بانتظار الريعان:
تصحيح الإنحياز السياساتي ضد الحقوق الإقتصادية للمرأة العربية

نسرين علمي

ورقة معدة
لاجتماع مجموعة الخبراء "النساء والتمكين الإقتصادي في التحولات العربية"
المكتب الإقليمي للدول العربية التابع لمنظمة العمل الدولية
٢١-٢٢ مايو/أيار٢٠١٣
بيروت- لبنان

يوليو/تموز ٢٠١٣

لائحة المحتويات:

المقدمة: ٣

القسم ١: لمحة عامة عن المؤشرات المتصلة بمعدل مشاركة المرأة في القوى العاملة المنطقة العربية ٥

القسم ٢: الإتجاهات في المقاربات السياساتية نحو المشاركة الإقتصادية للمرأة العربية ١٠

القسم ٣: عناصر إطار السياسات التنموية المراعية للنوع الإجتماعي في العالم العربي بعد الإنتفاضات ١٥

القسم ٤: أدوات السياسات العامة المعنية بالتنمية الشاملة المراعية للنوع الإجتماعي ١٩

السياسات الإقتصادية الكلية ٢٠

سياساتية أساسية من أجل تحقيق هذه الأهداف. ٢٠

الحوافز السياساتية من أجل تحقيق العدالة الإجتماعية والحماية الإجتماعية ٢٣

آليات المساءلة عن الأداء الحكومي: ٢٩

المراجع ٣٣

المقدمة:

في أعقاب الإنتفاضات العربية، أصبح واضحاً بالنسبة إلى المواطنين والقادة السياسيين أن إيجاد الحلول للمشاكل القائمة منذ فترة طويلة يستدعي المزيد من التدقيق في عملية صناعة السياسات الإقتصادية، وضمان تماشي هذه السياسات مع مطالب الحركات الشعبية الكامنة وراء الإنتفاضات، حيث تُعتبر السياسات الإقتصادية المدخل إلى إستحداث الوظائف، والحد من الفقر، وتحقيق المساواة والعدالة الإجتماعية والكرامة. وعليه، لا يمكن لعملية الإنتقال نحو أنظمة ديموقراطية سياسية، وإقتصاديات متينة ومجتمعات عادلة التقدم من دون معالجة أوجه الإنحياز البينوي التي تثقل كاهل الحياة الإقتصادية، وبخاصة سوق العمل والوصول إلى وظائف لائقة. تركّز هذه الورقة بوجه الخصوص على أوجه الإنحياز التي تؤثر بشكل مباشر على معدل مشاركة المرأة العربية في القوى العاملة.

إلى ذلك، يُسجّل معدل مشاركة الذكور في القوى العاملة (المستخدمين والعاطلين عن العمل) نتائج جيدة في المنطقة العربية بالمقارنة مع المتوسط العالمي (٧٦ في المائة في المنطقة العربية مقابل ٧٧ في المائة على مستوى العالم). ولكن، على الرغم من هذا الأداء الجيد، تحلّ المنطقة العربية في أسفل السلم على مستوى العالم من حيث معدل المشاركة في القوى العاملة، حيث يبلغ هذا الأخير ٥٤ في المائة في المنطقة العربية مقابل ٦٤ في المائة كمتوسط عالمي. وتُعزى هذه المرتبة المتدنية إلى الفروقات والإختلافات الجندرية الكبيرة الماثلة أمام النساء في سوق العمل. وفي العام ٢٠١٠، بلغ معدل مشاركة المرأة العربية في القوى العاملة ٢٦ في المائة أي حوالى نصف المتوسط العالمي البالغ ٥١ في المائة. أما في العام ١٩٨٠، بلغ معدل مشاركة المرأة العربية في القوى العاملة ٢٣ في المائة. وبالتالي، يتبيّن أن التقدم المحرز على مستوى زيادة معدل مشاركة المرأة العربية في القوى العاملة خلال ٣٠ عاماً لم يتجاوز عتبة الـــ٣ في المائة، بالرغم من العوامل الديموغرافية القائمة (ساداوي ١٩٧٩). وهكذا تشير هذه البيانات إلى جمود مقلق على مستوى الإستجابات السياساتية ذات الصلة بالفرص والحقوق الإقتصادية للمرأة العربية. في المقابل، تؤدي الهوة الكبيرة بين معدلات مشاركة الذكور العرب ومعدلات مشاركة الإناث العرب في القوى العاملة إلى تداعيات كبيرة على الإقتصاديات العربية عموماً، وتُظهر المعوقات الكبيرة الماثلة أمام تحقيق حقوق المرأة العربية، رغم تشابه لا بل تفوق المخرجات التعليمية في صفوف النساء العربيات.

تكثر الأسباب الكامنة وراء هذه الفروقات. لكن في أغلب الأحيان تعزي مجموعة واسعة من التحاليل تدني معدلات المشاركة في القوى العاملة إلى القيم المجتمعية المحافظة التي تختزل دور المرأة بواجباتها المنزلية والأسرية. وبحسب هذه الورقة، تلعب القيم الإجتماعية دوراً مهماً، لكن الإسراف في التركيز عليها قد موّه الإخفاقات السياساتية الأوسع من حيث إستحداث الوظائف وتحقيق النمو المستدام. في المقابل، أدى إخفاق السياسات الإقتصادية في بناء إقتصاديات شاملة ومنتجة[1]، إلى جانب شدة الإنحياز

---

١ يعتمد تعريف البنك الدولي للنمو الشامل على عمل لجنة النمو والتنمية في العام ٢٠٠٨. ويشير **النمو الشامل** إلى وتيرة ونمط النمو على حد سواء، وهما عاملان متداخلان يجب معالجتهما معاً. مما لا شك فيه أن وتيرة سريعة للنمو ضرورة من أجل الحد من الفقر بشكل كبير. ولكن ليكون هذا النمو مستداماً على المدى الطويل، يجب أن يكون واسع النطاق وعابراً للقطاعات وأن يشمل عدداً كبيراً من القوى العاملة الوطنية. لقد إعتبرت اللجنة أن

الجندري الذي تجاهل إلى حد كبير تنامي القوى العاملة النسائية، إلى التقصير في إستيعاب الطلب المتزايد على الوظائف والقوى العاملة المتنامية (في صفوف النساء والشبان والشابات في سن العمل). وتبقى فرص الإستخدام المتاحة أمام المرأة في المنطقة شحيحة. ضف إلى ذلك، أخفقت السياسات إلى حد كبير في معالجة أوجه الإنحياز الجندري والممارسات التمييزية السائدة في سوق العمل.

إلى ذلك، تُبرز البيانات المتعلقة بمعدل مشاركة المرأة العربية في القوى العاملة تحديين. من جهة، إتّسم النمو في معدل مشاركة الإناث في القوى العاملة على مر العقود الماضية بالبطء الشديد. وعلى الرغم من أن زيادة إنخراط النساء في سوق العمل والتحاق الشابات بالمدارس تشير إلى إتجاه إيجابي يتمثل في تزايد عرض القوى العاملة النسائية، تبقى هذه الزيادة غير ملائمة. وبالتالي، تتخلف المنطقة بأشواط عن المتوسط العالمي. من جهة أخرى، تُظهر معدلات البطالة المرتفعة في صفوف النساء (حتى في حال تدني عرض القوى العاملة النسائية) قياساً بمعدلات البطالة في صفوف الذكور إنحيازاً ضد النساء على مستوى الطلب في سوق العمل. لذا تستدعي هذه البيانات إستجابة سياساتية ملحة تعالج الظروف السلبية التي أثّرت على عرض اليد العاملة وأوجه الإنحياز القائمة على مستوى الطلب على اليد العاملة. وتدعو الحاجة أيضاً إلى إعتماد مقاربة سياساتية شاملة كثيفة اليد العاملة وإيلاء إهتمام خاص لدور المرأة العربية الإقتصادي بصفتها جهة فاعلة في إطار تنمية الإقتصاديات العربية.

تهدف هذه الورقة إلى المساهمة في المناقشات حول مشاركة المرأة في الحياة الإقتصادية خلال الفترة الإنتقالية الجارية في المنطقة في أعقاب الإنتفاضات العربية. كما ترمي إلى مساعدة صناع السياسات ومنظمات المجتمع المدني إلى جانب منظمة العمل الدولية وسواها من الوكالات الأممية على تحديد نقاط الدخول من أجل تحديد ملامح الإقتصاد الشامل المراعي للنوع الإجتماعي. إلى ذلك، تم إعداد هذه الورقة في سياق الجهود المبذولة من منظمة العمل الدولية في إطار المساهمة في الإستراتيجية المتكاملة لمجموعة الأمم المتحدة الإنمائية الرامية إلى الإستجابة للإنتفاضات الشعبية في مختلف أرجاء المنطقة العربية. ويأتي هذا الجهد بعد نشر التقرير المشترك بين منظمة العمل الدولية وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي تحت عنوان: "نظرة جديدة إلى النمو الإقتصادي: نحو مجتمعات عربية منتجة وشاملة" الذي ركّز على تحديد مستلزمات التنمية الشاملة. كما ينطلق هذا الجهد من النقاشات التي جرت خلال إجتماع فريق الخبراء الإقليمي التابع لمنظمة العمل الدولية حول"النساء والتمكين الإقتصادي في التحولات العربية" الذي إنعقد في بيروت في مايو/أيار ٢٠١٣ وتناول الموضوع ذاته[٢].

تتمحور هذه الورقة حول قدرة الإصلاحات السياساتية على معالجة مجموعة من أوجه الإنحياز البنيوي. كما تشدّد على جهل النوع الإجتماعي والمقاربات التمييزية اللذين لم يؤثرا سلبياً على النساء فقط بل

الإنصاف وتكافؤ الفرص والحماية في السوق والإنتقال الوظيفي هي كلها عناصر أساسية في أي إستراتيجية نمو ناجحة. وينطوي هذا التعريف ضمناً على رابط مباشر بين محدّدات النمو الكلية والجزئية.

[٢] أنظر تقرير الإجتماع المتوافر باللغتين الإنجليزية والعربية على الموقع الإلكتروني التابع لمنظمة العمل الدولية: http://www.ilo.org/beirut/events/WCMS_213397/lang--en/index.htm

وضعا المنطقة العربية بمجملها في أسفل سلم الأداء العالمي من حيث النمو والمشاركة الإقتصادية والإنتاجية والإستخدام. وتكشف هذه الورقة أيضاً عن عناصر المقاربة الشاملة للنمو الإقتصادي والمتمحورة حول النوع الإجتماعي، حيث يشكل الفهم المتوازن لدور المرأة الإقتصادي وأعباء الرعاية الملقاة على عاتقها أساس الحوكمة والإدارة الإقتصادية السليمة. علاوة على ذلك، تتناول هذه الورقة مجموعة من الإعتبارات التي قد تسهّل ربط السياسات الإقتصادية والإجتماعية والسياسية بشكل أوثق وتضمن التأثير الإيجابي للسياسات الإقتصادية الكلية على المستوى الجزئي.

يستعرض القسم ١ من هذه الورقة عدداً من المؤشرات الرئيسية المتصلة بمعدل مشاركة المرأة العربية في القوى العاملة ويستخرج بعض الملاحظات الأساسية من عملية الإستعراض هذه. أما القسم ٢ فيتضمن تحليلاً شاملاً للمقاربات السياساتية والنتائج ذات الصلة بالدور الإقتصادي للمرأة العربية في العقود الفائتة ويشير إلى أوجه القصور في هذه المقاربات التي فاقمت التحديات الإقتصادية والسياسية في المنطقة العربية. أما القسم ٣ فيسعى إلى تحديد المعايير الخاصة بتقييم أجندة السياسات في المرحلة التالية للإنتفاضات من حيث إستجابتها لحقوق المرأة العربية وتلبيتها للمطالب الشعبية في مجالات التنمية والعدالة الإجتماعية والحرية. أما القسم ٤ فيحدّد مجموعة من الأدوات السياساتية الإستراتيجية التي قد تسهّل إدماج الرؤية التحولية في المستقبل. وتشمل هذه الأدوات: أ) السياسات الإقتصادية الكلية؛ ب) الحوافز السياساتية للعدالة الإقتصادية والحماية الإجتماعية؛ ج) الميزنة والتخطيط التنموي الوطني؛ د) آليات المساءلة عن الأداء العام.

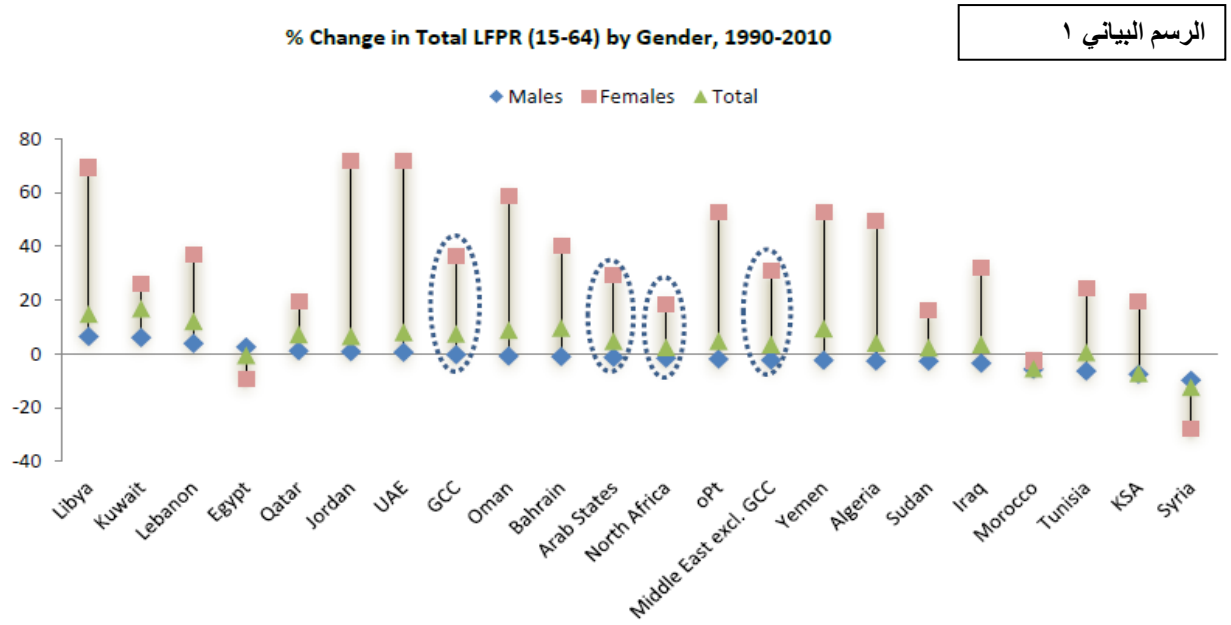
القسم ١: لمحة عامة عن المؤشرات المتصلة بمعدل مشاركة المرأة في القوى العاملة المنطقة العربية [3]

تكشف آخر البيانات والدراسات المتعلقة باليد العاملة العربية الواقع الأليم بشأن مشاركة المرأة العربية في المجال الإقتصادي. وتُظهر جميع المؤشرات تقريباً فروقات كبيرة بين النساء العربيات والرجال العرب، فيما تسجّل المنطقة أدنى مستويات الأداء من حيث حقوق المرأة الإقتصادية. لكن، يجب الإعتراف بأن البيانات الإجمالية الخاصة بالمنطقة لا تعكس الفروقات الكبيرة السائدة ما بين البلدان وتُغفل العديد من أوجه التباين ما بين الأقاليم الفرعية الثلاثة: دول مجلس التعاون الخليجي، منطقة الشرق الأوسط ومنطقة شمال أفريقيا. على سبيل المثال، تسجل دول مجلس التعاون الخليجي معدلات بطالة أدنى في صفوف الإناث منه في الإقليمين الفرعيين الآخرين، فيما تُعتبر مشاركة المرأة الإقتصادية في شمال أفريقيا أعلى مما هي عليه في منطقة الشرق الأوسط. علاوة على ذلك، تتسم البيانات الخاصة بإستخدام الإناث بإختلالات كبيرة في البلدان الواقعة في النزاعات وتحت الإحتلال.

