبية في المنازل:

لا تزال الخادمت الأجنبية، في الفترة التي يغطيها هذا التقرير، يتعرضن لأسوأ المعاملة والاعتداءات من قبل مستخدميهن. كما لا يزال القانون اللبناني قاصراً عن تأمين الحماية لهن من التمييز والعنف.

ووفق إحصاءات منظمة "حقوق المهاجرين" فإن عدد العاملات النيباليات في لبنان يبلغ 17 ألف فتاة، فيما العدد الإجمالي للعاملات في المنازل حالياً هو 200 ألف عاملة، في وقت جاء فيه تقدير المديرية العامة للأمن العام أكثر تواضعاً: 55 ألف خادمة أجنبية، بينما قدرت "جمعية كاريتاس" — مركز

لا تزال الخادمت
الأجنبيات يتعرضن
لأسوأ المعاملة
والاعتداءات من قبل
مستخدميهن. كما لا
يزال القانون اللبناني
قاصراً عن تأمين
الحماية لهن من
التمييز والعنف

العمال السوريون:

يقدر عدد العمال السوريين في لبنان بنحو 300 ألف عامل⁹ يتعرضون للممارسات العنصرية التي تصاعدت وتيرتها بعد إغتيال الرئيس رفيق الحريري في شباط 2005. وأبرز هذه الممارسات العنصرية ظهرت في الاعتداء على حافلة سورية في 21 ديسمبر 2009، إذ أطلق مسلحون مجهولون النار على حافلة تنقل 25 عاملاً سورياً في منطقة دير عمار على الحدود اللبنانية السورية قتل على أثرها شخص وأصيب ثلاثة آخرون. وجاء هذا الحادث استنكاراً لزيارة رئيس الحكومة سعد الحريري لدمشق بعد توترات دامت 5 سنوات بين لبنان وسوريا.

اللاجئون العراقيون:

تقدر المنظمات الدولية عدد اللاجئين العراقيين في لبنان بنحو 50 ألفاً¹⁰، وهو عدد قليل نسبياً من إجمالي 2.2 مليوني لاجئ عراقي في دول الشرق الأوسط. لكنه يمكن القول إن لبنان هو الدولة «الأقل ضيافة» لهؤلاء بسبب تعقيداته الخاصة التي تمنعه حتى الآن من «تقدير» اللاجئين السياسيين واستقبالهم.

وتعتبر المفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين كل العراقيين الذين فروا من جنوب العراق ووسطه طلباً للجوء في لبنان، أو في أي مكان آخر في منطقة الشرق الأوسط «لاجئين»، إلا أن لبنان ليس طرفاً في اتفاقية العام 1951 للاجئين، ولا يعتبر اعتراف المفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين باللاجئين العراقيين نافذاً تبعاً للقانون اللبناني. وتعامل السلطات اللبنانية كل العراقيين الذين يدخلون أو يقيمون في لبنان بشكل غير قانوني «مهاجرين غير شرعيين»، بغض النظر عن نيتهم في السعي للجوء. ولهذا يتعرض اللاجئون العراقيون للاعتقال والغرامات والاحتجاز من قبل السلطات اللبنانية.

وفي لبنان حالياً 580 لاجئاً عراقياً في السجن، منهم نحو 422 شخصاً أنهموا فترة العقوبة، ويرفض الأمن

على تكليف من النيابة العامة الاستئنافية في بيروت، وأكد وجود «كدمات في مختلف أنحاء جسم المدعية من دون وجود أي مرض في الدم وفقاً للفحوصات الطبية». وفي تقرير أحد الطبيبين أن العاملة تعاني أيضاً أوجاعاً في فروة الرأس، وأن الكدمات التي تعانيها ناجمة عن صدمات مباشرة.

وفي فبراير/ شباط 2009، أوصت «اللجنة المعنية بالقضاء على التمييز ضد المرأة» التابعة للأمم المتحدة بأن تسن السلطات اللبنانية قانوناً ينظم عمل الخدم والخدامات المستبعدين من نطاق «قانون العمل»، وإلى حماية الخدامات من العنف والاستغلال.

وقد دعت منظمة «هيومن رايتس ووتش» لجنة التوجيه الرسمية المعنية بتحسين أوضاع عاملات المنازل التي تأسست في مطلع عام 2006، إلى البدء في تعقب حالات الوفاة والإصابات، لضمان تحقيق الشرطة فيها على النحو الملزم وللخروج باستراتيجية واضحة لتقليل هذه الوفيات. ويجب أن تشمل هذه الاستراتيجية مكافحة ممارسات الحبس داخل المنزل، وتوفير خط ساخن للعاملات لتقديم الشكاوى، وتعيين مفتشي عمل، وتحسين أوضاع العمل و ضمانات الحماية في قانون العمل.

وقد جرى العديد من الاعتصامات والاستنكارات خلال هذا العام دفاعاً عن العاملات الأجنبية. ولعل أهمها «التحرك التضامني للإضاءة على الانتهاكات الإنسانية التي تصيب العاملات الأجنبية في لبنان نهار الأحد 8 آذار 2009 أمام مسرح المدينة بمناسبة يوم المرأة العالمي. تخلل هذا التحرك توزيع بيان بالإنكليزية والعربية من قبل منظمي هذا التحرك وهم جمعية «كفى» لمناهضة العنف ضد المرأة، و«مجموعة الأبحاث والتدريب للعمل التنموي» و«هيومن رايتس ووتش» بالإضافة إلى عدد من الناشطين المستقلين. تضمن هذا البيان معلومات وحقائق عن عاملات المنازل الأجنبية في لبنان. وحدد هدف التحرك بأنه «لمطالبة السلطات اللبنانية بحماية عاملات المنازل الأجنبية ومطالبة أرباب العمل بمعاملتهم كنساء عاملات لهن حقوق يجب احترامها».

9 شبكة الأنباء الإنسانية (إيرين).

مكتب الأمم المتحدة لتنسيق الشؤون الإنسانية (أوتشا).

10 جريدة الشرق الأوسط، عدد الإثنين 24 آذار 2008.

يعترف بحق اللاجئين بعدم الترحيل أو بالحماية من التوقيف والاحتجاز. فالجديد الوحيد في هذا الاتفاق هو إطلاق سراح "مشروط" للاجئين مقابل التزام المفوضية بدفع مبلغ 950000 ل.ل. (نحو 630 دولاراً أميركياً) عن كل لاجئ للأمن العام تمثل غرامة الدخول غير الشرعي.

بالإضافة إلى ذلك يحرم اللاجئون العراقيون من أبسط الحقوق الأساسية التي كرسها الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، كالحق في المسكن والرعاية الصحية والعمل والتعليم. ويتعرضون لأسوأ المعاملات لا سيما من أصحاب العمل الذين يعملون لديهم. كما يعيشون في أحياء فقيرة لا تتوفر فيها أدنى شروط الصحة والمسكن اللائق.

العام اللبناني إطلاق سراحهم، لكونهم موجودين في البلاد بشكل غير قانوني. ويمكن لغالبيتهم الخروج من الاحتجاز فقط إذا وافقوا على العودة إلى العراق.

وكان قد جرى في 14 شباط 2008 إتفاق بين المفوضية العليا للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين والأمن العام اللبناني، يعطي اللاجئين العراقيين في لبنان، ولمرة واحدة فقط، فترة سماح لمدة ثلاثة أشهر لتسوية أوضاعهم أو مغادرة لبنان. كان الهدف المنشود من هذا الاتفاق حماية المئات من اللاجئين العراقيين المحتجزين حالياً، لفتترات متمادية وغير محددة، بتهمة الدخول "غير الشرعي" إلى لبنان. لكن هذا الاتفاق لم يتعدّ كونه نوعاً من المعاملات غير المجدية. إذ إنه لم يأت بأي أحكام جديدة أو

التوصيات:

- تعزيز دور المرأة في الحياة العامة.
- تنفيذ الاتفاقية الدولية لحقوق الاشخاص ذوي الاعاقة.
- اعادة تكوين الطبقة الوسطى التي تشكل دعامة الاستقرار في لبنان عبر انعكاس ايجابي للنمو على جميع اللبنانيين.
- تقديم مقاربات اعمائية شاملة يمكنها ان تدمج سياسات تنمية طويلة الأمد.
- تطوير القطاعات الانتاجية، تحديث المناخ الاستثماري العام وتعديل القوانين وتبسيط الاجراءات القانونية، ووضع خطة وطنية شاملة للتنمية الزراعية.
- اصلاح الضمان الاجتماعي وتحديثه عبر: مكنته ورفده بالموارد البشرية المؤهلة.
- تبسيط الاجراءات الادارية، وبناء قدرات الادارة والمؤسسات العامة وتفعيل التخطيط الاستراتيجي وادخال الادارة العصرية على الموارد البشرية.
- اقرار قانون للتقاعد والحماية الاجتماعية.
- اعداد مشروع متكامل للامركزية الادارية.
- اعادة هيكله الادارة الضريبية (تطوير قانون ضريبة الدخل على الشركات والافراد بهدف توحيد المفهوم الضريبي).
- اقرار سياسة للنقل البري للركاب والبضائع وتخفيض كلفة النقل المشترك.
- تطوير التعليم الرسمي والعمل على اقرار قانون جديد للجامعة اللبنانية.
- متابعة العمل مع وزارة الاقتصاد والتجارة لانجاز العقود مع شركات التأمين تطبيقاً للقوانين بهدف التغطية الصحية لحوادث السير واستشفاء العمال الاجانب.
- اقبال ملف المهجرين عبر اتمام المصالحات وتثبيت العودة والاسهام في تنمية المناطق المعنية بالعودة.
- وضع سياسات وخطط للانتقال من الرعاية الاجتماعية الى التنمية الاجتماعية عبر انشاء مجلس اعلى للسياسات الاجتماعية يقوم بالتخطيط و تنسيق العمل بين واضعي هذه السياسات ومنفذي البرامج التنموية.
- تعديل حقوق العمال الفلسطينيين في لبنان من خلال السماح للعمال الفلسطينيين بالانتساب للنقابات، واعفاء العامل الفلسطيني من الحصول على اجازة عمل.
- وضع التشريعات اللازمة لمعالجة الثغرات في قانون العمل بما يتوافق مع الاتفاقيات الدولية والعربية المبرمة.
- توفير الاجر العادل باعتماد السلم المتحرك للاجور والزيادات الدورية ارتباطاً مع ارتفاع غلاء المعيشة.
- التشجيع على تاسيس نقابات جديدة في جميع القطاعات التي صودرت نقاباتها.
- وضع قانون ينظم عمل العمال المنزليين المستعبدين من نطاق «قانون العمل»، ويحميهم من العنف والاستغلال.



تقارير وطنية

مصر



المساهمون في مناقشة التقريرين:

مجدي عبد الحميد (الجمعية المصرية للنهوض
بالمشاركة المجتمعية)، خالد علي (المركز المصري
للحقوق الاقتصادية والاجتماعية)، يسري مصطفى
(مدير مشروع دعم حقوق المرأة، وكالة التعاون
الانمائي الالماني)، علاء غنّام (المبادرة المصرية
للحقوق الشخصية)، منى عزت (مؤسسة المرأة
الجديدة)

الحق في التعليم

مصر

اعداد: د. هويدا عدلى

باحثة وأستاذة جامعية

تضم منظومة التعليم ما قبل الجامعي نحو 43 ألف مدرسة.

تشخيص الأوضاع الراهنة:

تتعدد أبعاد المنظومة التعليمية لتشمل المدرس والطالب والمنهج والبنية المدرسية بجوانبها الصلبة والرخوة، كما أن خصائص هذه المنظومة التعليمية وطبيعة تفاعلاتها مرهونة بأهداف السياسة التعليمية ومحتواها. إن تشخيص الأوضاع الراهنة من منظور حقوقى يستدعي مناقشة العناصر والأبعاد الآتية:

- أبعاد متعلقة بالإنفاذ إلى التعليم (قضية فلسفة التعليم - قضية الاستيعاب).
- أبعاد متعلقة بالقدرة على الاستمرار في التعليم (قضية التسرب).
- أبعاد متعلقة بجودة العملية التعليمية وكفاءتها (قضايا إعداد المعلم - كثافة الفصول - رياض الأطفال - المناهج الدراسية).
- أبعاد متعلقة بالجانب الاقتصادي للتعليم : الإنفاق على التعليم وتوزيع هذا الإنفاق بين البنود المختلفة وبين الأقاليم الجغرافية المختلفة وعلى أساس النوع.
- أبعاد متعلقة بالمشاركة في صنع السياسة التعليمية من قبل المجتمع المدني وأولياء الأمور والطلبة.

فلسفة التعليم: تتبنى سياسة التعليم في مصر فلسفة السلم التعليمي، ما يتعارض مع مبدأ إتاحة حق التعليم مدى الحياة. فلسفة السلم التعليمي تستبعد هؤلاء التلاميذ الذين تعثروا أو تجاوزوا سن المرحلة، وذلك بعد امتحانات الابتدائية والإعدادية والثانوية، وأيضاً استبعاد من لم يلتحقوا بالسلم التعليمي أصلاً منذ بدايته. إن هذه الفلسفة كانت ملائمة لقيم

يسهم التعليم في إنجاز العدالة الاجتماعية من خلال إتاحة فرص التعليم للجميع، بغض النظر عن أي أوضاع اجتماعية أو اقتصادية أو نوعية أو ديمغرافية. ومما لاشك فيه أن من الشروط الهامة التي تؤدي إلى نجاح التعليم في تحقيق العدالة الاجتماعية في أي مجتمع هو قدرة كل الفئات الاجتماعية على النفاذ لفرص التعليم أولاً ثم التمتع بخدمة تعليمية ذات نوعية جيدة، تمكن الطالب من الحصول على فرصة عمل مستقبلاً من ناحية ثانية. وفي هذا الإطار، فإن النص في الدساتير والقوانين على تكافؤ الفرص، وهو البعد الشكلي للعدالة الاجتماعية لا يكفي، ولكن يجب أن يتجاوز الأمر ذلك إلى ترجمة هذه المبادئ الدستورية على أرض الواقع في صورة سياسات وتدخلات، وهو البعد الموضوعي للعدالة الاجتماعية.

يعد نظام التعليم المصري واحداً من أكبر نظم التعليم في العالم، والأكبر على مستوى منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا. حيث يضم هذا النظام نحو 20.4 مليون طالب موزعين على مراحل التعليم المختلفة. وتستحوذ مرحلة التعليم قبل الجامعي على نحو 18 مليون طالب (نحو 88%)، في حين يتم استيعاب النسبة المتبقية في مؤسسات التعليم العالي المختلفة. تضم مؤسسات التعليم الحكومية النسبة العظمى من الطلبة المقيدون في مراحل التعليم المختلفة، حيث تصل نسبة الطلبة المقيدون في المدارس الحكومية إلى نحو 80% عام 2008/2007 (ترتفع إلى أكثر من 93% إذا أضفنا المدارس الأزهرية والتجريبية)، في حين تتوزع النسبة القليلة الباقية أي 7% على مدارس اللغات والمدارس الدولية. كما

تتبنى سياسة التعليم في مصر فلسفة السلم التعليمي، ما يتعارض مع مبدأ إتاحة حق التعليم مدى الحياة

22% من الذكور و 21% من الإناث في العام 2007-2008. ومع هذا التقدم، مازال التحدي الرئيسي هو ارتفاع معدلات التسرب، فوفقاً لآخر إحصاء قومي عام 2006 - وهو إحصاء عشري - هناك نحو نصف مليون طفل في المرحلة العمرية من 6-18 سنة تسربوا و1.3 مليون طفل لم يلتحقوا بالمدرسة من الأصل، وتتركز أعلى النسب من هذه الفئة من الأطفال في محافظات البحيرة وبنى سويف والفيوم والمنيا. وعلى صعيد ثانٍ، فإن نسبة الالتحاق تنخفض كلما انتقلنا من مرحلة تعليمية إلى أخرى أعلى، ما يشير إلى عدم قدرة النظام التعليمي على الاحتفاظ بتلاميذه، وأيضاً يشير إلى انتشار التسرب أكثر بين التلاميذ الفقراء. فوفقاً للمسح الميداني للتعليم عام 2007، فإن الأطفال من الأسر الميسورة أكثر التحاقاً بالمدرسة الابتدائية مقارنة بأطفال الأسر الأفقر (93% إلى 85%). أما في المرحلة الإعدادية، فإن نسبة الميسورين إلى الأفقر 87% إلى 64%، وتزداد الفجوة بشكل كبير في المرحلة الثانوية لتصل نسبة التحاق الميسورين إلى الفقراء 84% إلى 39% (El Zanaty & Gorin, 2007).

لا تقتصر مشاكل الالتحاق على الفئات السابقة ولكنها تمتد إلى فئة أخرى وهي فئة الأطفال ذوي الاحتياجات الخاصة، الذين يقدر عددهم بنحو مليوني طفل عام 2006، وقد أدت الطاقة الاستيعابية المحدودة لمدارس التربية الخاصة إلى حرمان الغالبية العظمى منهم من الالتحاق بالتعليم. فعدد الأطفال الملتحقين بهذه النوعية من المدارس 36.808 أطفال، بما يمثل نحو 1.8% من ذوي الاحتياجات الخاصة في سن المدرسة. وبسبب هذا الوضع المتردي، اتخذت وزارة التربية والتعليم قراراً بتبني خطة عمل لدمج 10% من الأطفال ذوي الاحتياجات الخاصة تدريجياً في مدارس التعليم العام. وعلى الرغم من إيجابية هذا التوجه إلا أن هناك كثيراً من المعوقات التي تعرقل تنفيذه من الأصل وجعله ملائماً لاحتياجات هؤلاء الأطفال. فالعملية التعليمية بكل عناصرها تتعامل بالأساس مع الطفل العادي وغير مؤهلة على الإطلاق للتعامل مع الأطفال من ذوي الاحتياجات الخاصة بسبب عدم ملاءمة البيئة المدرسية من الناحية المادية (المباني والأدوات وغيرها) وعدم تأهيل

وأوضاع ارتبطت بوظيفة التعليم في انتقائه للصفوة، وإنه مع الاهتمام بالتعليم محلياً ودولياً وربطه بالتنمية البشرية، أصبح مفهوم الاستبعاد قريناً لانتهاك مبدأ تكافؤ الفرص والانتقاص من حقوق الإنسان، وإنه من الأفضل تبني فلسفة الشجرة التعليمية التي تتيح حق العودة للتعليم النظامي في أي وقت من عمر الإنسان استكمالاً لتعليمه أو تجديداً له أو تغييراً لتخصصه أو مهنته. وعلى هذا فإن تطوير المنظومة التعليمية استناداً إلى مفهوم الشجرة التعليمية، يتيح مبدأ حق التعليم للجميع من المهد إلى اللحد، وبذلك تتحقق سياسة توافر التعليم مدى الحياة من دون استبعاد ومن دون حدود لسنوات التعليم ونوعه، وأخيراً التحرر من مفهوم يستند إلى حائط شيدته توازنات مجتمعية نخبوية (حامد عمار، 1998).

من القضايا الأخرى ذات الصلة بفلسفة التعليم هي تطبيق قواعد السوق الحرة على التعليم من خلال السماح بكل أنواع التعليم إذا توافر الطلب عليها. وقد أدت هذه التوجهات إلى وجود عدة أنظمة من التعليم، حكومي وأجنبي ودولي، والأخطر ظهور ما يطلق عليه المدارس الإسلامية الدولية والأجنبية، والتي لا تقبل سوى الطلبة المسلمين وتلتزم بالزى الإسلامي في مواجهة نوع قديم من المدارس في مصر، وهي المدارس التي أنشأتها الإرساليات التبشيرية منذ أكثر من مائة عام، والتي تقبل كل الطلبة بغض النظر عن دينهم. هذا بالطبع إلى جانب التعليم الأزهرى والذي يؤصل تاريخياً للانقسام بين التعليم الديني والمدني.

قضايا الاستيعاب والالتحاق والتسرب: وفقاً لتقرير رصد التقدم في الأهداف الإنمائية للألفية الصادر عام 2010 (Egypt's Progress Towards Achieving the MDGs, 2010) زاد معدل الالتحاق الصافي من 86% في 1990 إلى 96% في 2008-2009. ومع ذلك مازال هناك تباينات جغرافية، ففي حين حققت المحافظات الحضرية هدف التعليم الابتدائي لجميع الفتيان والفتيات على السواء، فإن معدل القيد في محافظات سوهاج والبحر الأحمر وشمال سيناء وجنوب سيناء يقل عن 80%. كما أن هناك توسعاً في إنشاء رياض الأطفال، والتي تستوعب

**فالعلمية التعليمية
بكل عناصرها تتعامل
بالأساس مع الطفل
العادي وغير مؤهلة
على الإطلاق للتعامل
مع الأطفال من ذوي
الاحتياجات الخاصة
بسبب عدم ملاءمة
البيئة المدرسية من
الناحية المادية وعدم
تأهيل المعلمين
وعدم مرونة المناهج
وإجراءات التقويم**

جودة العملية
التعليمية تظل
التحدي الرئيسي
والتي تتجلى
مظاهرها في ضعف
المستوى التكويني
للمعلمين كما تعاني
البيئة المدرسية من
كثير من جوانب
التدهور

على أن "التعليم حق تكفله الدولة، وهو إلزامي في المرحلة الابتدائية. وتعمل الدولة على مد الإلزام إلى مراحل أخرى، وتشرف على التعليم كله، وتكفل استقلال الجامعات ومراكز البحث العلمي، بما يحقق الربط بينه وبين حاجات المجتمع والإنتاج." كما أضاف في المادة رقم (20) أن "التعليم في مؤسسات الدولة التعليمية مجاني في مراحلها المختلفة".

