

# موجز سياسات SESRI

## لماذا تحتاج قطر مؤشر رفاه خاص بالعمالة الوافدة؟

### نحو سياسات تعتمد على البيانات

مايكل إيورز

نقيم الحجة هنا لإثبات أهمية استخدام مؤشر يعتمد على دراسة مسحية للحصول على نظرة شاملة عن ظروف معيشة وأحوال العمال الوافدين أصحاب المهن اليدوية في قطر، وتتبع هذه الظروف مع مرور الوقت. نقوم أيضًا بتوضيح كيف أن البيانات الموثوق بها، والمُحصَّل عليها في الوقت المناسب، والتي تمثل المجتمع القطري تمثيلاً حقيقياً تكتسي أهمية بالغة لفهم القضايا المعقدة التي تكمن وراء رفاه العمال، وكذلك لتقييم التأثير الجوهري لتدخلات السياسة الحالية والمستقبلية على الحياة الفعلية للعمال. ولتوضيح المشاكل المترتبة عن النقص الحالي في البيانات الدقيقة والموثوق بها حول رفاه العمال، نقدم هنا النتائج المستخلصة من مسح سابقة خاصة بالعمال قام بها معهد البحوث الاجتماعية والاقتصادية المسحية.

البحوث الاجتماعية والاقتصادية المسحية بإعداد مؤشر موضوعي وموثوق به يتم تحديثه بشكل منتظم ليعكس الظروف الحقيقية للعمال الوافدين وتجارهم في قطر، وليساعد على تتبع التغييرات المرتبطة بالرفاه مع مرور الوقت. ولكن لماذا تحتاج قطر مؤشر رفاه العمال الوافدين؟

### الاقتراع العلمي للحصول على رؤية شاملة عن رفاه العمال

تقريباً، منذ أن وقع الاختيار على قطر لاستضافة كأس العالم ٢٠٢٢ لكرة القدم، أصبحت الدولة محل تفحص دولي مكثف بخصوص رفاه العمال اللذين يقومون بإنشاء وصيانة البنية التحتية للبلاد، والتي يجري تحديثها قبل البطولة لتصل قيمتها إلى ما يقرب من ٢٢٠ مليار دولاراً. فنظام الكفالة المعمول به في قطر لكفالة العمال الأجانب، كما هو الحال في جميع دول مجلس التعاون الخليجي، تعرض لانتقادات باعتباره أقرب إلى «عبودية العصر». وذهب البعض إلى حد التكهن بأن حالة الصحة والسلامة المهنية للعمال اللذين يشيدون ملاعب كأس العالم في قطر «سيخلف ٤٠٠٠ شخص متوفى».

انخرط معهد البحوث الاجتماعية والاقتصادية المسحية في مشروع هو الأول من نوعه لقياس وتتبع رفاه العمال الوافدين أصحاب المهن اليدوية في قطر مع مرور الوقت. يُعدُّ «مؤشر رفاه العمال الوافدين» نتاج ورشة العمل المغلقة التي قدمها خبراء بمعهد البحوث الاجتماعية والاقتصادية المسحية في شهر يناير ٢٠١٦ والتي استقطبت علماء، وجهات معنية وصناع قرار محليين ودوليين، منهم وزير العمل السابق سعادة الدكتور عبد الله بن صالح الخليفي.

سيستند المؤشر إلى النتائج التي تم التوصل إليها من خلال مسح سنوي أو نصف سنوي تم إجراءه على عينة كبيرة وعشوائية تمثل العمال الوافدين أصحاب المهن اليدوية في قطر. المجالات الرئيسية التي سيتم تضمينها في المسح وفي المؤشر بعد ذلك، تم تحديدها من قبل المشاركين في ورشة العمل وتشمل المجالات التالية: الصحة، والسلامة، والظروف المعيشية والسكن، وظروف العمل، والحياة الاجتماعية، والرضا بشكل عام. ومن خلال دمج الإجابات على أسئلة المسح المتعلقة بهذه الموضوعات وغيرها من موضوعات أخرى ذات الصلة، سيقوم معهد

## جدول 1

ملخص مصادر البيانات المستخدمة في تقارير مختارة حول حقوق العمال في قطر.

