



الملتقى العربي للحماية  
الاجتماعية من كوفيد



ورقة سياسات

# كيف يمكن حماية العمالة الهشة في مصر أثناء الأزمات؟

# كيف يمكن حماية العمالة الهشة في مصر أثناء الأزمات؟

ورقة سياسات

ديسمبر 2022

جميع حقوق الطبع والنشر لهذه المطبوعة محفوظة

بموجب رخصة المشاع الإبداعي،

النسبة-بذات الرخصة، الإصدار 4.0

<http://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0>

نستخدم الخط الأميري الحر [amirifont.org](http://amirifont.org)





هذه الورقة جزء من مشروع "جائحة كوفيد-19 والحماية الاجتماعية في المنطقة العربية"، الذي يضم مجموعة من المراكز البحثية والمنصات الإعلامية العربية المستقلة. كتبها محمد جاد، الباحث الاقتصادي، بالتعاون مع فريق الباحثين بوحدة العدالة الاقتصادية في المبادرة المصرية للحقوق الشخصية، وحررتها مي قابيل، باحثة أولى بالوحدة.



**IDRC | CRDI**

International Development Research Centre  
Centre de recherches pour le développement international

تم إنتاج الورقة بمساعدة مركز بحوث التنمية الدولية (IDRC)، أوتوا، كندا.  
والآراء الواردة فيها لا تعبر بالضرورة عن رأي المركز.

## المحتويات

5	..... مقدمة
7	..... كيف أثر وباء كورونا على العمالة؟
8	..... نظرة على سوق العمل
11	..... ضعف الرقابة على حقوق العمل
14	..... العمالة الهشة والأجور
15	..... صور الحماية التي قدمتها بعض الدول للعمال أثناء كورونا
16	..... أشكال الحماية التي قدمتها مصر للعمال
19	..... نظرة خاصة على أحوال العاملات في مصر
22	..... التوصيات

## مقدمة

سلط وباء كورونا الضوء على أوضاع العمالة الهشة في مصر، والتي كانت في أمس الحاجة إلى الحماية خلال فترات تطبيق الإجراءات الاحترازية وحظر التجوال الذي صاحب الموجة الأولى من الوباء بشكل خاص. وتأثرت تلك العمالة بالآثار الاقتصادية الممتدة للوباء والتي خلفت موجة طويلة من التباطؤ الاقتصادي، أدت إلى تقليص فرص العمل. وأظهرت الأزمة حاجة سوق العمل المصري إلى حزمة من الإصلاحات التي تضمن تأمين العمال ضد الأزمات التي تؤدي إلى شلل أو تباطؤ الأنشطة الاقتصادية، خاصة مع تكرار حدوث الأزمات سواء لأسباب ذات طابع دولي مثل وباء كورونا أو الحرب الروسية الأوكرانية الجارية، أو لأسباب أكثر ارتباطا بالاقتصاد المحلي وعلاقته بالعالم مثل أزمة تراجع قيمة الجنيه المصري وما يترتب عليها من موجات غلاء لا تتحملها الأوضاع الهشة للعمال.

ويمكن تقسيم الفئات الهشة في سوق العمل المصري إلى ثلاث فئات رئيسية: الأولى تعمل بشكل غير رسمي، أي بدون تعاقد قانوني وتغطية تأمينية، والثانية تعمل بصفة رسمية ولكن بعقود مؤقتة و/أو حسب الطلب، والثالثة تعمل بصفة رسمية ولكن في من ذات طابع مؤقت مثل أعمال البناء والأنشطة الخدمية ذات الطابع الموسمي مثل أعمال السياحة وغيرها.

وقد تزايدت هذه الأنماط في علاقات العمل في مصر بشكل ملحوظ بالتزامن مع إجراءات التحول إلى اقتصاد السوق الحر منذ التسعينات، ورتب هذا أوضاعا هشة للعمالة تراكمت عبر الزمن، ثم ساهمت فترة تعطل النشاط الاقتصادي أثناء جائحة كورونا في تسليط الضوء على هشاشة وضع تلك الفئات من حيث قابليتها للتعطل أو التسريح بدون الحصول على الحقوق الأساسية.

وقد ساهم وباء كورونا في مراجعة نظم الحماية الاجتماعية للعمالة في البلدان ذات التاريخ الطويل من سياسات الرفاه، كما حدث في كثير من الدول الأوروبية، وهي نماذج كان يمكن الاسترشاد بها خاصة في الدول التي تعاني العمالة فيها من أوضاع أكثر هشاشة، كما هو الحال في مصر.

لكن دراسة استجابة مصر لأزمة كورونا توضح أنها لم تسترشد بهذه التجارب المتقدمة أو تجري مراجعات مماثلة، وهو ما يستدعي إعادة قراءة لوضع الفئات الهشة، والبحث عن سياسات لحمايتها عموماً بما يضمن تمتعها بالحد الأدنى من الحقوق الاقتصادية الاجتماعية. وإرساء قواعد لحمايتها بشكل خاص في أوقات الكوارث مثل الأوبئة، خاصة وأن الكوارث واردة الحدوث وتسم دائماً بالمفاجأة، مما يتطلب وجود استعداد مسبق لمواجهة حال حدوثها.

تقدم هذه الورقة نظرة تفصيلية عن أحوال العمل، ومدى هشاشة قطاعات واسعة من العمالة في مصر، كما تلقي الضوء على ضعف الدور الرقابي على حماية حقوق العمل، وتآكل الأجور الحقيقية في ظل ضعف موقف العمال أمام أصحاب العمل.