تمثل الخطة الاستراتيجية القومية لإصلاح التعليم قبل الجامعي من 2007 - 2008 إلى 2011-2012 حجر الزاوية في السياسة التعليمية المصرية، إذ تنطلق من هدف توفير تعليم عالي الجودة للجميع كحق أساسي من حقوق الإنسان، وإعداد كل الأطفال والشباب للمواطنة المستنيرة في مجتمع المعرفة في ظل عقد اجتماعي جديد قائم على الديمقراطية والحرية والعدل الاجتماعي، وتأسيس نظام تعليمي لامركزي يدعم المشاركة المجتمعية والحوكمة الرشيدة، ويكفل إدارة إصلاح التعليم بطريقة فاعلة على مستوى المدرسة وكل المستويات الإدارية.

تقوم هذه الاستراتيجية على ثلاثة مرتكزات أساسية: وهي تأكيد الجودة ورفع كفاءة النظم وتأسيس اللامركزية وتحقيق عدالة من خلال حزمة من البرامج تتلامس مع كل جوانب العملية التعليمية. إن هذه الخطة في مجملها ما هي إلا أداة لتحقيق التحول في نموذج التعليم المصري من نموذج تقليدي إلى نموذج حديث، يضع المتعلم في دائرة الاهتمام، ويسعى لتنميته تنمية شاملة عبر تطوير المناهج وطرق التدريس وتكنولوجيا المعلومات والاتصال. ومن الملاحظ في هذه الخطة أن الاهتمام لا ينصب فقط على إتاحة الجودة، ولكن أيضاً على عدالة توزيع الفرص التعليمية. ووفقاً للخطاب السياسي المعلمن، تعتبر الخطة الاستراتيجية لتطوير التعليم أداة الدولة في تحقيق العدل الاجتماعي والحد من الفقر وتحقيق التكامل والدمج الاجتماعي وتنشيط المشاركة المجتمعية والشراكة مع القطاع الخاص والقطاع التعاوني في المجتمع.

والحقيقة أن الواقع يختلف كثيراً عن الخطاب، بل الحكم على مصداقية الخطاب مرهون بما تحقق على أرض الواقع، وما تم رصده من مخصصات مالية

المعلمين للتعامل مع الأطفال ذوي الاحتياجات الخاصة وعدم مرونة المناهج وإجراءات التقويم. (الخطة الاستراتيجية القومية لإصلاح التعليم 2010)

نخلص إلى أنه على الرغم من التقدم الذي تحقق في التعليم الأساسي، فإنه مازالت هناك تحديات خاصة بارتفاع نسبة التسرب من ناحية، وأيضاً الفجوات في الالتحاق بين الأقاليم الجغرافية وبين الريف والحضر، والتي تتقاطع مع متغيري النوع والمستوى الاقتصادي والاجتماعي. فضلاً عن مشكلة استيعاب الأطفال من ذوي الاحتياجات الخاصة.

قضية جودة العملية التعليمية: على الرغم من النجاح في إتاحة الحق في التعليم بشكل واضح، فإن قضية جودة العملية التعليمية تظل التحدي الرئيسي والتي تتجلى مظاهرها في أمور شتى مثل ضعف المستوى التكويني والتأهيلي للمعلمين وقلة الاعتماد على التربويين وضعف التدريب سواء قبل العمل أو أثناء الخدمة. كما تعاني البيئة المدرسية من كثير من جوانب التدهور خصوصاً في الريف والعشوائيات من حيث تردي أحوال المباني المدرسية وتكدس الفصول وما يتركه هذا من آثار سلبية على التلاميذ، حيث تتردى أحوال العملية التعليمية، ويتجلى ذلك في عدم قدرة الطفل على إجادة القراءة والكتابة ربما وهو في أواخر المرحلة الإعدادية ما يؤدي إلى تعدد مرات الرسوب، وينتهي الأمر بالتسرب. ناهيك عن غياب الأنشطة المدرسية تماماً بسبب التكدس وضعف الموارد المادية، هذه الأنشطة التي تسهم في تكوين شخصية الطفل. وليس حال المناهج بأفضل، فعلى الرغم من إدخال كثير من التطوير عليها، مازالت تعتمد على الحفظ والتلقين، ولا تعمل على تنمية المهارات الحياتية ولا القدرات الإبداعية والنقدية للطفل. إن تحدي جودة العملية التعليمية هو التحدي الرئيسي الذي دفع الدولة المصرية إلى تصميم الخطة الاستراتيجية القومية لإصلاح التعليم قبل الجامعي من عام 2007 - 2008 إلى 2011-2012.

سياسة التعليم في مصر

نص الدستور المصري صراحةً في مادته رقم (18)

الإصلاح. وبالفعل تم البدء بتجريب الفكرة على محافظة الأقصر والفيوم والإسماعيلية عام 2008-2009. وقد قامت مديريات التربية والتعليم بالمحافظات بمنح سلطات واسعة للمدارس لإدارة شؤونها وتعبئة بعض الموارد المحلية عبر مساهمات رجال الأعمال وغيرهم، إلا أن المشكلة الأساسية كانت نقص التمويل. فلا يمكن الحديث عن خطة لإصلاح التعليم من دون تخصيص موارد كافية لتنفيذ هذه الخطة. وهي القضية التي سنناقشها لاحقاً. وعلى الرغم من نجاح تجربة الإسكندرية في تطوير المنظومة التعليمية في عدد من المدارس، فإن المشكلة الأساسية المعيقة هي غياب إرادة سياسية حقيقية لتطبيق اللامركزية في مصر من ناحية، والسعي حتى عند تطبيقها لإفراغها من مضمونها عبر تهميش مشاركة المجتمع المدني في إدارة التجربة من ناحية أخرى، وأيضاً عبر غياب نظام جيد للحكومة. فالحوكمة الرشيدة لا يمكن أن تعمل من دون انتخابات محلية ديمقراطية ومن دون صلاحيات واسعة لهذه المجالس المنتخبة في الرقابة والمساءلة.

قضية المشاركة في صنع السياسة التعليمية : مما لاشك فيه أن التعليم هو من القضايا الاجتماعية المحورية التي تقع على قائمة أولويات أغلبية الأسر المصرية. ولذلك لا بد من إشراك الأطراف المعنية كافة في صياغة السياسات التعليمية سواء على المستوى الماكرو أي على صعيد صنع السياسات أو على المستوى المايكرو أي على صعيد إدارة المدرسة. هناك ميل شديد في المركزية إلى صنع السياسة التعليمية. وجدير بالذكر أن لهذا الميل سنده القانوني، فوفقاً للقانون رقم 223 لسنة 1988 الخاص بإرساء قواعد تنظيم التعليم وإدارته، تكون وزارة التربية والتعليم مسؤولة عن تخطيط التعليم ومتابعته وتقييمه وتطويره، وكذلك تحديد المناهج لمختلف مراحل التعليم وتوفير الموارد الضرورية لكل مستويات التعليم قبل الجامعي، وأخيراً تحديد مستويات المعلمين

لتحقيق أهداف الاستراتيجية. وفي هذا الإطار من المهم الإشارة إلى عدد من الأمور:

- على الرغم من تأكيد وزارة التربية والتعليم أن الخطة الاستراتيجية لإصلاح التعليم تمت صياغتها عبر شراكة واسعة النطاق مع الأطراف كافة، سواء أكانت الحكومية أو المحلية أو منظمات المجتمع المدني، فإن العديد من أطراف المجتمع المدني المعنيين بقضية التعليم أشار إلى عدم كفاية مشاركتهم، وعدم أخذها بالجدية الكافية. فمعايير اختيار منظمات المجتمع المدني المعنية كانت انتقائية، وتعتمد على مدى الانسجام في المواقف مع وزارة التربية والتعليم. (مركز العقد الاجتماعي، 2009)

- نظراً لأن الجودة هي حجر الزاوية في الاستراتيجية القومية لإصلاح التعليم، فقد طلب من جميع المدارس أن تستوفي متطلبات الجودة، من دون توفير المدخلات العملية التعليمية الأساسية من مدرسين مؤهلين وبنى مدرسية مجهزة ومناهج متطورة ومعامل ووسائل تكنولوجيا وغيرها. والنتيجة دخول المدارس في سباق كي تستوفي هذه المتطلبات بطريقة شكلية تماماً من دون أي تطوير لجوهر العملية التعليمية. وأصبح الأساس لدى المدرسة هو ترتيب الأوراق وتسديد الخانات من دون أي تغيير حقيقي في نوعية العملية التعليمية. وربما قضية كادر المعلمين، والتي هي جزء من قضية إعداد المعلم في الخطة الاستراتيجية وما اثارته من لغظ كبير وسخط بين المعلمين، تشير إلى أزمة حقيقية. فلو كان التطوير والإصلاح حقيقيين في جوانب العملية التعليمية كافة، ما كان لهذه المشكلات المتعلقة بكادر المعلمين أن تظهر.

- تعد اللامركزية حجر الزاوية في خطة إصلاح التعليم، والتي من خلالها يتم نقل الوظائف من المستوى المركزي إلى مستويات إدارية أخرى مثل مديريات التعليم والإدارات التعليمية والمدارس، باعتبار الأخيرة هي الوحدة التنظيمية التي تركز عليها جهود

غياب إرادة سياسية حقيقية لتطبيق اللامركزية في مصر، والسعي حتى عند تطبيقها لإفراغها من مضمونها عبر تهميش مشاركة المجتمع المدني وعبر غياب نظام جيد للحكومة

ومؤهلاتهم. أما المحافظات ووحدات الإدارة المحلية التابعة لها، فمكلفة بتنفيذ خطط التعليم والمتابعة على المستوى المحلي وتنفيذ التوجيهات الوطنية العامة والإشراف على الأنشطة التعليمية وإعداد وإدارة الامتحانات طبقاً لتوجيهات الوزارة. وعلى وجه العموم، تتسم الإدارة التعليمية بالمركزية والتقليدية وعدم القدرة على العمل بروح الفريق. فينحصر تركيزها في النواحي المتعلقة بضمان تطبيق القواعد واللوائح الإدارية والمالية أكثر من النواحي الإنسانية. كذلك لا تهتم الإدارات التعليمية بمشاركة المعلمين والنظائر في إدارة العملية التعليمية. وربما تكون الإشارة إلى دور نقابة المعلمين في صنع السياسة التعليمية، خير دليل على ضعف دور مؤسسات المجتمع المدني في صنع السياسة بصفة عامة، وفي صنع السياسة التعليمية بصفة خاصة. فقد أنشئت نقابة المعلمين عام 1951 بالقانون رقم 219 سنة 1951. وبعد مراجعة العيوب والثغرات التي كشف عنها تطبيق هذا القانون، صدر قانون جديد للنقابة يحمل رقم 79 لسنة 1969 يؤكد أن من ضمن أهداف النقابة المساهمة في تخطيط التعليم وتطوير نظمه ومناهجه. كما تمت الإشارة في عدد من الجمعيات العمومية للنقابة إلى حقها في المشاركة في صنع السياسة التعليمية، بل وأشارت اللائحة التنفيذية الجديدة للنقابة والصادرة عام 1999 إلى أن من اختصاصات النقابة الاصلية بحث سياسات التعليم ومشكلاته واقتراح الحلول. وعلى الرغم من ذلك لم تلعب النقابة أي دور في رسم السياسة التعليمية. وحصرت نشاطها في ما تقدمه لأعضائها من خدمات. كما اتسمت علاقاتها بالنظام السياسي بالتبعية، ما نتج عنه إنشاء بعض النقابات المستقلة للمعلمين في السنوات الأخيرة (هويدا عدلي، 2007). وعلى صعيد باقي منظمات المجتمع المدني، فقد انتشر في السنوات الأخيرة عدد من الجمعيات الأهلية التي تهتم بالتعليم من زوايا مختلفة، فمنها ما يعني بالأساس بدعم العملية

التعليمية ومحاولة معالجة جوانب القصور التي تشوبها من خلال دعم المدارس ببعض المستلزمات والأدوات أو تجديد بعض المباني أو تنظيم مجموعات تقوية وغيره بغية تحسين جودة العملية التعليمية. كما كان الاهتمام بدعم التعليم كحق أيضاً على قائمة أولويات كثير من الجمعيات وخصوصاً الحقوقية. وقد سعت مجموعات من الجمعيات المعنية لتكوين ائتلاف للمشاركة في صنع السياسة التعليمية وتقديم المقترحات لوزارة التربية والتعليم. وقد استجابت الوزارة في مرحلة ما لهذا التوجه، وأنشئت إدارة للجمعيات الأهلية، ولكن سرعان ما تم التراجع بسبب عدم قناعة المسؤولين بأهمية المشاركة من قبل المجتمع المدني.

لا تقتصر أطراف العملية التعليمية على الوزارة والإدارات التعليمية والمدارس ونقابة المعلمين والجمعيات الأهلية، بل أيضاً تشمل الآباء والطلاب بتنظيماتهم المختلفة. ويعد مجلس الآباء والمدرسين القناة التي تمر بواسطتها الصلة بين المدرسة والمنزل، والذي عن طريقه يمكن أن يتحقق قدر من الديمقراطية والمشاركة في الإدارة. وعلى الرغم من تأكيد الخطاب الرسمي لوزارة التعليم على أهمية دور مجالس الآباء والأمناء في القرار الوزاري 464 بتاريخ 1998 بشأن إقرار سلطة أولياء الأمور وإعطائهم الحق في التدخل للإشراف على العملية التعليمية في المدرسة سواء في ما يتعلق بنظافة البيئة المدرسية أو سلوك الأبناء وتحصيلهم الدراسي. إلا أن هذه التنظيمات ضعيفة وغير فعالة. ولا يختلف حال اتحادات الطلاب عن ذلك (هويدا عدلي، 2007)، فلا توجد قناعة بأهمية دورها من قبل القائمين على العملية التعليمية، كما أنها تتسم بالضعف الشديد وعدم الفاعلية (رسمي عبد الملك، 1999). خلاصة القول أن تنظيمات المجتمع المدني كافة ذات الصلة بالعملية التعليمية تعاني من تهميش شديد بسبب عدم القناعة بأهمية دورها من قبل القائمين على التعليم وعدم توافر أطر مؤسسية

**تنظيمات المجتمع
المدني كافة ذات
الصلة بالعملية
التعليمية تعاني
من تهميش شديد
بسبب عدم القناعة
بأهمية دورها وعدم
توافر أطر مؤسسية
ملزمة للدولة لضمان
مشاركتها**

ملزمة للدولة حتى وقتنا الراهن لضمان مشاركة المجتمع المدني بكل تشكيلاته، سواء نقابات المعلمين أو الجمعيات الأهلية أو مجالس الأباء أو اتحادات الطلاب في عملية صنع السياسة التعليمية ومتابعتها، فالشراكة مرهونة حتى الآن بالإرادة الفردية للقائمين على وزارة التربية والتعليم.

قضية الإنفاق على التعليم

إن الإنفاق على التعليم هو محك الاختبار الحقيقي للسياسات التعليمية، ومدى جدية السعي لتطوير المنظومة التعليمية على أساس الخطة الاستراتيجية لتطوير التعليم والتي تضع الجودة على رأس أولوياتها. أشارت بيانات الحساب الختامي للموازنة العامة للدولة 2007-2008 إلى أن مجمل الإنفاق العام على التعليم في مصر بلغ نحو 33.7 مليار جنيه، بزيادة نحو 21% عن العام الذي سبقه، وهي أكبر زيادة شهدها هذا الإنفاق خلال السنوات الثلاث الأخيرة. إلا أنه على الرغم من هذه الزيادة، فإن نصيب التعليم من مجمل الإنفاق العام قد تراجع من نحو 17% عام 2000/1999 إلى نحو 16% عام 2004/2005 إلى 12.5% عام 2006/2007 إلى أقل من 12% في 2007/2008. كما تراجعت نسبة هذا الإنفاق أيضاً للنتائج المحلي الإجمالي من نحو 5.3% عام 2000/1999 إلى 3.7% تقريباً خلال عام 2007/2008. ليس ذلك فحسب، بل إن النسب السابقة جميعها تقل بشكل واضح عن نظيرتها في بعض الدول الأخرى مثل تونس والمغرب التي يصل نصيب الإنفاق العام على التعليم من مجمل الإنفاق العام فيهما إلى نحو 25% أو يزيد، ونصيبه من الناتج المحلي الإجمالي إلى نحو 7.4% و5.9% في الدولتين على التوالي (W.B., 2008)

وعلى صعيد ثانٍ، فإن الزيادة الحقيقية في حجم الإنفاق العام على التعليم خلال 2008 أقل بكثير مما يبدو ظاهرياً، خاصةً إذا أخذنا في الاعتبار زيادة أعداد الطلبة وارتفاع معدل التضخم (نحو 11.7% عام 2008/2007). يعود ذلك إلى حدوث تغييرات في مكونات وتبويب الموازنة العامة للدولة، إذ تم

تضمين دعم المواد البترولية بالموازنة العامة للدولة اعتباراً من العام 2005-2006، الأمر الذي ترتبت عليه زيادة الإنفاق العام بصفة عامة وتراجعته بالنسبة للخدمات الاجتماعية وعلى رأسها التعليم. والحقيقة أن هذا الأمر يشير إلى تحيز صانعي السياسة لمصالح بعض الفئات العليا في المجتمع، خصوصاً إذا عرفنا أن جزءاً من دعم الطاقة يذهب إلى القطاع الخاص. كما يرتبط هذا التغيير أيضاً بالتحول الذي حدث في تركيبة صانعي السياسة والذي غلب عليه رجال الأعمال في السنوات الأخيرة من حكم مبارك. وإذا نظرنا إلى زاوية أخرى وهي زاوية العدالة في الإنفاق بمعنى عدم حرمان أي طالب من الانخراط في العملية التعليمية بسبب عدم القدرة المالية أو بسبب النوع أو المنطقة الجغرافية التي يقطن فيها، فإنه من المعروف أن الإنفاق العام هو الأداة الأساسية لتحقيق هذا الهدف.

توضح البيانات أن هناك تحيزاً واضحاً في الإنفاق العام على التعليم في مصر لصالح التعليم العالي وضد التعليم قبل الجامعي. فإن نصيب التعليم قبل الجامعي من مجمل الطلبة المقيدون في التعليم عام 2008/2007 يصل إلى نحو 88% (وترتفع هذه النسبة إلى أكثر من 90% إذا ركزنا على التعليم الحكومي فقط)، في حين بلغ نصيب هذه المرحلة التعليمية من مجمل الإنفاق العام على التعليم في العام ذاته نحو 72% فقط. وعلى الجانب الآخر، فإن التعليم العالي يستحوذ على نحو 28% من مجمل الإنفاق العام على التعليم، في حين لا يبلغ نصيبه من مجمل الطلبة المقيدون سوى 12% فقط. وعلى صعيد ثانٍ، فمن المعروف أن احتمال استمرار الطالب حتى مرحلة التعليم العالي يكون أقل بالنسبة للمجموعات الأفقر من السكان، حيث يمثل الطلبة الذين ينتمون للأسر الأفقر نحو 25% من طلبة التعليم الابتدائي في مصر، في حين يشكّلون نحو 14% من طلبة التعليم الثانوي و4% فقط من طلبة التعليم العالي (W.B., 2002). ومن الحقائق الهامة التي يجب الانتباه إليها عند الحديث عن بعد العدالة في الإنفاق العام على التعليم، أن مؤسسات التعليم الحكومي -خصوصاً في مرحلة التعليم قبل الجامعي- تقدّم خدمات تعليمية أقل جودة من

نظيرتها المقدّمة في مؤسسات التعليم الخاصة، ومن ثم فإن الطلبة المقيدون في هذه المؤسسات الحكومية -والذين غالباً ما ينتمون للشرائح الأفقر من السكان- يحصلون على تعليم أقل جودة ويكتسبون مهارات لا تتناسب عادةً مع الاحتياجات الفعلية لسوق العمل التنافسي ولعملية التنمية بشكل عام. وهو ما يجعلهم أكثر عرضة لخطر البطالة، ويجعل العائد الاقتصادي الذي يحصلون عليه نتيجة التعليم (في شكل أجور أعلى وظروف عمل أفضل) أقل من نظرائهم من خريجي التعليم الخاص. أما في ما يتعلّق بعدالة التوزيع الجغرافي للإنفاق العام على التعليم، فإنه يمكن القول إنه - بصفة عامة - هناك توزيع عادل لهذا الإنفاق، حيث تحصل النسبة الأكبر من المحافظات على حصة من الإنفاق العام على التعليم قبل الجامعي تتناسب مع نصيبها النسبي من مجمل الطلبة المقيدون في هذه المرحلة. إلا أنه يبدو أن هناك تحيّزاً لغير صالح محافظات مثل القاهرة والجيزة والإسكندرية، ولصالح محافظات أخرى مثل الشرقية والدقهلية والغربية والمنوفية، وهو تحيّز يبدو مقبولاً إذا أخذنا في الاعتبار انخفاض معدلات الاستيعاب وارتفاع معدلات الأمية وكثافات الفصول في المجموعة الثانية من المحافظات مقارنةً بالمجموعة الأولى. غير أنه مازال هناك تحيّز غير مبرر ضد محافظات الصعيد، خاصةً أسيوط والمنيا وبني سويف والفيوم، على الرغم من أن هذه المحافظات هي الأسوأ أداءً بالنسبة لمعدلات الاستيعاب والأمية وكثافات الفصول والفقير بصفة عامة. أما في ما يتعلّق بمدى عدالة الإنفاق العام على التعليم في مصر من منظور النوع الاجتماعي، فإن البيانات المتوافرة تشير إلى حدوث تحسّن كبير في مؤشرات التعليم الخاصة بالمرأة، سواء تلك المتعلقة بنسبة الإناث للذكور لمجمل الملتحقين في مراحل التعليم المختلفة، أو معدلات الالتحاق بالتعليم بين الإناث مقارنةً بنظيرتها بين الذكور. كما لا توجد أي دلائل واضحة على وجود تمييز ضد الإناث بالنسبة للإنفاق العام على التعليم. إلا أن ما ينبغي الإشارة إليه في هذا المجال هو ارتفاع نسبة الإناث لمجمل المقيدون في تخصصات لا تتناسب مع الاحتياجات الفعلية لسوق العمل التنافسي، وهو ما يجعلهن أكثر عرضة

للبطالة بعد التخرج. فعلى سبيل المثال، بلغت نسبة الطالبات لمجمل المقيدون في التعليم الثانوي التجاري نحو 66% عام 2008/2007 مقابل 37% و23% في الثانوي الصناعي والزراعي على التوالي. كما تصل نسبتهن إلى أكثر من 62% من إجمالي الطلبة المقيدون في معاهد الخدمة الاجتماعية. كذلك تشير بيانات وزارة التعليم العالي إلى أن أكثر من 75% من الطلبة المقيدون في الدرجة الجامعية الأولى مقيدون في تخصصات نظرية، وأن النسبة الأكبر من الطالبات المقيدات في هذه الدرجة الجامعية تتركز في هذه التخصصات.