«عبيد» بطولة كأس العالم الذي ستنظمها قطر: إساءة واستغلال العمال الوافدين الذين يُعدّون الإمارة لكأس العالم ٢٠٢٢»

المصدر: صحيفة الجارديان، ٢٠١٣  
البيانات: وثائق من سفارة دولة النيبال في الدوحة

إنشاءات كأس العالم في قطر «ستؤدي إلى وفاة ٤٠٠٠ عامل وافد»

المصدر: الاتحاد الدولي للنقابات المهنية، ورد في جريدة الجارديان، ٢٠١٣  
البيانات: المعدل الإجمالي للوفيات ١,٢ مليون عامل وافد في قطر، حالات وفاة عمال من الهند وبنجلاديش والنيبال في قطر في عامي ٢٠١٢ و ٢٠١٤

«الجانب المظلم للهجرة: تسليط الأضواء على قطاع البناء في قطر قبل بطولة كأس العالم»

المصدر: منشورات منظمة العفو الدولية، ٢٠١٣  
البيانات: مقابلات ومجموعات بؤرية مع ٢٨٩ عامل وافد؛ لقاءات مع ممثلي الدول، ٢٢ شركة خاصة

«العمال الوافدون في قطر يصفون حالات مثيرة للشفقة»

المصدر: بي بي سي نيوز (BBC)، ٢٠١٥  
البيانات: مقابلات مع ثلاثة عمال بقطاع الإنشاءات

الجنسيات أو غيرها من المتغيرات.

### مقاييس دقيقة لتتبع التغيير

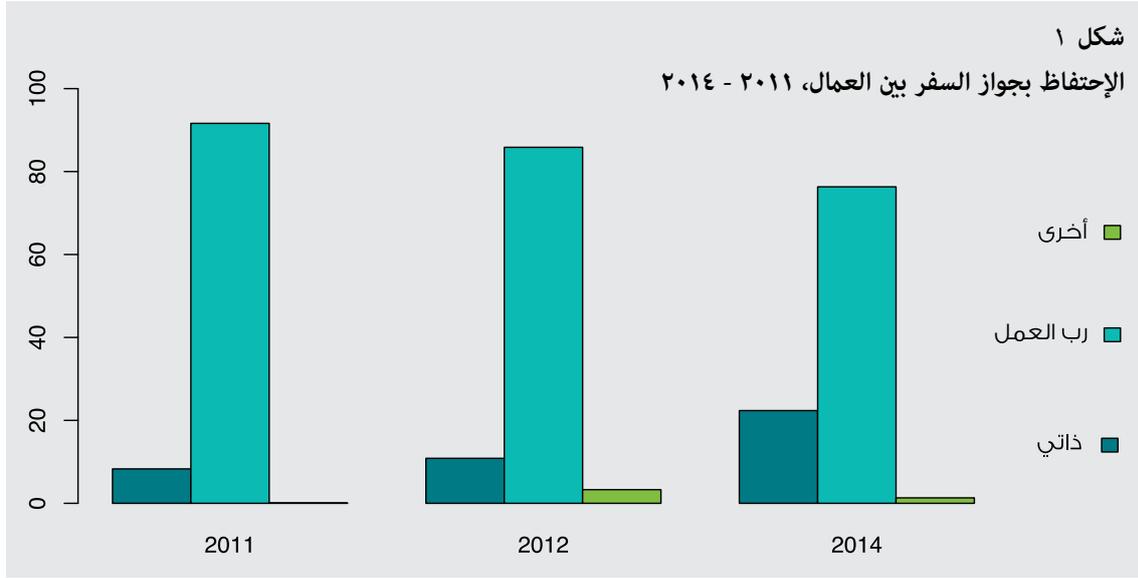
وعلى الرغم من أن التلخص من نظام الكفالة بشكل كامل أمر غير وارد في قطر أو في أي مكان آخر في دول مجلس التعاون الخليجي، لا تزال قطر مستمرة في تشريع سياسات تهدف إلى تحسين أوضاع العمال الوافدين من ذوي الأجور المتدنية. وفي الآونة الأخيرة، على سبيل المثال، عدلت الدولة نظام الكفالة بإصدار القانون رقم ٢١ لسنة ٢٠١٥، مما يُمكّن العمال من مغادرة البلاد بسهولة ومن ثم الاعتماد بشكل أقل على الكفيل. ومع ذلك، من الصعب قياس مدى تأثير مثل هذه الإجراءات وغيرها من التغييرات على حياة العمال على أرض الواقع. قد تتخذ الدولة خطوات كبيرة من أجل تحسين ظروف العمل والمعيشة للعمال الوافدين، وقد تفشل المبادرات في تحقيق الأهداف المرجوة بدلاً من ذلك، ولكن بدون قياس علمي ثابت، من المستحيل تحديد مقدار التغييرات الجوهرية التي تطرأ على رفاه العمال مع مرور الوقت، أو ربط هذه النتائج بسياسات محددة.