[3] تعود جميع البيانات الواردة في هذا القسم إلى العامين ٢٠١١ و٢٠١٢ بحسب التقارير الصادرة عن منظمة العمل الدولية الموجودة في لائحة المراجع والمؤشرات الأساسية لسوق العمل الخاصة بمنظمة العمل الدولية. وتميّز قواعد البيانات الخاصة بمنظمة العمل الدولية بين منطقة الشرق الأوسط (التي تشمل دول مجلس التعاون الخليجي) ومنطقة شمال أفريقيا، فيما تتضمن بعض التقارير الصادرة عن منظمة العمل الدولية بيانات منفصلة خاصة بدول مجلس للتعاون الخليجي. في المقابل، تستخدم منظمات دولية أخرى تقسيماً مختلفاً (مثلاً، يستخدم برنامج الأمم المتحدة الإنمائي مصطلح الدول العربية ليشمل جميع الدول العربية فيما تستخدم منظمة الإسكوا أسماء التجمعات شبه الإقليمية مثل المشرق والمغرب (بإستثناء مصر في إقليم شمال أفريقيا)، ودول مجلس التعاون الخليجي، والبلدان العربية الأقل نمواً (جزر القمر، دجيبوتي، موريتانيا، الصومال، السودان واليمن).

في المقابل، تبرز بعض الإتجاهات الإيجابية مثل التغير الإيجابي في معدل مشاركة النساء في القوى العاملة خلال الفترة ١٩٩٠–٢٠١٠ في معظم البلدان، وذلك بحسب الرسم البياني ١ أدناه. لكن، يسود القلق بشأن التغير السلبي الحاصل في البلدان ذات الإكتظاظ السكاني مثل مصر والمغرب وسوريا وبشأن تدني معدل مشاركة الشابات في القوى العاملة عموماً عن إجمالي معدل مشاركة الإناث في القوى العاملة. من جهة أخرى، سجلت معدلات الإستخدام في صفوف النساء تزايداً ملحوظاً خلال العقد الأخير بواقع ٢٢,٢ في المائة في شمال أفريقيا و ١٦,١ في المائة في الشرق الأوسط.

الرسم البياني ١



المصدر: المؤشرات الأساسية لسوق العمل الخاصة بمنظمة العمل الدولية

في المائة التغيير في إجمالي معدل المشاركة في القوى العاملة (١٥–٦٤) على أساس النوع الإجتماعي، ١٩٩٠–٢٠١٠

باللون الأزرق: الذكور
باللون الزهري: الإناث
باللون الأخضر: الإجمالي

خلال العقد الأخير، تزايدت معدلات الإستخدام في صفوف الشابات في شمال أفريقيا بواقع ١١,٥ في المائة فيما تراجعت بواقع ٣,٦ في المائة في منطقة الشرق الأوسط (منظمة العمل الدولية، ٢٠١٢). لكن، تشير بعض البيانات إلى أن إنخفاض معدلات البطالة في هذا الإقليم الفرعي خلال السنوات العشرين الفائتة يعود بشكل أساسي إلى النمو الحاصل في الإقتصاد غير النظامي في شمال أفريقيا (وبخاصة في

الجزائر). وتقترن هذه الإتجاهات بتراجع ملحوظ في معدلات الخصوبة من ٧ أطفال للمرأة الواحدة في الخمسينيات إلى ٣ أطفال للمرأة الواحدة اليوم. بالإضافة إلى ذلك، تراجع الفصل الجندري في الإستخدام في المنطقة بوتيرة أبطأ من الوتيرة العالمية (منظمة العمل الدولية، ٢٠١٢). في المقابل، سجلت نسبة إستخدام النساء إلى السكان في المنطقة تزايداً بواقع ٣ في المائة فقط منذ العام ١٩٩١، فيما بلغت أقل من النصف بالنسبة إلى الرجال أي ١٩ في المائة في العام ١٩٩١ مقابل ٤٤ في المائة في العام ٢٠١١ (الإسكوا، ٢٠١٣).

تتركّز أغلبية النساء المستخدمات في القطاع العام، مثلاً ٤٤ في المائة في الأردن مقابل ٣٤ في المائة للرجال، و٢٦ في المائة للنساء في اليمن مقابل ١٩ في المائة للرجال، و٣٧ في المائة للنساء في مصر مقابل ٢٧ في المائة للرجال، و٨٢ في المائة للنساء في قطر (٨٨ في المائة من الإستخدام الإجمالي للمواطنين في القطاع العام)، فيما تسجل المغرب أدنى مستويات إستخدام الرجال والنساء في القطاع العام (البنك الدولي، ٢٠١٣).

إلى ذلك، تتركّز النساء العربيات في القطاع الزراعي في ضوء الزيادة المتسقة في حصتهن من اليد العاملة الزراعية خلال السنوات الـــ١٥ الفائتة، مقابل تراجع حصة الرجال في هذا القطاع. لكن، تختلف الصورة بالنسبة إلى إنخراط المرأة في القطاع غير الزراعي، حيث تشغل المرأة أقل من ٢٠ في المائة من الوظائف المأجورة خارج القطاع الزراعي. وبالرغم من تزايد حصة النساء خارج القطاع الزراعي ببطء من ٣٥ إلى ٤٠ في المائة على المستوى العالمي، أظهرت الأرقام الواردة من المنطقة العربية تراجعاً خلال السنوات العشرين الفائتة (مقابل زيادة طفيفة في دول مجلس التعاون الخليجي وشمال أفريقيا (بإستثناء مصر)) (الإسكوا، ٢٠١٣).

وبالرغم من الزيادة في معدل مشاركة المرأة العربية في القوى العاملة، يبقى هذا المعدل الأدنى مقارنة بسائر الأقاليم. وبحسب الجدول ١، تتجاوز معدلات بطالة الإناث في الشرق الأوسط وشمال أفريقيا المعدل العالمي بأشواط، في ظل تدني معدل البطالة في شمال أفريقيا بشكل ضئيل عن معدل البطالة السائد في منطقة الشرق الأوسط. كما تُظهر هذه المؤشرات فروقات جندرية حادة، حيث تبلغ معدلات بطالة الإناث في كلا الإقليمين الفرعيين ضعف معدلات بطالة الرجال (١٩,٧ في المائة و١٤,٧ في المائة تباعاً في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا). ويبرز الإستثناء في الأرض الفلسطينية المحتلة، حيث يسجل معدل بطالة الإناث ١٩ في المائة مقابل ٢٦ في المائة للذكور، فيما تشهد معدلات البطالة في الإمارات العربية المتحدة والبحرين تراجعاً نتيجة التغيرات الإيجابية في إستخدام النساء.

الجدول ١: بيانات مختارة حول وضع المرأة العربية في المجال الإقتصادي

	نسبة الإناث العرب	نسبة الإناث في العالم	نسبة الذكور العرب	نسبة الذكور في العالم
معدل مشاركة الإناث في القوى العاملة (منظمة العمل الدولية، ٢٠١٢)	26	51	74	77
معدل مشاركة الشباب في القوى العاملة في منطقة الشرق الأوسط (منظمة العمل الدولية، ب.٢٠١٣)	13.1	40.7	46.6	56.2
معدل مشاركة الشباب في القوى العاملة في شمال أفريقيا (منظمة العمل الدولية، ٢٠١٣)	19.6	40.7	47.0	56.2
معدل العاملين لحسابهم الخاص	11		22	
حصة الإستخدام الهش في منطقة الشرق الأوسط (منظمة العمل الدولية، ب ٢٠١٣)	37.8	50.8	25	48.7
حصة الإستخدام الهش في شمال أفريقيا (منظمة العمل الدولية، ب ٢٠١٣)	61.4	50.8	35.3	48.7
حصة النساء من القوى العاملة في القطاع الزراعي[٤]	45		66	
معدلات البطالة في منطقة الشرق الأوسط (منظمة العمل الدولية، بيانات المؤشرات الأساسية لسوق العمل ٢٠١٠)	19.7	6.3	9.3	5.8
معدلات البطالة في شمال أفريقيا (منظمة العمل الدولية، بيانات المؤشرات الأساسية لسوق العمل ٢٠١٠)	14.7	6.3	7	5.8
معدل بطالة الشباب في منطقة الشرق الأوسط (منظمة العمل الدولية، بيانات المؤشرات الأساسية لسوق العمل ٢٠١٠)	41.8	12.8	23.8	12.5
معدل بطالة الشباب في شمال أفريقيا (منظمة العمل الدولية، بيانات المؤشرات الأساسية لسوق العمل ٢٠١٠)	31.0	12.8	15.7	12.5

تعكس البيانات بشأن الشباب العربي (١٥-٢٤ سنة) الإتجاهات نفسها الواردة في الأرقام ذات الصلة بالإستخدام والبطالة الخاصة بإجمالي العاملين في المنطقة، في ظل تدني أداء هذه المجموعة العمرية في أغلب الأحيان من حيث مؤشرات محددة. ويتحدّد معدل مشاركة الشابات في القوى العاملة من خلال إتجاهات التعليم والوضع العائلي. في العام ٢٠١٠، سُجّل إلتحاق ٢٧ في المائة من الإناث بالمؤسسات التعليمية في شمال أفريقيا مقارنة بـــ٢٤ في المائة من الذكور، مقابل ٢١ في المائة للإناث و٢٢ في المائة للذكور في منطقة الشرق الأوسط. في المقابل، أظهرت البيانات معدلات إلتحاق الإناث بشكل أسرع من

[٤] تزايدت حصة النساء من القوى العاملة الزراعية في الشرق الأوسط وشمال أفريقيا من ٣٤ في المائة خلال الفترة ١٩٩٠-١٩٩٥ إلى نحو ٤٥ في المائة في العام ٢٠١١، فيما تراجعت حصة الرجال بشكل ملحوظ من ٦٦ في المائة إلى ٥٥ في المائة خلال الفترة نفسها. وقد أطلقت على هذه الظاهرة تسمية "تأنيث القوى العاملة الزراعية في المنطقة العربية".

الذكور خلال العقد الماضي. كما أظهرت تنوع التعليم في صفوف النساء وتواجدهن في قطاعات مثل العلوم والقانون، وعدم تركزهن بعد اليوم في قطاعي الصحة والتعليم (البنك الدولي، ٢٠١٣). أما معدلات الإستخدام في صفوف المتزوجات فقد سجلت عموماً تراجعاً بالمقارنة مع العازبات. أما معدلات البطالة في صفوف الشباب في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا فقد بلغت أعلى المستويات في العالم. أما نسبة إنتقال الشابات إلى سوق العمل فقد بلغت أدنى مستوياتها، حيث سجّلت ١٦,٢ في المائة فقط في مصر و١٠,٧ في المائة في الأردن.

إلى ذلك، يتحدّد معدل مشاركة الإناث في القوى العاملة من خلال الحراك. وبالفعل، تحدّد العوامل التي تقيّد حراك المرأة (في القطاع النظامي أو غير النظامي) قدرة النساء على الوصول إلى سوق العمل. ففي البلدان التي يغيب فيها الأمن وينتشر العنف، تعاني المرأة من صعوبة في الحراك. في العراق، تبلغ معدلات البطالة في صفوف الشابات ٦٩ في المائة مقابل ٤١ في المائة في الأرض الفلسطينية المحتلة.

تسجّل معدلات البطالة الأعلى في صفوف الشابات أكثر منه في صفوف الإناث (باختلاف الفئات العمرية). لذا تدعو الحاجة إلى التوقف عند الفروقات السائدة في مختلف البلدان. على سبيل المثال، يبلغ معدل مشاركة الإناث في القوى العاملة ٣٢,٧ في المائة (مقارنة بـــ٧٤,٣ في المائة للذكور)، فيما تسجّل الأردن أدنى مستويات مشاركة الشابات في القوى العاملة أي ٩,٥ في المائة (مقابل ٣٩,١ في المائة للذكور). كما تجدر الإشارة إلى أن معدل بطالة الشابات في المنطقة العربية هو ضعف معدل بطالة الرجال في الأقاليم الفرعية الثلاثة مجتمعة، فيما تتجاوز أعداد الشباب العاطلين عن العمل أعداد الشابات العاطلات عن العمل بواقع ٥٠ في المائة.

نظراً إلى غياب البيانات بشأن الإستخدام في الإقتصاد غير النظامي، تشير الدراسات القطرية والمؤشرات غير المباشرة إلى توسع الإقتصاد غير المنظم وزيادة مشاركة النساء فيه. في الدول العربية، يُعتبر معدل الإستخدام الهش[٥] أدنى من معدل الإستخدام الهش في الأقاليم الأخرى (٣٨ في المائة في العام ٢٠١١). لكن يُعتبر معدل الإستخدام الهش للإناث في المنطقة الأعلى في العالم، حيث زادت نسبة الإناث إلى الذكور بواقع ١٠ في المائة بين العامين ١٩٩١ و٢٠١٠ (الإسكوا، ٢٠١٣). وبحسب البنك الدولي، "يتم إستخدام النساء في أغلب الأحيان في زراعة الكفاف غير المأجورة، وذلك في البلدان التي يشكّل فيها الإستخدام الزراعي حصة مهمة من إجمالي الإستخدام، مثل اليمن. وفي هذه البلدان، تتواجد النساء بأعداد كبيرة في القطاع غير النظامي. في المقابل، تعمل النساء وبخاصة المتعلمات في القطاع العام، وذلك في البلدان التي يستأثر فيها القطاع العام بحصة كبيرة من الإستخدام. في مصر والعراق وسوريا على سبيل المثال، تُعتبر مشاركة النساء في الإقتصاد غير المنظم أدنى من مشاركة الرجال". (البنك الدولي، ٢٠١٣).

[٥] معدل الإستخدام الهش هو نسبة جميع العاملين لحسابهم الخاص والعاملين الأسريين المساهمين إلى المستخدمين (أي أصحاب العمل والعمال مجتمعين) (منظمة العمل الدولية).

تبقى نوعية إستخدام النساء مصدراً للقلق. وبحسب التقرير العربي الخاص بأهداف الألفية الإنمائية (٢٠١٣)، تتقاضى النساء أجراً أقل من الرجال كمعدل عن العمل نفسه. وتبلغ حصة أجور النساء من أجور الرجال في القطاعات التحويلية ٦٦ في المائة و٦٨ في المائة و٥٠ في المائة و٧٩ في المائة تباعاً في كل من مصر والأردن والأرض الفلسطينية المحتلة وسوريا (الإسكوا، ٢٠١٣). ويبقى القطاع العام أكثر مراعاة للنساء من القطاع الخاص من حيث الضمان الإجتماعي/التقاعد، والتأمينات الصحية، وإجازات الأمومة المدفوعة، والعقود المستقرة، وفروقات الأجور الجندرية، وإن إنحسرت فرص الإستخدام المتاحة فيه.