وعلى صعيد ثالث، فقد استحوذ الإنفاق الجاري على التعليم على ما يقرب من 93% من مجمل الإنفاق العام على التعليم عام 2008/2007، في حين بلغ نصيب الإنفاق الاستثماري أقل من 7.5%. والواقع أن هذا المتوسط العام يعكس تفاوتاً شديداً في ما بين مرحلتي التعليم قبل الجامعي والتعليم العالي. فبينما ترتفع نسبة الإنفاق الاستثماري لمجمل الإنفاق العام إلى أكثر من 21% بالنسبة لمرحلة التعليم العالي، فإن هذه النسبة تنخفض بشدة إلى نحو 2% فقط بالنسبة لمرحلة التعليم قبل الجامعي. وفي ما يتعلّق بنصيب بند الأجور وتعويزات العاملين لمجمل الإنفاق العام على التعليم، والذي بلغ نحو 80% عام 2008/2007. ومرة أخرى، يوجد تفاوت شديد في هذه النسبة بين مرحلتي التعليم، حيث ترتفع إلى أكثر من 88% بالنسبة للتعليم قبل الجامعي، في حين تنخفض إلى نحو 59% فقط في مرحلة التعليم العالي. وتكمن المشكلة الرئيسية في ارتفاع نسبة الأجور لمجمل الإنفاق العام على التعليم في أنها لا تعكس ارتفاع أجور المعلمين وأعضاء الهيئة العلمية، وإنما تعكس ارتفاع نسبة الإداريين وغير الأكاديميين لمجمل العاملين في مجال التعليم في مصر عن الحدود المقبولة عالمياً، وهو ما يعكس بالتالي درجة عالية من الهدر وعدم الكفاءة في الإنفاق العام. كذلك فإن الإنفاق على بند شراء السلع والخدمات، وهو أحد البنود الهامة بالنسبة لجودة التعليم، لم يستحوذ سوى على أقل من 11% من مجمل الإنفاق العام على التعليم، وهي النسبة التي تقلّ عن 10% بالنسبة للتعليم قبل الجامعي

**ارتفاع نسبة الإناث
لمجمل المقيدون في
تخصصات لا تتناسب
مع الاحتياجات
الفعلية لسوق العمل
التنافسي، وهو ما
يجعلهن أكثر عرضة
للبطالة بعد التخرج**

إن التعليم الذي تتوفر فيه الإتاحة والقدرة على النفاذ والجودة والحساسية لاحتياجات كل الفئات المجتمعية، هو البوابة الحقيقية للتنمية والديمقراطية في أي مجتمع. فوظيفة التعليم ليس مجرد توفير قوى عاملة مطلوبة لسوق العمل فحسب، ولكن أيضاً دفع النمو الاقتصادي وتحقيق التنمية المتوازنة والعدالة غير المتحيزة لفئات وطبقات معينة، وبناء الوعي الاجتماعي والسياسي للمواطنين وتأسيس قواعد معرفية متقدمة وغيرها من الأدوار التي يؤدي إنجازها إلى إحداث نقلات نوعية هامة في حياة الشعوب. وعلى هذا ونحن على أعتاب عملية تحول سياسي جذرية: كيف يتم تناول الحق في التعليم في الدستور المقبل؟ وهل يكفي النص على الحق في مادة أو اثنتين؟ بل لابد من التفصيل ولابد من توفير ضمانات التمتع بالحق. الحقيقة أن هذا الأمر مرهون بمدى وجود ادراك أن التعليم هو حجر الزاوية في أي نهضة مستقبلية.

وترتفع إلى أكثر من 14% في مرحلة التعليم العالي. (اشرف العربي ، 2011).

الخلاصة

إن العرض السابق يطرح إشكالية غياب تكافؤ الفرص في التعليم في مصر من عدة جوانب: أولها وجود تشكيلة متنوعة من المدارس بين حكومية وتجريبية ولغات ودولية، وجدير بالذكر أن ما يلتحق بالنوعين الأخيرين لا يزيد عن 8% من الأطفال في سن التعليم، والنتيجة فجوة كبيرة في نوعية الخريجين بين النوعين من المدارس، ما ينعكس على القدرة على الاستمرار في التعليم العالي وأيضاً على الانضمام إلى سوق العمل. فالتراتبية الموجودة في نظم التعليم تخلق تراتبية مماثلة في سوق العمل، وحينئذ يصبح التعليم الحكومي الذي يضم أكثر من 90% من الطلبة المصريين غير قادر على لعب دوره في الحراك الاجتماعي.

**غياب تكافؤ الفرص
في التعليم في مصر
من عدة جوانب:
أولها وجود تشكيلة
متنوعة من المدارس
بين حكومية وتجريبية
ولغات ودولية
والنتيجة فجوة كبيرة
في نوعية الخريجين
بين النوعين من
المدارس، ما ينعكس
على القدرة على
الاستمرار في التعليم
العالي وأيضاً على
الانضمام إلى سوق
العمل**

التوصيات

- إعادة النظر في أهداف السياسة التعليمية بحيث يتم إنجاز الإتاحة الكاملة والقضاء على كل الفجوات المرتبطة بالإتاحة سواء في ما بين الأقاليم الجغرافية المختلفة أو الريف والحضر أو الإناث والذكور أو الفقراء والميسورين. وجزير بالذكر أنه من الممكن تصميم تدخلات مقصودة للتعامل مع كل عنصر من العناصر السابقة.
- تحسين جودة التعليم الحكومي عبر نظرة متكاملة، تضع في اعتبارها تطوير كل عناصر المنظومة التعليمية من مدرس ومنهج ومبنى وإدارة بشكل متوازٍ وبشكل يحد من الفروق الضخمة في جودة العملية التعليمية بين المدارس الحكومية ومدارس اللغات والمدارس الدولية بغية تحقيق تكافؤ الفرص في التعليم وسوق العمل.
- تبني استراتيجيات لتحسين قدرة الفئات الأفقر في المجتمع على النفاذ للتعليم والاستمرار فيه مثل برنامج التحويلات النقدية المشروطة للأسر الفقيرة بشرط إلحاق أطفالها بالتعليم وضمان استمرارهم. كما أن تدعيم استمرارية الوجبة الغذائية للأطفال طوال العام وفي المناطق الجغرافية كافة خصوصاً التي يتركز فيها الفقراء، من التدخلات التي تحسن قدرة الأطفال الفقراء على الاستمرار في التعليم.
- الاهتمام بالتعليم الفني خصوصاً التكنولوجي وربط مناهجه باحتياجات سوق العمل مع ربط المدارس بالمصانع عبر التدريب أثناء الدراسة، وتشجيع الفتيات على الالتحاق بهذه النوعية من التعليم بغية تحسين فرص نفاذهم إلى سوق العمل وزيادة قدرتهم التنافسية.
- مضاعفة الموازنات المخصصة للتعليم ماقبل الجامعي مع مراعاة زيادة نسب الإنفاق الاستثماري المطلوب لتطوير البنى المدرسية ولإدخال تكنولوجيا التعليم وتطوير المعامل وتدريب المدرسين وتوفير متطلبات الأنشطة المدرسية. كما لابد من توفير مزيد من المخصصات المالية للمناطق الجغرافية المهمشة وللريف.
- تفعيل المشاركة المجتمعية في صنع السياسة التعليمية وتنفيذها ومتابعتها وتقييمها من خلال إطار مؤسسي يلزم وزارة التربية والتعليم بمشاركة المجتمع المدني في العملية من أولها إلى آخرها. وفي هذا الشأن ربما من المهم تكرار مطلب منظمات المجتمع المدني المعنية بالتعليم بإنشاء ائتلاف وطني يضم الشركاء كافة في منتدى وطني للتعليم، يضم ممثلين عن قطاعات المجتمع الأساسية من القطاع الحكومي والقطاع الخاص ومنظمات المجتمع المدني بهدف إحداث تفاعل حيوي ومؤثر في مجال تطوير التعليم، تكون مهمته ضمان الحق في التعليم الجيد اللازم المجاني للجميع، وفقاً لما نص عليه الدستور المصري، ليحقق هدف التعليم للجميع ويعمل على ربط مدخلات التعليم بمخرجاته، بغية تحقيق الجودة والتميز إلى جانب الإتاحة.
- العمل على تحقيق إنجازات في تعميم رياض الأطفال، فالنسب الملتحقة حتى الآن مازالت محدودة، وضرورة إدخال تطوير على البنى المدرسية لتلائم حاجات هذه المرحلة. فمرحلة رياض الأطفال من المراحل المهمة في تكوين شخصية الطفل، كما أن الالتحاق بها يحد من معدلات التسرب مستقبلاً.
- وضع نظم للمتابعة والتقييم ذات مؤشرات قابلة للقياس، ومخرجات ملموسة للسياسة التعليمية على المستوى الماكرو أي على مستوى وزارة التربية والتعليم وعلى المستوى المايكرو أي على مستوى المدرسة.
- تطوير نظم المساءلة المجتمعية، فالمساءلة لا تقتصر على المساءلة الحكومية أو التشريعية، بل تتجاوز ذلك إلى المساءلة الاجتماعية التي تقوم بها الأطراف المعنية بالتعليم خاصة في المجتمعات المحلية.
- تطوير المناهج من حيث المضمون بحيث تؤكد على المنهج العلمي النقدي في التفكير وتنمي مواهب الاستنباط والتجريد لدى الطلاب وغيرها من المواهب العقلية غير الحفظ والاسترجاع. كما يتكامل مع هذا تطوير أدوات وأساليب التعلم بحيث تعتمد المشاركة والمناقشة أي التعلم الذاتي. كما يستلزم هذا الأمر تطوير قدرات المعلمين لتطبيق المناهج الحديثة في إطار التعلم النشط واعتبار الممارسات المدرسية والعلاقات بين التلاميذ والقائمين على عمليات التدريس جزءاً أصيلاً من عمليات التطوير حتى لا يتحدث المنهج عن قيم إيجابية، وتأتي الممارسات المدرسية اليومية من قمع وإهانة للطالب وتهميش لدوره، لتطيح كل هذا.



الحق في العمل

مصر

اعداد : صابر بركات

محام ونقابي عمالي

معايير العمل في التشريع الوطني:

- الدستور: دستور¹ 1971، والإعلان الدستوري المؤقت الذي صدر في 30 مارس 2011.
- القانون المدني المصري رقم 131 لسنة 1948.
- قانون العمل رقم 12 لسنة 2003.
- قانون العاملين المدنيين بالدولة رقم 47 لسنة 1978.
- قوانين التأمينات الاجتماعية (القانون رقم 79 لسنة 1975 وتسري أحكامه على العاملين لدى الغير سواء العاملين بالقطاع الحكومي والقطاع العام وقطاع الأعمال العام والقطاع الخاص المنتظم. القانون رقم 90 لسنة 1975 ويسري على أفراد القوات المسلحة. القانون رقم 108 لسنة 1976 وتسري أحكامه على أصحاب الأعمال ومن في حكمهم بالقطاع الخاص. القانون رقم 50 لسنة 1978 وتسري أحكامه على العاملين المصريين في الخارج من غير المنتفعين بأحكام القانونين رقم 75/79 و 76/108. القانون رقم 112 لسنة 1980 وتسري أحكامه على العمالة غير المنتظمة. وأخيراً القانون رقم 135 لسنة 2010 بإصدار قانون التأمينات الاجتماعية والمعاشات²).

1 دستور جمهورية مصر العربية، الصادر في 11 سبتمبر سنة 1971، والمنشور بالجريدة الرسمية بالعدد 36 مكرراً (أ) في 1971/9/12، وتعديلاته. والذي تم إلغاؤه بموجب الإعلان الدستوري، الصادر عن المجلس الأعلى للقوات المسلحة، في 30 مارس 2011.

2 قانون التأمينات الاجتماعية والمعاشات الصادر بالقانون رقم 135 لسنة 2010. صدر بتاريخ 22 يونيو سنة 2010، ويعمل به اعتباراً من 2012/1/1. عدا المادتين (16، 19) من القانون المرافق فيعمل بهما اعتباراً من أول السنة المالية التالية لتاريخ صدوره. وقد أوقف العمل به بعد ثورة 25 يناير، بموجب المرسوم بقانون رقم 2 لسنة 2012 الذي أجل العمل به إلى 2013/7/1 وذلك فيما عدا المادتين 16 و 19 حيث سبق العمل

يعتبر الحق في العمل أول الحقوق التي يقرها "العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية"؛ ولا ينحصر الحق في العمل فقط في إتاحة فرص العمل لمن لم تتوفر لهم، بل يتسع المفهوم لعدة حقوق منها: حق اختيار العمل، وأن يتم ذلك بشروط عادلة ومُرضية، وبأجر عادل ومنصف، ومن دون تمييز، وأن يضمن للعامل وأسرته العيش الكريم، وأن يراعي السلامة والصحة للعمال، وحق العمال في تكوين النقابات والانضمام إليها، وحق الإضراب، وحق الضمان الاجتماعي والتأمينات الاجتماعية، وحماية الأمهات والأطفال من الاستغلال في العمل، وغير ذلك من شروط وظروف العمل التي يجب مراعاتها.

حق الإنسان في العمل

يشمل حق الإنسان في العمل: "حق كل إنسان في أن تتاح له إمكانية كسب رزقه من عمل يختاره أو يقبله بحرية، يكفيه هو وأسرته بلوغ الحياة الكريمة التي تليق بالكرامة الإنسانية"؛

ويعني مصطلح "كسب الرزق" - هنا- حصول الإنسان على دخل عادل من خلال عمل ما أو خدمة ما تشارك في رفاهية الآخرين وإسعادهم.

أي أن العمل يتصل بمشاركة الفرد في مجتمعه، ومساهمته في أنشطة تضمن له ولأسرته بل وللمجتمع كله تحقيق الرفاهية والتقدم؛ ومن ثم فهو حق يتطلب قبول المجتمع لأنشطة أعضائه ورضاه عن قيامهم بتلك الأنشطة ليشاركوا من خلالها في عوائد الناتج القومي والثروة الوطنية.

- قانون النقابات رقم 35 لسنة 1976.
- قانون الطفل رقم 12 لسنة 1996.

الوضع الراهن لحق العمل في مصر

سوء الأوضاع الاقتصادية والاجتماعية والسياسية

أولاً: كسب الرزق:

أصبح الفقر هو التعريف السائد للأوضاع الاقتصادية لأغلبية المصريين، مرتبطاً بتكثيف الاستغلال والاحتكار والفساد مع سوء توزيع الثروة واحتكارها لأقلية حاكمة من العسكر وحلفائهم خلال السنوات الأخيرة.

وقد بلغ عدد السكان الذين يعيشون عند خط الفقر نحو 41.9% من السكان، طبقاً لدراسة مركز معلومات مجلس الوزراء عن الأوضاع الاقتصادية في 2009.

بينما تؤكد دراسة لوزارة الضمان الاجتماعي في العام نفسه على أن هناك نحو 75.7% من الأسر الريفية و 67.3% من الأسر في الحضر شديدة الفقر وتستحق الرعاية الاجتماعية.

وقد تخلت الدولة عن التزاماتها بإتاحة فرص كسب الرزق للمواطنين منذ بداية تسعينيات القرن العشرين، بأن انسحبت من المشاركة في الاستثمارات والتنمية وأخلت الطريق للقطاع الخاص المحلي والأجنبي، والذي فشل بدوره في استيعاب قوة العمل المتزايدة باطراد، خاصة أن أغلب رؤوس الأموال الخاصة تتوجه إلى مشروعات الكسب السريع والمضاربة والتي لا تعتمد على قوة العمل بل على الاستخدام الكثيف لرأس المال.

هذا بخلاف التمييز وعدم المساواة بين المواطنين لصالح الطبقات الغنية وأبناء الحكام وحلفائهم في الحصول على فرص كسب الرزق والوظائف، على حساب أبناء الفقراء والمهمشين الذين لا يجدون أمامهم - غير البطالة - إلا فرص عمل تفتقد لمعايير العمل اللائق والكامل ولا تراعي الكرامة الإنسانية.

لا تترك الدولة للمواطنين فرص للوصول إلى حقوقهم في العمل وفي كسب الرزق من دون اعتداء، مهددة التزاماتها باحترام حق المواطنين في العمل، من خلال

بهما اعتباراً من 2010/7/1.

مطاردة أجهزتها للمواطنين في محاولاتهم كسب الرزق من البيع في الشوارع أو على الأرصفة أو بعرض أنفسهم كعمال تراحيل ويومية في الميادين العامة في المدن أو باستخدام "التوك توك" كوسيلة لنقل المواطنين في العشوائيات وغير ذلك، من دون طرح بدائل يمكن أن يرتزق منها الفقراء. وتلاحق أجهزة الدولة المختلفة (أمن وضرائب وتأمينات وعمل وبيئة وصحة ومحليات وقوات مسلحة وغيرها) المواطنين بفرض الإتاوات والغرامات والرسوم غير المحتملة أو المقننة، لمنعهم من كسب رزقهم من فرص يخلقونها بأنفسهم، من شأنها أن تحقق لهم ومن عملهم عوائد تسمح بتوفير الحياة الكريمة لهم ولأسرهم. مع الانحياز والتغاضي - في الوقت ذاته - عن المخالفات الفجة التي يرتكبها كبار أصحاب الأعمال من تهرب ضريبي وتأميني واعتداء على حقوق العمال، نتيجة الفساد المستشري.

وقد شاهدت السنوات الأخيرة من حكم مبارك، خصوصاً العام 2010، الاعتداء الصارخ على قطاعات واسعة من المواطنين في كسب الرزق، مثل مربي الخنازير في منشية ناصر وغيرها بحجة الخوف من انتشار أنفلونزا الخنازير، وعلى مربي الدواجن في عدة مناطق بحجة الخوف من تحول أنفلونزا الطيور إلى وباء بشري، وعلى جامعي القمامة في جنوب القاهرة والدويقة بحجة تنظيف القاهرة على أيدي شركات دولية. وقد أدت هذه الحملات إلى قطع أرزاق مئات الألوف من المواطنين وحرمانهم من حق اكتساب أرزاقهم من أعمال اختاروها، وكانت تقدم خدمات للمجتمع يحتاج إليها ويرضى عنها. وثبت أن هذه الحملات لم تكن بريئة أو أنها كانت للاستجابة لشعارات مضللة تم إشاعتها عند الاعتداء على حقوق المواطنين.

بالإضافة إلى الاعتداء على حقوق أكثر من 3 ملايين صياد في ممارسة عملهم في الصيد الآمن، بتواطؤ أجهزة الدولة المعنية بحماية الثروة السمكية مع رجال أعمال وسلطة نافذين، وتمكينهم من الاستيلاء على مياه البحيرات وعمل سدود وتحايط وتجفيف مساحات شاسعة مما يهدد مياه البحيرات وطبيعتها بالتلوث والإهدار وإغلاق المصايد في وجه ملايين الصيادين الصغار³، وحرمانهم من ممارسة مهنتهم

3 مركز الأرض لحقوق الإنسان، تقرير بعنوان: «من يعيد لصيادي البحيرات الأمل في الحياة»، القاهرة، يناير 2011.

الفساد حرم ملايين المواطنين من فرص العمل وكسب أرزاقهم، وحولهم إلى فقراء معدمين يفتقدون الحياة الكريمة

العام قد مثلت النموذج الأوضح للفساد ونهب ثروات مصر، فإن عمليات بيع وتوزيع وتخصيص الأراضي لكبار رجال الأعمال والاحتكاريين من رجال السلطة والمقربين منهم والتي قدرت خلال السنوات العشر الأخيرة بمساحة 16 مليون فدان، وهي مساحة تفوق مساحة عدة دول. ناهيك عن الاستيلاء على معظم الموارد الطبيعية من مناجم ومحاجر ومصايد، واحتكار قطاعات صناعية كاملة كالحديد والإسمنت والمواد الغذائية، واحتكار الاستيراد والتجارة والتوريد للحكومة والقطاع العام. ناهيك عن سيطرة القوات المسلحة على نسبة من ٢٥ إلى ٤٠% من الاقتصاد الكلي للبلد، وهي تمارس من خلال قاداتها أنشطة اقتصادية متنوعة في مجالات كثيرة بدءاً من المقاولات وبيع وشراء الأراضي والشقق، والخدمات وإدارة الفنادق والكافيتريات ومحطات الوقود، إلى الزراعة وتربية الدواجن والحيوانات، إلى صناعة الأدوية والكيماويات، والمعادن والسيارات والتليفونات والصناعات الهندسية والأجهزة المنزلية، والصناعات الغذائية، وغيرها. لقد خنق الفساد واحتكار الحكام وأتباعهم كل سبل الكسب، وحرم ملايين المواطنين من فرص العمل وكسب أرزاقهم، وحولهم إلى فقراء معدمين يفتقدون الحياة الكريمة التي تليق بكرامة الإنسان.

ثانياً: السكان وقوة العمل:

بلغ عدد السكان داخل مصر في يناير 2010 نحو 77.7 مليون نسمة، بعدد أسر يصل إلى نحو 17.5 مليون أسرة، بمتوسط حجم للأسرة الواحدة نحو 5 أفراد. وبلغت نسبة الأمية 33.5% من السكان (أكبر من 15 سنة)، كما بلغ معدل الهجرة نحو 8 ملايين مهاجر.