انظر على سبيل المثال إلى الشكل «٢» أدناه والذي يوضح أحد هذه التغييرات باستخدام

ومع ذلك، ودون التقليل من شأن المخاوف المتعلقة برفاه العمال في قطر، من الواضح أن الدراسات المتوفرة تعطي نظرة محدودة للمشكلة ومن ثم خيارات محدودة في رسم السياسات، حيث انها تستند إلى عينات يحتمل ألا تمثل المقابلات ومصادر البيانات الأخرى بشكل جيد، كما هو موضح في الجدول «1».

في الواقع، من بين المصادر المستخدمة في تقارير سابقة عن رفاه العمال في قطر والتي تم الترويج لها بشكل واسع ما يلي: وثائق مختارة من مراسلات سفارات بعض الدول، ومعدلات وفيات جنسيات محددة على مستوى الدولة (بغض النظر عن سبب الوفاة)، بالإضافة إلى مقابلات مستهدفة مع أعداد قد تقتصر على ٣ أفراد وقد تشمل ما يصل إلى ٣٠٠ عامل (وقد أصبحت هذه المقابلات الطريقة الأكثر شيوعاً).

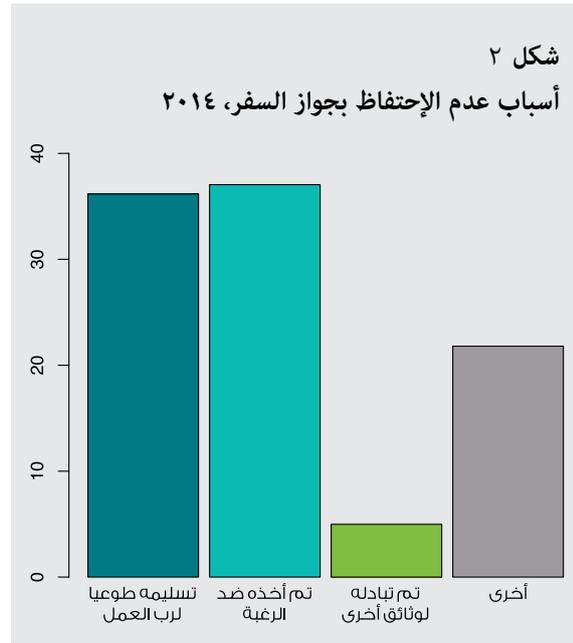
ومن خلال توفير مصدر للبيانات المحدثة، وغير المتحيزة، والتي تمثل المجتمع على الصعيد الوطني، يسعى معهد البحوث الاجتماعية والاقتصادية المسحية إلى تجنب الاعتماد على الانطباعات الشخصية والحالات الفردية التي قد تعكس أو لا تعكس صوراً أوسع تنطبق على أرباب العمل أو القطاعات أو الوحدات السكنية أو



سيمنع القانون رقم ٢١ سالف الذكر بشكل رسمي أرباب العمل من الاستحواذ على جوازات سفر العمال. لهذا السبب، يعتبر إجراء دراسة ميدانية جديدة حول هذه المسألة كجزء من مؤشّر رفاه العمال الوافدين الذي أعده معهد البحوث الاجتماعية والاقتصادية المسحية سيقدم بيانات محدثة يمكن اعتمادها لرسم تصور أكبر لما بعد عام ٢٠١١، وكذلك قياس الامتثال القانوني باللائحة الجديدة.