تشير هذه الوقائع من جهة إلى حدوث تحول إيجابي في عرض اليد العاملة النسائية العربية، وإلى تقييد هذا العرض من جهة أخرى. إلى ذلك، واجه نمو الطلب في الوظائف النسائية إستيعاباً محدوداً في سوق العمل. لذا يجب معالجة تدني معدل مشاركة النساء العربيات في القوى العاملة من خلال الإلتفات إلى الطلب والعرض، ومن خلال إزالة الحواجز التي تمنع المرأة من البحث عن عمل ومن البقاء في سوق العمل، ومن خلال تغيير مسار الطلب على اليد العاملة لاستيعاب الأعداد المتنامية من الإناث في مختلف القطاعات. وبحسب تقرير منظمة العمل الدولية/برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، "نظرة جديدة إلى النمو الإقتصادي: نحو مجتمعات عربية منتجة وشاملة"، "يتأثر جزء كبير من مؤشرات سوق العمل في المنطقة العربية بالإختلافات السائدة بين العمال والعاملات. وقد تعود هذه الثنائية في جزء منها على الأقل إلى بعض الأنظمة القانونية والمعايير المجتمعية السائدة على مستوى العرض والطلب في سوق العمل. من جهة، تمنع المرأة من البحث عن عمل؛ ومن جهة أخرى، لا تسمح لأصحاب العمل بالنظر إلى المرأة إنطلاقاً من إمكاناتها الإنتاجية". وفي الأقسام التالية، ستحاول الورقة إماطة اللثام عن العوامل الكامنة وراء هذه القيود الممكن معالجتها من خلال السياسات.

القسم ٢: الإتجاهات في المقاربات السياساتية نحو المشاركة الإقتصادية للمرأة العربية

يتوسع هذا القسم في إتجاهات السياسات المعتمدة في المنطقة العربية التي أثرت على نتائج العمل ذات الصلة بالإناث. كما يتناول مضمون السياسات والسياق المصاحب لإتجاهات مشاركة الإناث العربيات في القوى العاملة، بما فيها تدني المعدلات وارتفاع البطالة ومحدودية الوصول إلى الوظائف اللائقة.

ينطلق التحليل في هذه الورقة من ترجمة القيم السياسية للحكومات في المقاربات السياساتية لحقوق المرأة عموماً من خلال "القواعد والمعايير والموارد والمسؤوليات التي ساهمت في تموضع مجموعات مختلفة من النساء والرجال في سلم الهرمية الإجتماعية للمجتمعات" (كبير ومعاونوه، ٢٠١٣). وعليه، تحلّل هذه الورقة إلى حد كبير تنوع التجارب العالمية في مجال المساواة الجندرية وحقوق المرأة، ومجموعة التفسيرات الخاصة بالعلاقات الجندرية في مختلف البلدان والمجتمعات والأنظمة السياسية. وينطبق مثل هذا التحليل بشكل خاص على السياسات والقيم التي تحدّد دور المرأة في الأسرة ومسؤولياتها الرعائية،

بدءاً بدورها وإسهامها في التنمية الإقتصادية وصولاً إلى مشاركتها في القوى العاملة. وتشير الأدلة التاريخية بشأن المراحل الإنتقالية السياسية في أوروبا بعد الحرب العالمية الثانية وفي إيران ما بعد الثورة وفي أفغانستان وفي إسبانيا بعد حكم فرانكو وفي أوروبا الشرقية ودول آسيا الوسطى بعد الإتحاد السوفياتي وفي بلدان أميركا اللاتينية إلى اعتماد عمليات التغيير السياسي لسياسات أثرت مباشرة على دور المرأة في الأوساط السياسية والإقتصادية خلال التحولات ما بعد الثورة إما بشكل سلبي أو إيجابي.

وليست المنطقة العربية باستثناء، كما يبرز من خلال تنوع الأنظمة السياسية المختلفة في المنطقة التي إعتمدت مجموعة متنوعة من القيم في إطار تحديد المقاربات السياساتية للتنمية وحقوق المرأة، سواء الإقتصادية أو الإجتماعية أو السياسية. قد يكون السعي في هذه الورقة إلى إعطاء موجز شامل عن المقاربات السياساتية في مجال الحقوق الإقتصادية للمرأة العربية وتشجيع رأس المال البشري في المنطقة خلال العقود الأخيرة أمراً غير واقعي. لكن من الضروري إجراء إستعراض سريع للسياسات المعتمدة في البلدان الرائدة في تحديد ملامح "الدولة العربية العصرية" من أجل الوقوف على كيفية تعاطي صناع السياسات العرب مع حقوق المرأة الإقتصادية.

لقد شهدت عمليات بناء الدولة في المنطقة العربية في مرحلة ما بعد الإستعمار إستثمارات ضخمة في رأس المال البشري من خلال توظيف الموارد المالية في قطاعي الصحة والتعليم والإعتماد على الموارد الطبيعية لجني العائدات الإقتصادية، ناهيك عن بعض المحاولات الرامية إلى إرساء قاعدة إقتصادية إنطلاقاً من قطاعي الزراعة والصناعات التحويلية. وأبلغ مثال على ذلك مصر وتونس في عهد الرئيسين عبد الناصر وبورقيبة (إلى جانب دول عربية أخرى). وبالفعل، أظهرت مؤشرات التعليم والصحة تقدماً كبيراً في صفوف النساء العربيات خلال الفترات المذكورة (بالرغم من إرتفاع معدلات الأمية في صفوف النساء الفقيرات والريفيات)، وتقدماً ملحوظاً ولو بدرجة أقل من حيث مشاركة المرأة إقتصادياً وسياسياً.

ومع دخول المنطقة مرحلة السبعينيات، تأثر النمو الإقتصادي بشكل كبير بالإقتصاد النفطي وإقترن برؤية التحديث. وبالتالي، شهدت المنطقة تزايداً في دخول المرأة إلى سوق العمل. إلى ذلك، سمحت الإيرادات الناتجة من الطفرة النفطية في السبعينيات وما صاحبها من العائدات والتحويلات الناتجة من نمو الإقتصاد النفطي للحكومات بتوسيع القطاع العام، الذي وفر فرص الإستخدام أمام النساء المتعلمات بشكل خاص. في الكثير من البلدان العربية، شكّل الإستخدام في القطاع العام أغلبية الإستخدام المأجور بالنسبة إلى النساء، حيث بلغ ٥٢ في المائة في العام ١٩٨٨ في مصر و٩٠ في المائة من إجمالي إستخدام النساء في القطاع النظامي (كبير، ٢٠١٣). وعليه، لم يُسهم القطاع العام وحسب في توفير فرص الإستخدام أمام النساء العربيات المتعلمات في كل من مصر والأردن وسوريا وتونس بل ساهم أيضاً في إتاحة حيز "مراع للمساواة الجندرية" قائم على المساواة في التوظيف والأجر، وعلى توفير شروط وظروف عمل أفضل بما فيها إجازة الأمومة وساعات العمل القصيرة ومرافق الرعاية النهارية، الغائبة بمعظمها في إطار فرص العمل في القطاع الخاص.

بالرغم من المنافع الناتجة من توسيع الخدمات الإجتماعية وتوفير الدعم للمستهلكين (مثل السلع الغذائية والطاقة) وإتاحة الوظائف في القطاع العام أمام النساء، عانت النساء الأقل علماً وبخاصة الريفيات من قيود ملحوظة من حيث معدلات المشاركة في القوى العاملة. إلى ذلك، لم يقترن التوسّع الحاصل في القطاع العام بتوسّع مماثل في القطاعات المنتجة. وقد شجّعت السياسات المعتمدة توسّع القطاعات التي يهيمن عليها الذكور مثل البناء والنقل لكن على حساب قطاعات تشهد تركزاً أكبر للنساء العاملات مثل الزراعة والصناعات التحويلية. في المقابل، لم يوفّر قطاع الخدمات، الذي شهد النمو الأكبر من حيث الإستخدام والذي يُعتبر قطاعاً مراعياً للنوع الإجتماعي نسبياً، فرص إستخدام متساوية أمام النساء، شأنه في ذلك قطاع السياحة في الأردن ومصر ودول مجلس التعاون الخليجي.

وبالتالي، يمكن الإستخلاص بأن توق الأنظمة السياسية للتحديث في مرحلة السبعينيات قد انعكس من خلال تركيز الإستثمارات على المناطق الحضرية (كما في الهند وتركيا)، مما أدى إلى بروز الإنحياز ضد سكان الأرياف واتساع الفروقات من حيث الدخل والتعليم والصحة بين المناطق الريفية والحضرية. كما زادت هجرة الذكور من الأرياف إلى المدن. وبالتالي، إضطُرت النساء الريفيات في أغلب الأحيان إلى العمل في الزراعة، حيث شكّلت نحو ٤٥ في المائة من العمال الزراعيين في العام ٢٠١١ في قطاع هو الأدنى مرتبة في سلسة القيمة من حيث إسهامه في إجمالي الناتج المحلي بواقع ٢ في المائة فقط (منظمة العمل الدولية، ٢٠١٢).

ومع إنهيار أسعار النفط في الثمانينيات، تعذّر على الدول غير المصدرة للنفط مواصلة الإنفاق المفرط على القطاع العام والإستخدام. وبحلول أواسط الثمانينيات، دخلت المنطقة حقبة السياسات المؤيدة للسوق والخصخصة وتنمية القطاع الخاص بفضل تسليفات المؤسسات المالية الدولية. وهكذا تحوّلت قيم التحديث التي أفضت إلى مشاركة النساء المتعلمات في القطاع العام خلال السنوات السابقة إلى توجيه الأولويات نحو الأسواق، وبقيت حقوق المرأة في عداد الإعتبارات الثانوية. وفي أواخر الثمانينيات وبداية التسعينيات، ركّزت السياسات المعتمدة والمؤيدة للأسواق على جذب الإستثمارات المحلية والأجنبية التي أثرت بشكل إيجابي على مستويات النمو، وبدرجة ضئيلة على زيادة الطلب على اليد العاملة أو على توسيع القطاعات المنتجة الكثيفة اليد العاملة. وقد إسترشدت السياسات في تلك الفترة بالقيم ذاتها التي ساهمت في بقاء الأنظمة الإستبدادية. وقد إنعكست هذه القيم من خلال إستراتيجية ثنائية المستوى: أولاً، من خلال توفير الدعومات والإستخدام للمحافظة على دعم الأنظمة السياسية القائمة؛ ثانياً، من خلال ضمان مصالح النخبة التي إستفادت من الخصخصة وسياسات التحرير الإقتصادي ونمو القطاعات الكثيفة رأس المال مثل البناء والبنى التحتية. وأبلغ مثال على ذلك، مصر وتونس ما قبل الثورة. ويرى البعض في هذه المقاربة إلى "دولة الرفاه" تجسيداً للدولة الريعية العربية، وفي تركيز الأنظمة الإستبدادية على تأبيد مصالحها السياسية والإقتصادية بدلاً من التنمية وإعادة توزيع الثروات والحد من الفقر شرارة الإنتفاضات العربية (رزاز، ٢٠١٢).

في التسعينيات، ركّزت السياسات المعنية بالمرأة على "مقاربة تقنية" للعمل في مجال حقوق المرأة من خلال إنشاء لجان وطنية لتمكين المرأة، وصياغة خطط عمل وطنية، وإنشاء وحدات جندرية في الوزارات وإعتماد الإصلاحات. وما خلا البرامج الجندرية الممولة بواسطة المساعدات، لم يسجل إستثمار يُذكر في تطبيق القوانين وخطط العمل الوطنية والإستراتيجيات القطاعية المرتبطة بالنوع الإجتماعي. وقد أطلق الخبراء على هذه المرحلة تسمية "الدولة بنزعة نسوية"، حيث شكّلت البرامج المدعومة من الدولة "جزءاً من عمليات بناء الدولة و/أو عمليات توطيد النظام الأشمل. وبالتالي، إستُخدمت النساء كأدوات ووسائل فيما كان تحريرهن جزءاً من مشروع أوسع يرمي إلى تدعيم السيطرة في سلسلة من الدول التي تغلب عليها البنى المتعارف عليها بتسمية البنى الأبوية" (صباغ، ٢٠٠٥). وهكذا، وجد الناشطون في مجال حقوق المرأة والعاملون في إطار الأجندة الديموقراطية أنفسهم مضطرين إلى إدارة علاقة معقدة مع الآليات المؤسسية التي تهيمن عليها "السيدات الأوائل" في زمن القيود الكبرى على الحرية النقابية. في المقابل، إستلزمت التعبئة حول الحقوق السياسية وحقوق المواطنية وقانون الأسرة والقانون الجنائي إعتماد مجموعة من الإستراتيجيات التي لاقت نجاحاً متفاوتاً تبعاً لمصالح الأنظمة السياسية القائمة على التوازن بين السلطة الإستبدادية والمحافظة من جهة والواجهة الديموقراطية من جهة أخرى (كانديوتي، ٢٠١٢). كما شهدت مرحلة التسعينيات نمو الحركات الدينية الشعبية.

ولم يكن تدني معدل مشاركة المرأة في القوى العاملة هاجس السياسات المعتمدة، بإعتبار أن زيادة مشاركتها هو نتيجة ثانوية من نتائج السياسات المؤيدة للسوق، وباعتبار أن التدخلات الرامية إلى توفير القروض الصغرية ودعم تنمية المنشآت كافية لزيادة فرص إستخدام المرأة. وبالفعل، شهدت الساحة نمواً في المبادرات الرامية إلى إتاحة القروض الصغرية أمام النساء ودعم تنمية المنشآت، لكنها لم تلاقي إلا نجاحاً محدوداً بسبب تقصيرها في معالجة أوجه الإنحياز الجندري البنيوي أو أوجه القصور في السياسات الإقتصادية الكلية الأشمل. وهكذا، تنامت البطالة في صفوف النساء، شأنها في ذلك شأن الفقر والهشاشة أمام الشروط والظروف التمييزية في القطاعين الخاص وغير النظامي. وبحلول أواخر التسعينيات، سُجّل نمو ملحوظ في العمل غير النظامي. ويعزو الخبراء هذا النمو إلى إستراتيجيات البقاء الفردية الرامية إلى المحافظة على سبل العيش في ضوء الإخفاقات الإقتصادية البنيوية وغياب السياسات العامة التي تساهم في إستحداث الوظائف ومعالجة البطالة المرتفعة (سيف، ٢٠١٣). في مصر، على سبيل المثال، زادت نسبة الوافدين الجدد إلى سوق العمل والعاملين في القطاع غير النظامي (كوظيفة أولى) من ٥٧ في المائة في العام ١٩٩٨ إلى ٧٥ في المائة في العام ٢٠٠٦ (كبير، ٢٠١٣). وفي ظل هذه الظروف، واجهت المنطقة العربية الأزمة الإقتصادية العالمية في العام ٢٠٠٨. وفي ظل ضعف الإندماج في الإقتصاد العالمي، جاءت تداعيات الأزمة الإقتصادية العالمية على الصادرات والمساعدات وأسعار الأغذية وإرتفاع أسعار الطاقة لتقصم ظهر الإقتصاديات العربية الهشة. من جهة أخرى، عانى المواطنون في المنطقة الأمرين من حيث تراجع دخل الفرد الواحد وإنخفاض الإنفاق العام وتنامي البطالة وركود الأجور (منظمة العمل الدولية، ٢٠١٣).