أما عن سوق العمل، فإن إجمالي قوة العمل بلغت في يناير 2010 نحو 26.2 مليون مواطن (من سن 14-64 سنة)، وبلغ عدد المشتغلين 23.8 مليوناً، منهم 5 ملايين مشتغل في وظائف حكومية دائمة، وتبلغ نسبة العاملين في الزراعة والصيد نحو 28%، بينما في التعدين واستغلال المحاجر والصناعة هي نحو 12%، وفي التشييد والبناء 11%، وفي التجارة 11%،

6 مركز المعلومات ودعم اتخاذ القرار بمجلس الوزراء، نشرة البيانات القومية، عدد ديسمبر 2011.

الطبيعية ومصدر اكتساب رزقهم التي ورثوها ومارسوها عبر مئات السنين عن الآباء والأجداد.

بالإضافة إلى تجريد ما يقرب من مليون مستأجر من أراضيهم التي كانوا يزرعونها ويكتسبون منها رزقهم، بسبب تطبيق القانون 96 لسنة 1992 الذي استهدف تحرير الأرض الزراعية وتداولها وتسليمها لملاكها القدامى قبل تطبيق قانون الإصلاح الزراعي رقم 157 لسنة 1952. وتقدر أعداد أسر المزارعين الذين تم طردهم من أراضيهم التي كانوا يزرعونها بنحو 3,5 ملايين مواطن تم حرمانهم مع عائلاتهم من حقهم في العمل والأمان الاجتماعي بعد ضياع مصدر دخلهم الوحيد. وظلت الحكومات المتعاقبة تؤملهم بسراب تملك أراض زراعية جديدة في الصحراء عوضاً عما تم تجريدهم منها، وهو الوهم الذي فجر الاحتجاجات الفلاحية في العامين 2009 و 2010 عندما اكتشف هؤلاء المستأجرين- المجردين من أراضيهم القديمة- أن الأرض الجديدة المخصصة لهم تحتاج لإمكانات ضخمة يعجزون عن توفيرها، ومن تجراً منهم على الاقتراض من البنوك للقيام بإصلاح الأرض، تسربت منه الأموال ولم يحصد من الأرض شيئاً ولم يعد أمامهم إلا مواجهة دخول السجن بسبب العجز عن سداد القروض⁴. لقد خسروا فرصة حقهم في كسب الرزق من عمل ارتضوه في أراض كانت قد وُزعت عليهم في الخمسينيات وانتزعت منهم في نهاية التسعينيات، وفرضوا عليهم فرصة لم تمنحهم رزقاً بل جعلتهم عرضة للسجن والتشرد والمطاردة. وقد نجحت ضغوط الفلاحين بعد الثورة في أن تجبر الحكومة في يونيو 2011 على إسقاط الديون المتراكمة عليهم للبنوك، وإنهاء تعرضهم للسجن بفضل الثورة المصرية.

وتشير عدة تقارير محلية ودولية إلى انتشار الفساد في عدة هيئات ومصالح حكومية في مصر. وقد ظهر ذلك في ترتيب مصر على مؤشر الفساد والذي تصدره منظمة الشفافية الدولية متأخراً كثيراً، حيث جاء ترتيبها 115 من أصل 180 دولة في العالم، وقد حصلت على 2.8 درجتين من عشر درجات في النزاهة ومواجهة الفساد⁵. وإذا كانت عمليات بيع القطاع

4 مركز الأرض لحقوق الإنسان، تقرير بعنوان «أحوال الفلاحين في مصر»، القاهرة، 2006.

5 منظمة الشفافية الدولية، نظام النزاهة الوطني - مصر 2009، مارس 2010.

وفي التعليم 9%، والباقي في أنشطة أخرى⁷.

ويعمل أكثر من 68% من العاملين بأجر في القطاعات غير المنظمة من دون حماية تأمينية (اجتماعية وصحية)، أو تعاقدية (حماية القانون)، أو نقابية، ويعمل نحو 50% منهم في أعمال متقطعة.

كما تشير الإحصاءات إلى أن نحو 27.7% من القوى العاملة تعاني من الأمية، وأن نحو 9.7% منها يقرؤون ويكتبون، ونحو 41.3% قد حصلوا على تعليم متوسط أو أقل، وبالتالي فإن 80% تقريباً من قوة العمل غير مؤهلة لسوق العمل الحديث.

ويتسم الطلب على العمل بارتفاع حملة الشهادات المتوسطة بنسبة تصل إلى 33% من إجمالي قوة العمل، ويلبها فئة من لا يعرفون القراءة والكتابة بنسبة 28.7%، وأخيراً الحاصلون على شهادات التعليم الجامعي فأعلى بنسبة 16.9%.

ولا يزيد عدد المشتغلين من قوة العمل عن 23.8 مليوناً، ولا تزيد العمالة الدائمة منهم عن 18.6 مليوناً، أي بنسبة 78.2% من إجمالي المشتغلين، وبنسبة لا تزيد عن 70% من إجمالي القادرين على العمل. وبهذا تصل نسبة البطالة الكاملة والجزئية إلى نحو 30%.

وأصبح العاملون في القطاع غير المنظم يشكلون أغلبية القوى العاملة، حيث بات هو القطاع الذي يستوعب أكثر من 51.4% من المشتغلين خلال الربع الثاني من العام 2011، بينما لا تزيد نسبة المشتغلين في القطاع الخاص المنظم عن 20.4%، وإن بلغ عدد العاملين في الجهاز الإداري للدولة نحو 6.2 ملايين موظف.

في الوقت ذاته تشير بعض الإحصاءات إلى ارتفاع معدلات البطالة الكاملة إلى نحو 12% من قوة العمل، إلى جانب انخفاض نسبة العاملين بأجر من 62.1% في 2010 إلى 59.6% في الربع الثاني من 2011⁸. وهي أرقام أقل بكثير مما جاء في دراسات أخرى مشهود لها بالحيادية. فالتقديرات الرسمية لمعدل البطالة متفاوتة فيما بين 11.7 و 23.7%.

وترجع أسباب البطالة في مصر إلى عدة عناصر رئيسية، حيث تعتبر الدولة أن من أهمها الزيادة السكانية المستمرة التي تصاحبها زيادة في قوة العمل بنسبة تصل إلى نصف مليون نسمة سنوياً.

إن تخلي الدولة عن سياسات تشغيل الخريجين، وانكماش الطلب على العمالة المصرية في سوق العمل العربي نتيجة تبني الدول النفطية سياسة إحلال العمالة الوطنية محل العمالة الوافدة، إضافة إلى استغناء الدولة المصرية نفسها عن عمالها في شركات القطاع العام التي تمت خصصتها، أدى إلى دفع أعداد كبيرة من العاملين إلى سوق البطالة وهم في أوج قدراتهم على العمل والعطاء، حيث دفعت هذه السياسات العمال إلى التقاعد في سن 45 للذكور و40 للإناث. وفي الشركات التي تم تصفيتهما جرى إخراج جميع العمال إلى التقاعد بغض النظر عن أعمارهم. وهو الأمر الذي أدى في نهاية المطاف مع غيره من العوامل إلى انخفاض عمالة القطاع العام من 12 مليون عامل في 27 شركة قابضة تمثل 27 نشاطاً اقتصادياً حتى سنة 2003، إلى أقل من 300 ألف عامل في 10 شركات قابضة في العام 2010. حيث كانت الحكومات المتعاقبة لنظام مبارك قد تخلت من 216 شركة من تلك الشركات خلال الفترة من العام 1991 إلى العام 2008⁹.

هذا ويستحوذ الحضر على ما يقرب من 42% من إجمالي قوة العمل في مصر. ولا تزيد نسبة مساهمة الإناث في قوة العمل عن 23.4%. بينما بلغت نسبة الشباب (أقل من 30 سنة) في إجمالي قوة العمل نحو 40%، وهو الأمر الذي يرفع من الأهمية النسبية للشباب في هيكل السكان وقوة العمل، ويزيد الضغط على طلب فرص العمل خلال الفترة المقبلة¹⁰.

وقد سادت ظاهرة العمل المؤقت في كل المجالات، حيث بلغت أكثر من 3.5 ملايين عامل، منهم مليوناً عامل في أنشطة الزراعة وحدها، وأكثر من 500 ألف عامل في البناء والتشييد، ونحو 340 ألف عامل في المناجم والمحاجر، ونحو 70 ألفاً في الأعمال البحرية، ناهيك عن أكثر من 600 ألف موظف يعملون بعقود

9 مركز معلومات القطاع العام، المسار التاريخي لشركات قطاع الأعمال العام الخاضعة للقانون 203 لسنة 1991، ح 2008.

10 الجهاز المركزي للتعبئة العامة والإحصاء، توزيع قوة العمل في مصر وفقاً للحالة التعليمية، القاهرة 2010.

7 مركز المعلومات ودعم اتخاذ القرار بمجلس الوزراء، نشرة البيانات القومية، عدد ديسمبر 2011.

8 عبد الفتاح الجبالي، إصلاح اختلالات الأجور في مصر، مركز الأهرام للدراسات الإستراتيجية، ديسمبر 2011.

مؤقتة في الجهاز الإداري للدولة¹¹، بعضهم تجددت عقودهم لسنوات متصلة بلغت أكثر من عشر سنوات. والأغرب أن بعض أجهزة الدولة الحساسة كمجلس الوزراء والمخابرات العامة اعتمدت هي الأخرى في السنوات الأخيرة على العمل المؤقت. ويؤكد العاملون المؤقتون فيها أن الوظائف الدائمة والمحترمة باتت حصراً في يد أبناء كبار الموظفين والنافذين في الدولة. ويفتقد العاملون المؤقتون إلى كل معايير العمل اللائق، فلا ضمانات اجتماعية أو صحية، ولا نقابات، ولا أجور لائقة أو عادلة. فبعضهم - وهم كثر - يعملون بمكافأة شهرية لا تزيد عن 140 جنيهاً (نعم 140 جنيهاً في الشهر) على الرغم من حصولهم على شهادات دراسية عالية.

وأنت ثورة 25 يناير 2011 لتعطي دفعاً قوياً لقوة العمل لاسترداد حقوقها وجزء من كرامتها، واجبرت الحكومة على الوعد بتثبيت 600 ألف من العاملين في أجهزتها، وعلى تحسين أجورهم وأوضاعهم، والتأمين الاجتماعي على مئات الآلاف غيرهم، ووقف قضايا وأحكام حبس المزارعين بسبب عجزهم عن سداد قروض تبذرت في الأراضي الجديدة من دون عائد، والإعلان عن فرص عمل جديدة، والتحرك نحو أسواق العمل العربية وخاصة الليبية، لتوسيع وتحسين فرص عمل المصريين في الخارج، وإعادة ضخ الأموال في شركات القطاع العام لإعادة تشغيل طاقاتها المعطلة، واستيعاب قدرات العمال على الإنتاج، وغير ذلك من الإجراءات التي تعيد قيام الدولة بتنفيذ بعض التزاماتها في الحق في العمل.

ثالثاً: عمل النساء:

تتعرض النساء في العمل لتكثيف الاستغلال وتحمل الأعباء على أساس نوعهن الاجتماعي، ولأسباب كثيرة منها يعود بعضها إلى ما هو اقتصادي وما هو اجتماعي وما هو ثقافي، وهو الأمر الذي يجعل النساء الأكثر تعرضاً للاستغلال والفقير، وأيضاً للحرمان من فرص كسب الرزق بالعمل.

ويعد حرمان النساء من فرص اكتساب المهارات العلمية والعملية والمهنية أحد أهم أسباب حرمان النساء من ارتقاء وظائف العمل اللائق، وحرمانهن

11 مركز الأرض لحقوق الإنسان، أحوال العمالة المؤقتة، أكتوبر 2010.

من تجاوز عقبات القضاء على التمييز في مجال الحق في العمل. حيث أكدت كثير من الدراسات أن تعليم النساء يسهم في زيادة مشاركتهن في القوى العاملة، بل ويزيد من حماسهن وطموحهن للمشاركة في العمل العام.

إن حق النساء في العمل لا يتوقف عند مجرد تحسين بعض المؤشرات بل إن الأمر يحتاج إلى تدخلات كثيرة وكبيرة في برامج وسياسات وخطط العمل بل والتعليم والثقافة.

رابعاً: عمل الأطفال:

تعد ظاهرة عمل الأطفال إحدى الكوارث الاجتماعية الصاعدة بسبب اتساع الفقر وتدهور التعليم وفشله في جذب الأطفال، ما يعرضهم أكثر من غيرهم لتكثيف الاستغلال وتدني الأجور، إلى جانب الإيذاء البدني والنفسي والمخاطر الصحية وغيرها.

وقد حرص قانون العمل الوطني على توفير بعض الضمانات لعمل الأطفال، منها:

حظر عمل الأطفال إلا لمن بلغ الرابعة عشرة من عمره أو تجاوز سن إتمام التعليم الأساسي ولم يبلغ ثماني عشرة سنة. لكن كالعادة فتح باب الاستثناء بجواز تدريبهم متى بلغوا اثنتي عشرة سنة، وترك للوزير المختص تحديد نظام وشروط وأحوال تشغيل الأطفال¹². وحُدِّدت ساعات تشغيل الطفل بما لا يزيد عن 6 ساعات في اليوم تتخللها فترات لتناول الطعام والراحة. كما حظر تشغيل الأطفال ليلاً، أو لساعات إضافية أو في أيام الراحة أو الإجازات. كما منع تشغيل من تقل سنهم عن 18 سنة في أي عمل يحتمل أن يعرض صحة أو سلامة أو أخلاق العامل للخطر. كما منع تشغيل من تقل أعمارهم عن 16 سنة في أية أعمال أو حرف أو صناعات تعرضهم إلى مخاطر فيزيائية أو كيميائية أو بيولوجية أو ميكانيكية، أو تعرضهم للاستغلال البدني أو النفسي أو الجنسي أو مزاوله أنشطة غير مشروعة. وألزم صاحب العمل بتوفير علاج للأطفال الذين يعملون لديه من إصابات العمل وأمراض المهنة، وأن يجري لهم

12 صدر بذلك قرار وزير القوى العاملة رقم 118 لسنة 2003 بشأن تحديد نظام تشغيل الأطفال والظروف والشروط والأحوال التي يتم فيها التشغيل وكذلك الأعمال والمهن والصناعات التي يحظر تشغيلهم فيها وفقاً لمراحل السن المختلفة.

يعد حرمان النساء من فرص اكتساب المهارات العلمية والعملية والمهنية أحد أهم أسباب حرمان النساء من ارتقاء وظائف العمل اللائق

وقد بلغت أعلى نسبة لعمل الأطفال لدى ذويهم ومن دون أجر، نحو 59% من إجمالي الأطفال العاملين. بينما بلغت نسبة البنات العاملات لدى الأسرة من دون أجر 73.7% من إجمالي الطفلات العاملات. وتنخفض نسبة الأطفال الذكور العاملين لدى الأسرة إلى 54.9% من إجمالي الأطفال العاملين الذكور.

وتركزت أعلى نسبة لعمل الأطفال في النشاط الزراعي حيث بلغت 62% من إجمالي الأطفال العاملين. وتصل نسبة الأطفال العاملين بالصناعة إلى 18.9%. أما في النشاط الخدمي فقد بلغت نسبة عمل الأطفال 17.5% من إجمالي الأطفال العاملين. وبلغت نسبة الأطفال في العمل الحر 15.2% من إجمالي الأطفال العاملين. و9.7% من الأطفال في الخدمات والبيع.

ويعمل نحو 20% من الأطفال العاملين بعدد ساعات قليلة (أقل من 14 ساعة في الأسبوع)، بينما نسبة 17.2% منهم يعملون لمدة (14- 20 ساعة في الأسبوع)، ونسبة 21.3% منهم يعملون لمدة (21- 34 ساعة في الأسبوع)، ونسبة 12.5% منهم يعملون لمدة (35- 42 ساعة في الأسبوع)، بينما نسبة 28.9% منهم يعملون لساعات طويلة (تزيد عن 42 ساعة في الأسبوع)¹⁵.

وتصل نسبة العمل المحرم (أسوأ أشكال عمل الأطفال) إلى نحو 82.3% من إجمالي الأطفال العاملين. بسبب تعرضهم لظروف عمل سيئة، مثل التعب والإجهاد الشديد، والتعرض للأتربة والأدخنة، والبرودة العالية أو الحرارة الشديدة، والمواد الكيماوية، والمبيدات الحشرية، أو الحرمان من التعليم أو التعرض لمخاطر صحية وأخلاقية وما يعوق نموهم الطبيعي. وتصل نسبة عمل الأطفال في أنشطة أو مهن خطيرة (في المحاجر والتعدين والتشييد والبناء) ولساعات عمل أطول من المقرر قانوناً، وفقاً لقرار وزارة القوى العاملة والهجرة¹⁶ إلى أكثر من 18% من إجمالي الأطفال العاملين.

ويُعد عمل الأطفال من أخطر ظواهر الاعتداء على 15 الجهاز المركزي للتعبئة العامة والإحصاء، المسح القومي لعمل الأطفال، القاهرة، 2010.

16 رقم 118 لسنة 2003 بشأن تحديد نظام تشغيل الأطفال والظروف والشروط والأحوال التي يتم فيها التشغيل وكذلك الأعمال والمهن والصناعات التي يحظر تشغيلهم فيها وفقاً لمراحل السن المختلفة).

الكشوف الطبية الدورية وعند انتهاء خدمتهم للتأكد من خلوهم من الأمراض المهنية أو إصابات العمل، والمحافظة على لياقتهم الصحية بصفة مستمرة. وأن يقدم لهم وجبة صحية متوازنة يومياً.

وقد أوضحت دراسة للمجلس القومي للطفولة والأمومة أن عدد الأطفال العاملين بلغ 2.76 مليونين يمثلون نسبة 21% من الأطفال في الشريحة العمرية من 6 - 14 سنة، وأن نسبة عمل الأطفال في الريف بلغت 64% من إجمالي عدد الأطفال العاملين، 14% في الأنشطة الحرفية، 12% في الأنشطة التجارية، و9% في الأنشطة الخدمية¹³.

إلا أن تقارير الأمم المتحدة ما زالت تعرب عن قلقها العميق من أن أطفالاً دون 12 سنة من العمر يعملون أكثر من 6 ساعات يومياً في قطاع الزراعة، ما يؤدي بهم إلى الحرمان من التعليم والصحة والرعاية الاجتماعية، وكذلك من عمل الأطفال الذين تراوح أعمارهم بين 8 سنوات و 15 سنة في محال القطن في دلتا النيل في ظروف سيئة ومن دون حماية من القانون خصوصاً في ما يتعلق بالتأمينات والإصابة والوفاة جراء العمل. وقد حثت لجنة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية مصر على اتخاذ خطوات فورية لوضع قوانين أشد صرامة من أجل حماية الأطفال من الأوضاع التعسفية في العمل، وكذلك اتخاذ تدابير فورية تجاه القضاء على العمل غير المشروع للأطفال¹⁴. وهو الأمر الذي لم يتغير كثيراً حتى الآن، بل يمكن القول- وللأسف الشديد أن أوضاع عمل الأطفال ساءت بعد ثورة 25 يناير 2011، بسبب زيادة سوء الأوضاع الاقتصادية في المجتمع عموماً وقلة الحماية من قبل أجهزة الدولة (العمل والصحة).

ويؤثر التحاق الأطفال بالعمل في التمتع بحقوقهم في التعليم، حيث ينخفض معدل التحاق الأطفال العاملين بالتعليم (5 - 17 سنة) إلى نسبة 69.9% بالمقارنة مع الأطفال غير العاملين في نفس الفئة العمرية الذين تبلغ نسبتهم 89.6% للأطفال الذكور، بينما بلغت للإناث العاملات 65.9% وغير العاملات 87%.

13 المسح القومي لظاهرة عمل الأطفال في مصر، لسنة 2006.
14 انظر في ذلك تقرير اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، المعتمد في جلستها رقم 26، المعقودة بتاريخ 12 مايو 2000، النسخة العربية، ص 4، 6-فقرة 21، 36.

ضرورة اتخاذ خطوات فورية لوضع قوانين أشد صرامة من أجل حماية الأطفال من الأوضاع التعسفية في العمل، وكذلك اتخاذ تدابير فورية تجاه القضاء على العمل غير المشروع للأطفال

حقوق العمل باستغلال الأطفال، وتعريضهم إلى كافة الانتهاكات. فإلى جانب إيذائهم الجسدي والنفسي، غالباً ما يتعرضون للاعتداء الجنسي، إلى جانب انخفاض أجورهم، حيث يحصل الطفل العامل على أقل من نصف أجر العامل الكبير.

وتواجهنا في عمل الأطفال تناقضات التشريع الوطني في غير مصلحة الطفل، حيث ينص قانون الطفل على أن الحد الأدنى المسموح فيه بالعمل هو 15 سنة، بينما يخفضها قانون العمل إلى 14 سنة. ثم يأتي قانون التأمينات الاجتماعية ليحول دون التأمين الاجتماعي على الأطفال العاملين حيث لا يسمح بالتأمين لمن يقل سنهم عن 18 سنة، بل ويشترط أن تكون علاقته بالعمل منتظمة (وما أندر ذلك الآن). أما قانون النقابات فقد اشترط ألا يحق للعامل تسجيل صوته في الانتخابات إلا بعد بلوغه سن الـ 18 سنة، ولا يجوز له حق الترشح لأية مواقع نقابية إلا إذا بلغ الـ 21 سنة. ناهيك عن كثرة الاستثناءات الممنوحة للمحافظين والوزراء لاستغلال عمل الأطفال.

فبينما يبيح القانون استغلال الأطفال في العمل منذ سن الثانية عشرة بدعوى التدريب أو بقرار من المحافظ المختص، فهو يحرمهم من الحماية القانونية والتأمينات الاجتماعية والتنظيم النقابي، ويتركهم نهياً للعمل الأسود والاستغلال المقيت بل والاستخدام في تعميق مشاكل البطالة والأجر العادل وغيرها من معايير العمل اللائق في مصر.