## الإجابة على الأسئلة المعقدة للكشف عن الخيارات الخاصة بالسياسات الفعالة

بدلاً من مجرد تتبع التقدم المحرز والتغيير في حد ذاته، يمكن أن تساعد بيانات المسح الدقيقة والممثلة للمجتمع ككل أيضاً في حل مشاكل السياسات المعقدة وكذلك تحديد مجالات جديدة تتطلب التحسين. في عام ٢٠١٤ على سبيل المثال، ومن أجل فهم الأسباب وراء استحواذ أرباب العمل على جوازات السفر، طرح معهد البحوث الاجتماعية والاقتصادية المسحية سؤال متابعة على المشاركين في المسح لشرح سبب عدم وجود جوازات السفر في حوزتهم. هذه النتائج موضحة في الشكل «٣»، حيث أفاد ما يقارب ثلث (٣٧٪) المشاركين أن جوازات سفرهم تم الاحتفاظ بها رغماً عنهم، أفادت نسبة متساوية (٣٦٪) أنهم سلموا جوازاتهم لرب العمل بناء على طلبهم،



بيانات تم جمعها من خلال مسح الرأي العام السنوية لمعهد البحوث الاجتماعية والاقتصادية المسحية ٥٥. في عام ٢٠١١، أفاد ٩٢٪ من أصل ٨٥٤ عامل من أصحاب المهن اليدوية الذين شملهم المسح أنهم سلموا جوازات سفرهم لرب العمل. وبحلول عام ٢٠١٤، انخفضت هذه النسبة إلى ١٨ في المائة لتصل إلى ٧٦٪، في حين أن نسبة العمال الذين أفادوا أنهم يحتفظون بجواز سفرهم تضاعف ثلاث مرات تقريباً من ٨٪ إلى ٢٢٪.

الآن وبعد تاريخ سريان تنفيذه في ديسمبر ٢٠١٦،

بالنسبة لجميع الجهات المعنية، يظل تحليل المشاكل واقتراح الحلول المحتملة مقتصرًا على الاعتماد على بيانات غير كاملة أو قصصية تفتقر إلى العمق والاتساع اللازمين لتفعيل قرارات السياسات المطلعة والمستهدفة، أو التقييم المنهجي للسياسات المنفذة من قبل. في ظل هذه الظروف، من المحتمل أن تشهد السنوات الست المتبقية حتى كأس العالم ٢٠٢٢، نفس النمط من الاتهامات والادعاءات المضادة من طرف قطر ومنقديها دون أن يتمكن أي من الطرفين من إقناع الطرف الآخر بالتقدم الحاصل أو غيابه. ومن خلال تطوير مؤشر علمي ومستقل لرفاه العمال الوافدين، يهدف معهد البحوث الاجتماعية والاقتصادية المسحية إلى المساهمة في شق طريق أكثر وضوحًا وربما أقل جدلًا نحو المستقبل.