وفي لمحة سريعة عن الإتجاهات السياساتية المتصلة بمشاركة المرأة العربية في الحياة الإقتصادية، يظهر إرتباط القيم التي إسترشدت بها السياسات العربية من أجل إحقاق الحقوق الإقتصادية للمرأة بالمصالح السياسية للأنظمة بدلاً من القيم القائمة على تمكين المرأة وتحقيق المساواة والرؤية التنموية الشاملة. ولو تم التركيز على التنمية الشاملة، لكانت المقاربة السياساتية قد عالجت المعوقات البنيوية أمام الحقوق الإقتصادية للمرأة، ولكانت أطلقت العنان لطاقاتها الكاملة كفعاليات إقتصادية سواء من حيث زيادة مشاركتها في القوى العاملة أو من حيث بناء قطاع خاص منتج وقوي.
في ضوء تحليل التحديات التنموية التي قادت إلى الإنتفاضات العربية، برزت مجموعة من الإخفاقات على مستوى صناعة السياسات الإقتصادية من حيث إعاقة الإنتاجية والنمو والعدالة الإجتماعية والتضمين. وقد أدت هذه الإخفاقات إلى تغذية الغضب الشعبي والدعوة إلى الإصلاحات الإقتصادية والسياسية في المنطقة. وسواء إسترشدت هذه السياسات بقيم الإشتراكية، أو التحديث أو المحافظة أو حماية الذات، غير أنها تتشارك مجموعة من القواسم التي تبرز الإخفاق على مستويين: أ) تم تنفيذ السياسات المؤيدة للسوق بطريقة لم تساهم في تحقيق الإنتاجية والتنافسية والوظائف في الإقتصاديات العربية. وقد عانت هذه السياسات من غياب اللوائح التنظيمية ومن إيثار النخبة الإقتصادية التي إستثمرت في القطاعات الكثيفة رأس المال في ظل غياب فرص العمل واتساع الفروقات؛ ب) إتّسمت خدمات الرفاه الإجتماعي بعدم الإستدامة والمساواة، الأمر الذي أرخى بظلاله على الإقتصاديات من دون تأثير يُذكر على الفروقات. وقد أسفرت هذه السياسات غير المستدامة عن تنامي مستويات الدين وارتفاع الضرائب على الفقراء وانهيار الخدمات العامة.

وتبرز أوجه القصور في صناعة السياسات الإقتصادية في المنطقة العربية بشكل خاص لدى البحث في وضع المرأة العربية. ولسوء الحظ، ساهمت العناصر المشتركة بين هذه السياسات في تعميق الإنحياز ضد حقوق المرأة الإقتصادية. وتشمل هذه العناصر المشتركة التالي:

أ) تجاهل السياسات للعبء الإضافي الملقى على عاتق المرأة والمتمثل في أعمال الرعاية وتقصير السياسات في دعم خدمات الرعاية مثل خدمات رعاية الأطفال، علماً أن الإهتمام بشكل أكبر بتوفير الرعاية يفسح المجال أمام المزيد من النساء للإنخراط في القوى العاملة وزيادة فرص الإستخدام.
ب) إسهام خصخصة الخدمات العامة وتخفيض الإنفاق الصحي وإرتفاع كلفة المياه والصرف الصحي والطاقة في زيادة أعباء الرعاية الملقاة على عاتق المرأة، الأمر الذي يحدّ من فرص إنخراطها في العمل المأجور.
ت) عدم مراعاة الأحكام القانونية الخاصة بإجازة الأمومة للمعايير الدنيا وعدم إرتباطها بآليات التطبيق الصارمة والحلول التمويلية وإنحصارها بالنساء العاملات في القطاع النظامي تحديداً في القطاع العام الحضري.

ث) ضعف أنظمة الحماية الإجتماعية في المنطقة واستثناء النساء من إجراءات ومنافع الحماية الإجتماعية (سواء النساء العاملات في عمل غير مأجور أو الإقتصاد غير النظامي أو ربّات الأسر)، ومردّ ذلك بشكل أساسي إلى إعتماد نموذج الرجل المعيل.

ج) تجاهل التشريعات بشكل مستمر للتمييز من حيث ملكية المرأة للأصول، أو من خلال إنفاذ قوانين الإرث وإصلاح قوانين الملكية. كما تتضمن بعض قوانين العمل أحكاماً تمنع المرأة من الإنخراط في أنواع محددة من الوظائف ومن العمل خلال دوام عمل معيّن.

ح) تحبيذ السياسات عموماً للنساء المتعلمات والمقيمات في المدينة وتجاهلها للنساء الريفيات.

خ) محدودية فسحة التعبئة الإجتماعية والحوار حول أجندة التنمية الوطنية المراعية للنوع الإجتماعي.

د) غياب آليات المساءلة العامة وضعف الرقابة على الأداء الإقتصادي وضعف معالجة الفروقات الجندرية والتمييز.

القسم ٣: عناصر إطار السياسات التنموية المراعية للنوع الإجتماعي في العالم العربي بعد الإنتفاضات

مما لا شك فيه أن الأوضاع الحالية في المنطقة تطرح تحديات كبيرة على صناع السياسات، من مثل تزايد التضخم، وارتفاع أسعار الطاقة والسلع، وتنامي البطالة، والعجز في الموازنة، وارتفاع مستويات الديون، واتساع الفروقات، وركود الأجور وتدني الإنتاجية. وتتفاقم هذه الأوضاع في البلدان التي تشهد التحولات السياسية والنزاعات والإحتلال مثل البحرين ومصر والعراق وليبيا والأرض الفلسطينية المحتلة وسوريا واليمن. وقد جاءت الإستجابات السياساتية في المنطقة إستجابية في زمن غياب الإستقرار السياسي وتنامي الضغوط المالية وفي ظل شروط صندوق النقد الدولي.

ويُعزى السبب إلى أن الإجراءات المعتمدة في أعقاب الثورات لم تنطلق من رؤية طويلة الأمد قائمة على إعادة توزيع الثروات من أجل تحقيق المساواة والإنتعاش الإقتصادي والحد من الفقر. وبعد مضي عامين على الإنتفاضات، لا زالت المنطقة العربية بانتظار إعتماد رؤية شاملة لصناعة السياسات، رؤية تتماشى مع تطلعات المواطنين وتنسجم مع المصلحة العامة. كما يُعزى السبب إلى إضطرار صناع السياسات المنتخبين ديموقراطياً إلى التعاطي مع التحديات القائمة منذ وقت طويل في مجالات المساواة والشفافية والإستدامة، من دون أن يكونوا مستعدين لطرح نموذج سياساتي بديل يستجيب بفعالية للتحديات بما فيها التحديات ذات الصلة بالمساواة بين الجنسين[٦]. من هنا تدعو الحاجة إلى نموذج سياساتي يرتقي بـــ "معدل مشاركة النساء العربيات في القوى العاملة والتمكين الإقتصادي" من هامش السياسة الإقتصادية إلى مصاف الأولوية. وعليه، لا يُعتبر تحقيق حقوق المرأة الإقتصادية وتوسيع مشاركتها في القوى العاملة والحياة الإقتصادية وحسب شرطاً أخلاقياً إنما أيضاً خياراً سياساتياً إستراتيجياً في إطار عمليات الإصلاح

[٦] في لحظة كتابة هذه الورقة، تمت إقالة الرئيس مرسي، المنتخب ديموقراطياً في أعقاب ثورة ٢٥ يناير/كانون الثاني ٢٠١١، من منصبه في ٣ يوليو/تموز ٢٠١٣ نتيجة تظاهرة شعبية حاشدة بقيادة حركة "تمرد" الشعبية. وقد أدى التدخل العسكري إلى تعيين رئيس إنتقالي نتيجة الأداء السيء للرئيس مرسي خلال العام الأول من ولايته.

الحالية الرامية إلى تحديد نموذج تنموي شامل يحقق النمو والعدالة الإجتماعية. ومن شأن النموذج أن يضمن حسن سير الحكومة وقيام المؤسسات بتسهيل عملية التنفيذ من خلال البرامج الحكومية، واعتمادات الموازنة، والسياسات الضريبية وأنظمة المساءلة. لكن يسود القلق في ظل غياب المؤشرات التي تفيد عن حدوث مثل هذا التحول، حتى في المراحل الأولى من عملية الإصلاح الجارية.

كما ذُكر أعلاه، لقد تزايدت مشاركة المرأة إقتصادياً خلال العقدين الفائتين في معظم البلدان العربية. وقد أدى إخفاق الإقتصاديات في استيعاب طلب الإناث المتنامي على الوظائف إلى ارتفاع مستويات البطالة في صفوف الإناث، وبخاصة الشباب، كما شكّل رادعاً أمام إنخراط الوافدين الجدد في سوق العمل. ومن شأن غياب الإستجابات السياساتية لهذه الوقائع أن يقصي الملايين عن الفرص الإقتصادية ويبقي المنطقة العربية في أسفل الترتيب العالمي من حيث الأداء الإقتصادي المرتبط بالإستخدام والإنتاجية والفقر.

لقد أظهرت عيّنة من الوثائق السياساتية المتاحة مؤخراً تركيزاً كبيراً على النمو الشامل وتوليد الوظائف[٧]. كما أشارت إلى دور أكبر للدولة في مجال إستحداث الشروط والظروف التي تسمح للبلدان بسلوك مسارات نمو أكثر ديناميكية. في الوقت ذاته، يسجل غياب ملحوظ للسياسات التفصيلية الرامية إلى تمكين المرأة إقتصادياً. كما لا تأتي هذه الوثائق على ذكر استخدام البيانات المصنفة حسب الجنس التي تبرز أهمية دور المرأة في أي عملية إصلاح إلا في حالات نادرة. وعلى غرار معظم عمليات صناعة السياسات ما بعد الأزمات، تتوافر الحجج بشأن تغليب الأولويات الملحة الأخرى على قضايا التمييز الجندري. علاوة على ذلك، يواصل الخطاب العام في أغلب الأحيان إجترار الحجج الداعية إلى تأجيل حقوق المرأة إلى المراحل التالية من عملية إعادة الإعمار إما ضمنياً أو صراحة.

لقد أفسح صعود الأحزاب السياسية الإسلامية ذات الآراء المحافظة بشأن دور المسلمات في الحياة العامة المجال أمام التعبير عن القيم الأبوية التي تعكس الهاجس المتمثل في حصر النساء بالحياة الخاصة، والتي تسترشد بتفسير ضيق وتمييزي لحقوق النساء في العمل والملكية والحراك والمشاركة. ولاحظ بعض المراقبين في تونس أنه "لا يمكن إعتبار البيانات والإجراءات المعتمدة في إطار الحركات الإسلامية من المسلمات" (تشاتهام هاوس ٢٠١١)، وإن "حرصت" القيادات البارزة في الأحزاب السياسية الإسلامية "على إعادة التأكيد" على عدم تقييد حرية النساء أو التنكر لها.

بالرغم من بعض المؤشرات المقلقة، تحمل المرحلة الحالية في طياتها فرصة مهمة لطرح أجندة تنموية شاملة في إطار مؤسسات الحوكمة الديموقراطية. وفي هذا السياق، تضطلع المجموعات النسائية إلى جانب الناشطين الحقوقيين بدور أساسي في المحافظة على التعبئة خلال الإنتفاضات والحركات الشعبية

[٧] على سبيل المثال، خطة الياسمين الإقتصادية والإجتماعية في تونس ٢٠١١، والبرنامج الإنتقالي في اليمن للتثبيت والتنمية (٢٠١٢-٢٠١٤)، خطة التنمية الوطنية في فلسطين (٢٠١١-٢٠١٣)، ورقة عمل صندوق النقد الدولي "التحولات الإقتصادية والسياسية: تداعيات الربيع العربي" مارس/آذار ٢٠١٣، تقرير صندوق النقد الدولي إلى إجتماع دوفيل الوزاري أبريل/نيسان ٢٠١٣ "البلدان العربية خلال المرحلة الإنتقالية: الآفاق الإقتصادية والتحديات الرئيسية".

التي تلتها. كما تدعو الحاجة إلى المحافظة على التعبئة النسائية كمكوّن لا يتجزأ من عملية إعادة بناء وصياغة أجندة تنموية وطنية شاملة، على أن تساهم هذه الأجندة في تعزيز الإتساق بين السياسات الإقتصادية والإجتماعية، وفي معالجة التمييز الجندري وجميع أشكال الإنحياز التي تساهم في تنامي الفروقات، ناهيك عن ضمان مشاركة جميع الجهات الفاعلة وإسماع صوتها. يتعيّن أيضاً على المجموعات النسائية الإستفادة من الحيز الناشئ من العمليات الديموقراطية لبناء تحالفات جديدة وأداء دور إستباقي على مستوى تأطير وصياغة رؤية للمستقبل. ويستدعي ذلك كسب التأييد إنطلاقاً من القرائن التي تشير إلى كلفة الإنحياز والفروقات الجندرية ليس على النساء فقط بل بالنسبة إلى النجاح الإجمالي لأهداف الإصلاح المتمثلة في النمو الشامل والعدالة الإجتماعية والديموقراطية.

إذاً ما هو شكل النموذج التنموي الجديد الناتج من المرحلة الإنتقالية والإصلاحات الحالية؟ ما الذي يجب أن يقدمه هذا النموذج للنساء العربيات بشكل خاص؟ إلى أي مدى يمكن للسياسات الإقتصادية أن تسهّل تحقيق النتائج المراعية للنوع الإجتماعي؟ والأهم، كيف يمكن للمواطنين تقييم مدى استجابة الإصلاحات المعتمدة خلال المراحل الإنتقالية لأهداف الإنتفاضات العربية؟

تعكس التحديات التنموية الحالية الحاجة إلى إستجابات على مستويين. وتكمن الإستجابة الأولى في إرساء الهيكليات المؤسسية وبنى الحوكمة الفاعلة وأساليب العمل ذات الصلة التي تضمن تحقيق النتائج بشكل فاعل. أما الإستجابة الثانية فتكمن في تحديد الأولويات والأهداف والنتائج. وإنطلاقاً من التحليل الوارد في القسمين ١ و٢، سيعكس هذا النموذج التنموي الجديد الأولويات ذات الصلة بالمرأة العربية على هذين المستويين، ويتلاءم مع الأهداف الرامية إلى إحقاق حقوق المرأة والمساواة الجندرية ومعالجة جميع أشكال التمييز ضد المرأة.

يجب تكييف أنظمة الحوكمة مع الأولويات المحددة والنتائج المرجوة (مجموعة الأمم المتحدة الإنمائية، ٢٠١٣). ويختلف نظام الحوكمة الموجه نحو تحرير الأسواق (غير المراعي لكلفة العدالة الإجتماعية والديموقراطية) بشكل كبير عن نظام الحوكمة الموجه نحو النمو الشامل والعدالة الإجتماعية. على مستوى الحوكمة، يستدعي نظام صناعة السياسات المراعي للنوع الإجتماعي إصلاحات تدمج العناصر التالية:

- **سيادة القانون المستندة إلى الحقوق** التي تضمن بيئة معينة لتأمين العمل اللائق للنساء في القوى العاملة (في القطاع العام، القطاع الخاص والقطاع غير النظامي) والمساواة في الوصول إلى الموارد والفرص.
- **قدرات مؤسسية فاعلة** تضمن مقاربة تحولية تدمج المساواة الجندرية في المؤسسات العامة التي تتمحور حول *تحقيق نتائج منصفة وأداء منصف* وترسي القدرات والأنظمة والموارد الضرورية للتخطيط وإعداد الموازنة وتنفيذ البرامج العامة وتوفير الخدمات.