خامساً: الأجور

تشكل الأجور مصدر الدخل لنحو 60% من قوة العمل، أي لأكثر من 15 مليون مواطن وأسرهم في مصر. وعلى الرغم من ارتفاع نصيب الأجور في الموازنة العامة للدولة من 46.7 مليار جنيه في عام 2006، إلى 116.5 مليار جنيه في موازنة عام 2011، إلا أن ارتفاع نمو استخدامات الموازنة في المتوسط بنسبة 20% وتوقف نمو الأجور عند متوسط 16%، يعني تدهور الأجور. حيث وصلت نسبة الأجور من الاستخدامات في موازنة 2009 إلى 25%، بينما انخفضت في موازنة 2011 إلى 18%، على الرغم من قيام الثورة ومطالبة

الشعب بالعدالة الاجتماعية. وكان نصيب الأجور من الناتج المحلي الإجمالي قد تراجع في السنة المالية 2008 - 2009 إلى 26%، بينما كان في النصف الأول من ثمانينيات القرن العشرين نحو 40%. هذا بخلاف التفاوت الشديد في نصيب الشرائح المختلفة للسكان من الدخل وإجمالي الإنفاق¹⁷.

ويشير أحد طلبات الإحاطة لوزير التعليم العالي في مجلس الشعب السابق، إلى أن جامعة عين شمس اعتدت على أجور نحو ثلاثة آلاف من العاملين المؤقتين الذين تم تثبيتهم منذ أول يوليو 2005 (وهم بالطبع أسعد حظاً من مئات الآلاف من العاملين المؤقتين الذين لا يجدون سبيلاً للتثبيت)، حيث اتضح أن هؤلاء العاملين كانوا يعملون بصفة مؤقتة في الجامعة بأجر يومي قدره 7.5 جنيهات، بإجمالي أجر شهري قدره 225 جنيهاً. إلا أن الجامعة قررت تخفيض أجورهم بمناسبة تثبيتهم إلى 220.4 جنيهاً شهرياً، حتى لا يتعدوا نهاية مربوط الدرجة الثالثة (المقررة لحملة الشهادات العالية) وهو 134 جنيهاً شهرياً طبقاً للقانون. ذلك هو النموذج الغالب على عمل الشباب، حيث مازالت الحكومة تتوارى خلف ارتباكات الاقتصادية وانحيازها للملاك، وتترك أجور العمال خاضعة لقوانين قديمة لم تعد مناسبة، حيث ما زال التشريع المصري يستند في تحديد الحد الأدنى للأجور إلى القانون رقم 53 لسنة 1984 الذي بلغ آنذاك 35 جنيهاً شهرياً (نعم خمسة وثلاثون جنيهاً في الشهر). أما أجور موظفي الدولة فحددها جداول ملحقه بالقانون رقم 47 لسنة 1978 بشأن العاملين المدنيين بالدولة وهي في الحدود نفسها تقريباً. وقد لجأ المشرع المصري لمعالجة هذا الوضع الشاذ، إلى التدخل في تحديد الحد الأدنى لأجر الاشتراك التأميني اعتباراً من 2001/7/1 بمبلغ 84 جنيهاً عن الشهر (بعد إضافة العلاوات الاجتماعية التي ضمت للأجر خلال السنوات السابقة حتى أول يوليو 2001 على جداول أجور العاملين بالجهاز الإداري للدولة الـ 35 جنيهاً في الشهر)، وقرر زيادة هذا الحد في أول يوليو من كل سنة، بقيمة العلاوة الخاصة التي يتم ضمها في كل سنة، واستناداً لذلك أصبح الحد الأدنى للأجور في آخر يونيو 2011 يعادل مبلغ 334.5 جنيهاً

17 سلوى العنتري، الوضع الاقتصادي الحالي في مصر بين التهويل والتهوين، مقال منشور في مجلة الطلبة 21، القاهرة، العدد (1) شتاء 2012.

في الشهر للحاصلين على الشهادات العالية ويشغلون وظيفة بالدرجة الثالثة.

وقد أيدت محكمة القضاء الإداري طلب العمال بإلزام الحكومة بوضع حد أدنى جديد للأجور. وتجاهلت حكومة المخلوع "مبارك" تنفيذ حكم الحد الأدنى للأجور، وبعد الثورة ظلت الحكومات المتتالية تلف وتدور بحجة الظروف الحالية والخوف من رد فعل أصحاب الأعمال والمستثمرين. ثم أعلنت وعلى استحياء أنها ستحسن الأجور تدريجياً وأن المرحلة الأولى ستبدأ بمبلغ 700 جنيه في الشهر، ثم عادت وأعلنت أنه سيكون 800 جنيه في الشهر، وأن الحد الأقصى لأجور العاملين في الدولة يكون 35 ضعف ذلك وبما يراوح بين 25 و 30 ألف جنيه في الشهر، غير أن تمرد كبار الموظفين النافذين في الدولة- رغم عدم ارتباط دخولهم بالأجور إلا قليلاً- يعطل تنفيذ المشروع حتى الآن.

وما زالت الثورة مستمرة والعمال في الميادين والاحتجاجات متواصلة دفاعاً عن حقوق الوطن والشعب وحقوقهم في العمل وفي القلب منها الحق في الأجر الكافي للعمل المتكافئ والعدل للعامل وأسرته لعيش حياة كريمة من دون تمييز، وما يشكله من إضافة للنتائج القومي وما يستحقه من العدالة في التمتع بخيرات الوطن.

سادساً: الضمان والتأمين الاجتماعيان:

التأمينات الاجتماعية هي أحد حقوق الإنسان في الضمان الاجتماعي. وإذا كانت التأمينات الاجتماعية تهدف إلى حماية العمال من مخاطر انقطاع قدرتهم على الكسب من العمل بسبب تعرضهم للشيخوخة أو العجز أو إصابات العمل أو المرض أو البطالة أو الوفاة، فإن الضمان الاجتماعي هو الحق الذي يوفّر للإنسان بوصفه إنساناً بغض النظر عن كونه يعمل أو لا يعمل أو عن اشتراكه من عدمه في نظام تأمين الحماية والأمان من العوز والحاجة.

التشريعات الوطنية التي تنظم التأمينات الاجتماعية، هي:

- القانون رقم 79 لسنة 1975: للعاملين في الحكومة والقطاعين العام والخاص (المنظم).
- القانون رقم 108 لسنة 1976: لأصحاب

الأعمال.

- القانون رقم 50 لسنة 1978: للعاملين المصريين في الخارج.
- القانون رقم 112 لسنة 1980: للعمالة غير المنتظمة.
- قانون رقم 135 لسنة 2010، بإصدار قانون التأمينات الاجتماعية والمعاشات.

غير العديد من الأنظمة الخاصة للعاملين في القوات المسلحة والشرطة والقضاة وغيرهم.

وتغطي ضمانات التأمينات الاجتماعية مخاطر طويلة الأجل (الشيخوخة، العجز، الوفاة)، ومخاطر قصيرة الأجل (المرض، إصابة العمل، الأمومة، البطالة، والأعباء العائلية والرعاية).

وتشمل أنظمة التأمينات الاجتماعية أنواعاً متعددة من حماية المخاطر يحتوي كل منها على عدد من الحقوق التأمينية، ومنها: تأمين الشيخوخة والعجز والوفاة، تأمين إصابات العمل، تأمين المرض، تأمين البطالة، وتأمين الرعاية الاجتماعية لأصحاب المعاشات.

وقد عانى العمال المصريون من تعدد الأنظمة التأمينية التي تنتقص جميعها من المعايير الدولية، وإن تفاوتت من حيث الضمانات، حيث يوفر نظام التأمينات للعاملين بالدولة والقطاعين العام والخاص المنظم (القانون 79) حمايات لمخاطر الشيخوخة والعجز والوفاة والمرض والإصابة والبطالة. أما نظام التأمينات على العمالة غير المنتظمة (وهي الأغلبية) وتضم عمال الزراعة، وصغار الفلاحين والصيادين، والمحاجر، وعمال اليومية والأرزقية والمعمار، والباعة المتجولين، وخدم المنازل، وصغار المشتغلين لحساب أنفسهم (القانون 112) فلا يغطي إلا مخاطر الشيخوخة والعجز والوفاة فقط.

وبالإضافة إلى تدني معايير حقوق التأمين الاجتماعي، فإن مظلة التأمينات الاجتماعية وبكل أنظمتها لا

36 سنة كاملة من العمل. فهناك 46.7% من موظفي الحكومة السابقين تقل معاشاتهم عن 200 جنيه في الشهر، 61.4% منهم تقل معاشاتهم عن 300 جنيه، وفقاً لآخر تقارير وزارة التأمينات المتاحة في نهاية 2004، وهي أرقام لم تزد كثيراً حيث لا يضاف إليها إلا علاوات سنوية هزيلة لا تسمن ولا تغني من جوع.

أما موظفو القطاعين العام والخاص فوضعهم لم يكن يختلف كثيراً عن زملائهم موظفي الحكومة، حيث إن 118.2 ألف صاحب معاش منهم، يحصلون على معاشات أقل من 100 جنيه شهرياً وهم يمثلون 8.2% من أصحاب المعاشات في القطاعين العام والخاص. وكل هذه المآسي تحصل على الرغم من أن النظام التأميني الساري قد حقق فائضاً كبيراً ويملك احتياطياً ضخماً بلغ أكثر من 400 مليار جنيه في أول يوليو 2010، من شأنه أن يحسن الأنظمة التأمينية كافة، ويرفع المعاشات إلى أرقام تليق بالكرامة الإنسانية ويسمح بتغطية حق التأمينات الاجتماعية كل العاملين بأجر. وعموماً فإن التأمين الاجتماعي يقل بين الفقراء بحيث لا يتمتع به أكثر من 15.8% منهم، بينما ترتفع هذه النسبة بين الأغنياء لتصل إلى نحو 57%²⁰.

ويشترط نظام التأمين الاجتماعي لتمتع عمال القطاع الخاص به:

- أن يكون عاملاً لدى صاحب عمل ويؤدي عمله تحت إدارته وإشرافه.
- أن يكون له أجر نقدي محدد يتقاضاه عن عمله.
- ألا تقل سن المؤمن عليه عن 18 سنة، علماً بأن هناك أكثر من 2 مليوني عامل دون هذه السن.
- أن تكون علاقة العامل بعمله منتظمة.

فإذا ما قارنا تلك الشروط بأوضاع العمل السابقة لتبيننا أنها تجرد أكثر من 50% من العاملين من الحماية التأمينية.

ويقوم نظام التأمين الاجتماعي على فلسفة التكافل بين فئات المؤمن عليهم، بمعنى تحمل مسؤولية مواجهة الأخطار الاجتماعية بشكل جماعي، ونقلها

20 مركز المعلومات ودعم اتخاذ القرار، أوضاع الفقر في مصر، مارس 2010.

تغطي وحتى نهاية العام 2010 إلا نحو 21.5 مليون مواطن¹⁸ من إجمالي السكان. أي أن هناك أكثر من 55.5 مليون مواطن من دون تغطية تأمينية. وأن هناك نحو ثلاثة ملايين عامل يفتقدون أي حماية تأمينية، ويفتقدون بالتالي أهم ضمان من ضمانات العمل اللائق. ويتم ذلك من خلال تهرب أصحاب العمل من التأمين على العمال الذين يعملون لديهم كليا، إضافة إلى التهرب الجزئي لأغلبية أصحاب العمل من التأمينات الاجتماعية على العاملين لديهم، إما من خلال التأمين على حدود دنيا من أجورهم المخالفة للحقيقة، أو بتزييف تواريخ التحاقهم بالعمل، أو بقطع فترات التأمين عليهم بتغيير النشاط أو محل العمل.

وقد بلغ التهرب التأميني الجزئي أبشع صور الفساد الممكنة واستغلال العمال، حيث تؤكد أرقام صندوق التأمينات الاجتماعية¹⁹ أن التأمين على نحو 500 ألف عامل يتم بالحد الأدنى للأجور وبأجر شهري بلغ 119 جنيهاً حتى أول يوليو 2010، وارتفع إلى 122.5 جنيهاً في أول يوليو 2011. وعلى نحو 500 ألف عامل آخرين بأجر شهري أقل من 200 جنيه، والتأمين على نحو 500 ألف عامل بأجر شهري أقل من 350 جنيهاً، وكلها بالتأكيد أجور غير حقيقية، ولكنها نماذج واضحة للتهرب التأميني الفج الذي أصبح سائداً بين رجال الأعمال الأفضل نسبياً والذين قبلوا التأمين على العاملين لديهم بأجور غير حقيقية، بالمقارنة مع زملائهم الذين يرفضون التأمين الاجتماعي على عمالهم بالمطلق وتحت مرأى ومسمع الدولة وأجهزتها، وفي ظل الفساد المستشري.

هذا، إضافة إلى مهزلة قيمة المعاشات التي لا تتناسب على الإطلاق مع ظروف الحياة. حيث بلغ الحد الأدنى للمعاشات 73.5 جنيهاً في الشهر الواحد في أول يوليو 2011، إلى جانب الإصرار على ألا يزيد الحد الأقصى للمعاش المصروف للمواطن عن 80% من أجره التأميني (وهو متوسط دخله السابق وليس إجمالي دخله الأخير) وبحد أقصى 1350 جنيهاً بعد

18 مركز المعلومات ودعم اتخاذ القرار بمجلس الوزراء، نشرة البيانات القومية، عدد ديسمبر 2011.

19 الصندوق الأول: خاص بالعاملين بالحكومة، أما الصندوق الثاني: فيتعلق بالعاملين بقطاع الأعمال العام والخاص وأصحاب الأعمال في القطاع الخاص، ونظام تأمين العمالة غير المنتظمة، والعاملين المصريين في الخارج.

على الحكومة مؤخراً في هذا الشأن. وانتقد الدكتور "سامي" القانون رقم 135 لسنة 2010، مؤكداً أنه نظام ادخاري يقوم على الحسابات الشخصية، وليس له علاقة بالتأمينات الاجتماعية كحق.

لقد حولت الدولة حق التأمين الاجتماعي إلى نظام تجاري تستثمر فيه أجور العمال، ولا تقدم لهم ضمانات الكرامة الإنسانية وحقهم في العمل الآمن واللائق. ويناضل العمال الآن من أجل توسيع مظلة الضمان الاجتماعي بما فيها التأمينات الاجتماعية ليشمل كل المواطنين من دون استثناء، وبما يضمن توفير دخل أساسي لجميع المواطنين يضمن لهم حياة لائقة، مع ضمان ظروف عمل صحية وأمنة؛ من خلال نظام تأمين صحي اجتماعي لجميع السكان، ويقدم الخدمة الشاملة والمتساوية إلى جميع المواطنين ضد جميع الأمراض من خلال هيئات لا تبغي الربح.

سابعاً: نقابات العمال (الحق في التنظيم):

النقابات هي التنظيم الاجتماعي الذي يكونه العمال بإرادتهم وينضمون إليه باختيارهم، بهدف تحقيق مطالبهم وتحسين أوضاعهم وشروط وظروف عملهم، بغض النظر عن جنسهم أو أديانهم أو معتقداتهم أو أوضاعهم الاقتصادية والاجتماعية.

وينظم القانون رقم 35 لسنة 1976 نقابات العمال في مصر. وهو القانون الذي يواجه معارضة العمال منذ وضعه، إلا أن نظام الحكم السابق كان يستند إليه في التحكم في نقابات العمال واستخدامها كذراع جماهيرية لتأييده. وقد استخدم النظام البائد بالفعل الاتحاد العام لنقابات عمال مصر ونقاباته العامة الـ 23 وقياداتها لتمير اعتدائه على حقوق المواطنين، وتزييف إرادتهم، وتغييب وعيهم، وتشويه مواقفهم.

وقد نجح العمال خلال مقاومتهم هذا القانون المعادي لحقوقهم والمصادر لحقهم في تأسيس النقابات، في استصدار عدة أحكام قضائية ببطلان الكثير من أحكام القانون، وبتلان الانتخابات التي تمت على أساسه وبتلان التشكيلات النقابية القائمة على أساسه أيضاً، إلى جانب عشرات الأحكام الإدارية ببطلان قرارات وزير القوى العاملة وإجراء الانتخابات في الدوريتين النقابيتين الأخيرتين (2001 - 2006)، (2006 - 2011) وما ترتب عليهما من نتائج. وهو الأمر الذي تعثر كثيراً في أروقة الدولة، ولكنها

من عاتق الفرد إلى عاتق الجماعة، بحيث يشارك كل مؤمن عليه في التمويل بقدر إمكانياته ويأخذ من المزايا بالقدر المناسب الذي يغطي كل مؤمن عليه في حال عجزه عن كسب رزقه بمستوى لائق من الضمان لعيش كريم دون النظر إلى ما تحمله من أعباء في تمويل نظام التأمينات الاجتماعية.

إلا أن الدولة وفي ظل هجمة وزارة "نظيف" الأخيرة، ووزير ماليته "يوسف بطرس غالي" وتحت شعارات كاذبة بتحسين التغطية التأمينية للفقراء، وقطع الطريق على استعادة أموال التأمينات التي التهمتتها الدولة خلال السنوات الماضية ودمجها في موازنتها العامة لتتمكن من تخفيض الدين العام المحلي لمستوى يُرضى الهيئات الدولية ذات النفوذ والسيطرة على النظام الحاكم خاصة الصندوق والبنك الدوليين، أصدرت قانوناً جديداً للتأمينات والمعاشات رقم 135 لسنة 2010، جاء لينقض على ما تبقى للفقراء من حماية اجتماعية متواضعة، وسعى إلى²¹: إطاحة بنية النظام التأميني الاجتماعي المستقر، وإلغاء الطابع الاجتماعي للنظام التأميني وتحويله إلى نظام تجاري، والانتقاص من الحقوق التأمينية الراسخة في النظام الساري، ودمج أنظمة الضمان الاجتماعي في أنظمة التأمين الاجتماعي، والانحياز لأصحاب الأعمال على حساب العمال، والاستيلاء على المبالغ المتراكمة لأنظمة التأمينات السابقة والتي قاربت الـ 400 مليار جنيه.

وبقيام الثورة اضطرت الدولة للتراجع، وأصدر المجلس العسكري مرسوماً بتأجيل سريانه حتى أول يوليو 2013، وقد كشفت الدكتورة "نجوى خليل" وزيرة التأمينات والشؤون الاجتماعية الحالية، عن أن الاتجاه هو إعادة النظر في هذا القانون، وإعداد مشروع قانون جديد يعدل "ما أثار غضب واعتراض" الرأي العام، وأصحاب الأعمال، وأصحاب المعاشات، والمشتريين. كما كشف الأستاذ الدكتور "سامي نجيب" أستاذ التأمين والرياضيات بجامعة بنى سويف، عن أن الاتجاه هو استمرار العمل بقانون التأمينات الاجتماعية رقم 79 لسنة 1975، مع تعديل بعض مواده بما يتوافق مع تطورات الأوضاع، مؤكداً أن هناك مذكرة رسمية تم إعدادها وعرضها

21 صابر بركات و خالد علي، حقوقنا التأمينية .. رؤية حقوقية حول مشروع قانون التأمينات الجديد، المركز المصري للحقوق الاقتصادية والاجتماعية، القاهرة، مارس 2010.

اضطرت بعد الثورة أن تنفذ الأحكام بحل "الاتحاد العام لنقابات عمال مصر" وبعض نقاباته. إلا أن حركة الرجعية النقابية المستندة إلى بقايا الحزب الوطني الحاكم "سابقاً" وزبانية الرئيس المخلوع المعششين في أركان الدولة، نجحوا في أن يلتفوا على ذلك بمساعدة تنظيم الإخوان المسلمين الذي يطمع في الاستيلاء على التنظيم القديم وممتلكاته الضخمة. غير أن عمال مصر يصرون على بناء نقاباتهم الديمقراطية المستقلة الفاعلة على أرض الواقع من دون إذن أحد، وعدم الخضوع إلا لإرادة العمال وقواعد الحريات النقابية طبقاً للمعايير الدولية، والتي تتلخص في:

- (أ) ضمان الحرية النقابية من دون أي تفرقة.
- (ب) حرية تكوين المنظمات من دون إذن مسبق.
- (ج) حرية اختيار شكل النقابة وتحديد بنينها وتركيبها.
- (د) حرية النقابات في تأدية وظائفها وأنشطتها ووظائفها.

وقد أعدت وزارة القوى العاملة والهجرة (بعد ثورة 25 يناير) مشروع قانون جديداً للحريات النقابية، يلغي قانون النقابات العمالية الحالي رقم (35) لسنة 1976، ويراعي معايير الحريات النقابية كما وردت في الاتفاقيات الدولية. وقد أدارت الوزارة حواراً مجتمعياً حول هذا المشروع، شاركت فيه كل القوى المجتمعية، وانتهت إلى نسخة أخيرة ارتضى الجميع بها على الرغم من ملاحظاتهم عليها. وقد اعتمدها مجلس الوزراء ورفعها إلى المجلس الأعلى للقوات المسلحة الذي بات واضحاً مدى عدائه للحريات بشكل عام وحريات وحقوق العمال بشكل خاص. لذلك ذهب مشروع القانون ولم يعد، بل ودفع بعض أتباعه من جماعة الإخوان المسلمين وقوى الثورة المضادة لتقديم مشاريع أخرى تنتقص من الحريات النقابية وتدعم الاحتكار النقابي وسيطرة الدولة على النقابات. وهو الأمر الذي يؤدي إلى مخاطر على الدولة المصرية، باعتبارها من الدول التي تعتمد الاحتكارية النقابية وتصادر حقوق العمال وحرياتهم النقابية وتخالف معايير العمل الأساسية، وهو ما وضع مصر على قائمة العقوبات الخاصة منذ سنوات، وما زال يعرضها لعقوبات اقتصادية دولية.