وتعرض الورقة أيضاً لتأثير جائحة كورونا على العمالة الهشة في مصر باعتبار الجائحة نموذجاً للوضع الكارثي وتأثيره على الفئات الأقل تمتعاً بالحماية، وتدرس مدى فعالية السياسات المصرية في حمايتها من هذا التأثير. كما تتطرق إلى أبرز سياسات الحماية الاجتماعية التي جرت في التجارب الدولية خلال فترة الجائحة، كنماذج يمكن الاسترشاد بها في صياغة سياسات محلية للحماية الاجتماعية.

## كيف أثر وباء كورونا على العمالة؟

طبقت الحكومة المصرية إجراءات احترازية لمواجهة وباء كورونا، تباينت شدتها -ومن ثم أثرها على الاقتصاد- خلال الموجات الثلاث للوباء. الموجة الأولى في آذار/مارس 2020 والثانية في نوفمبر/تشرين الثاني من نفس العام والثالثة في أبريل/نيسان 2021.

وكانت الإجراءات الأكثر تشدداً في آذار/مارس 2020، والتي أصابت العديد من الأنشطة الاقتصادية بالشلل التام، سواء أنشطة المطاعم والمحال التجارية التي أُجبرت على الإغلاق أو أنشطة البناء والنقل التي تعطلت بسبب حظر التجوال، أو أنشطة المطاعم والسياحة التي توقفت بسبب تعطل حركة السفر على مستوى العالم.

وتعد الفئات العاملة في هذه القطاعات من أكثر الفئات هشاشة، سواء بسبب تفشي أنماط العمل غير الرسمي بينها أو بسبب طبيعة العمل المؤقت أو الموسمي لفئات أخرى منها.

أظهرت المؤشرات العامة تضرر سوق العمل بشكل واضح خاصة خلال فترة إجراءات حظر التجوال المشددة، حيث ارتفعت البطالة إلى 9.6% خلال الربع الثاني من 2020، وإن كانت قد عادت للانخفاض منذ الربع الثالث لكن هذا المؤشر وحده لا يكفي لتقديم صورة كاملة عن أحوال سوق العمل خلال الوباء.

إذ ليس لدينا بيانات عن البطالة في كل قطاع خلال فترة الحظر المشدد، ودرجة تأثر القطاعات «الهشة» سواء بالتسريح في حالات العمل غير المنتظم أو القدرة على إيجاد فرص عمل في حالة العمالة الموسمية والمؤقتة. وقد أظهرت دراسة لجهاز الإحصاء على عينة محدودة من العاملين أن 26.2% من العينة تعطلت خلال الأشهر التالية للجائحة<sup>1</sup>.

كما لا يتوافر حتى الآن بيانات عن تأثير صدمة الحظر المشدد على مستويات دخول الأسر، فأخر بيانات منشورة عن الفقر في مصر تخص فترة ما قبل الجائحة، ولم يتم الإعلان عن دراسة حالة خاصة بفترة الحظر المشدد.

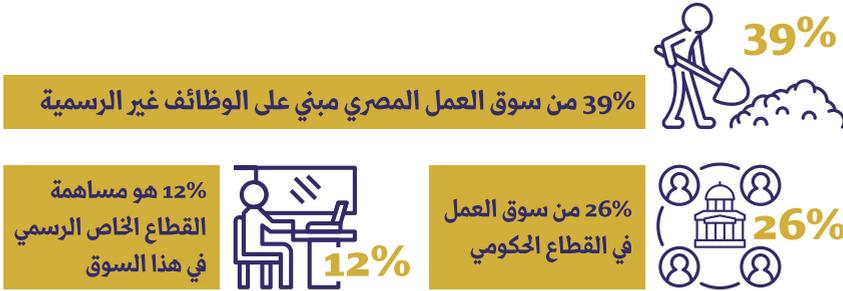
1 أثر فيروس كورونا على الأسر المصرية حتى مايو 2020 - الجهاز المركزي للتعبئة العامة والإحصاء - يونيو 2020.

ويضاف إلى ما سبق أن قطاع المطاعم والفنادق لم يتعافَ مباشرة بعد رفع الإجراءات المشددة، وسجل انكماشًا خلال العامين الماليين 2020 و2021، قبل أن يعاود النمو. وفي ظل حالات اللارسمية وأشكال التعاقد المؤقت والعمل الموسمي في هذا القطاع فمن المتعارف عليه أن يتعرض العاملون فيه لأشكال من المساومة على تخفيض أجورهم من أجل الاستمرار في الوظيفة، وهذا النمط من المساومات لا يظهر أيضًا في البيانات الكلية الرسمية.

لذا نرى ضرورة النظر في جذور ظاهرة العمالة الهشة في مصر، وتداعيات فترة الحظر المشدد عليها، والآثار الممتدة بعد انتهاء الإجراءات المشددة، بهدف التفكير في تطوير سياسات للحماية الاجتماعية تظهر ضرورتها في مثل تلك الفترات الصادمة.

## نظرة على سوق العمل

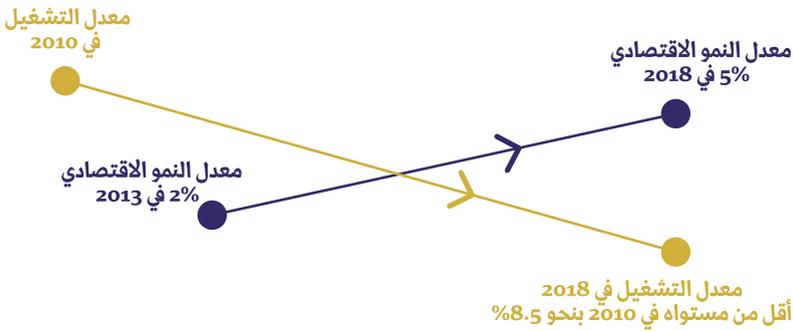
تعكس آخر بيانات وفرها مسح سوق العمل، الذي يجريه منتدى البحوث الاقتصادية بالتعاون مع الجهاز المركزي للتعبئة العامة والإحصاء، ضخامة حجم علاقات العمل غير الرسمية في مصر.