- عمليات **إعداد الموازنة وصناعة السياسات الإقتصادية الشفافة** التي تحقق التوازن بين إعتبارات النمو الإقتصادي والعدالة الإجتماعية وتعيد توزيع السلطات والموارد في إطار عملية شفافة تضمن حق العموم في المعلومات بشأن السياسات العامة والموازنات.
- **نظام مساءلة** يرصد الأداء المتصل بتحقيق المرأة لحقوقها ويقضي على التمييز الجندري وعدم المساواة.
- **صناعة السياسات الشاملة والتشاركية** التي تسهّل الحوار الإجتماعي والعمليات التشاركية في إطار بناء التوافق، وتسمح للمواطنين بالتأثير على صناعة السياسات وإرشادها.

وتتضمن السياسات مجموعة من الأهداف والنتائج والغايات والبرامج الإستراتيجية المعتمدة من جانب الحكومة. وعليه، يجب أن تعكس هذه الغايات والنتائج الإستراتيجية المعتمدة في المرحلة الإنتقالية مطالب الإنتفاضات الشعبية. وغني عن القول إن أولوية السياسات المراعية للنوع الإجتماعي هي إعتماد الإجراءات التي تعالج الأسباب البنيوية الكامنة وراء الفروقات الجندرية من خلال إبرازها في الإجراءات والغايات الإستراتيجية الحكومية. كما تساهم هذه السياسات في ضمان الإنصاف على مستوى تنفيذ البرامج وتوفير الخدمات.

تُظهر الأدلة المستقاة من البلدان التي نجحت في رفع معدلات مشاركة النساء في القوى العاملة (تشيلي، الأرجنتين، الولايات المتحدة الأمريكية، إيرلندا، اليونان وإسبانيا) إستخدام الحكومات مجموعة من الإستراتيجيات مثل الحوافز، واللوائح التنظيمية، والإنفاق العام الهادف وأنظمة الضمان الإجتماعي المصصمة بعناية. وترد بعض الأمثلة أدناه عن أنواع التدخلات المعتمدة في هذه البلدان. لكن يجب التشديد على وجود مساحة كافية للمقاربات المبتكرة الرامية إلى ضمان فعالية الحكومات في معالجة التمييز على أساس النوع الإجتماعي وبلورة تدخلات مراعية للنوع الإجتماعي. في ما يلي لائحة غير وافية بأنواع التدخلات المعتمدة:

- التدخلات الرامية إلى القضاء على أوجه الإنحياز الماثلة أمام المرأة نتيجة التوزيع الجندري للواجبات المنزلية الذي يُلقي بكامل الأعباء الأسرية على كاهل المرأة، بما فيها التدخلات الرامية إلى توسيع نطاق الخدمات العامة في مجال رعاية الأطفال ومن خلال تقديم الحوافز والدعومات من أجل تقاسم مسؤوليات الرعاية داخل الأسرة.
- التدخلات الرامية إلى القضاء على أوجه الإنحياز الماثلة أمام المرأة العاملة والريادية في القطاع الخاص، بما في ذلك التركيز على المعوقات أمام الوصول إلى الموارد الإقتصادية والسيطرة عليها وضمان إمتثال القطاع الخاص لمعايير العمل بما في ذلك معالجة فروقات الأجور ومنافع الأمومة من جملة أمور أخرى.
- التدخلات الرامية إلى دعم الحلول المصصمة خصيصاً للإستجابة لواقع مختلف مجموعات النساء (بما في ذلك الموقع الجغرافي (الحضري/الريفي)، التعليم، السن، الوضع العائلي، الوضع داخل سوق العمل والقطاع الإقتصادي). على سبيل المثال، البرامج الرامية إلى التخفيف من هشاشة

النساء الفقيرات وبخاصة في المناطق الريفية وفي القطاع غير النظامي، من خلال توفير الحماية الإجتماعية الهادفة والخدمات العامة والدعومات.

- التدخلات الرامية إلى توسيع نطاق الفرص الإقتصادية المتاحة أمام المرأة العربية في قطاعات النمو والقطاعات المستفيدة من جهود إعادة الإعمار من خلال الإجراءات الإيجابية الرامية إلى القضاء على الفصل المهني على أساس النوع الإجتماعي وضمان الوصول إلى التمويل من جملة أمور أخرى.
- التدخلات الرامية إلى معالجة الأثر السلبي الناتج من خصخصة الخدمات العامة (الصحة والتعليم) وإلغاء الدعومات (على الطاقة والمياه) على وقت المرأة وقدرتها على الإنخراط في سوق العمل.
- التدخلات الرامية إلى توسيع نطاق تغطية خطط الضمان الإجتماعي لتشمل النساء.

قد تتيح المقاربة المراعية للنوع الإجتماعي على مستوى الحوكمة والسياسات العامة إطاراً شاملاً للسياسات المتسقة إجتماعياً وإقتصادياً وسياسياً كما قد تسهّل تنفيذ البرامج الفعالة من خلال إتاحة القدرات الضرورية والإستثمارات وآليات المساءلة (عبد الصمد ومحمدية، ٢٠١٣). وفي هذا الإطار، لا تحدّد مطالب الإنتفاضات الشعبية محتوى السياسات العامة فحسب بل ترسم وتحدّد ملامح أنظمة الحوكمة وأجندة الإصلاح المؤسساتي في المنطقة. ويوفّر الإطار المذكور لأنصار النوع الإجتماعي والمجتمع الأهلي أداة لتقييم الإصلاحات المعتمدة في المرحلة الإنتقالية وللتأثير على مسارها بحيث تتلاءم مع المطالب العامة. وتتجلى الإرادة السياسية في بلوغ هذه الأهداف من خلال زيادة توظيف الموارد في البرامج المتمحورة حول النوع الإجتماعي وتوفير الخدمات[٨]، وإدماجها في أطر المساءلة التي ترصد أداء وفعالية الحكومات.

القسم ٤: أدوات السياسات العامة المعنية بالتنمية الشاملة المراعية للنوع الإجتماعي

يسلّط هذا القسم الضوء على مجموعة من الأدوات الرئيسية في مجال صناعة السياسات التي تشكل مدخلاً قيّماً لإدماج الرؤية التحولية القائمة على نموذج تنموي شامل ومنصف، وهي:

- السياسات الإقتصادية الكلية
- الحوافز السياساتية للعدالة الإقتصادية والحماية الإجتماعية
- الميزنة والتخطيط التنموي الوطني
- آليات المساءلة عن الأداء العام

[٨] بحسب تعريف منظمة التعاون والتنمية في الميدان الإقتصادي، تشمل "البرامج المتمحورة حول النوع الإجتماعي" برامج خاصة بالنساء أو برامج تهدف بشكل أساسي إلى تحقيق المساواة بين الجنسين، إلى جانب البرامج الأشمل التي تعطي أهمية كبيرة لتحقيق المساواة بين الجنسين، مثل البرامج ذات الصلة بالبنى التحتية، والزراعة، والصحة، والعدالة، والتنمية الإقتصادية.

تم تحديد هذه الأدوات نظراً إلى أهميتها بالنسبة إلى صناع السياسات في ما يتعلّق بإتخاذ القرارات السياساتية، وإستحداث الحوافز، وتسهيل وتوفير الشروط الضرورية لأغراض التنفيذ والمساءلة. كما تُعتبر هذه الأدوات أساساً لبناء المؤسسات المعنية بالحوكمة السليمة والإدارة الإقتصادية. كما تسمح هذه الأدوات بربط السياسات الإقتصادية بالسياسات الإجتماعية والسياسية وتضمن تأثير صناعة السياسات الوطنية إيجابياً على المستوى الجزئي. وتشكّل السبيل أيضاً إلى رفع التحديات القائمة أمام المساواة، والإنتاجية، وإستحداث والوظائف، وإستدامة الإنفاق العام والشفافية.

وعلى الرغم من التداخل الكبير بين هذه الأدوات، يحاول القسم التالي التوسع في مختلف عناصر هذه الأدوات من باب التوضيح، كما يحدّد نقاط الدخول من أجل إدماج إطار أنظمة الحوكمة والسياسات المراعية للنوع الإجتماعي الواردة في القسم ٣ أعلاه.

السياسات الإقتصادية الكلية

تسود إختلافات ملحوظة بين نماذج الأطر الإقتصادية الكلية المستخدمة في المنطقة، وبخاصة في البلدان الغنية بالنفط والفقيرة بالنفط. لكن، خلال العقود الثلاثة الأخيرة، إعتمدت معظم البلدان العربية بشكل متنام إطاراً نيوليبرالياً للسياسات الإقتصادية. وفي ظل تزايد الإقتراض من صندوق النقد الدولي والبنك الدولي، إعتمدت البلدان غير المنتجة للنفط مسار التحرير التجاري والخصخصة وشرّعت بالتالي إقتصادياتها أمام السلع والإستثمارات الأجنبية وثبّتت أسعار الصرف وخفّضت الإنفاق الحكومي والتدخل في الإقتصاد. وقد تم تنفيذ بعض هذه السياسات بالرغم من إرتفاع كلفتها من حيث العدالة الإجتماعية وأهداف التنمية البشرية. وقد أثبتت الإنتفاضات العربية أنه يستحيل رسم السياسات الإقتصادية بعد اليوم إنطلاقاً من الإعتبارات الخاصة بإستقرار الإقتصاد الكلي فقط (التضخّم، أسعار الصرف، معدلات النمو، العجز في الموازنة، إلخ). ونظراً إلى إلحاحية تحقيق النمو الشامل والعدالة الإجتماعية اليوم في المنطقة العربية، يُمكن أن تشكل المقاربة الجديدة على مستوى السياسات الإقتصادية الكلية أداة سياساتية أساسية من أجل تحقيق هذه الأهداف.

تهدف السياسات الإقتصادية الكلية إلى تحقيق التوازن بين مجموعة من المتغيّرات من أجل تحقيق النمو الإقتصادي والإستقرار الإقتصادي، إلى جانب لجم التضخّم لضمان التنافسية (بحسب وصفات صندوق النقد الدولي في أغلب الاحيان وكشرط من شروط الإقتراض) من خلال ضبط العجز في الموازنة، فضلاً عن تحقيق التوازن بين الإستثمار والإقتراض والموارد المحلية في إطار إدارة الحيّز المالي. وفي بعض الحالات، تسعى السياسات الإقتصادية الكلية إلى تحقيق التوازن بين مستلزمات الحد من الفقر وشروط الإستثمار في الحماية الإجتماعية. وقد تحدّد طريقة ترتيب أولويات المتغيّرات في إطار السياسات الإقتصادية الكلية النتائج من حيث العدالة الإجتماعية والمساواة وإستحداث الوظائف من خلال زيادة الإنفاق على الخدمات العامة والدعومات والأجور والرواتب للعاملين في القطاع العام، وذلك من أجل توليد ما يكفي من الطلب الإستهلاكي للمحافظة على النمو. وعليه، **قد تستلزم** المقاربة المتمايزة للسياسات

الإقتصادية الكلية تحليلاً دقيقاً لتأثير خيارات **السياسات المالية والتجارية وذات الصلة بسوق العمل** على إستحداث الوظائف والقضاء على الفروقات نظراً إلى أثرها على النمو الشامل والمساواة.

كان التحليل الجندري الغائب الأكبر في السياسات الإقتصادية الكلية منذ فترة طويلة بحجة ضرورة إستناد هذه السياسات فقط إلى التحليل الإجمالي وحيادها من حيث النوع الإجتماعي. ونتيجة لذلك، أدّت هذه السياسات في أغلب الأحيان إلى تعميق الإنحياز البنيوي ضد النساء وتجاهل عمل المرأة غير المأجور، وبروز المعوقات البنيوية أمام مشاركتها في القوى العاملة والأنظمة التمييزية على أساس النوع الإجتماعي. كما ظهر تغييب المرأة في أكثر الأحيان في ضوء إستعراض مستندات السياسات الإقتصادية الكلية، والمشورة الفنية المتاحة من خلال الخبراء لدى الأمم المتحدة والبنك الدولي والتحليل العام لعلماء الإقتصاد[٩].

وفي وقت يشكّل فيه غياب المساواة الجندرية عائقاً إقتصادياً محورياً في المنطقة العربية، قد يقوّض إستمرار تجاهل التداعيات السياساتية الجندرية نجاح أي نموذج تنموي بديل من حيث الكفاءة أو المساواة. لذا يتعيّن على صنّاع السياسات الإضطلاع بمسؤولياتهم لجهة توفير ظروف إقتصادية كلية أكثر مؤاتاةً من أجل تمكين المرأة إقتصادياً وزيادة الفرص الإقتصادية المتاحة أمامها. لكن المقاربة المحايدة للنوع الإجتماعي والتي تتجاهل عمل المرأة الرعائي وغير المأجور لن تضمن الأثر الإيجابي لسياسات إستحداث الوظائف على عمل المرأة، كما ستتجاهل أثر خصخصة الخدمات الإجتماعية وزيادة الأعباء الملقاة على عاتق المرأة لدى خصخصة الخدمات الإجتماعية. وفي حال إعتماد التدخلات السياساتية القصيرة الأمد أو الإستراتيجيات المتوسطة والطويلة الأمد، يتعيّن على الحكومات تصميم سياسات العمل لتستجيب لمعدلات النمو في القوى العاملة العربية بما في ذلك النمو في عدد العاملات الشابات والمتعلمّات، في حال أرادت هذه الحكومات تفادي تنامي البطالة في صفوف النساء. من هنا، يجب إدماج التحليل الجندري بشكل أكبر ضمن السياسات التي تشكّل الإطار الإقتصادي الكلي في أي بلد من البلدان.

تُعتبر السياسات المالية جانباً مهماً من السياسات الإقتصادية الكلية وبخاصة في أوقات الأزمات الإقتصادية، وفي ظل غياب المساواة وانتشار البطالة. من هنا قد تستفيد البلدان العربية من الدروس الكثيرة المستخلصة من البلدان في جميع أرجاء العالم التي إضطرت إلى إتخاذ قرارات صعبة من أجل التعافي من الأزمة، سواء من خلال تطبيق إجراءات التقشّف أو إستخدام رزمات الحوافز. وتُظهر القرائن من أوروبا أن زيادة الإنفاق الإجتماعي في أوقات الأزمات يُحدث أثراً إيجابياً على الإنتعاش الإقتصادي، ويشكل إستثماراً في رأس المال البشري والحماية الإجتماعية، وبالتالي يساهم في التنمية الإقتصادية

[٩] أنظر مثلاً: البرنامج التنفيذي للتنمية في الأردن ٢٠١١-٢٠١٣؛ التقرير الصادر عن صندوق النقد الدولي الذي تم تقديمه خلال قمة دول مجموعة الثمانية بشأن "التحوّل الإقتصادي في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا: الوفاء بوعد الإزدهار المشترك" مايو/أيار ٢٠١١؛ تقرير خبراء صندوق النقد الدولي حول المغرب في العام ٢٠١٢، المادة ٤، المشورة والإستعراض الأول في إطار الإعتمادات الإحترازية والسيولة لمدة عامين بتاريخ يناير/كانون الثاني ٢٠١٣؛ خطاب إعلان النوايا الذي قدمته الحكومة الأردنية إلى صندوق النقد الدولي بتاريخ ٢٧ يونيو/حزيران ٢٠١٢؛ خطاب إعلان النوايا ومذكرة السياسات المالية والإقتصادية التي قدمتها الحكومة التونسية إلى صندوق النقد الدولي بتاريخ ٢٤ مايو/أيار ٢٠١٣.