## المراجع

١. سميت، م. (٢٠١٥). «طفرة البناء في قطر تبرز كتحدي لشركات البناء الأجنبية»، رويترز. ٢٣ يونيو.
٢. مكجريهان، ن. (٢٠١٣). «عبودية العصر في قطر: أخبار سيئة وجيدة»، الجارديان ٢٧ سبتمبر.
٣. بوث، ر. (٢٠١٣). «إنشاءات كأس العالم في قطر ستؤدي إلى وفاة ٤٠٠٠٠ عامل مهاجر»، الجارديان، ٢٦ سبتمبر.
٤. القانون رقم ٢١ لسنة ٢٠١٥ المنظم لدخول وخروج وإقامة المغتربين، دولة قطر.
٥. ديوب، أ. جنجلر، ج. خان، م. ن.، تروجوت، م.، إلّواد، ي. (٢٠١٥). «مسح الرأي العام السنوي: مسح الحياة في قطر ٢٠١٤»، تقرير ملخص تنفيذي. معهد البحوث الاجتماعية والاقتصادية المسحية. جامعة قطر. الصفحات من ٤٩ إلى ٥٠.
٦. سي، كوفيسي، ب. شبلر، ر. فهمي، ه. (٢٠١٥). «أمير قطر يوقع على تغييرات قانون الكفالة (محدث)». أخبار الدوحة، ٢٧ أكتوبر.

خوفًا على سلامة جواز السفر إذا ترك في محل إقامتهم المشتركة.

لذلك، فيما يخص مسألة مصادرة جوازات السفر، تدل هذه النتائج على مشهد أكثر تعقيدًا مما يمكن أن يستنتج من مجرد تحليل ظاهري. في المقام الأول، في عام ٢٠١٤ واجه حوالي ٢٨٪ فقط (أي ٣٧٪ من ٧٦٪) من العمال أصحاب المهن اليدوية في قطر مصادرة فعلية لجواز السفر من قبل أرباب العمل، وهذه نسبة مختلفة كثيرًا عن النتيجة المستقاة من نظرة أولية إلى البيانات.

علاوة على ذلك وما هو أكثر أهمية، توضح النتائج أنه إذا كان الهدف هو زيادة حفاظ العمال على جوازات سفرهم، فإن أي حل يجب أن يشمل تعزيز الأمن بآماكن السكن وغرف العمال من خلال توفير خزائن أو أماكن تخزين، على سبيل المثال. في غياب أي تحسن في هذا المجال، من المحتمل أن يستمر العديد من العمال في تفضيل احتفاظ رب العمل بجواز سفرهم على الرغم من تحريم القانون لذلك.

## الطريق الطويل إلى ٢٠٢٢

النقص الحالي الخاص بمعلومات شاملة وموثوق بها في الوقت المناسب عن رفاه العمال في قطر هي مشكلة لجميع المعنيين برفاه مئات الآلاف من العمال الوافدين الذين يساعدون في بناء البلد. وينطبق هذا على الجماعات المناصرة داخل وخارج قطر وكذلك كبار صناعات السياسات.

## ملخص السياسة

الغموض والقسوة التي تحيط برفاه العمال الوافدين أصحاب المهن اليدوية في قطر سيستمران في ظل البيئة الحالية التي تتسم بندرة المعلومات وغياب البيانات العلمية الشاملة عن وضع العمال ذوي الدخل المنخفض. وعلى الرغم من أن الدولة تتخذ خطوات لتحسين ظروف العيش والعمل للعمال الوافدين، لا توجد في الوقت الراهن آليات منهجية لتتبع أي تقدم ناتج عن ذلك، ولتحديد مجالات محددة كان فيها التقدم سريعًا أو منخفضًا، أو لفهم الاختلافات في النتائج التي يتم تحصيلها عبر القطاعات، أو الشركات، أو الجنسيات، أو المناطق الجغرافية. فقط من خلال إجراء مسح موضوعية ومنظمة تمثل المجتمع القطري ككل يمكن لصناع القرارات والمراقبين فهم الطبيعة الحقيقية ودوافع التحديات التي تواجه العمال الوافدين أصحاب المهن اليدوية، وتقييم أثر الجهود المبذولة للتصدي لهذه التحديات. ومع تطوير مؤشر علمي ومستقل خاص برفاه العمال الوافدين، يهدف معهد البحوث الاجتماعية والاقتصادية المسحية إلى المساهمة في شق طريق أكثر وضوحًا وربما أقل جدلًا نحو المستقبل.