وفقا لبيانات المسح عن عام 2018، فإن 39% من سوق العمل المصري مبني على الوظائف غير الرسمية، ولا يوجد وزن نسبي كبير للوظائف الرسمية إلا في القطاع الحكومي، الذي يمثل 26% من سوق العمل، في الوقت الذي تقتصر فيه مساهمة القطاع الخاص الرسمي على 12% من هذا السوق.<sup>2</sup>

2 Ragui Assaad, Abdelaziz AlSharawy, and Colette Salemi - Is the Egyptian economy creating good jobs? A review of the evolution of the quantity and quality of employment in Egypt from 1998 to 2018-ERF - October 2019 - <https://erf.org.eg/publications/is-the-egyptian-economy-creating-good-job>.

تعكس تلك البيانات التشوه الكبير في تجربة التحرير الاقتصادي في مصر. ففي الوقت الذي تراجعت فيه مساهمة الدولة في التشغيل، لم يتمكن القطاع الخاص الرسمي من تنمية حصته في التوظيف بشكل كبير، وزاد نصيبه من الوظائف بنحو 4% فقط منذ 1998 وحتى 2018.<sup>3</sup> ولا تتوفر لدينا بيانات عن حجم الارسمية في كل قطاع على حدة، لكن هناك دراسات تشير إلى تفشي هذه الظاهرة في مجالات مثل أنشطة الإنشاءات والنقل<sup>4</sup> والمطاعم والكافيات<sup>5</sup>. وبجانب مشكلة الارسمية، فإن جودة الوظائف تكون متدنية أيضا في بعض الأعمال التي تكون مؤقتة بطبيعتها، حتى وإن كانت قائمة على تعاقد رسمي، كذلك فإن علاقات العمل قصيرة الأجل (أي المبرمة بعقد يتجدد كل سنة)، متدنية الجودة أيضا، نظرا إلى أن العامل لا يستطيع أن يضمن تراكم الامتيازات الناتجة عن طول فترة الخدمة.



وبالرغم من أن الاقتصاد المصري كان في مسار ارتفاع النمو خلال السنوات السابقة لوباء كورونا، توضح تحليلات عديدة أنه لم يكن قادرا على توليد الوظائف الكافية قياسا إلى نمو السكان. فقد ارتفع معدل النمو الاقتصادي من حوالي 2% في 2013 إلى أكثر من 5% في 2018. وبالرغم من ذلك، كان معدل التشغيل في 2018 أقل من مستواه في 2010 بنحو 8.5%<sup>6</sup>.

3 المصدر السابق.

4 المصدر السابق.

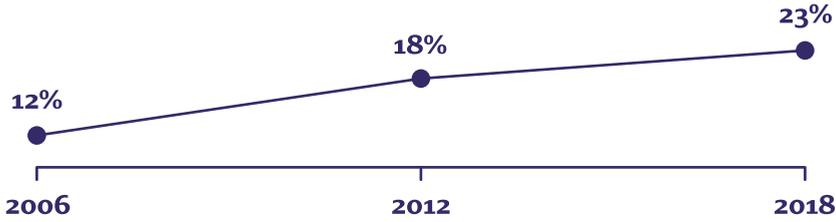
5 رأي في أزمة المطاعم والكافيات - المركز المصري للدراسات الاقتصادية والاجتماعية - يوليو 2020 -

<http://www.eces.org.eg/Publications?Lang=AR&C=1&T=1&B1%A3D9%8A-%D9%81%D9%8A-%D8%AE%D8%A8%D8%B1>

6.Ragui Assad et al., ibid 6

ويذكر أن معدل التشغيل هو نسبة المشتغلين إلى إجمالي عدد السكان، وهو أكثر تعبيراً عن أحوال العمل من معدل البطالة الذي يقيس نسبة عاطلين إلى إجمالي القوى العاملة الراغبة في العمل فقط. وبالتالي لا يقدم الأخير الصورة الكاملة لأن هناك فئات تخرج من تصنيف القوى الراغبة في العمل بسبب نقص الوظائف أو عدم جودتها.

### معدل زيادة نصيب الوظائف خارج المنشآت من التشغيل



أمام فرص التشغيل المتراجعة، كانت الوظائف تزداد رداءة، خاصة في حالة الوظائف خارج المنشآت، والتي زاد نصيبها من التشغيل من 12% في 2006 إلى 18% في 2012 ثم إلى 23% في 2018، علماً بأن هذا النوع من الوظائف هو الأسوأ من حيث الأمان الوظيفي.<sup>7</sup>

### خلال الفترة من 2006 إلى 2018

ارتفع نصيب الوظائف في قطاع النقل والتخزين من 6 إلى 9%



ارتفع نصيب الوظائف في قطاع الإنشاءات من 8 إلى 13%



وإذا نظرنا إلى القطاعات الأكثر مساهمة في توفير الوظائف، يظهر بوضوح أن القطاعات النشطة في التوظيف تكون وظائفها في كثير من الأحيان خارج المنشآت. فعلى سبيل المثال، ارتفع نصيب الوظائف في قطاع الإنشاءات من 8% إلى 13% وفي قطاع النقل والتخزين من 6 إلى 9% خلال الفترة من 2006 إلى 2018.<sup>8</sup>

7 المصدر السابق.