والبشرية وإستحداث الوظائف وزيادة العائدات. وتجدر الإشارة في هذا السياق إلى إغفال السياسات المالية على المدى القصير والقائمة على خفض الإنفاق العام في مجالات أساسية للتداعيات الإقتصادية السلبية على التضخم والتنافسية الإقتصادية والميزان التجاري والبيئة الإستثمارية. وقد أظهرت التجارب في البرازيل، وتايلاند، ومالاوي، والأرجنتين، وشيلي، وماليزيا، وفنزويلا وبوليفيا النجاح في الحد من الفروقات خلال العقد الأخير من خلال إعتماد سياسات مالية ترمي إلى ضبط الموازنة مع التوسع في الإنفاق وتأمين الحماية الإجتماعية من خلال التحويلات النقدية إلى الفقراء، وزيادة الإنفاق على التعليم الثانوي والعالي، وزيادة نسبة الضرائب إلى إجمالي الناتج المحلي وبخاصة من خلال الصادرات النفطية والمعدنية، وإعتماد قانون الحد للأجور (جولي، ٢٠١٢). في المقابل، عبّر الخبراء عن قلقهم بشأن التأثير السلبي لسياسة التقشف المعتمدة مؤخراً في أوروبا. "تقوم الحكومات بخفض الإنفاق العام، بدلاً من دعم الإجراءات الموجهة نحو زيادة النمو والإستخدام وما يستتبع ذلك من إنخفاض في نسبة الدين العام إلى إجمالي الناتج المحلي. ويؤدي هذا بدوره إلى إبطاء النمو وزيادة صعوبة، إن لم يكن إستحالة، الحد من نسبة الدين العام إلى إجمالي الناتج المحلي. وهكذا، تجد أوروبا نفسها عالقة بشكل متزايد في فخ "غياب النمو، تدني النمو" بحيث يتم تشديد إجراءات التقشف فيما ينخفض الدين والعجز بوتيرة أبطأ، في حال حدوثه." (جولي، ٢٠١٢).

ترتدي إدارة الدين في أوقات الأزمات أهمية خاصة. وتكثر الأمثلة عن مقاربات الإقتراض وإعادة التسديد بشكل ذكي وشفاف. في إيسلندا مثلاً، وفي أعقاب الأزمة المالية في العام ٢٠٠٨، إنهارت البنوك الوطنية بسبب ديونها الخاصة المتوجبة إلى البنوك البريطانية والهولندية والبالغة ٦,٧ مليار يورو. فبادرت الحكومة الإيسلاندية إلى تحويل هذه الديون إلى ديون عامة وتنظيم إستفتاء وطني على مرحلتين ، في مارس/آذار ٢٠١٠ وأبريل/نيسان ٢٠١١ لإستمزاج آراء المواطنين بشأن وجوب وسبل إعادة سداد الدين. فصوّت المواطنون ضد خطة سداد الدين ولصالح إعتماد سياسات تتضمن رفض سداد الدين ووضع ضوابط على رأس المال وخفض قيمة العملة. وقد أثبتت هذه الإجراءات فعاليتها في مساعدة الإقتصاد على الإنتعاش بكلفة محدودة (جولي، ٢٠١٢). بالإضافة إلى ذلك، شدّد التقرير الصادر عن برنامج الأمم المتحدة الإنمائي على الحاجة إلى توخي المرونة في توسيع الحيّز المالي في البلدان العربية وتمويل العجز مشيراً إلى أنه "في حال كان المردود التنموي عالياً بما يكفي، تكون الإستثمارات العامة الممولة من العجز متلائمة مع الإستمرارية المالية وتوسّع حصة الحكومة في الإقتصاد الوطني". (برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، ٢٠١١).

في ما يتعلّق بسياسات تحرير التجارة والأسواق، تدعو الحاجة إلى إعتماد سياسات إقتصادية كلية تولي المزيد من الإهتمام لمسألة الإستخدام في إسترتيجيات النمو وتتيح النمو في القطاعات الكثيفة اليد العاملة. وتؤدي حوافز النمو في القطاعات التي تعاني فيها المرأة من التهميش (مثل البناء والصناعات النفطية) إلى عدم تكافؤ الفرص الإقتصادية وإلى عدم نشوء إقتصاد منتج ومستدام. وتجدر الإشارة في هذا السياق إلى وجود الذكور بنسبة ٨٧ في المائة في قطاع "تحويل المنتجات النفطية المكررة"، مقابل ٧١ في المائة من الإناث في صناعات المنسوجات والملبوسات، حيث تعاني الإناث من تردي نوعية فرص العمل لجهة

تكافؤ الأجور وساعات العمل والأمن الوظيفي، وحقوق العمل، والعنف. إلى ذلك، تتجاهل السياسات التجارية القطاعات التي تتركّز فيها النساء بشكل كبير مثل الزراعة، وبالتالي تُظهر إنحيازاً سياساتياً يؤثر بشكل سلبي على النساء. وبالرغم من إسهام هذه السياسات في تعزيز قطاعات محددة، تدعو الحاجة إلى إعتماد تدخلات هادفة لتذليل المعوقات الجندرية أمام إنخراط النساء في هذه القطاعات، وذلك بهدف تعظيم فرص إستخدام النساء. كما تكثر الأمثلة عن التدخلات الفاعلة في مجال إستحداث فرص العمل. في الهند، تم مثلاً إعتماد القانون الوطني لضمان الإستخدام في الأرياف في العام ٢٠٠٥ الذي أجاز لكل أسرة ريفية أداء عمل غير ماهر لمدة ١٠٠ يوم سنوياً في إطار خطة الأشغال العامة. في المرحلة الأولى، قوبلت هذه الخطة بمعارضة المحافظين الماليين لكنها لاقت المزيد من الدعم بعد نجاحها في توليد نحو ١٠ مليارات يوم عمل على أساس الحد الأدنى للأجور. كما تم تخصيص ٧٠ في المائة من إجمالي الإنفاق في الخطة للأجور، فيما بلغت نسبة العاملات قرابة ٥٠ في المائة (جولي، ٢٠١٢).

من جهة أخرى، أقرّت الإستراتيجيات التي تتمحور حول النمو بقيادة القطاع الخاص بالمعوقات الجندرية الماثلة أمام النساء وبالممارسات التمييزية في القطاع الخاص التي أتاحت فقط فرصاً إقتصادية متدنية النوعية أو محدودة أمام النساء العربيات. وقد دعا التقرير الصادر مؤخراً عن البنك الدولي بشأن الفرص الإقتصادية للمرأة العربية إلى إصلاحات "تضع النمو بقيادة القطاع الخاص في صدارة وقلب إستراتيجية إستحداث الوظائف لمصلحة النساء والرجال" (البنك الدولي، ٢٠١٣). ويجب إستكمال هذه التوصية من خلال الإعتراف بالحاجة إلى إجراءات تصحيحية في القطاع الخاص تضمن تكافؤ الفرص بين الرجال والنساء.

الحوافز السياساتية من أجل تحقيق العدالة الإجتماعية والحماية الإجتماعية

تكمن إحدى وظائف الحكومة الأساسية على مستوى ترقية وتنفيذ الأجندات الوطنية في إعتماد اللوائح التنظيمية الرامية إلى إنفاذ الضوابط والقيود الحكومية. وتنص اللوائح التنظيمية على منح منافع ملحوظة أو فرض قيود وعقوبات كآليات لضمان إحترام المعايير وسلامة التنفيذ. وتسود المقولة بأن اللوائح الحكومية تُفرز رابحين وخاسرين. وقد يُعتبر ذلك في بعض النواحي من مواطن قوة الحكومات بحيث تُعالج الفروقات من خلال إعادة توزيع المنافع في إطار تحقيق الأهداف الوطنية للعدالة الإقتصادية والإجتماعية. وتُعتبر وظيفة الحكومة التنظيمية أداة مهمة أيضاً لتغيير السلوكيات وتشجيع الممارسات السليمة بيئياً والعادات الصحية. كما يمكن للحكومة إستخدام الوظيفة التنظيمية لتوفير الحوافز الفاعلة في إطار تشجيع الممارسات المراعية للنوع الإجتماعي.

إلى ذلك، تستدعي وظيفة تنظيم وتطبيق التشريعات التركيز على الإتساق في الأجندات السياسية والإقتصادية والإجتماعية. في مجال الإستخدام مثلاً، تلعب الأنظمة الحكومية دوراً مهماً في ضمان معايير العمل وإنفاذ قوانين ومعايير العمل إلى جانب ضمان تكافؤ الفرص وإزالة الممارسات التمييزية. لكن، قد تلحق الحوافز المتاحة في هذه اللوائح التنظيمية الضرر بإستخدام المرأة. علاوة على ذلك، تتجاوز الأحكام

التنظيمية الخاصة بإستخدام المرأة نطاق أنظمة العمل لتشمل حقوق الملكية، وإنفاذ الأحكام في حالات العنف والتحرش الجنسي وسواه (حجاب، ٢٠١٣). على سبيل المثال، قد تشكل أنظمة الهجرة الخاصة بالعمالة الوافدة عائقاً أمام إستخدام الزوجات، كما هي الحال في دول مجلس التعاون الخليجي وهي المستخدم الرئيسي للرجال العرب الوافدين من بلدان أخرى. في السعودية، تعيد وزراة العمل النظر في قرار منع عمل زوجات العاملين المقيمات بالتبعية، بحيث تتيح أمامهن فرص الإستخدام. وتتواجد قيود مشابهة في معظم دول مجلس التعاون الخليجي، حيث يتم فرض قيود واضحة على عمل زوجات العمال الوافدين (العربيات وغير العربيات) بالرغم من إرتفاع الطلب على اليد العاملة (صحيفة The Hindu، ٢٠١٣).

من جهة أخرى، تُظهر الأدلة الواردة من دول منظمة التعاون والتنمية في الميدان الإقتصادي التي نجحت في زيادة معدل مشاركة المرأة في القوى العاملة (مثل اليونان، والولايات المتحدة، وإيرلندا وإسبانيا) وجود نظام متطور للحوافز (الضمان الإجتماعي، خيارات العمل المرنة، منافع الأمومة والأبوة) يتيح إنضمام المرأة بأعداد كبيرة إلى القوى العاملة. كما ساعدت أنظمة الحوافز المرأة في التوفيق بين واجباتها الأسرية والمهنية. في الآونة الأخيرة، أصدر الإتحاد الأوروبي توجيهاً يُلزم جميع الدول الأعضاء بالسماح للأولياء (رجالاً ونساء) المطالبة بترتيبات عمل مرنة (مثل العمل بدوام جزئي والعمل من المنزل) بالإضافة إلى الإجازة المدفوعة، وذلك في محاولة ترمي إلى إبقاء النساء في القوى العاملة. في المنطقة العربية، تتعدّد الأمثلة الجيدة عن الجهود الرامية إلى دعم تنفيذ معايير العمل المراعية للنوع الإجتماعي في القطاع الخاص، مثل حملة "صداقة" بمبادرة من منظمة غير حكومية وبالتعاون مع وزارة العمل الأردنية، وذلك من أجل تشجيع شركات القطاع الخاص على تطبيق المادة ٧٢ من قانون العمل لتأمين مكان آمن لرعاية أطفال العاملات داخل مكان العمل. وتجري مبادرات أخرى لدعم الأنظمة ذات الصلة بتكافؤ الأجور والرامية إلى سد فجوة الفروقات الجندرية في الأجور. في المقابل، تشير مجموعة من الدراسات بشأن أنظمة التقاعد الوطنية وخطط البطالة في المنطقة العربية إلى الحاجة إلى مراجعة هذه الأنظمة التي تشجّع العاملات على الخروج من القوى العاملة من خلال التقاعد المبكر وإعانات الزواج من جملة أمور أخرى (حجاب، ٢٠١٣).

لقد شهدت المرحلة التي تلت الإنتفاضات العربية طفرة في الإصلاحات القانونية في مجال الحقوق الإقتصادية، وذلك في إطار الإستجابة للمطالب الشعبية، من مثل إصلاح قوانين الحماية الإجتماعية والحرية النقابية والنقابات العمالية والعمل والإستثمار وسواها، وذلك في كل من مصر وتونس والأردن وسوريا والكويت والمغرب. وتشكّل هذه الإصلاحات القانونية فرصة غير مسبوقة لمأسسة العدالة الإجتماعية والإقتصاديات الشاملة والمساواة بين الجنسين. وقد تعلّمت المنطقة العربية من العقود الفائتة في مجال صناعة السياسات أن تحقيق النتائج ذات الصلة بالمساواة بين الجنسين وحقوق المرأة الإقتصادية لا يتم بين ليلة وضحاها. لذا، تدعو الحاجة إلى التدقيق في الأطر القانونية واللوائح التنظيمية لضمان تأثيرها إيجاباً على النساء والفتيات. بالإضافة إلى ذلك، تدعو الحاجة إلى تعزيز الحوكمة المؤسساتية لضمان تنفيذ النوايا السياساتية. في المقابل، تستدعي الحوكمة المؤسساتية وجود آليات قوية لتفتيش شروط وظروف

العمل وإنفاذ القوانين والإقتصاص من الممارسات الجندرية التمييزية إلى جانب آليات لإستلام ومعالجة شكاوى المواطنين في حال إنتهاك القوانين والأنظمة ذات الصلة.

الميزنة والتخطيط التنموي الوطني:

تُعتبر خطط التنمية الوطنية أداة مهمة لتحديد الأولويات الوطنية وتحديد السبل الرامية إلى تنفيذ البرامج وتوفير الخدمات التي تؤدي إلى تحقيق الأولويات. كما تتيح خطط التنمية الوطنية الأطر المتوسطة الأمد التي ترشد عمل الحكومة وتنفيذ البرامج الحكومية وتحدّد أطر المساءلة لقياس التقدم في تحقيق النتائج.

لقد أثبتت بلدان آسيوية براعتها في مجال استخدام خطط التنمية الوطنية لأغراض الإنتقال والإنتعاش الإقتصاديين، حيث إستخدمت اليابان وإندونيسيا وماليزيا الخطط الوطنية لإعادة الإعمار والإنتعاش على نحو فعال في أعقاب جهود إعادة الإعمار بعد الحرب العالمية الثانية في اليابان، والأزمة الآسيوية الإقتصادية في إندونيسيا وماليزيا (ساكاموتو ٢٠١٣). وخلال السنوات الأخيرة، أبرزت الإتجاهات العالمية وثاقة الإرتباط بين الخطط والموازنة الوطنية ومؤشرات الأداء. وأتى هذا التحول في إطار اعتماد رزمة الإصلاحات في أنظمة إدارة المالية العامة بتشجيع من الجهات المانحة والمؤسسات المالية الدولية. وقد تم ربط قدرة الحكومات على مأسسة هذه الإصلاحات بشكل متنام بعمليات تقييم مؤشرات الحوكمة.