جاء إعلان مبادئ الحريات النقابية الذي قدمته الحكومة المصرية للمجتمع الدولي بعد الثورة (أبريل 2011)، والذي تعهدت فيه بالاعتراف الكامل والتام بحق العمال في إنشاء وتكوين نقاباتهم والانضمام إليها بحرية، واحترام استقلالها التام في كافة أمورها الداخلية واختيار قياداتها، والتزام وزارة القوى العاملة باستلام أوراق النقابات من دون تدخل وإعطاء النقابات ما يثبت إيداعها أوراقها وتمتعها بالشخصية المعنوية وممارسة عملها. وقد كان لذلك أثر طيب تمثل بوقف إدراج اسم مصر على قائمة العقوبات الدولية (القائمة أ)، كما كان الوعد بسرعة إصدار قانون للحريات النقابية يراعي المعايير الدولية، محل ترحيب واحترام وتقدير دول العالم في المؤتمر الأخير لمنظمة العمل الدولية (مايو 2011)، وكان له أثر كبير في اندفاع العمال لممارسة حرياتهم وتأسيس نقاباتهم المستقلة والتي بلغت نحو 400 نقابة حتى الآن، من دون تنتظر شرعية من قانون أو رضا السلطات، بل تنفيذاً لإرادة العمال وحماية حقوقهم ومصالحهم، واستناداً إلى شرعية ثورة 25 يناير.

ثامناً: حقوق العمال المهاجرين:

بدأت هجرة المصريين إلى الخارج في منتصف خمسينيات القرن الماضي، وأصبحت من الظواهر الواضحة وذات التأثير الجوهري في حياتهم بعد حرب أكتوبر 1973، التي أدت من ضمن نتائجها إلى تصاعد العوائد البترولية للدول العربية المنتجة للبترول، والتي تبنت على أثر ذلك خططاً تنموية وفرت فرص عمل كبيرة للعمالة المصرية التي كانت جاهزة بخبراتها ومعارفها للمساهمة في هذه التنمية الصاعدة، فتوافدت، وبأعداد كبيرة، على هذه الدول للعمل والمساهمة في نهضتها.

وجاءت أزمة الخليج لتؤثر على هجرة المصريين سلباً، فعادوا من الكويت والعراق. وقدّر عدد العائدين من الكويت بنحو 158064 عاملاً، ومن العراق بنحو 231811 عاملاً، حتى يناير 1991. وقد عادت الهجرة المصرية للارتفاع مرة أخرى اعتباراً من عام 1992، حيث قدرت بنحو 2.2 مليوني مصري، ثم ارتفعت

يناضل العمال الآن
من أجل توسيع مظلة
الضمان الاجتماعي
بما فيها التأمينات
الاجتماعية ليشمل
كل المواطنين، بما
يضمن توفير دخل
أساسي لجميع
المواطنين، مع ضمان
ظروف عمل صحية
وآمنة

سوق العمل وتخفيض نسبة البطالة ومكافحة الهجرة غير الشرعية. كما كشفت الدراسة عن ضرورة قيام الدولة المصرية بمواجهة نظام الكفيل الذي ساهم في الاعتداء على حقوق العامل المصري في الخارج، نتيجة تمتع الكفيل بسلطات مطلقة تؤدي إلى انتشار الإتجار في التأشيرات واستغلال حاجة الناس للعمل وحدث مخالفات عديدة كتعديل العقود وتبديل طبيعة العمل وتسريح العمال وحجز جوازات السفر والترحيل التعسفي. كما أشارت الدراسة وبصفة عامة إلى أهمية تحويلات المصريين العاملين في الخارج، وإلى أن أرقام التحويلات المعلنة هي أقل من حجمها الحقيقي، حيث اعتاد المصريون في الخارج إرسال مبالغ نقدية إلى أسرهم مع أصدقائهم، أو إحضار مبالغ نقدية عند عودتهم إلى مصر في أثناء إجازاتهم، وهي مبالغ لا تدخل في حسابات البنك المركزي، بالإضافة إلى قيمة الهدايا والأدوات المنزلية التي يحضرونها معهم وهي أيضاً كبيرة ولا توجد أي إحصائيات لها ولا يمكن حصرها²³.

ولا شك في أن ثورات الربيع العربي سوف تؤثر على العملة المصرية المتجهة إلى هذه الدول التي جرت فيها الثورات، بل والدول الأخرى خاصة دول البترول. ولا يندرج التأثير في الآثار السلبية فقط، بل هناك بعض الآثار الإيجابية على العمال المصريين المهاجرين.

ويتعرض العمال المهاجرون لأنواع كثيرة من الاستغلال والحرمان من حقوق العمل، التي يتمتع بها العمال من مواطني البلدان المهاجرين إليها. وعادة ما يحرمون من الحماية القانونية والتأمينية والنقابية. وعلى الرغم من أن غالبية العمال المصريين المهاجرين للعمل يعتبرون من العمالة التي ضاقت بها سوق العمل المصرية، إلا أن بينهم عمالاً يتمتعون بمهارات وخبرات تؤدي إلى أن حرمان بلدهم الأصلي من خبراتهم، بما يسمى "نزيف الأدمغة"، حيث يعمل الآلاف من العلماء والمهندسين والخبراء المصريين في مجال الأبحاث والتنمية في البلدان المتقدمة ويساهمون في إنجازاتها العلمية.

ووفقاً لتقرير الحكومة المصرية المقدم إلى لجنة العمال المهاجرين بالأمم المتحدة في 2009، فإن

23 زينب فتحي أبو العلا، هل يدعم المصريون بالخارج الاقتصاد المصري في الداخل؟ الأهرام الاقتصادي، القاهرة، 24 أكتوبر 2011.

لتصل إلى 2.7 مليون مصري في عام 2000، منهم 1.9 مليون في دول الخليج. وظلت الهجرة في تصاعد تدريجي حتى بلغت الأعداد الحالية التي تراوح بين ستة وسبعة ملايين مصري يعملون خارج وطنهم²².

بينما أكد د. "أحمد البرعي" أستاذ التشريعات الاجتماعية بجامعة القاهرة ووزير القوى العاملة والهجرة السابق، في "الأهرام الاقتصادي" في يونيو 2011، أنه يوجد ما يقرب من 10 ملايين مصري بالخارج بينهم 3 ملايين في الدول العربية، و5 ملايين في دول أوروبا وأمريكا، ومليونان غير مسجلين في قاعدة البيانات.

وتساهم هجرة المصريين إلى الخارج في الاقتصاد القومي. وطبقاً لتقرير حديث صادر عن البنك المركزي المصري سجلت تحويلات المصريين العاملين بالخارج أعلى مستوى في تاريخها، حيث بلغت في العام 2011 نحو 12.6 مليار دولار، بينما لم تتجاوز 9.8 مليارات دولار في العام 2010. وعموماً فإن تحويلات المصريين العاملين في الخارج في تصاعد مطرد بدءاً من العام المالي 2001/2002 التي لم تتجاوز فيه الثلاثة مليارات دولار.

وقد أشارت إحدى الدراسات الصادرة عن المركز القومي للسكان، أنه على الرغم من زيادة تحويلات المصريين، فإن وضع العملة المصرية تأثر سلباً في الخارج، وأبرز مثال كان العملة المرتدة من ليبيا، فضلاً عن مقاومة الدول المستقبلية للعملة المصرية. كما أن ضعف قدرة السلطة الانتقالية (المجلس الأعلى للقوات المسلحة) ومؤسساتها على فتح أسواق جديدة للعملة المصرية أثر سلباً على الوضع العام للعمالة، بالإضافة إلى انهيار مستويات التدريب والتأهيل بشكل عام، وانهماك الدولة بالشأن السياسي والأمني بشكل خاص. وأشارت الدراسة إلى أن 74% من المصريين المهاجرين متواجدون في الدول العربية مثل ليبيا والسعودية والأردن والكويت، بينما هاجر 26% منهم بشكل دائم إلى دول أخرى كالولايات المتحدة الأمريكية وكندا واندولترا وإيطاليا. وأفادت الدراسة بعدم وجود سياسة خاصة بهجرة العمالة المصرية عند الدولة، باستثناء عدد من التوجهات العامة كتشجيع هجرة العمالة لتخفيف الضغط عن

22 أيمن زهري، أثر الثورات العربية على العملة المصرية بالخارج، الجمعية المصرية لدراسات الهجرة، القاهرة، أكتوبر 2011.

ما يزيد على 95% من العمال يهاجرون إلى البلاد العربية. حيث تعد دول مجلس التعاون الخليجي المقصد الأكبر للهجرة المصرية. وتستقبل المملكة العربية السعودية وحدها ما يقرب من ثلث المهاجرين المصريين الدائمين والمؤقتين. ويخضع معظم أولئك العمال لنظام الكفيل. وهو النظام المقيت الذي يؤدي إلى إذعان العمال المهاجرين بشكل عبودي لأرباب العمل، ويُعرضهم إلى انتهاك حقوقهم بشكل كبير، ولاسيما الحق في حرية الحركة والانتقال كما هو مبين في المادة (39) من "الإعلان العالمي لحقوق الإنسان"، والحق في الحرية والسلامة الشخصية كما هو منصوص عليه في المادة (1/16) من "الاتفاقية الدولية لحماية حقوق جميع العمال المهاجرين".

وبينما تفرض التزامات الدولة المصرية بالحق في العمل القوانين لحماية المصريين في الخارج، فقد كشفت منظمات حقوقية عن حالات فشلت فيها السلطات المصرية في حماية حقوق العمال المصريين المهاجرين في بلدان مجلس التعاون الخليجي. حيث اعتادت هذه السلطات إرسال شكاوى المصريين إلى سلطات الدول المضيفة من دون أي تعليقات إضافية أو توصيات أو طلبات، وكأنها طرف محايد. كما لا تقوم السفارات والفنصليات المصرية بمتابعة هذه الشكاوى بجدية. وتجبر معظم دول مجلس التعاون الخليجي العمال المصريين على الخضوع لإجراء تحاليل طبية للفيروس الكبدى (سي). وترفض تعيين أولئك الذين تأتي نتائج تحليلاتهم إيجابية تلقائيًا، بل وتطردهم إذا كانوا قد دخلوا بالفعل أو أقاموا لديها. ويعد هذا انتهاكًا لنص المادة (7) من "الاتفاقية الدولية لحماية حقوق جميع العمال المهاجرين" الخاصة بحظر التمييز. كما يشكل عائقًا كبيرًا أمام العمال المصريين، حيث تعد مصر أعلى دولة في معدل الإصابة بفيروس (سي) على مستوى العالم (15-20% من السكان). وإن كانت دول مجلس التعاون الخليجي ليست طرفًا في هذه الاتفاقية، فعلى الحكومة المصرية استخدام كافة السبل الدبلوماسية لحماية حقوق العمال المصريين في الخارج من هذه السياسات التعسفية التي لا مبرر لها من ناحية الصحة العامة. ولكن بدلاً من ذلك، تكفي الحكومة المصرية بإصدار إرشادات سفر على الموقع الالكتروني لوزارة الخارجية تنصح فيها المصريين الراغبين في العمل في إحدى دول الخليج أن

يستوفوا الشروط المتعلقة بفيروس الالتهاب الكبدى (سي) وفيروس مرض نقص المناعة (الإيدز) المخالفة لمعايير العمل الدولية والقيم الإنسانية.

وينظم قانون العمل الوطني استخدام القوى العاملة في الخارج بإنشاء لجنة عليا لتخطيط واستخدام القوى العاملة في الداخل والخارج برئاسة الوزير المختص، وتضم ممثلين للوزارات المعنية، وكذلك ممثلين للاتحاد العام لنقابات عمال مصر ومنظمات أصحاب الأعمال بالتساوي في ما بينها. ويدخل في اختصاص هذه اللجنة رسم السياسة العامة لاستخدام العمالة المصرية داخل جمهورية مصر العربية أو خارجها، ووضع النظم والقواعد والإجراءات اللازمة لهذا الاستخدام.

وقد أزم قانون العمل الوزارة المختصة بالتعاون مع وزارة الخارجية متابعة تنفيذ الاتفاقيات الدولية والتعاقدات المتعلقة بالعمالة المصرية في الخارج، وتسوية المنازعات الناشئة عن تنفيذ هذه الاتفاقيات والتعاقدات (مادة 19)، وهو الأمر الذي لم تضبط وزارة القوى العاملة متلبسة به إلا في حالة تشغيل الخادمتين في السعودية لتبادل المصالح الشخصية مع بعض النافذين هنا وهناك على حساب سمعة وكرامة مصر.

ويجب على حكومة مصر بعد الثورة أن تتخذ التدابير الفورية لحماية العمال المصريين المهاجرين، ولاسيما أولئك الذين يعملون في ظل نظام الكفيل وتحت ضغط أنظمة البترول. كما يجب أن تبذل الجهود اللازمة لضمان عدم تعرض العمال المصريين في الخارج للطرد، أو الترحيل، أو الحرمان من العمل بناءً على أسس تمييزية مخالفة لمعايير العمل والاتفاقيات الدولية. وكذا ينبغي على الحكومة أن تدخل الإصلاحات التشريعية والإجرائية لتمكين المصريين المقيمين في الخارج من التمتع بكافة حقوقهم في العلاقة بوطنهم سواء في الخارج أم في الداخل.

سياسات العمل المتبعة في مصر:

يتضح مما سبق اعتماد الحكومات المصرية لسياسات نمو رأسمالية لا تهتم بالتنمية والعدالة الاجتماعية والحقوق الاقتصادية والاجتماعية والحق في العمل في القلب منها، وتستند في الأساس إلى:

- تخلي الدولة عن التزاماتها في إتاحة فرص

كشفت منظمات حقوقية عن حالات فشلت فيها السلطات المصرية في حماية حقوق العمال المصريين المهاجرين في بلدان مجلس التعاون الخليجي

خاصة في الزراعة والخدمة المنزلية والعمل الأسري والعمل غير المنتظم.

تغيير نمط علاقات العمل المؤقتة، بما يفقد العمال الأمان الوظيفي ومعايير العمل اللائق، فلا ضمانات اجتماعية أو صحية، ولا نقابات ولا تفاوض جماعي، ولا أجور لائقة أو عادلة.

إتاحة عمل الأطفال، وعدم الجدية في مواجهة العمل المُحرّم (أسوأ أشكال عمل الأطفال) الذي يتعرض فيه الأطفال لظروف عمل سيئة، أو الحرمان من التعليم أو التعرض لمخاطر صحية وأخلاقية أو ما يعوق نموهم الطبيعي. بخلاف العمل في أنشطة أو مهن خطيرة (المحاجر والتعدين والتشييد والبناء) لساعات عمل طويلة. وتناقض التشريعات الوطنية في غير مصلحة الطفل.

تعدد الأنظمة التأمينية التي تنتقص من حقوق العمال بما يتناقض مع المعايير الدولية، وقصور مظلة التأمينات الاجتماعية عن تغطية العاملين بأجر، وتسهيل تهرب أصحاب العمل من التأمين على العمال (كلياً أو جزئياً).

التقاعس عن حماية حقوق العمال المهاجرين خاصة في بلاد مجلس التعاون الخليجي، والتمييز في الداخل لصالح العمالة الوافدة خاصة من البلدان الغنية.

كسب الرزق للمواطنين، وانسحابها من الاستثمار والتنمية.

تخلي الدولة عن سياسات تشغيل الخريجين، والفشل في مواجهة انكماش الطلب على العمالة المصرية بالخارج، والاستغناء عن عمال شركات القطاع العام التي تم خصصتها، وزيادة البطالة خاصة بين المتعلمين.

توجه خطط التنمية لدعم القطاع الخاص المحلي والأجنبي، والذي اختار بدوره التوجه إلى مشروعات الكسب السريع والمضاربة في مشروعات لا تهتم بإيجاد فرص العمل وحماية حقوق العمال.

التمييز وعدم المساواة بين المواطنين لصالح الطبقات الغنية، وأبناء الحكام وحلفائهم في الحصول على فرص كسب الرزق والوظائف خاصة ذات الدخل العالية، بحيث لم يعد أمام أبناء الفقراء والمهمشين إلا البطالة أو فرص عمل تفتقد إلى معايير العمل اللائق ولا تراعي الكرامة الإنسانية.

الاعتداء على فرص المواطنين في كسب الرزق، (سواء للفلاحين أو الصيادين أو عمال الأرصفة وباعة الشوارع وأعمال الخدمة المنزلية والعمالة غير المنتظمة وغيرها). وعدم احترام حقوق العمل.

عدم احترام قواعد الأجر العادل والالتزام بتحديد حد أدنى لائق للأجور وإطلاق الأجور العالية لحدود غير مسبوقه وغير منطقية، بما يهدد فرص تحقيق العدالة الاجتماعية والعيش المشترك بين الفقراء والأغنياء.

بيع وتوزيع وتخصيص الأراضي لكبار رجال الأعمال والاحتكاريين من رجال السلطة والمقربين منهم. ناهيك عن الاستيلاء على معظم الموارد الطبيعية من مناجم ومحاجر ومصايد، واحتكار قطاعات صناعية كاملة كالحديد والإسمنت والمواد الغذائية، ومصادرة الثروات القومية وإهدار حقوق الأجيال القادمة.

سيطرة القوات المسلحة على جزء كبير من الاقتصاد الكلي للبلاد، باستخدام العمل الجبري من خلال التجنيد.

التمييز ضد النساء في سياسات العمل، وعدم تطبيق قوانين واتفاقيات حماية عمل النساء،

توصيات

وضع البرامج والسياسات وخطط العمل، التي تؤدي إلى:

- زيادة فرص العمل وكسب الرزق لكل القادرين وطالبي العمل، والانهياز للمشروعات والاستثمارات التي تستند إلى قوة العمل في زيادة الثروة القومية واستغلال الثروات، وإحياء دور المجلس القومي الأعلى للعمل.
- حماية الأمان والاستقرار لأوضاع العمل، وتثبيت العاملين المؤقتين في أجهزة الدولة في وظائفهم.
- إقرار مستويات أجور تكفل الحياة الكريمة للعامل وأسرته، وتساوي الأجر مع العمل المتكافئ.
- مع تحديد حد أدنى للأجر يرتبط بحد أقصى يؤديان إلى العدالة الاجتماعية وسلامة توزيع واستهلاك الثروة القومية، مع ربطهما بأسعار السلع والخدمات الأساسية، ومراقبة كل ذلك من خلال المجلس القومي للأجور والأسعار.
- توحيد أنظمة التأمينات الاجتماعية في نظام واحد يضمن تغطية مظلة التأمين الاجتماعي كل العاملين بأجر، وتحديد حد أدنى للمعاش لا يقل عن الحد الأدنى للأجور بما يضمن لصاحب المعاش وأسرته حياة كريمة، واسترداد فوائض صناديق التأمينات الاجتماعية التي استولى عليها النظام المخلوع لتمويل خطط تأمينية جديدة عادلة وعمومية واجتماعية تنحاز للفقراء، من خلال إدارة ديمقراطية قومية يشارك فيها المستفيدون.
- ضمان حقوق العاجزين عن العمل والمتعطلين بتوفير معاشات ضمان اجتماعي بحد أدنى 50% من الأجور السارية حتى يتم توفير فرص اكتساب الرزق والعمل.
- ضمان ظروف عمل صحية وأمنة؛ من خلال نظام تأمين صحي اجتماعي شامل لجميع السكان، ويقدم الخدمة ضد جميع الأمراض من خلال هيئات قومية لا تبغي الربح، يشارك المستفيدون من خدماتها في إدارتها ومراقبتها، وتفعيل دور وزارتي القوى العاملة والصحة في مراقبة وتنفيذ قواعد السلامة والصحة المهنية.
- التحرك- السريع- نحو أسواق العمل العربية وخاصة الليبية، لتوسيع وتحسين فرص عمل المصريين في الخارج، واستخدام كافة سبل حماية حقوق العمال في الخارج من سياسات التعسف وضمان عدم تعرضهم للطرد، أو الترحيل، أو الحرمان من العمل على أسس تمييزية مخالفة لمعايير العمل والاتفاقيات الدولية.
- إعادة ضخ الأموال في شركات قطاع الأعمال العام وإعادة تشغيل طاقتها المعطلة، واسترداد المشروعات التي تم خصخصتها وانحرفت عن أهدافها بوقف العمل أو النشاط أو التخلص من العمال أو بيع الأصول لصالح استيعاب قوة العمل وقدرات العمال على الإنتاج.
- استعادة المشروعات الاقتصادية من القوات المسلحة لهيئات مدنية قومية تعمل على اسس علاقات العمل اللائق وخدمة المجتمع المصري كله من دون احتكار أو استغلال.
- المواجهة الجادة لعمالة الأطفال وتجريم أسوأ أشكال هذه العمالة، وتشديد عقوبات استغلالهم، وتعديل التشريعات التي تحميهم من الاستغلال وتوحيد معايير وشروط عمل الأطفال وسد الثغرات، وتوفير الحماية القانونية والتأمينية والنقابية بمعايير العمل الدولية ومراعاة المصلحة العليا للطفل قبل كل شيء.
- العمل على حماية عمل النساء وضمان مساواتهن بالرجال وخصوصاً في إتاحة فرص العمل والترقي، وحماية الدور الاجتماعي للنساء في الأسرة. والعمل على إتاحة فرص اكتساب المهارات العلمية والعملية والمهنية كأحد أهم طرق التدخل لارتقاء النساء في فرص العمل اللائق، والمساواة وتجاوز عقبات القضاء على التمييز في مجال الحق في العمل.