8 المصدر السابق.

كذلك، ساهم تضخم نشاط المطاعم والكافيات في مصر في زيادة اللارسمية والوظائف المؤقتة، نظرا إلى أن هذا النشاط بطبيعته أميل إلى توفير الوظائف متدنية المهارة وغير الدائمة وأحيانا الموسمية.

وتمثل المطاعم والكافيات 5% من المنشآت الاقتصادية في مصر، وتساهم في تشغيل أكثر من 5% من العاملين بالأنشطة الاقتصادية داخل الدولة، وهو ما يمثل 700 ألف عامل وفقا للبيانات الرسمية. أما البيانات غير الرسمية، فتقدر أعداد العاملين في تلك المجالات بنحو 2 مليون عامل.<sup>9</sup> وتمثل عمالة السياحة 6.3% من القوى العاملة في مصر. يعمل نحو 74% منها بدوام كامل بينما تعمل النسبة الباقية لفترات معينة من السنة أو بدوام جزئي.<sup>10</sup>

## ضعف الرقابة على حقوق العمل

وساهم ضعف التشريعات الخاصة بحماية حقوق العمل في مفاقة أوضاع العمالة الهشة. وبينما تذهب بعض التحليلات إلى أن تشريعات العمل كانت تتحسن منذ صدور قانون العمل الأخير في 2003<sup>11</sup>، نرى أن وجهة النظر المقابلة القائلة بأن الأوضاع كانت تزداد سوءا هي الأقرب للصواب.

وتذهب وجهة النظر المدافعة عن تشريعات العمل الحالية إلى أن إصدار قانون جديد للعمل في 2003 كان محاولة جادة للحد من اللارسمية في سوق العمل، وذلك من خلال تبني تشريعات

9 رأي في أزمة المطاعم والكافيات - المركز المصري للدراسات الاقتصادية - 2020 -

[http://eces.org.eg/PublicationsDetails?Lang=AR&C=1&T=1&ID=1219&%D8%B1%D8%A3%D9%8A-%D9%81%D9%8A-%D8%AE%D8%A8%D8%B1-\(%D8%B1%D8%A3%D9%8A-%D9%81%D9%8A-%D8%A3%D8%B2%D9%85%D8%A9\)---%D8%A7%D9%84%D8%B9%D8%AF%D8%AF-16:-%D8%A7%D9%84%D9%85%D8%B7%D8%A7%D8%B9%D9%85-%D9%88%D8%A7%D9%84%D9%83%D8%A7%D9%81%D9%8A%D9%87%D8%A7%D8%AA](http://eces.org.eg/PublicationsDetails?Lang=AR&C=1&T=1&ID=1219&%D8%B1%D8%A3%D9%8A-%D9%81%D9%8A-%D8%AE%D8%A8%D8%B1-(%D8%B1%D8%A3%D9%8A-%D9%81%D9%8A-%D8%A3%D8%B2%D9%85%D8%A9)---%D8%A7%D9%84%D8%B9%D8%AF%D8%AF-16:-%D8%A7%D9%84%D9%85%D8%B7%D8%A7%D8%B9%D9%85-%D9%88%D8%A7%D9%84%D9%83%D8%A7%D9%81%D9%8A%D9%87%D8%A7%D8%AA)

10 عن موسم الربيع الذي انتهى قبل أن يبدأ - محمد جاد وصافي منير - أبريل 2020 -

<https://www.almanassa.run/ar/story/13970>

11 قانون العمل رقم 12 لسنة 2003.

أكثر مرونة من حيث إتاحة المجال للتخلص من العمالة غير المرغوب فيها، وهو ما يشجع أصحاب العمل على توقيع عقود رسمية مع العاملين، لديهم على خلاف الوضع قبل ذلك. وتمثلت تلك المرونة في إتاحة المجال لإبرام تعاقدات مؤقتة، يمكن تجديدها بانتهاء مدتها، بدون أن تتحول بشكل تلقائي إلى عقود عمل دائمة، كما كان الوضع سابقا. وفي المقابل، منح القانون العمال الحق في ممارسة أشكال الاحتجاج السلمي المختلفة كطريقة لضمان التوازن في العلاقة بين الطرفين.

بمعنى آخر، أتاح القانون حماية حق العامل ولكن بأسلوب ليبرالي، من خلال كفالة حقه في التنظيم، وليس عن طريق فرض الدولة لديمومة علاقة العمل، لكون هذا الأسلوب يُحدث تشوهات في اقتصاد السوق الحر.

وتشير دراسة عن مرونة تشريعات العمل إلى أن القانون كان له تأثير إيجابي على زيادة إبرام العقود الرسمية خلال الفترة التي أجريت فيها الدراسة، بين عامي 1998 و2008، ولكن بنسبة محدودة تقتصر على 2-3%، وموضحة أنه من الممكن تحسين هذه النسبة بشكل أكبر في حالة منح القطاع الخاص حوافز أكثر مثل تقليل أعباء اشتراكات التأمين على العامل.<sup>12</sup>

لكن في المقابل يرى المحامي العمالي خالد علي أن قانون 2003 لم يُحدث فارقا كبيرا في الحد من اللارسمية، وساهم في تفشي علاقات العمل «الرسمية المؤقتة» في السوق المصري، والتي رغم رسميتها تفتقر إلى الكثير من الحقوق القائمة في علاقات العمل الدائمة.<sup>13</sup>

ومن أبرز عيوب العمل «الرسمي المؤقت» أنه لا يمنح العامل ميزة التصاعد التدريجي في الدخل، فالقانون يضمن للعامل الدائم علاوة بنسبة 7% من الأجر سنويا يتم ضمها للأجر الأساسي، أما العامل الذي يوقع عقدا جديدا كل سنة لا يتمتع بهذه الميزة.