باستثناء مصر التي نحت مسار التخطيط المركزي منذ العام ١٩٥٧، إتسمت البلدان العربية بضعف إجراءات التنمية الوطنية والتخطيط الإقتصادي. على سبيل المثال، يعمل الأردن على إعداد مسودة إستراتيجية للحد من الفقر للفترة ٢٠١٢–٢٠١٥ وتكييفها مع الأجندة الوطنية، لكنها لم تُستكمل حتى الساعة. أما المغرب فلا يملك أي خطة تنموية مركزية بالرغم من إعداد مسودة مجموعة من الإستراتيجيات القطاعية. وبحسب تقرير صادر عن برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، "أصدرت الكثير من البلدان العربية وثائق رؤيوية لكنها كانت بمعظمها تمارين أكاديمية تفتقر إلى المشاركة الشعبية الحقيقية والإلهام وغير مستندة إلى البراهين وغير مراعية للخيارات الصعبة أو القيود" (برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، ٢٠١١).

في مصر ما بعد الثورة في العام ٢٠١١، إسترعى التخطيط التنموي إهتماماً مباشراً من خلال إنشاء لجنة التخطيط المركزية المكلفة بإعداد مسودة الخطة التنموية الجديدة في أعقاب سقوط نظام مبارك. وقد وضعت وزارة التخطيط إطاراً إستراتيجياً للفترة ٢٠١٢–٢٠٢٢ لأغراض الحوار الإجتماعي. أما في تونس، فقد قامت وزارة المالية في سبتمبر ٢٠١١ بالإعلان عن "خطة الياسمين" من خلال التركيز على العناصر الثلاثة التالية: ١) إدارة الأزمة بعد الثورة؛ ٢) تشجيع الإنتقال إلى الديموقراطية؛ ٣) تعزيز التنمية الإقتصادية والإجتماعية المستدامة. ومن المهم تتبع تنفيذ هذه الخطط وتحديد التحولات المرئية في أنماط الإنفاق العام للتعبير عن أولويات الإنتفاضات. ويشير المراقبون إلى غياب هذه التحولات عن

الموازنة لدى تحليل موازنة مصر للعام ٢٠١٣[١٠]. أما في الأردن فقد تم إقرار الموازنة للعام ٢٠١٣ بموجب قانون مؤقت وذلك قبل انتخاب البرلمان في مطلع العام ٢٠١٣. من جهته، إعتمد اليمن برنامجاً إنتقالياً للتثبيت والتنمية (٢٠١٢-٢٠١٤) تضمن أولويات خاصة بالنساء والشباب وحدّد عدداً من الأهداف الإستراتيجية ذات الصلة بمشاركة المرأة الإقتصادية وتمكينها. أما في الأرض الفلسطينية المحتلة فقد شدّدت خطة التنمية الوطنية للفترة ٢٠١١-٢٠١٣ على تمكين ومشاركة المرأة. لكن في كلا الحالتين، تخلفت أطر الرصد عن تحديد الأهداف الخاصة بالنساء، فيما تم تخصيص موارد إسمية للبرامج ذات الصلة.

تُعتبر الموازنة المراعية للنوع الإجتماعي مقاربة تم تطبيقها في إطار إعداد الموازنات والخطط الوطنية في عدد من البلدان خلال السنوات الأخيرة. كما تسعى الموازنة المراعية للنوع الإجتماعي إلى تسهيل الإتساق بين أهداف المساواة الجندرية والخطط/الموازنات الحكومية من خلال تضمين الخطط الحكومية برامج تعالج الفروقات الجندرية وتضمين الموازنات الحكومية الموارد المالية الضرورية لتنفيذ مثل هذه البرامج. وتقوم الموازنة المراعية للنوع الإجتماعي بشكل أساسي من حيث المفهوم والممارسة على القيم والأولويات الحكومية كما يبرز من خلال الإستثمارات المالية الرامية إلى الإلتزام بمختلف الغايات الإقتصادية والإجتماعية. وبالتالي، تدعو الحاجة إلى إدماج الأولويات الوطنية ذات الصلة بالمساواة الجندرية والإلتزامات الواردة في الإتفاقيات الوطنية والدولية الرامية إلى القضاء على التمييز وإحقاق حقوق المرأة في خطط التنمية الوطنية والسياسات الضريبية والإنفاق العام إلى جانب آليات المساءلة عن أداء الموازنة.

تُعتبر الموازنة أداة تترجم السياسات المالية المعتمدة ضمن الإطار الإقتصادي الكلي بهدف تحقيق الغايات التنموية الإستراتيجية. وتسترشد تدخلات الموازنة المراعية للنوع الإجتماعي بمجموعة من الأدوات الرامية إلى تعزيز إستجابة عملية التخطيط والموازنة وربطها بنتائج السياسات الإقتصادية والإجتماعية. وتشمل هذه الأدوات تحليل الموازنة الجندرية، وإعداد وتتبع مؤشرات الأداء الجندري على المستوى القطاعي، وتتبع الموازنة، والرصد والتقييم. وعليه، تُعتبر هذه الأدوات مفيدة لتحديد الإعتمادات الواجب توسيعها والإعتمادات الواجب تخفيضها في إطار معالجة الأعباء المالية من دون الإنتقاص من النتائج المرجوة على المستويين الإقتصادي والإجتماعي.

في فترات الأزمات، قد تشمل الخيارات السياساتية قرارات الموازنة التي تفرض تخفيضات على بعض القطاعات مثل التعليم والصحة والزراعة والحماية الإجتماعية والدعومات في مجالي الأغذية والطاقة. ويكمن السبيل الوحيد إلى ضمان الخيار السياساتي "الصحيح" في التقييم المسبق لأثر مثل هذه السياسات

[١٠] مقابلة مع محمد النجار، رئيس الوحدة الإقتصادية لدى مركز الأهرام للدراسات السياسية والإستراتيجية، ٢٤ أبريل/نيسان ٢٠١٢، http://www.youtube.com/watch?v=gwQSUD-xMl8

على العدالة الإجتماعية والإقتصاد على المديين المتوسط والطويل بدلاً من اتخاذ الخيارات فقط على أساس الإعتبارات الرامية إلى تصحيح العجز في الموازنة على المدى القصير.

غني عن القول إن النفقات والضرائب تؤثر على المساواة والنمو والإستدامة من خلال تسهيل إعادة التوزيع والتمكين. ويمكن لقرارات الموازنة التي تعطي الأولوية للحماية الإجتماعية واستحداث الفرص أن تكون أكثر فعالية من إجراءات التقشف وإلغاء الدعم التي تسرّع وتيرة الأزمة الإقتصادية وتؤخر الإنتعاش. والأمر سيان بالنسبة إلى زيادة الإنفاق على استحداث الوظائف التي تعتبر ضرورة للإنتعاش. في المقابل، تُعتبر الضرائب وتحويلات الدخل أدوات مهمة لتحقيق الأهداف الإجتماعية ووسيلة أساسية لإعادة توزيع الثروات. كما تُعتبر التخفيضات الضريبية لتغطية أكلاف رعاية الأطفال حوافز مفيدة لمشاركة النساء في القوى العاملة (منظمة العمل الدولية، ٢٠٠٩). كما يمكن أن تساهم الضرائب التصاعدية في تخفيف الأعباء الضريبية عن الأسر الفقيرة.

خلال العقد الفائت، بادرت مجموعة من الدول العربية إلى تنفيذ مبادرات في مجال الموازنة المراعية للنوع الإجتماعي، وذلك في إطار برامج إصلاح الموازنة أو برامج القطاع العام. وتشمل هذه البلدان البحرين ومصر والعراق والأردن والأرض الفلسطينية المحتلة. ولا تزال هذه التجارب حديثة النشأة وفعاليتها مشوبة بالتحديات السياسية الأشمل وذات الصلة بالقطاع العام. في المقابل، سُجلت نجاحات ضئيلة بما فيها تزايد توافر البيانات حول مخصصات برامج المساواة الجندرية في الموازنات القطاعية وإدراج مؤشرات الأداء الجندري (كما في الأردن). أما التجربة المغربية فكانت الأكثر تطوراً في ظل الجهود المنهجية المبذولة من وزارة المالية منذ العام ٢٠٠٢ والرامية إلى إدماج النوع الإجتماعي ومؤشرات الأداء في نظام إدارة المالية العامة على نحو منتظم. بالإضافة إلى ذلك، شملت الجهود الرامية إلى تعزيز المقاربة المراعية للنوع الإجتماعي في الموازنة: بناء القدرات الهادفة في الوزارات القطاعية والحكومات المحلية على مستوى التخطيط المراعي للنوع الإجتماعي وتحديد أهداف المساواة الجندرية القابلة للقياس على مستوى المؤسسات، وتقييم النوع الإجتماعي في إطار الإنفاق العام، والتبليغ من خلال تقرير الموازنة الجندرية السنوي المرفوع إلى البرلمان إلى جانب مشروع قانون المال.

تتيح الموازنة المراعية للنوع الإجتماعي أدوات مفيدة لمعالجة الفروقات الجندرية على مستوى المشاركة الإقتصادية واستخدام النساء. كما تتيح إطاراً يضمن إسهام الإستثمارات العامة في زيادة معدل مشاركة النساء في القوى العاملة من خلال الإستثمار في البرامج والخدمات الرامية إلى معالجة المعوقات الماثلة أمام استخدام النساء. على سبيل المثال، في أعقاب المرحلة الإنتقالية الديموقراطية في تشيلي، زاد معدل مشاركة النساء في القوى العاملة بواقع ٥ في المائة بين العامين ٢٠٠٠ و٢٠٠٩ ليبلغ ٤١,٨ في المائة. وقد تحقق ذلك من خلال اعتماد مجموعة من السياسات بما فيها إصلاح النظام التقاعدي ليشمل الموظفات والعاملات في المنازل من دون أجر. وبالتالي، لم تتزايد الإشتراكات في نظام التقاعد بشكل ملحوظ وحسب، إنما شملت أيضاً ٦٥في المائة من النساء بحلول نهاية العام ٢٠٠٩. كما عملت الحكومة على توسيع شبكة مراكز رعاية الأطفال المجانية من ٧٠٥ مركز في العام ٢٠٠٥ إلى ٣٥٠٠ مركز في العام

٢٠٠٩. بالإضافة إلى ذلك، أعطيت الأولوية في الدعومات الإسكانية وخدمات الرعاية الصحية لربات الأسر (منظمة التنمية والتعاون في المجال الإقتصادي، ٢٠١٢).

علاوة على ذلك، تهدف الموازنة المراعية للنوع الإجتماعي إلى تحدي الإستثمارات الرمزية في حقوق النساء والظاهرة في أغلب الأحيان في أنماط الإنفاق العام. وبدلاً من الإحتفاء بالمشاريع الصغيرة التي تتيح القروض الصغرية أو برامج محو الأمية أمام أعداد صغيرة من النساء، تُعتبر الموازنة الجندرية مفيدة لتقييم ملاءمة الإستثمارات العامة في المساواة الجندرية إنطلاقاً من النتائج المحققة والتقدم المحرز في مجال القضاء على الفروقات الجندرية. ولا يجب إعتبار الموازنة المراعية للنوع الإجتماعي موازنة منفصلة ومخصصة للمشاريع الخاصة بالنساء. إلى ذلك، يُساهم تمويل خدمات رعاية الأطفال أو مشاريع المياه أو البنى التحتية في تحقيق المساواة الجندرية الحقيقية. والأمر سيان بالنسبة إلى المرأة التي تعاني من معوقات وتمييز أكبر (نتيجة إنتمائها الإثني ومستويات الدخل وسواها من العوامل) والتي يجب إعطاؤها الأولوية في الإنفاق الحكومي. وعليه، يؤدي الإخفاق العمدي في معالجة حاجات النساء المهمشات في البرامج الحكومية إلى تعميق هوة التمييز.

تستدعي الموازنة المراعية للنوع الإجتماعي والرامية إلى توسيع نطاق مشاركة النساء في القوى العاملة فهماً أعمق من أجل تحديد عمليات التدخل التي قد تساعد في تحقيق هذا الهدف. وقد تتيح زيادة الإستثمار في إجراءات الحماية الإجتماعية حوافز ملحوظة من أجل زيادة معدل مشاركة النساء في القوى العاملة مثل:

- توسيع نطاق الوصول إلى الرعاية ذات النوعية وبكلفة ميسورة كعنصر مهم من فرص استخدام النساء والإنتاجية في سوق العمل في القطاعين العام والخاص. ويجب إيلاء الأولوية لزيادة الإستثمار في خدمات رعاية الأطفال المتاحة أمام النساء العاملات. وقد باشرت بلدان مثل الأردن مبادرات رائدة حول رعاية الأطفال في مكان العمل، فيما إنطلق النقاش بشأن هذا الموضوع في السعودية ودول خليجية أخرى.
- تحديد الحلول الرامية إلى تمويل منافع الأمومة لمصلحة النساء العاملات. ويجب أن تواكب كلفة منافع الأمومة الإتجاه العالمي إلى "إضفاء الطابع الإجتماعي" على كلفة الأمومة وتعميمها على سوق العمل بنسب مختلفة بين أصحاب العمل والعمال والحكومة.
- تحسين الإنفاق على الخدمات العامة في مجالات الصحة والتعليم والبنية التحتية (المياه، الكهرباء، النقل) التي تؤثر بشكل مباشر على تمكين المرأة والعمل الرعائي والحراك.
- ضمان استفادة النساء بشكل متساو من سياسات سوق العمل الناشطة.

إلى ذلك، تستلزم المعوقات الماثلة أمام النساء في قطاع الزراعة والإقتصاد غير النظامي المزيد من التحليل المتعمق والربط بالإستثمارات العامة والإنفاق الرأسمالي الذي يدمج المساواة الجندرية والإنصاف الجندري في التصميم.

آليات المساءلة عن الأداء الحكومي:

يُعتبر الرصد أداة رئيسية لتقييم النتائج والتقدم المحرز في مجال تحقيق الأهداف والأولويات التنموية. كما يساعد الحكومات في اعتماد الإجراءات الرامية إلى معالجة المعوقات أمام تحقيق النتائج. وفي هذا السياق، توفر آليات حقوق الإنسان الدولية وسيلة مهمة لرصد إمتثال الإجراءات الحكومية لإلتزامات حقوق الإنسان ذات الصلة بالحقوق الإقتصادية والإجتماعية وحقوق المرأة، كما ورد في إتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة.

تستلزم أهداف العدالة الإقتصادية والمساواة الجندرية أدوات ومؤشرات محددة للقياس مرتبطة بعمليات وآليات المحاسبة، وذلك من أجل ضمان التقدم المستمر. لكن آليات المساءلة محدودة من حيث الممارسة في المنطقة العربية، سواء من حيث مؤشرات الأداء النظامي المرتبطة بخطط التنمية الوطنية أو آليات الإشراف البرلمانية. وقد جاء إدماج المؤشرات ذات الصلة بالنوع الإجتماعي ضمن أطر تقييم الأداء المرتبطة بإستراتيجيات التنمية الوطنية، حيثما وجدت في البلدان العربية، ضعيفاً. في المقابل، تُعتبر تقارير التقدم بشأن أهداف الألفية الإنمائية جزءاً من الأدوات القليلة المتاحة في المنطقة والتي تتتبع التقدم على مستوى مؤشرات أهداف الألفية الإنمائية.