- دمج الأشخاص ذوي الإعاقة في الحق في العمل، وإحياء القوانين التي تخصصهم بنسبة 10% من العمل في المشروعات العامة والحكومية والقطاع العام بما يتناسب مع قدراتهم وتعلمهم وتأهيلهم.
- إطلاق الحريات النقابية، وضمان مشاركة النقابات في وضع خطط التنمية، والحوار الاجتماعي والمشاركة المجتمعية، وضمان حق العمال في تأسيس لنقابات ديمقراطية ومستقلة وفاعلة والانضمام إليها من دون إذن من أحد أو تفرقة على الإطلاق، على ألا تخضع هذه النقابات في كل شؤونها إلا لإرادة أعضائها وقواعد الحرية النقابية.
- تحسين سياسات ومناهج التعليم والتدريب والثقافة بما يتناسب مع احترام قيم العمل والإنتاج والمساواة والحرية والعدالة.
- إعادة النظر في بنية تشريعات العمل والنقابات والتأمينات الاجتماعية والتأمين الصحي والضمان الاجتماعي، لصالح العمال وباشتراكهم في إعادة صياغتها بما يتناسب مع معايير العمل اللائق والكامل.

ملاحق





ملاحق





ملحق رقم 1: قياس التعرُّضية والهشاشة، مسائل منهجية لتقويم السياسة

اعداد: عزام محجوب

أستاذ جامعي وخبير دولي - تونس

أرتور بالا

باحث مساعد

مُدخل

يُراد من هذه الورقة أن تكون دليلاً إرشادياً لتقويم اتجاهات التعرُّضية والهشاشة (vulnerability) في السياسات الاجتماعية والاقتصادية بعد حدوث أزمة محدَّدة خارجية المنشأ. إلا أنه ليس ليُعتبر تقويماً دقيقاً للسياستين الاجتماعية أو الاقتصادية في بلدٍ ما. ولذلك، فهو يقترح إطار عملٍ منهجياً للنظر في التعرُّضية لأغراض تقويم السياسة المتصلة بالأزمة الخارجية. علاوةً على ذلك، فهو يحلّل كيفية تأثير السياسات و/أو تأثرها (interaction) مع مُحدِّدات التعرُّضية.

وبتحديد أكثر، يتلخَّص هدف هذه الدراسة الرئيسي في إنتاج منهجية (Methodology) لقياس التعرُّضية الاجتماعية والاقتصادية في بلدان المنطقة العربية من خلال مجموعة من المؤشّرات الكيفية والكمية وتقويم السياسات العامّة لمعالجة التعرُّضية المتصلة بالأزمة الخارجية.

وإطار العمل المنهجي المقترح هنا يتّسم بالبساطة وبصداقته للمستخدم وبعدم تركيزه على التفاصيل التقنية. فهذه المنهجية تتوجّه بصورة رئيسية إلى الناشطين والممارسين في منظمات المجتمع المدني المهتمّين بالسياسات الاقتصادية والاجتماعية والبحوث ذات الصلة. فهي تؤمّن لهم جملة من الأدوات لتقويم كفاءة السياسة العامّة في استهداف المجموعات والفئات المعرضة والهشة والتعامل معها. ذلك أنها -أي المنهجية- ترمي إلى تسهيل فهم الآثار المحدّدة الناجمة عن الصدمات ذات المنشأ الخارجي على تعرُّضية مجموعات خاصة في المجتمع، في ضوء خيارات السياستين الداخليتين، الاجتماعية والاقتصادية. وهي، بالتالي،

المحتويات

ملخّص

مُدخل

1 وضع مفهوم التعرُّضية قيد العمل

1.1 معالجة التعرُّضية للفقير

1.1.1 التعرُّضية داخلية المنشأ للفقير

1.1.2 التعرُّضية خارجية المنشأ للفقير

1.2 التعرُّضية للفقير: مقارنة ذات وجهان

1.2.1 المقارنة النقدية

1.2.2 مقارنة القدرات

1.3 من هو المعرض للفقير؟

2 الألفية الرئيسية الناقلة للأزمة ذات المنشأ

الخارجي

2.1 أزمة الغذاء

2.2 الأزمة الاقتصادية

3 قالب تقويم السياسة

3.1 أزمة الغذاء

3.2 الأزمة الاقتصادية

أنشئ «الراصد

الاجتماعي»

لتذكير الحكومات

بعودها، ولمساعدة

محكوميها على مراقبة

منجزاتها... أو انعدام

هذه المنجزات

تتيح الإمكانيات لتحديد سياسات الأمر الواقع
البنويّة (الهيكلية) وتحديثها.

تقوم المنهجية على جملة أسئلة دلالية (-indica
tive questions) من خلال جمع كفيها وكميها
بما يستلزمه العمل البحثي، فيما لا ينبغي أن
تأسس على مُدخلاتٍ ذاتية. كما تأخذ الدراسة
بعين الاعتبار صدمتين خارجيتين المنشأ، وبالتحديد
الأزميتين الغذائية والاقتصادية، مثلين لعرض العلاقة
في ما بين السياسات الوطنية والصدمات خارجية
المنشأ وتعرضية المجموعات المحلية وهشاشتها.
وللقيام بذلك، ترافق هذه المنهجية المستخدم من
خلال خطواتٍ ثلاث:

- **الخطوة الأولى:** تحديد ماهية التعرضية
ومن هو المتعرض، أكان جماعاتٍ أم أسراً.
- **الخطوة الثانية:** تحديد الألفية والمسارات
الرئيسية التي تنتقل عبرها الأزمة وتسمح
بمعالجة التعرض لأثر الأزمة على الجماعات
المعرّضة.
- **الخطوة الثالثة:** تحديد وتقويم السياسة
العامة المصممة لمعالجة حاجات الجماعات
المعرّضة بعد أن ضربت الأزمة البلد.

ونتيجةً لهذه الخطوات الثلاث المفصلة في الورقة،
سيكون في إمكان المستخدم أن يكتب رأياً تحليلياً
قصيراً يضمّنه وجهة نظره حيال آثار الصدمات
خارجية المنشأ على الجماعات المحددة المتعرضة في
المجتمع، وأن يحدّد مواطن القوة ومكامن الضعف
في خيارات السياسات الاجتماعية والاقتصادية في
حماية الجماعات المحلية.

1 وضع مفهوم التعرضية قيد العمل

من وجهة نظر عريضة، يُقصد بالتعرضية المخاطر
-التي يُطلق عليها اسم الصدمات- وتؤثر سلباً
في الأحداث المقبلة على رفاهية الناس ووضعهم
المعيشي، ولذا، فهي تعني "مُخرَجاً غير مرغوب
به" يخفّض مستوى رفاهة الناس. في هذه الدراسة،

نعتبر الفقر مُخرَجاً غير مرغوب به والتعرضية
للفقر هي مسألة برسم المعالجة. وقد تؤخذ في
عين الاعتبار مُخرجاتٍ أخرى، أيضاً، كالتعرضية
حيال المرض-الصحة.

1.1 معالجة التعرضية للفقر

ترتبط التعرضية للفقر، إلى حدٍ بعيد، بتحليل الفقر
نفسه. غير أنّ التعرضية والفقر متباعدان بمعنى أنّ
الناس المتعرضين ليسوا فقراء بالضرورة. فالتعرضية
للفقر تتحدّد بوصفها خطراً (أو احتمالاً) ببقاء
الناس في وهدة الفقر أو بسقوطهم فيها نتيجةً
لصدمات خارجية المنشأ التي تصدّي لها هذه
الدراسة (فضلاً عن صدمات أخرى خارجية المنشأ).
فإذا كان الناس الفقراء أصلاً يواجهون عواقب
سلبية ناجمة عن الأزمة، فسيسوء وضعهم أكثر
فأكثر بكل المعاني. وهذا ما يجعلهم متعرضين على
وجه التحديد بسبب مُفاقمة الأزمة تعرضيتهم
للفقر. من ناحية أخرى، فإنّ ثمة جماعات أخرى
ليست فقيرة، ولكنّ الأزمة أثّرت فيهم بطريقة
ستأثّر معها رفاهيتهم ومستواهم المعيشي إلى
درجة كبيرة، ممّا سيحوّلهم إلى فقراء.

1.1.1 التعرضية داخلية المنشأ للفقر

تأخذ التعرضية داخلية المنشأ للفقر في حسابها
السمات الخاصة للأسرة أو الفرد، بما يجعلها (أو
يجعله) ميالة (مياًلاً) بوجه خاص نحو التعرضية.
وقد تكون هذه السمات السنّ (أناساً أكبر سنّاً)،
وحجم الأسرة، والوضع الاجتماعي كالإناث
المطلّقات أو أرباب الأسرة المترملين، أو أناساً
معوقين. وهذه الخصائص تحدّد التعرضية بوصفها
ظاهرة داخلية المنشأ توجد بحد ذاتها من دون
أن تكون مرتبطة على وجه التحديد بأيّ سياق أو
حدث. وبوجه عام، تُحدّد التعرضية ذات المنشأ
الداخلي، في هذه الدراسة، باعتبارها فقراً مزمناً
يشكّل حالة متواصلة وثابتة من الفقر والحرمان.
وهذا عبارة عن الجانب الأول للتعرضية التي
يتوجّب على السياسة العامة التصدي له.

1.1.2 التعرُّضية خارجية المنشأ للفقير

1.2 التعرُّضية للفقير: مقارنة ذات وجهان

1.2.1 المقاربة النقدية

يُقصد بها بصورة رئيسية فقر الدخل. أمَّا الفكرة الكامنة وراء هذه المقاربة فهي "تكميم" الحاجات الأساسية في حياة الناس وفق مقياس نقدي يُقاس به المستوى المعيشي [الرفاهية]: أي وفق الدخل أو الاستهلاك. ويُعتبر الناس فقراء إذا سقط دخلهم تحت حد العتبة (threshold) الذي يُعرف بخط الفقر. وخط الفقر هو موضع نقاشات كثيرة، إلا أنه نشأ بعض المؤشرات المعيارية الدولية. وثمة خطان للفقير أنشأهما "البنك الدولي"، وهما يتيحان إجراء مقارنة دولية:

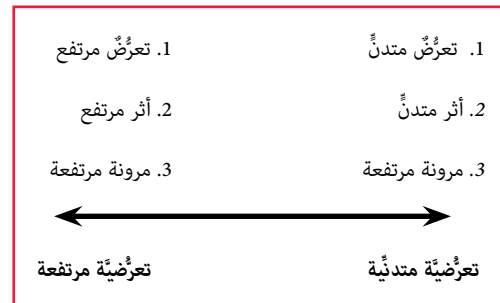
- يُقدَّر خط الفقر الأول بدولار في اليوم على الفرد بأسعار القوة الشرائية (purchasing power parity prices, PPP) العائدة لعام 1985، وهو يرمي إلى قياس الفقر المطلق (absolute poverty). فالناس الذين يتدنى دخلهم إلى ما دون حد العتبة يُعتبرون أنهم يعيشون الفقر المدقع (extreme poverty)، أو الحرمان الذين يعني وضعًا يكون فيه الناس عاجزين عن تلبية معظم احتياجاتهم الأساسية للبقاء. وقد وُضِعَ خط الدولار الواحد بالاستناد إلى كمية الأخذ السعري الأساسي (basic calorie intake).
- يُعدُّ الدولار الواحد في اليوم على الفرد تحديدًا تقييدًا، وهو يُستخدَم بصورة رئيسية لإجراء المقارنات الدولية، ولإنتاج بعض قياسات الفقر على المستوى الكلي.
- يُقدَّر خط الفقر بدولارين في اليوم على الفرد بأسعار القوة الشرائية (purchasing power parity prices, PPP relative) العائدة لعام 1985، وهو يرمي إلى قياس الفقر النسبي (poverty relative)، أي الفقر المدقع والناس المعرَّضين المهْددين بالسقوط في الفقر. وقد عدَّ "البنك الدولي"، مؤخرًا، خطي الفقر الدولار والدولارين في اليوم، إذا صار يعادلان \$1,25 و\$2,45 - على الترتيب - بأسعار القوة الشرائية العائدة لعام 2005.

تعكس التعرُّضية خارجية المنشأ للفقير - التي يُطلق عليها أيضًا اسم "الخطر الكلي/المتباين" (aggre-gate/covariate) - مدى تأثير تعرُّضية الأسر أو الناس بالأحداث/ الصدمات التي لا سلطان لها/ لهم عليها البتة. فهذه الصدمات هي تلك التي تؤثر في "نظام ما"، أي في بلد أو منطقة أو قطاع اقتصادي محدد. وهذا النوع من التعرُّضية يرتبط بصورة رئيسية بالفقر "العابر" (transient poverty). وهذا يعني أن الناس الذين ليسوا بفقراء يمكن أن يضحوا كذلك في بعض الأحوال، كأزمة ما تنفجر. ويؤرى إلى الفقر العابر باعتباره فقرًا مؤقتًا ذا أصول خارجية. وفي النتيجة، ينتج أن التعرُّضية خارجية المنشأ للفقير هي وضعٌ شاذٌ مؤقتٌ لا يستند إلى أي خصائص أسرية محددة، بل هو يرتبط بدلاً من ذلك ببعض الأحداث أو الأزمات الخارجية.

ومن وجهة نظر السياسة، يبدو هذا الجانب مهمًا جدًّا للأخذ بعين الاعتبار، ذلك أنه يؤثر في قدرات الحكومة على تنفيذ السياسات الملائمة بُغية مساعدة الأسر المتعرَّضة على مواجهة هذه المخاطر. وما لم يُنْفَذ تدخُّل عام هادف، فستظل هذه الأحداث تشكِّل خطرًا مستمرًا يواجه الأسر والأشخاص المعرَّضين.

تفهم الدراسة التعرُّضية للفقير باعتبارها ظاهرة تتكوَّن من ثلاثة عناصر: (1) التعرُّض للصدمات، (2) أثر الصدمات، (3) المرونة حيال الصدمات. وإن تأثرت (interactions) هذه العناصر تعيَّن درجة التعرُّضية.

الإطار 1. عناصر التعرُّضية



1 لمزيد من المعلومات عن القوة الشرائية يُرجى الرجوع إلى الإطار 2.

الإطار 2. القوة الشرائية

لمقارنة الظروف المعيشية عبر البلدان - كدخل الفرد أو النسبة المئوية للسكان الذين يعيشون في فقر - يحتاج المرء إلى استخدام وحدات احتسابية فريدة واحدة. تمثل القوة الشرائية قياساً كهذا. والقوة الشرائية عبارة عن أسعار نسبية، وهي تبين أبسط ما يكون نسبة الأسعار في العملات الوطنية للمنتج المحدد نفسه في مختلف البلدان. ولأن اقتصاد الولايات المتحدة يُعتبر المرجع، فإن أسعار التحويل القوة الشرائية تعني أنه إذا أُعطي شخصٌ دولاراً واحداً من القوة الشرائية، أمكنه (ها) حيازة أو شراء الكمية نفسها من السلع والخدمات في بلده كما لو كان (ت) في الولايات المتحدة، أيًا ما كان البلد الذي يعيش (يعيش) فيه. وبكلامٍ آخر، فإن كمية النقود من دولارات القوة الشرائية قوة الحيازة أو الشراء نفسها عبر البلدان كما في الولايات المتحدة. على سبيل المثال، بلغ ناتج تونس المحلي القائم (GDP) نحو \$8,000 من القوة الشرائية، في حين أن الناتج المحلي القائم على الفرد بالعملة الوطنية يعادل 5,500 دينار تونسي أي ما يكافئ \$3,900. وهذا يعني أن كمية السلع والخدمات التي يمكن للمواطن التونسي حيازتها بمبلغ 5,500 دينار تونسي (أو 3,900 دولار أميركي) هي بالضبط الكمية نفسها من السلع والخدمات التي قد يستهلكها لو أنه كان يعيش في الولايات المتحدة ويتلقى 8,000 دولار من القوة الشرائية. أي أن ديناراً تونسياً واحداً يسمح بحيازة أو شراء الكمية نفسها من السلع والخدمات التي يوفر 1,45 دولار أميركي في الولايات المتحدة (5,500/8,000). وهكذا، يؤكد تحويل القوة الشرائية الطرف المعيشي نفسه عبر البلدان. ويُجرى احتساب القوة الشرائية وفق برنامج المقارنة الدولي في "البنك الدولي"، وهو عملية معقدة تمامًا. إذ يمكن للمرء أن يقارن الناتج المحلي القائم على الفرد الذي يقدمه نظام المحاسبة الوطني/ الخدمة الإحصائية والناتج المحلي القائم على الفرد بالقوة الشرائية بالدولار التي يوفرها "البنك الدولي". ووفق المثل التونسي، وكما احتُسب لسنة 2008، يبلغ معدل هذا التحويل 1,45، ويميل إلى أن يكون ثابتاً وغير متقلب على المدى القصير.

المفقر» الذي وضعه «أمارتيا صن» (Amartya Sen). ومن وجهة النظر هذه لا تستند التعرُّضية إلى الدخل وحسب، بل تشمل كذلك أبعاداً أخرى لحياة الناس، كالتهذيب والتغذية والصحة. وتُعتبر هذه القدرات الأساسية الأربع العناصر الرئيسية في مرونة الناس. وستعرض هذه الدراسة لمختلف المؤشرات المرتبطة بالأبعاد المذكورة.

وقد قُصِّل خطأ الفقر هذان بشكل رئيسي بغرض إجراء مقارنات بين البلدان. وبالتأكيد، فإن معظم البلدان تميل إلى تحديد خطوط فقرها الخاصة، التي تعكس ظروفها المعيشية.

1.2.2 مقارنة القدرات

تستلهم هذه المقاربة، إلى حد بعيد، مفهوم «قدرات

الإطار 3. بعض الأدلة على أساس القدرات

- «دليل القدرات الأساسية (BCI) الذي وضعه "الراصد الاجتماعي" (Social Watch) [http://www.socialwatch.org/node/13749]

"يقارن بين البلدان ويصنّفها وفق تقدّمها المحقّق في التنمية الاجتماعية [...] من حيث القدرات الأساسية الدنيا، والأبعاد البنوية (الهيكليّة) التي تمثل الشروط الأولية (البدئية) الأساسية [التي لا غنى عنها] لضمان نوعية حياة ملائمة". ويتكوّن "دليل القدرات الأساسية من ثلاثة مؤشرات: النسبة المئوية للأطفال الذين بلغوا الصف الخامس (تعليمياً)، ونسبة البقاء المئوية للأطفال الذين بلغوا سن الخامسة (صحة الأطفال)، والنسبة المئوية للولادات التي أنجزها كادر طبي مدرب (الصحة الإنجابية). وبحسب "الراصد الاجتماعي"، تشير هذه العوامل إلى إحقاق الأكثر أساسية من كل الحقوق الاجتماعية، أي الوصول إلى رعاية صحية مناسبة وشاملة وتعليم أساسي ذي نوعية جيدة. ويرى إلى "دليل القدرات الأساسية" المرتفع بوصفه ضماناً للوصول الشامل إلى الأبعاد الاجتماعية الثلاثة للمعيشة.

- "دليل الفقر الإنساني" (HPI) الذي وضعه برنامج الأمم المتحدة الإنمائي (UNDP)

[http://hdr.undp.org/en/statistics/indices/hpi] / يقاس الفقر من خلال أكثر أبعاد الحرمان أساسية: الحياة القصيرة (طول العمر)، انعدام التعليم الأساسي (التعليم)، انعدام الوصول إلى الموارد العامة والخاصة (الظروف المعيشية اللائقة الكريمة). وبحسب "برنامج الأمم المتحدة الإنمائي"، "[...] غالباً ما يكون فقر الخيارات والفرص أوثق صلة من فقر الدخل. فققر الفرص يركّز على أسباب الفقر ويؤدّي مباشرة إلى استراتيجيات التمكين وأعمال أخرى لتعزيز الفرص أمام كل شخص. والاعتراف بأن فقر الفرص والخيارات ينطوي على وجوب التصدي له بكل أبعاده وليس الاقتصار فقط على معالجة فقر الدخل وحده. [...] إن "دليل الفقر الإنساني" عبارة عن محاولة لجمع خصائص الحرمان المختلفة في نوعية الحياة للتوصل إلى حكم كتلي (aggregate judgment) في ما يتعلّق بمدى الفقر في المجتمع (community) ما، وذلك ضمن دليل مركّب واحد¹.

عام 2010 استبدل "برنامج الأمم المتحدة الإنمائي" "دليل الفقر الإنساني" بـ "دليل الفقر متعدّد الأبعاد" الجديد (Multidimensional Pov-erty Index (MPI)، الذي يحدّد مستويات الحرمان في بعض المجالات المثير للاهتمام التي يُعنى بها "دليل التنمية البشرية" (HDI). وخالفاً لـ "دليل الفقر الإنساني" الذي يوفر قياساً كتلياً للحرمان، يلتقط "دليل الفقر متعدّد الأبعاد" كم من الناس يعانون من الحرمانات المتداخلة (مدى الحدوث (incidence)، وكم من الأنواع الحرمان يواجهون وسطياً (الكثافة (intensity)). ويمكن تفكيك "دليل الفقر متعدّد الأبعاد" إلى مؤشر لبيان كيفية تغيّر تركيب الفقر متعدّد الأبعاد مع تغيّر المناطق والجماعات الإثنية، وهكذا... مع تداعيات مفيدة للسياسة².

¹ [http://hdr.undp.org/en/statistics/indices/hpi]

² [http://hdr.undp.org/en/statistics/multi]

1.3 من هو المعرّض للفقر؟

اقترح هذه المقاربة ككتاب في تحديد الأسر المعرّضة الضعيفة يركّز على رسم "خطّ الطبقة الوسطى". فالأسر التي يسقط دخلها دون الطبقة الوسطى تُعتبر ضعيفة ومعرّضة.

وبوجه عام تتكوّن مجموعة الأسر المعرّضة الضعيفة من أسرٍ فقيرةٍ ثقل مستوياتها المعيشية عن خط الفقر وتقع دونه (أي الفقيرة المزمنة)، ومن أسر ذات دخل متدنٍ تقع فوق خط الفقر ولكنها ما تزال تعتبر مهدّدةً بالسقوط في إسهاره.