ويوضح المحامي العمالي أنه شهد العديد من الحالات لعاملين كانت لديهم تعاقدات دائمة قبل

12 Jackline Wahba and Ragui Assaad -Flexible Labor Regulations And Informality In Egypt- ERF-2015.

13 مقابلة أجراها مؤلف البحث مع المحامي العمالي خالد علي - 2021.

2003، وتم إجبارهم على توقيع عقود جديدة مؤقتة بعد صدور القانون لكي يتم نحو المراكز المالية التي كانت عليها أجورهم في ظل التشريع القديم.

ويرى خالد علي أن التوجه للوظائف المؤقتة كان توجهها عاما تدعمه الدولة، ويتضح ذلك من خلال انتشار الوظائف المؤقتة حتى داخل الجهاز الحكومي، الذي كان في السابق يرضى فكرة التوظيف الدائم.

كذلك، اختفى مع تطبيق تشريع 2003 التقليد السائد من قبل بشأن حضور ممثل عن العمال أمام اللجنة القضائية التي تفصل في النزاع مع صاحب العمل. وحتى مع نص القانون على حق العامل في الحصول على تعويض عن دخله المتوقف خلال فترة النزاع، فإن المحاكم عمليا كانت ترفض تطبيق هذه المادة.

وأخيرا فإن الحديث عن إحداث توازن في علاقة العمل من خلال نص قانون 2003 على الحق في الاحتجاج السلمي أمر منافي للحقيقة، كما يرى المحامي العمالي، نظرا لأن القانون فرض شروطا للإضراب تجعله مستحيلا عمليا وتيسر من التدخل الأمني لإجهاضه. ويؤكد أنه على مدار عمله في مجال المحاماة العمالية لم يشهد تقريبا أي إضراب مطابق لشروط القانون.

من أبرز النصوص التي تعطل تطبيق الإضراب القانوني هو اشتراط موافقة أكثر من نصف الجمعية العمومية للجنة النقابية التي تتبعها الشركة، وذلك بالنظر إلى أن العديد من شركات القطاع الخاص ليست لديها نقابات تابعة للاتحاد العام لنقابات مصر. كما يشترط إبلاغ صاحب المصنع بالإضراب قبل 10 أيام، وهو ما يسهل على صاحب العمل استهداف قيادات الإضراب والتعامل أمنيا مع الأمر.

من جهة أخرى، أتاح قانون 2003 كذلك لصاحب العمل العديد من الفرص لاستهداف القيادات العمالية التي تحاول الضغط لتحسين شروط العمل، من خلال آليات متعددة مثل فصل العامل عند العمل على جمع التوقعات، أو منعه من دخول الشركة وادعاء تغييره عن العمل وغيرها.

## العمالة الهشة والأجور

تتبعكس طبيعة ترتيبات سوق العمل وأشكال الحماية الاجتماعية والقانونية للعمالة بشكل واضح على أجور العمال. وتفاوت مستويات الأجور في القطاعات الهشة، حيث ترتفع في أوساط عمال البناء وعمال النقل والتخزين، بينما تنخفض في أوساط العاملين في قطاعات خدمات المطاعم والفنادق.

لكن الملمح العام لسوق العمل في مصر هو أن الأجور الأعلى تتركز في القطاعات غير كثيفة التشغيل، فيما تعاني القطاعات كثيفة التشغيل من ضعف الأجور، وحتى إن ارتفع الأجر فيها فهي لا توفر عمالاً مستقراً، مثل أعمال الإنشاءات والنقل.

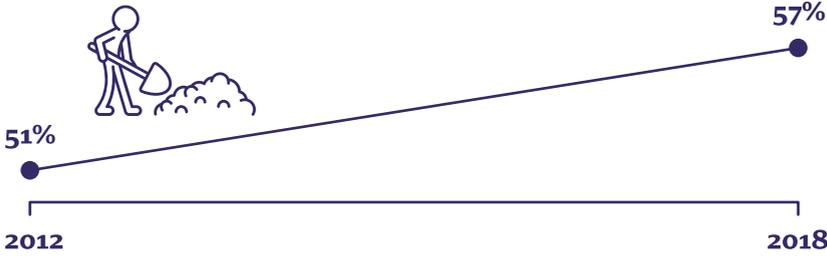
قطاع الوساطة المالية والتأمين على سبيل المثال، وهو قطاع رسمي منظم، يصل متوسط الأجر الأسبوعي فيه إلى 3448 جنيه، وفي قطاع التعدين يصل متوسط الأجر الأسبوعي إلى 2003 جنيه. وهذه متوسطات مرتفعة نسبياً لكنها في قطاعات غير كثيفة التشغيل.

وترتفع مستويات الأجور أيضاً في قطاعات تشييد البنائات والنقل، وهي قطاعات تتميز علاقات العمل فيها بالموسمية، إذ يصل الأجر الأسبوعي في القطاع الأول إلى 1417 جنيه وفي النقل والتخزين 1716 جنيه، لكن هذه القطاعات تفتقر إلى الحماية الاجتماعية الكافية والاستقرار. على العكس، يأتي مستوى الأجور متدنياً في أنشطة خدمات الغذاء والمشروبات عند 735 جنيه، وهي قطاعات تنتشر فيها علاقات العمل غير الرسمية بشكل كبير.<sup>14</sup>

وقد ساهمت موجات التضخم المتتالية، خاصة بعد تعويم الجنيه في تشرين الثاني/نوفمبر 2016، في الحد من القيمة الحقيقية للأجور، وفي ظل العوائق القانونية والأمنية أمام تنظيم العمال كانت قدرة العاملين على تحسين أجورهم محدودة. كذلك ساهم تفاقم اللارسمية والطبيعة المؤقتة للعديد من الوظائف في التأثير على قدرة العاملين على المطالبة برفع الأجور.