خلال السنوات الأخيرة، تم إعتماد آليات المساءلة الوطنية في إطار إصلاح إدارة المالية العامة بهدف تحسين الأداء العام من حيث الشفافية والفعالية والكفاءة والإدارة الإستراتيجية. وتشمل هذه الإصلاحات في جانب منها إعتماد الموازنة المستندة إلى النتائج التي تدمج إطار المحاسبة على أساس مؤشرات الأداء مع الموازنة. وقد إعتمدت مجموعة من البلدان العربية هذه الإصلاحات (الجزائر، مصر، العراق، الأردن، لبنان، المغرب، سوريا، تونس، الضفة الغربية وقطاع غزة، اليمن). لكن، لا تزال أكثرية هذه البلدان في المراحل الأولى من هذه العمليات، في ظل تقدم الأردن والمغرب عن سواها. وفي هذه الأثناء، نجحت مجموعة متزايدة من البلدان في العالم في تفصيل آليات المساءلة الحكومية على قياس العدالة الإجتماعية والمساواة الجندرية. وفي بعض الحالات، بادرت الحكومات إلى تصميم أدوات لرصد الأداء في إطار الإرتقاء بالمساواة الجندرية وحقوق المرأة، فيما نجح أنصار المساواة الجندرية في حالات أخرى في دمج التقييم الجندري ضمن أدوات المساءلة الأوسع (أنظر الأمثلة الواردة أدناه).

في ما يلي بعض الأمثلة عن آليات المساءلة الحكومية التي عالجت الأداء من حيث المساوة الجندرية:

- **عقود الأداء للمؤسسات العامة في رواندا:** تُعتبر عقود الأداء المعروفة بـــ "إيميهيغو" جزءاً لا يتجزأ من توفير الخدمات في القطاع العام في رواندا. وقد جرى التوقيع على اتفاقيات بين رئيس رواندا ورؤساء المؤسسات العامة من أجل وضع أهداف عامة للمؤسسات وتحديد الغايات التي

يقاس على أساسها الأداء، وتوفير الحوافز لتحقيق هذه الغايات. ويشمل نظام "إيميهيغو" مجموعة من الآليات المستندة إلى الحوافز للرقابة على الوكالات العامة وضبط النتائج أكثر منه أساليب العمل[١١]. ويتم وضع الغايات في إطار الإستراتيجية التنموية الوطنية كما وردت في الإستراتيجية القطرية للتنمية الإقتصادية والحد من الفقر ووثيقة الرؤية. من جهته، يقوم مرصد الرصد الجندري بتوفير الدعم التقني على المستويين الوطني والمحلي من أجل تحديد المؤشرات المراعية للنوع الإجتماعي والغايات وإطار التبليغ المراعي للنوع الإجتماعي ووضع نماذج التبليغ على المستوى الوطني.

- **تقرير الموازنة الجندرية في المغرب:** تحت قيادة وزارة المال، تقوم الوزارات القطاعية بإصدار تقرير جندري سنوي للتبليغ عن أدائها في ما يخص المؤشرات المراعية للنوع الإجتماعي. وقد تم إصدار التقرير الأول في العام ٢٠٠٦ من جانب ٥ وزارات. وفي العام ٢٠١٢، إستكملت ٢٧ دائرة تمثل موازنتها ٨٠ في المائة من الموازنة الوطنية التقرير. ويتم رفع تقرير الموازنة الجندرية إلى البرلمان إلى جانب مشروع قانون المالية. مؤخراً، وقعت حكومة المغرب إتفاقية تعاون مع المجموعة الأوروبية من أجل تمويل برنامج وطني بقيمة ٤٥ مليون يورو، وذلك في إطار دعم تنفيذ خطة المساواة الحكومية في الوزارات القطاعية. وتشكّل الخطة إحدى أكبر برامج الدعم المباشر للموازنة الجندرية. وقد تم تسهيلها من خلال وجود نظام لرصد النتائج.

- **تصنيف التمويل في الموازنة الجندرية، الإكوادور:** لقد بادرت وزارة المالية إلى إعداد نظام لتتبع التمويل والأداء من حيث النوع الإجتماعي. وبفضل هذا النظام، بات من الممكن الحصول على بيانات عن إعتمادات الموازنة ذات الصلة بتنفيذ السياسات والبرامج والنفقات ذات الصلة بالنوع الإجتماعي في مختلف الوزارات. ويضمن هذا النظام الشفافية والمساءلة في إطار تنفيذ غايات المساواة الجندرية كما يساعد في تحسين الأداء وتكييف إعتمادات الموازنة مع النتائج المرجوة.

إلى جانب أنظمة المساءلة بقيادة الحكومات، يضطلع المجتمع الأهلي والبرلمانات ووسائل الإعلام بدور أساسي في إطار رصد الأداء الحكومي وضمان تنفيذ السياسات الحكومية تماشياً مع حقوق الإنسان ومعايير العدالة والمساواة الإقتصادية والإجتماعية. وفي كلا الحالتين، تبقى الجهود أمثلة متفاوتة وفعاليتها مقيدة بسبب غياب الشفافية في السياسات العامة ومحدودية الوصول إلى المعلومات. لكن لا يمكن الإستهانة بهذه الجهود التي تندرج في قلب أي عملية إنتقالية ديموقراطية.

[١١] http://www.independent.co.ug/supplement/117-supplement/6597-imihigo-six-years-of-transforming-rwanda

الخلاصة

لقد شرّعت التحولات الحالية الجارية في عدد من البلدان العربية الباب أمام سلسلة من الإصلاحات الإقتصادية والسياسية والقانونية الرامية إلى تعزيز الأجندة التنموية التي تربط أجندة النمو الإقتصادي بأجندة العدالة الإجتماعية والمساواة بين الجنسين وترسي نموذجاً تنموياً جديداً في المنطقة العربية. والمطلوب اليوم هو إرساء نظام جديد لصناعة السياسات يصحّح الإخفاقات السابقة ويمأسس المقاربة الديموقراطية في مجال صنع السياسات.

لقد تضمنت هذه الورقة عناصر إطار السياسات التنموية المراعية للنوع الإجتماعي في العالم العربي بعد الإنتفاضات، الذي يعالج مشاركة المرأة في القوى العاملة من حيث تدني نمو معدل مشاركة الإناث في القوى العاملة أو من حيث إخفاق سوق العمل في استيعاب الطلب الحالي على الوظائف من جانب المرأة العربية أو من حيث اتساع الفروقات الجندرية بين الرجال والنساء العرب. وقد ألقت هذه التحديات بأوزارها على كاهل الإقتصاديات العربية وبظلالها على حقوق المرأة في المنطقة. كما شدّدت هذه الورقة على أن تصحيح أوجه الإنحياز يستدعي إصلاحاً جذرياً لأنظمة الحوكمة ولمضمون السياسات الإقتصادية من أجل القضاء على الفروقات الجندرية. وتناولت الورقة أيضاً مساهمة مبادئ صناعة السياسات المراعية للنوع الإجتماعي في رسم أدوات السياسات الإستراتيجية مثل السياسات الكلية الإقتصادية واللوائح التنظيمية وخطط التنمية الوطنية وآليات المساءلة وإعداد الموازنة التنموية.

إلى ذلك، ركّزت هذه الورقة على دور الحكومات وحدّدت المدخل إلى تصحيح الإنحياز الجندري السابق. ولا يستلزم النموذج التنموي الجديد في المنطقة العربية زيادة فعالية الحكومات وحسب إنما إعادة تحديد العلاقة بين الدولة والمواطنين على أساس مبادئ العدالة الإجتماعية والمساواة بين الجنسين والمساءلة والمشاركة في ظل سيادة القانون.

في المقابل، لم تتناول الورقة الدور المهم للقطاع الخاص أو المجتمع الأهلي أو البرلمان. لكن لا يمكن التشديد بما فيه الكفاية على هذا الدور في تعريف السياسات أو في نجاح إصلاحات الحوكمة والإقتصاد المذكورة في هذه الورقة. تدعو الحاجة إلى تعزيز قنوات المشاركة الشعبية والحوار الإجتماعي بين صناع السياسات وسائر الفعاليات الأخرى. وتشمل هذه القنوات التمثيل السياسي في الهيئات المركزية والمحلية وعمليات المشاركة الشعبية الشاملة في صياغة السياسات العامة، مثل إستراتيجيات التنمية الوطنية، ومراجعة السياسات العامة ذات الصلة بالخصخصة والإستدانة. ولا تزال منظمات المجتمع الأهلي في العالم العربي تعاني من معوقات أساسية من حيث الوصول إلى دوائر صنع السياسات وحرية التنظيم في إطار التحركات العامة الجماعية. إلى ذلك، تعاني المرأة العربية من مساوئ مزدوجة تقيّد قدرتها على التأثير على الحوار السياساتي وبناء التوافق حول الأولويات التنموية. ولعل محدودية تمثيل النساء العاملات في النقابات العمالية وبخاصة النساء المتواجدات بشكل كبير في القطاع غير النظامي أبلغ دليل على قصور العمليات التشاركية حيثما وجدت من حيث إدماج أصوات النساء وأولوياتهن.

تواجه المنطقة العربية تحديات رئيسية في مجال مواجهة الإخفاقات السابقة وإقامة إقتصاديات قوية منتجة وشاملة تلبي الطلب على الوظائف وتحقق النمو والعدالة الإجتماعية. وتُعتبر مشاركة المرأة العربية في القوى العاملة مكوّنة رئيسية من مكونات الإخفاق وجزءاً أساسياً من الحل للتحديات التنموية الأشمل. وفي حال لم يتم التصدي للسياسات التمييزية والمنحازة إلى النوع الإجتماعي خلال المرحلة الإنتقالية، تسود شكوك كبيرة بشأن تحول أجندة التنمية المرجوة القائمة على مجتمعات عربية منتجة وشاملة إلى واقع ملموس.

لقد سعت هذه الورقة إلى إتاحة الأدوات الرامية إلى الإرتقاء بحقوق المرأة أمام صانعي السياسات والمنظمات النسائية ومنظمات المجتمع الأهلي والنقابات العمالية والبرلمانات والوكالات التنموية لإدماجها ضمن الإستراتيجيات والحلول الإستشرافية خلال هذه المرحلة الإنتقالية في المنطقة.

المراجع

Abdelali-Martini M., Empowering Women in the Rural Labour Force with a Focus on Agricultural Employment in the Middle East and North Africa (MENA), Expert paper prepared for Expert Group Meeting Enabling rural women's economic empowerment: institutions, opportunities and participation, Accra, Ghana 20-23 September 2011 UN Women

Abdel Samad Z. And Mohammadieh K., The revolutions of the Arab region: questions at the heart of successful ways forward, published in the special issue of perspective middle East, People's Power the Arab World in Revolt. Henrich Boll Stiftung, May 2011

African Development Bank, Tunisia: Economic and Social Challenges beyond the Revolution, Tunis 2012

Ali A. and Fan S. (ed.), Public Policy and Poverty Reduction in the Arab Region, Arab Planning Institute Kuwait 2007

Bachelet, M., Gender and development: Translating commitment into results", in OECD, Development Co-operation Report 2011: 50th Anniversary Edition, OECD Publishing 2012

Chatham House, A View from Tunisia: Elections after the Arab Spring: MENA Programme Event Summary, London November 2011

Elson D., Budgeting for Women's Rights: Monitoring Government Budgets for Compliance with CEDAW, UNIFEM 2006

The Earth Institute, Background Document for the National Poverty Reduction Strategy
Hashemite Kingdom of Jordan, Columbia University February 16 2012

Gosh J., Economic crises and women's work: Exploring progressive strategies in a rapidly changing global environment, UN Women New York 2013

Hijab N., Regression or Progress? Barriers to Equality of Economic Opportunity and the Arab Transitions, ILO Beirut 2013

The Hindu Newspaper Article: Wives of expatriates may be allowed to work in Saudi Arabia, 28 April 2013 http://www.thehindu.com/news/national/kerala/wives-of-expatriates-may-be-allowed-to-work-in-saudi-Arabia/article4661412.ece Accessed on 11 June 2013

ILO a, Global Employment Trends for Youth 2013: A generation at risk, Geneva 2013

ILO b, Global Employment Trends 2011: Recovering from a second jobs dip, Geneva 2013

ILO, Rethinking Economic Growth: Towards Productive and Inclusive Arab Societies, Beirut 2012

ILO, Guidelines on Gender in employment policies: an information resource book, Geneva 2009

Jolly R. Et als., Be Outraged: there are alternatives, Richard Jolly 2012

Ortiz I. and Cummins M., Austerity Measures in Developing Countries: recent evidence in public expenditure trends and risks to children and women,

Kabeer N. et al, Paid work, Women's Empowerment and Inclusive Growth: Transforming the structures of constraint, UN Women, New York 2013

Kandioti D., Disquiet and despair: the gender sub-texts of the 'Arab spring' 26 June 2012 http://www.opendemocracy.net/5050/deniz-kandiyoti/disquiet-and-despair-gender-sub-texts-of-Arab-spring last accessed on 11 June 2013

Kandioti D., Promise and peril: women and the 'Arab spring' 8 March 2011 http://www.opendemocracy.net/5050/deniz-kandiyoti/promise-and-peril-women-and- per centE2 per cent80 per cent98Arab-spring per centE2 per cent80 per cent99 last accessed on 11 June 2013

Mogadam V., Modernizing women: gender and social change in the Middle East, Lynne Ryner Publishers Colorado (2nd edition) 2003

OHCHR and UNDP, Concept Note for the Global Consultation on Governance and the Post 2015 Framework, 2012

Razzaz O., "Towards a New Arab Social Contract, The Difficult Road From Rentier State to Productive State" Arab centre for research and policy studies, Doha 2012.

Sabbagh A., The Arab States: Enhancing Women's Political participation, in Ballington J. and Karam A., Women in Parliament: Beyond Numbers. A Revised Edition, idea Sweden 2005

Sadawi N., the hidden face of eve: Women in the Arab World (second Edition) Zed Books, London 1979

Saif I, The bloated informal sector in Arab economies, Al Hayat Newspaper 12 February 2013 http://alhayat.com/OpinionsDetails/481951

Sakamoto K., Global Economy and Development Working Paper 58: Efforts to introduce inclusive Planning in Egypt, Brookings Institute, Washington D.C. January 2013

Tzannatos Z., The global financial, economic and social crisis and the Arab countries: A review of the evidence and policies for employment creation and social protection, Arab Labour Forum, Beirut 2009

UNDG, The Arab development forum: priorities for the post 2015 development agenda in the Arab counties, Forum Report, April 2013

UNDP, Arab Development Challenges report 2011: Towards the developmental state in the Arab region, Egypt 2011

UNESCWA, Arab Millennium Development Goals Report 2013: Facing current challenges and looking beyond 2015, forthcoming submission to UN General Assembly 2013

UNESCWA, Addressing Barriers to Women's Economic Participation in the ESCWA Region, United Nations New York 2012

UNIFEM, Implementing Policy Commitments to gender equality and women's rights: theory of change of gender responsive budgeting, July 2010

World Bank, Opening doors: Gender Equality and Development in the Middle East and North Africa, Washington DC 2013

World Bank, World Development Report 2012: Gender Equality and Development, Washington DC 2012

World Economic Forum, Addressing the Youth Challenge, Perspectives on Youth Employment in the Arab World in 2012, World Economic Forum, Geneva 2012

www.gender-budgets.org