من الشائع قياس الفقر المطلق استناداً إلى خطي الفقر الدولار والدولارين في اليوم. ويستخدم هذان الخطّان لإجراء مقارنات الفقر على نطاق واسع عبر البلدان وعلى مدى الزمن، فيما يوفرهما «البنك الدولي» بانتظام.. وهما يعكسان كلفة معيشة الناس الذين بالكاد يتمكنون من إشباع أخذ الغذاء اليومي في حده الأدنى (2200 سعرة حرارية)، إضافة إلى بعض الحاجات غير الغذائية الضرورية جداً.

في البلدان العربية يميل قياس الفقر الوطني إلى تفضيل معيار الدولارين في اليوم بوصفه معلّماً لوضع خط الفقر الوطني. وفي تونس حدّد خط الفقر في عام 2005 عند 400 دينار تونسي على الفرد في السنة، أي ما يعادل دولارين في اليوم.

في هذه الدراسة، نعتبر أنّ 50% من الدخل المنصّف (*median income*) [نصف السكان يحوزون دخلاً يقل عن المنصّف] باعتباره حدّاً عتبة التعرّضية. يحظى هذا القياس بالاعتراف على نطاق واسع بوصفه معلّماً لتحديد الفقر النسبي، ويمكن اعتباره الأكثر ملاءمةً لتحديد التعرّضية في الحالة التونسية بلغت نسبة السكان المعرّضين المئوية التي نجمت عن هذا القياس 16,4% من إجمالي السكان.

السكان في «دليل الفقر متعدّد الأبعاد»			
كثافة الحرمان (5)	السكان (%)	دليل الفقر متعدّد الأبعاد	
37,1	2,8	(2003) 0,010	تونس
34,4	2,4	(2009) 0,008	الأردن
40,7	6,0	(2008) 0,024	مصر
37,5	5,5	(2006) 0,021	سورية
45,3	10,6	(2007) 0,048	المغرب
53,9	52,3	(2006) 0,283	اليمن
41,3	14,2	(2006) 0,059	العراق

المصدر:

/MPI (2011): <http://hdr.undp.org/en/statistics/mpi>

أخيراً، يمكن للمرء أن يوصّف التعرّضية باعتبارها كركباً من ثلاث جهات نظر، ولكلّ تداعياتها من حيث السياسة العامّة:

- أ. القدرات: الوصول إلى التعليم، الوصول إلى الصحة، العمالة، الدخل اللائق؛
- ب. الأصول: الوصول إلى السكن، الوصول إلى حقوق الملكية، الوصول إلى القرض؛
- ت. السياق: الموقع الجغرافي (الحضر مقابل الريف، المناطق المتقدّمة مقابل المناطق المهملة النائية)، الأصل الإثني، الاستقرار السياسي (النزاعات، الاضطراب والقتال الاجتماعية، الدول الهشة).

تقوم السياسة العامّة في ضوء تأثيرها على هذه العناصر الثلاثة. أمّا الأسئلة التي ينبغي طرحها في هذا الصدد فهي كما يلي:

- إلى أيّ مدى تقلص السياسة العامّة من تعرّض الأسر الضعيفة للصدمات؟ (سياسة وقائية).
- كيف تخفّض السياسة العامّة أثر الصدمات السلبية على الأسر الضعيفة المتعرّضة؟ (سياسة تخفيفية).
- كيف تقوّي السياسة العامّة المرنة لدى الأسر الضعيفة المتعرّضة إزاء الصدمات؟

السؤال الأول. هل يعتمد البلد على المستوردات الغذائية؟ هل كان هذا الاعتماد، خلال السنوات الخمس الماضية، يزداد أم يتناقص أم كان مستقرًا؟

- المؤشر الذي يمكن استخدامه: % من المستوردات الغذائية إلى استهلاك الأسر من الغذاء خلال السنوات الخمس الماضية.
- مصدر المعلومات المحتمل: نظام المحاسبة الوطنية

السؤال الثاني. هل اتخذت الحكومة أي خطوات/ إجراءات/ سياسات للحد من اعتماد البلد على المستوردات الغذائية؟

- مصدر المعلومات المحتمل: وزارة الاقتصاد/ وزارة المالية/ وزارة الزراعة

السؤال الثالث. ما هي أهمية استهلاك الغذاء بالنسبة إلى موازنة الأسرة الضعيفة المتعرضة؟

- المؤشر الذي يمكن استخدامه: % من موازنة الغذاء في الموازنة الإجمالية للأسر المعرضة
- مصدر المعلومات المحتمل: المسح الوطني للأوضاع المعيشية، دراسة "البنك الدولي" لقياس معايير المعيشة

2 الألفية الرئيسية الناقلة للأزمة ذات المنشأ الخارجي

يُقدّم هذا القسم عرضًا لكيفية انتشار الصدمة ذات المنشأ الخارجي وإصابتها الأسر الضعيفة المعرضة. فهو يوصّف الآليات التي تساهم في انتشار الأزمة (ألفية النقل الرئيسيّة)، وذلك بُغية ما يلي:

- **المرحلة الأولى:** تحديد ألفية نقل الأزمة الخاصة ببلد ما؛
- **المرحلة الثانية:** تقويم المخاطر والآثار الناجمة عن الصدمات ذات المنشأ الخارجي على الجماعات المعرضة والضعيفة على المستوى العالمي، وعلى المستوى القطاعي؛

في كل مرحلة تُطرح جملة من الأسئلة. والإجابة على الأسئلة المذكورة يتيح للمستخدم معالجة مدى تعرّض الجماعات الضعيفة ومدى تأثرها بالأزمة. وتعيّن درجة تعرّض بلد ما للأزمة مع أثرها العالمي والقطاعي فرص إصابتها الناس الضعفاء ومعاناتهم بسببها. كما تتيح الأسئلة والمؤشّرات المقترحة إجراء تقويم موضوعي معقول للتعرّضيّة².

2.1 أزمة الغذاء؛ سيعرض هذا القسم مرحلتي البحث والاستقصاء في ما يتعلق بأزمة الغذاء.

← **2.1.1 المرحلة الأولى.** في ما يتعلق بأزمة الغذاء، يعتبر استيراد الأغذية قناة النقل الرئيسية لعدم الاستقرار في الأسواق الدولية. وبالإجابة على السؤال التالي سيكون في مقدور المستخدم تقويم درجة تعرّض البلد وكيفية إمكان تأثير أزمة الغذاء على الجماعات الضعيفة في بلدهم.

2 تجمع جملة الأسئلة المقترحة بين ما هو كمي وما هو كيفي ممّا يفترضه العمل البحثي وتجنّب أيّ مُدخَل ذاتي. والجدير ملاحظته أنّه ثمة بعض مؤشّرات توجد بشأنها اتفاقية عالمية بشأن أيّ مستوياتها يمكن أن يكون مقبولاً (غير مقبول) كافيًا (غير كافٍ). غير أنّ العديد من أسئلة «نعم/لا» الكمية ليست مناسبة على وجه التحديد لمثل هذا التصنيف، ممّا قد يفرض إجراء بحوث سياقية في مجالات كهذه.

الجدول 1. أزمة الغذاء؛ مثال على ربط قناة نقل الأزمة بمؤشرات الأثر المحتمل

المؤشر الثاني الأثر المتوقع	المؤشر الأول للتعرض للخطر	أقنية النقل	السبب الرئيسي	الخطر
← ارتفاع سعر الغذاء	% من مستوردات الغذاء على استهلاك	مستوردات الغذاء	عدم استقرار الأسواق الدولية التي تنطوي على زيادة في أسعار الغذاء	أزمة الغذاء
← هبوط القدرة الشرائية (أو الدخل الفعلي)	% من الحبوب من الاستهلاك الأسري			
← تدهور الوضع التغذوي لدى الأطفال تحت سن الخامسة - مؤشّر نقص الغذاء	% سوء تغذية			

الدخل الفعلي (الدخل معدلاً بحسب تأثير
السعر)

- مصدر المعلومات المحتمل: نظام
المحاسبة الوطني، نسبة النمو
المئوية في الناتج المحلي القائم على
الفرد

السؤال السادس. هل تعاني الأسر الضعيفة المعرضة
من هبوط دخلها الفعلي على الفرد؟

- المؤشر الذي يمكن استخدامه: % من النمو
في الدخل الفعلي للأسر الضعيفة المعرضة
- مصدر المعلومات المحتمل: وزارة
الشؤون الاجتماعية، ولكن ليس من
السهل الحصول على المعلومات،
حيث لا تُقاس على نحو متواتر
- مؤشّر بديل: الحد الأدنى الفعلي للأجور
- مصدر المعلومات المحتمل: نظام
المحاسبة الوطني

← 2.1.2 المرحلة الثانية: بالإجابة على الأسئلة
التالية، سيكون في مقدور المستخدم تقييم
ما إذا كان التعرض قد أحدث صدمات للأسر
الضعيفة المعرضة؟

السؤال الرابع. هل يشهد البلد ارتفاعاً في أسعار
الغذاء؟ هل ازدادت أسعار الغذاء خلال السنوات
الخمس الماضية أم تناقصت أم استقرت؟

- المؤشر الذي يمكن استخدامه: % السنوية
لزيادة أسعار الغذاء
- مصدر المعلومات المحتمل: نظام
المحاسبة الوطني ودليل أسعار
الغذاء

السؤال الخامس. هل يشهد البلد هبوطاً في دخل
الفرد الفعلي؟

- المؤشر الذي يمكن استخدامه: % النمو في

السؤال الأول. هل يعتمد البلد بوجه خاص على الصادرات؟

- المؤشر الذي يمكن استخدامه: % للصادرات من الناتج المحلي القائم.
- مصدر المعلومات المحتمل: نظام المحاسبة الوطني

السؤال الثاني. ما هو مدى أهمية التدفقات الرأسمالية (المساعدات التنموية الرسمية ODAs والاستثمارات الأجنبية المباشرة FDI) بالنسبة لاقتصاد البلد؟

- المؤشر الذي يمكن استخدامه: % للمساعدات التنموية الرسمية من الموازنة العامة
- مصدر المعلومات المحتمل: منظمة بلدان "التعاون الاقتصادي والتنمية".
- المؤشر الذي يمكن استخدامه: % للاستثمارات الأجنبية المباشرة من إجمالي الاستثمارات
- مصدر المعلومات المحتمل: نظام الحاسبة الوطني، تقرير الاستثمارات العالمي (لجنة الأمم المتحدة حول التجارة والتنمية UNCTAD).

السؤال الثالث. هل تُعتبر السياحة قطاعاً رئيسياً من اقتصاد البلد؟

- المؤشر الذي يمكن استخدامه: % لإيصالات السياح في ميزان الحساب الجاري
- مصدر المعلومات المحتمل: نظام المحاسبة الوطني

○ مؤشّر بديل: كمية المساعدات المالية المدفوعة للجماعات الضعيفة المعرضة في بلد ما (ك PNAFN في تونس، أنظر أعلاه).

- مصدر المعلومات المحتمل: وزارة الشؤون الاجتماعية

السؤال السابع. ما هو مدى أهمية الافتقار إلى المتطلبات الغذائية في البلد؟

- المؤشر الذي يمكن استخدامه: % الناس الذين يعانون من الجوع، ونسبة الناس الذين يقل وزنهم عن الوزن الطبيعي
- مصدر المعلومات المحتمل: وزارة الصحة

السؤال الثامن. هل ساء الوضع التغذوي لدى الأطفال تحت سنّ الخامسة؟

- المؤشر الذي يمكن استخدامه: مدى انتشار نقص الغذاء في أوساط الأطفال دون سنّ الخامسة³.
- مصدر المعلومات المحتمل: وزارة الصحة

2.2 الأزمات الاقتصادية؛ يعرض هذا القسم لمرحلي البحث في صدد الأزمة الاقتصادية.

← 2.2.1 المرحلة الأولى: بالإجابة على السؤال التالي، سيكون في مقدور المستخدمين البدء في تحرّي الألفية التي تنتقل الأزمة الاقتصادية عبرها إلى بلدانهم.

3 يبين مدى انتشار نقص الغذاء النسبة المئوية للسكان الذين يتّسم أخذهم الغذائي بعدم الكفاية لتلبية متطلباتهم الطاقية على نحو متواصل. وهذا يُحدّد عادةً لدى الناس الذين يعانون من الجوع.

الجدول 2. الأزمة الاقتصادية مثال على ربط أفضية انتقال الأزمة بمؤشرات الأثر المحتملة				
الخطر	الأسباب الرئيسية	أفضية الانتقال	مؤشر التعرُّض للخطر (1)	مؤشر الأثر المتوقع (2)
الأزمة الاقتصادية	عدم استقرار الأسواق الدولية	التجارة الخارجية (الصادرات)	المستوى الكلي (الماكروي)	← معدّل النمو؛
			نسبة الصادرات المئوية من الناتج المحلي القائم	← التضخُّم؛
				← العجزان المالي والتجاري؛
		المساعدات		← احتياطيّات التغير؛
		التنمية الرسمية	نسبة المساعدات التنموية الرسمية ذات التوجه الاجتماعي إلى الناتج المحلي القائم	← العمالة
		السياحة		المؤشّرات القطاعيّة الخاصة
			نسبة إيصالات السياح المئوية في ميزان الحساب الجاري	← البطالة في قطاعي التجارة والسياحة؛
		التحويلات التعزيرية		← تناقص التعويضات التي تعتمد عليها الأسر
			نسبة التحويلات المالية التعزيرية في ميزان الحساب الجاري	← تناقص تدفقات المساعدات التنموية الرسمية ذات التوجُّه الاجتماعي

- السؤال الرابع. ما هي أهمية التحويلات المالية التعزيرية لاقتصاد البلد؟
- المؤشر الذي يمكن استخدامه: % للأموال المحوّل إلى البلد في ميزان الحساب الجاري
- مصدر المعلومات المحتمل: نظام المحاسبة الوطني
- ← 2.2.2 المرحلة الثانية: بالإجابة على هذه الأسئلة، سيكون في مقدور المستخدمين البدء في رسم صورة عن أنواع الصدمات الناجمة من الأزمة الاقتصادية في بلدانهم، التي تؤثر بالتالي في الجماعات الضعيفة المعرّضة.
- مشهد شامل اجتماعي واقتصادي
- السؤال 5. عل يتباطأ النمو الاقتصادي.
- نعم/ لا
- السؤال 6. هل ترتفع الأسعار؟
- نعم/ لا
- السؤال 7. هل تدهور الوضع المالي؟
- نعم/ لا
- السؤال 8. هل يتدهور ميزان الحساب الجاري؟
- نعم/ لا
- السؤال 9. هل ازدادت البطالة؟
- نعم/ لا
- السؤال 10. ماذا حدث للبطالة في قطاعي التصدير والسياحة على وجهٍ أخص؟
- لا تغيّر (أو تناقص)/ تزايد
- السؤال 11. ماذا حدث لتدفقات التحويلات المالية التعزيرية؟
- لا تغيّر (أو تناقص)/ تزايد
- السؤال 12. ماذا حدث للتدفقات الرأسمالية (استثمارات أجنبية مباشرة،

3.1 أزمة الغذاء مساعدات تنموية رسمية) في القطاعات

- السؤال 1. عل ترافب الحكومة «أهداف التنمية الألفية» (MDGs) المتصلة بتصنيف نسبة السكان الذين يعانون من الجوع بين عامي 1990 و2015؟ هل ثمة تقدُّم على هذه الجبهة؟
- لا تغير (أو تناقص)/ تزايد

3 قالب تقويم السياسة

- في هذه المرحلة نأخذ بعين الاعتبار ثلاث فئات من السياسة العامة في ضوء أيّ تقويم للسياسة سيُجرى:
 - سياسة وقائية ترمي إلى خفض مستوى التعرُّض للأزمة
 - سياسة تخفيفية ترمي إلى تلطيف آثار الأزمة
 - سياسة تقوية مرونة التعرُّض للأزمة
- في مقدور المستخدم البدء في رسم التمايز بين السياسات ذات الطابع الاقتصادي (بما فيها السياسات المالية والتجارية)، وبين السياسات ذات الطابع الاجتماعي والسياسات ذات الطبيعة القطاعية. ويمكن للمستخدم أن يقسّم السياسات وفق طبيعة مداها أكان قريباً أم بعيداً.
- وبوجه عام، تعمل السياسات الوقائية على المديين المتوسط والبعيد (على سبيل المثال، السياسات الآلية إلى خفض اعتماد البلد على الغذاء المستورد، وتأكيد أمنه الغذائي)، فيما ترمي السياسات قريبة المدى إلى خفض الأثر (التخفيف) وتقوية المرونة إزاء التعرُّض.
- أمّا الأسئلة المطلوبة هنا فإجاباتها تقتصر على "نعم/لا". وتعني الإجابة بـ "نعم" أن جانب التعرُّض ذا الصلة (التعرُّض، الأثر، المرونة) المُعالج بسؤال السياسة قد تحسَّن ونجم عنه مستوى منخفض من التعرُّض. خلافاً لذلك، تشير الإجابة بـ "لا" إلى أن ظروف التعرُّض تسوء أكثر فأكثر.
- السؤال 2. هل هناك أي آلية مؤسسية أو قانونية تسمح بمراقبة الأجور في سياق التضخم؟
 - إذا كان الجواب "نعم"، فهل يستهدف الدعم الجماعات الضعيفة؟
 - السؤال 3. هل تدعم الحكومة أسعار الغذاء؟
 - إذا كان الجواب "نعم"، فهل يستهدف الدعم الجماعات الضعيفة؟
 - السؤال 4. هل هناك أي آلية مؤسسية أو قانونية تسمح بمراقبة الأجور في سياق التضخم؟
 - إذا كان الجواب "نعم"، فهل ينفذ ذلك على نحو سريع ارتباطاً بالأزمة؟
 - السؤال 5. هل تعتمد الحكومة إلى زيادة قانونية للحد الأدنى للأجور؟
 - السؤال 6. هل قدّمت الحكومة أيّ مساعدة مالية للأسر الضعيفة المعرضة كردة فعل حيال الأزمة؟
 - السؤال 7. هل قدّمت الحكومة أيّ دعم صحي خاص للسكان الذي يعانون نقصاً في الغذاء؟

3.2 الأزمة الاقتصادية

- السؤال 1. هل هناك أي آلية مؤسسية تسمح بوضع الأجور -ولاسيّما الأجور المتدنية- على خط مستوى التضخم؟
- السؤال 2. إذا كانت الإجابة «نعم» هل تعتمد الحكومة إلى تعديل الحد الأدنى

القانوني للأجور وفق معدل التضخُّم؟

[ملحوظة: إذا كان معدَّل التضخُّم يبلغ 5%، وازداد الحد الأدنى للأجور بمعدل أدنى، هذا يعني أنَّ الحد الأدنى للأجور لم يُعدَّل بمستوى السعر، الأمر الذي يتسبَّب بهبوط قوة الأسرة الشرائية. وهذا يؤديُّ إلى مستوى أعلى من التعرُّضية والضعف].

- **السؤال 3.** هل قدَّمت الحكومة أيَّ مساعدات مالية خاصة (أو إضافية) إلى الأسر كردة فعل حيال الأزمة؟
- **السؤال 4.** هل قدَّمت الحكومة أيَّ دعم مالي للصناعات التصديرية والسياحة بغية الحؤول دون خسارة فرص العمل؟
- **السؤال 5.** في حالة خسارة فرص العمل في القطاعات المعرضة، هل وسَّعت الحكومة شبكات الأمان (التأمين والضمان الصحيين) لتغطية العمال المصريين حديثاً؟
- **السؤال 6.** هل دعمت الحكومة العمال المصريين حديثاً من الخدمة من القطاعات المعرضة من خلال تمويل دخلٍ مستقل وعماله ذاتية مولد للأنشطة؟
- **السؤال 7.** هل دعمت الحكومة أي تغيير طرأ على أماكن وظائف العمال المصريين من الخدمة من القطاعات المعرضة؟

ملحق رقم 3: أبرز الاحصاءات الواردة في التقارير والمتعلقة بالحق في العمل

(آخر الاحصاءات بين 2007- 2012)

المؤشر	الأردن	البحرين	الجزائر	السودان	العراق	المغرب	تونس	فلسطين	لبنان	مصر
نسبة المشمولين في الضمان الاجتماعي من مجمل القوى العاملة (مشتغلين وغير مشتغلين)	55.7%		50.4 %	20.7%						27.9% سنة (2010)
إجمالي نسبة التشغيل إلى عدد السكان، 15 عاماً فأكثر (%)	36%	65%	39%	39.5 %	34%	45%	41%	41.1%	42%	44%
معدلات البطالة من إجمالي القوى العاملة	11.6%	10%	11.4%	17% فئة سن العمل (15 - 59)	28%	9.1%	18,9%	23.7%	9%	12%
معدلات البطالة لدى الشباب	28.1%		21.5%	25% الشباب (15 - 24)	26.14% الشباب (15 - 29)		30%	40.2 %	22.1%	24.8%
البطالة طويلة الأجل، إناث (% من البطالة بين الإناث)	17.8%		25.8%		25.15%		28.2%	26.8%		23.4%
حقوق ذوي الحاجات الخاصة	ضرورة تشغيل المعوقين بنسبة لا تقل عن 4% من مجمل العاملين للمؤسسات التي يعمل فيها 50 موظف فأكثر.							ضرورة تشغيل عدد من العمال المعوقين والمؤهلين وذلك بنسبة لا تقل عن 5% من حجم القوى العاملة في المنشأة		

المصادر

بالإضافة إلى ما جاء في التقارير الوطنية تم الاستناد إلى المراجع التالية:

البنك الدولي: <http://org.albankaldawli.data/ZS.SP.TOTL.EMP.SL/indicator/>

منظمة العمل الدولية: http://org.ilo.www/public/groups/wcmsp5/dgreports---/presentation/documents/stat---/public/groups/wcmsp5/org.ilo.www/pdf.156325_wcms

مؤشرات الأهداف الإنمائية للألفية: <http://org.un.unstats/Host/mdg/unsd/org.un.unstats/htm.About/Indicators=Content.aspx>