14 بيانات الأجور من النشرة السنوية لإحصاءات التوظيف والأجور وساعات العمل -2019 إجمالي عدد العاملين ومتوسط أجورهم الأسبوعية بالجنيه ومتوسطات ساعات العمل طبقاً للنشاط الاقتصادي في الأسبوع الأول من يونيو 2018. الجهاز المركزي للتعبئة العامة والإحصاء.

## معدل زيادة نسبة العمالة التي يتم تصنيفها على أنها متدنية الدخل



ويظهر أثر هذه التداعيات بشكل واضح على بيانات مسح سوق العمل، فتوسط الأجر الحقيقي لمختلف القطاعات في 2018 تراجع بنحو 17% عن مستواه في 2012.<sup>15</sup> كذلك، فإن العمالة التي يتم تصنيفها على أنها متدنية الدخل، زادت نسبتها من 51% من العاملين في 2012 إلى 57% في 2018.<sup>16</sup>

## صور الحماية التي قدمتها بعض الدول للعمال أثناء كورونا

خلال الأشهر الأولى من تفشي وباء كورونا في سنة 2020، قامت العديد من البلدان بتطبيق أنماط مختلفة من سياسات الحماية الاجتماعية، مع اهتمام خاص بالفئات العاملة نظرا لتضررها البالغ من سياسات حظر التجول. ويمكننا تلخيص التوجهات العامة لتلك السياسات في النقاط التالية:

1. سياسة تمويل أجور العاملين: تقوم تلك السياسة على توفير الدعم المالي للقطاع الخاص لكي يحافظ على عمالته ولا يقوم بتسريحها في فترات حظر التجول. ومن الأمثلة على ذلك تطبيق بريطانيا سياسة خطة الحفاظ على الوظائف (Coronavirus Job Retention)

15 مع ملاحظة أن متوسطات الأجور الحقيقية في القطاع غير الرسمي أقل من الرسمي بفاوق واضح.

.Mona Said, Rami Galal and Mina Sami -Inequality And Income Mobility In Egypt - ERF - 2019

16 المصدر السابق.

(Scheme)، والتي قامت على تغطية 80% من أجور العاملين الذين اضطرت الشركة إلى الاستغناء عن خدماتهم بسبب الوباء (بحد أقصى 2500 جنيه استرليني للراتب في الشهر).<sup>17</sup>

2. تقديم منح للعمال: تبنت الولايات المتحدة سياسة تقديم منح مالية مباشرة للعمال، ضمن خطتها العاجلة للتعامل مع تداعيات كورونا، المعروفة بقانون CARES، واعتبرت هذه الأموال بمثابة أحد أشكال الرد الضريبي.<sup>18</sup>

3. تحسين تعويض البطالة: اتبعت أميركا صورة أخرى للمساعدة بالاعتماد على السياسات المالية، وذلك من خلال زيادة الإنفاق العام على تعويضات البطالة. وتعد هذه التعويضات من أشكال التأمين السائدة في العالم والهدف منها توفير دخل مؤقت للعامل في الفترة الانتقالية بين وظيفة وأخرى بما يتناسب مع مستوى دخله الأخير.

## أشكال الحماية التي قدمتها مصر للعمال

سعت مصر إلى تطبيق سياسة لدعم الأجور ولكن في نطاق محدود جداً، وتعلقت هذه المساعي بشكل رئيسي بالعاملين في قطاع السياحة، الذي فُرضت عليه تدابير متشددة لغلق الشواطئ لفترة من الوقت في 2020 بجانب تضرره من تعطل حركة السفر العالمية خلال السنة نفسها.

وأطلق البنك المركزي في أعقاب تفشي وباء كورونا مبادرة دعم قطاع السياحة لتوفير تمويل ميسر لإحلال وتجديد الفنادق وتمويل رأس المال العامل والمرتببات.<sup>19</sup>

<sup>17</sup> <https://commonslibrary.parliament.uk/research-briefings/cbp-9152/>

<sup>18</sup> Congress passes a plan to send taxpayers \$1,200 checks in coronavirus aid. How to get yours - Lorie Konish - CNBC -2020 - <https://www.cnbc.com/2020/03/25/congress-to-send-taxpayers-1200-checks-in-the-wake-of-coronavirus.html>

<sup>19</sup> إجراءات البنك المركزي المصري للحد من تداعيات فيروس كورونا المستجد - موقع البنك المركزي المصري - <https://bit.ly/2GcOGPH>

وفي فبراير/شباط 2021، صرح البنك المركزي بأن هذه التمويلات ستنتهي بحلول 30 يونيو/حزيران أو بنفاد التمويل المخصص للبرنامج قبل هذا التاريخ، وهو ما يوحي بأن الإقبال كان قويا على هذه الخدمة وأن جزء من عمالة السياحة استفاد منها.<sup>20</sup> هذا إلى جانب توفير مساندة من صندوق الطوارئ في وزارة القوى العاملة للعاملين في قطاعات كان من أبرزها السياحة<sup>21</sup> وقطاع المنسوجات. ولا تتوافر بيانات عن العدد الإجمالي للمستفيدين لكن تصريحات وزارة القوى العاملة في يوليو/تموز 2020 ذكرت أن عددهم في ذلك الوقت كان 288.7 ألفا.<sup>22</sup> أما تأمين البطالة فظل حضوره شبه غائب كما كان قبل الأزمة، وذلك بالرغم من النص على تطبيقه في قانون التأمينات رقم 79 لسنة 1975 وفي القانون الجديد للتأمينات 148 لسنة 2019.<sup>23</sup> واستحدثت وزارة القوى العاملة خلال أزمة كورونا سياسة تقديم منح مالية للعمالة غير المؤمن عليها، تمثلت في إعانة شهرية بقيمة 500 جنيه، تم تقديمها لمدة ستة أشهر خلال الأزمة،<sup>24</sup> واستفاد منها نحو مليوني عامل، وفقا لتصريحات رسمية في أبريل الماضي.<sup>25</sup> كما تم تطبيق برنامج محدود النطاق لدعم 75 ألف من العمالة غير المنتظمة لوزارة التضامن الاجتماعي خلال 2021.<sup>26</sup>

20 CBE ups maximum draw from tourism support fund as it winds down - Enterprise - Feb 2021  
- <https://cutt.ly/1k7M9le>

21 الدفعة الأولى لإعانات صندوق الطوارئ للعاملين بالسياحة - بيان صحفي - وزارة القوى العاملة - إبريل 2020  
<https://www.manpower.gov.eg/news24-1.html>

22 صرف مرتبات العمالة المنتظمة المتضررة من فيروس كورونا - بيان صحفي - وزارة القوى العاملة - يوليو 2020  
<https://www.manpower.gov.eg/news24-1.html>

23 سامي نجيب - أثر التخصصية على نظم التأمينات الاجتماعية العربية - منظمة العمل العربية - 2011،  
<http://www.samynaguib.com/PDF/Khaskhasa.pdf>

24 آخر موعد لصرف الدفعة السادسة من منحة الـ500 جنيه للعمالة غير المنتظمة - غادة سويلم - المصري اليوم - فبراير 2021  
<https://www.almasryalyoum.com/news/details/2256840>

25 وزير القوى العاملة: إجمالي المستفيدين من منحة العمالة غير المنتظمة بلغ نحو مليوني فرد - أمل محمود - الشروق - أبريل 2021  
<https://www.shorouknews.com/news/view.aspx?cdate=20042021&id=4038adce-e0ce-4910-9c8c-3e3781f40460>

26 دعم 75 ألف من العمالة غير المنتظمة بـ 640 مليون جنيه في 2021 - كريم حسن - الأهرام - يناير 2022  
<https://gate.ahram.org.eg/News/3235295.aspx>

وقد ساعدت هذه السياسة في توفير نوع من التغطية التأمينية للعمالة غير الرسمية، ولكن ظلت تغطية محدودة سواء على صعيد عدد من حصلوا عليها نسبة إلى إجمالي المشتغلين الذين يصل عددهم إلى 27 مليون نسمة، أو من حيث قيمة المنحة قياسا للمبلغ المطلوب للبقاء فوق خط الفقر والذي يقدر بـ 857 جنيه شهريا للفرد الواحد.

وفي محاولة لحماية القيمة الحقيقية للأجور، اتجه المجلس القومي للأجور في العام 2021 إلى إقرار حد أدنى جديد لأجور العاملين في القطاع الخاص، يماثل قيمة الحد الأدنى في القطاع الحكومي والتي بلغت 2400 جنيه في ذلك الوقت، ثم تم رفعها مرتين لتصل إلى 3000 في نوفمبر 2022. هذه خطوة إيجابية ولكن الحكم على مدى فعاليتها يرتبط بالقدرة على تطبيقها على أرض الواقع. وكانت آخر مرة أقر فيها المجلس القومي للأجور، الذي يضم ممثلين عن الدولة والقطاع الخاص والعمال، حدا أدنى للأجور في عام 2010، وكانت قيمته 400 جنيه.<sup>27</sup> ورغم زيادة الحد الأدنى بالنسبة للعاملين في القطاع الحكومي مرات عدة، لم يتم تعديل هذا المبلغ بالنسبة للقطاع الخاص لفترة طويلة، في ظل مقاومة القطاع الخاص للفكرة مبررا ذلك بأنه من الصعب إقرار حد أدنى ملزم لكافة محافظات الجمهورية، بينما تتفاوت تكاليف المعيشة بين العاصمة وصعيد مصر، مثلاً. وقد جاء إقرار الحد الأدنى الجديد وإلزام القطاع الخاص بتطبيقه في ظل نقاش مجتمعي محدود. وبالرغم من أن الحكومة أعلنت عن أنه سيصبح ملزما للقطاع الخاص بدءا من يناير 2022 فقد سمحت بالاستثناء من تطبيقه إذا كانت الشركة تقع تحت ضغوط اقتصادية ناتجة عن الوباء.<sup>28</sup> وجاءت طلبات الاستثناء من قطاعات مشغلة للعمالة الهشة مثل المقاولات والمحال التجارية.<sup>29</sup>

27 المجلس القومي للأجور في مصر يقر زيادة الحد الأدنى للأجور - رويترز - 2010.

<https://www.reuters.com/article/oegbs-egy-wages-mz6-idARACAE69R0P520101028>

28 السعيد: نحاول تحقيق التوازن بين حقوق العمال وأعباء المستثمرين - وزارة التخطيط بيان صحفي - 2021 -

<https://mped.gov.eg/singlenews?id=558&lang=ar>

29 تطبيق الحد الأدنى للأجور بالقطاع الخاص من اليوم - يوسف عفيفي - مصراوي -

[https://www.masrawy.com/news/news\\_egypt/details/2022/1/1/2150956/2400-%D8%AC%D9%86%D9%8A%D9%87-%D8%B4%D9%87%D8%B1%D9%8A%D8%A7-%D8%AA%D8%B7%D8%A8%D9%8A%D9%82-%D8%A7%D9%84%D8%AD%D8%AF-%D8%A7%D9%84%D8%A3%D8%AF%D9%86%D9%89-%D9%84%D9%84%D8%A3%D8%AC%D9%88%D8%B1-%D8%A8%D8%A7%D9%84%D9%82%D8%B7%D8%A7%D8%B9-%D8%A7%D9%84%D8%AE%D8%A7%D8%B5-%D9%85%D9%86-%D8%A7%D9%84%D9%8A%D9%88%D9%85](https://www.masrawy.com/news/news_egypt/details/2022/1/1/2150956/2400-%D8%AC%D9%86%D9%8A%D9%87-%D8%B4%D9%87%D8%B1%D9%8A%D8%A7-%D8%AA%D8%B7%D8%A8%D9%8A%D9%82-%D8%A7%D9%84%D8%AD%D8%AF-%D8%A7%D9%84%D8%A3%D8%AF%D9%86%D9%89-%D9%84%D9%84%D8%A3%D8%AC%D9%88%D8%B1-%D8%A8%D8%A7%D9%84%D9%82%D8%B7%D8%A7%D8%B9-%D8%A7%D9%84%D8%AE%D8%A7%D8%B5-%D9%85%D9%86-%D8%A7%D9%84%D9%8A%D9%88%D9%85)

## نظرة خاصة على أحوال العاملات في مصر

تتزايد معاناة النساء في سوق العمل في أوقات الأزمات، بالنظر إلى أن نسبة كبيرة منهن يعجزن عن الوصول لفرص العمل في الأوقات العادية، لذا تتفاقم حالات البطالة بينهن في ظروف مثل الغلق الإجباري.

يتضح ذلك في ارتفاع معدلات البطالة بين النساء مقارنة بالرجال طوال الوقت، وفي 2021 كانت بطالة النساء تمثل 3 أضعاف بطالة الرجال.<sup>30</sup>



43% من وظائف النساء العاملات كانت لدى القطاعات التابعة للدولة في عام 2018

وتعتمد النساء بشكل أساسي على التوظيف في فرص العمل المحدودة التي لا تزال القطاعات الحكومية والتابعة للدولة تعرضها، وهو ما يظهره مسح سوق العمل الذي يُبين أن 43% من وظائف النساء العاملات كانت لدى القطاعات التابعة للدولة في عام 2018.<sup>31</sup> تمثل هذه الوظائف فرصة للحصول على عمل رسمي في بيئة آمنة، عكس القطاع الخاص الذي تُنفى فيه اللارسمية والعمل خارج المنشآت وتضعف فيه الرقابة على الحقوق الأساسية الواردة في قانون العمل.

ويميل الكثير من أصحاب العمل الخاص إلى عدم تعيين النساء بسبب القلق من انقطاعهن عن العمل في فترات الحمل ورعاية الأطفال، كذلك فإن تركيز العمالة النسائية في وظائف منخفضة المهارة يجعل المتوسط العام لأجور النساء أقل من أجور الرجال.<sup>32</sup>

30 خلال الربع الثاني من 2021 بلغ معدل البطالة بين الرجال 5.7% وبين النساء -15% التقرير الربع سنوي لبحث القوى العاملة -الجهاز المركزي للتعبئة العامة والإحصاء - أغسطس 2021 - [https://www.capmas.gov.eg/Pages/Publications.aspx?page\\_id=5106&Year=16603](https://www.capmas.gov.eg/Pages/Publications.aspx?page_id=5106&Year=16603)

31 Ragui Assaad, et al., *ibid*.

32 بلغ متوسط أجور الذكور في القطاع الخاص 1052 جنيه في الأسبوع مقابل 57 ساعة عمل، خلال يونيو 2019، بينما يبلغ متوسط أجور الإناث 906 جنيه مقابل 56 ساعة عمل. الجهاز المركزي للتعبئة العامة والإحصاء - النشرة السنوية لإحصاءات التوظيف والأجور وساعات العمل 2019 - مايو 2020.

ولا تعكس معدلات البطالة كل المشكلة، فهناك قطاع كبير من النساء يتوقفن عن البحث عن العمل بسبب قلة الفرص المتاحة، أو سوء بيئة العمل في ظل انتشار اللارسمية، والتمييز ضد النساء والعمل خارج المنشآت. ويظهر هذا اليأس النسائي في الفارق الكبير بين حجم قوة العمل التي يرصدها جهاز الإحصاء الرسمي في عينة البحث التي يتتبعها كل ربع عام، ويصل عدد الذكور في العينة إلى 24.2 ألف بينما يقتصر عدد النساء على 4882،<sup>33</sup> وهو ما يعزى إلى أن عددًا كبيراً من النساء يُبلغن الجهاز أنهن توقفن عن البحث عن عمل في الوقت الراهن.

باختصار فإن النساء محاصرات بين فرص عمل محدودة، وظروف عمل رديئة (غير رسمية أو خارج المنشآت)، ويعكس ذلك على فقدان رغبتهم في العمل المأجور والخضوع للعمل غير المأجور (رعاية الأسرة في المنزل).

هذه الظروف تزداد سوءاً خلال أزمات مثل الغلق الإجباري لكوفيد، فبحسب تقرير لمنظمة الأمم المتحدة عن اللامساواة بين الجنسين وقت كوفيد فإن «النساء والفتيات يعانين بوجه خاص من آثار سلبية مضاعفة على الصعيد الاقتصادي، لأن دخلهن أقل بصفة عامة، وادّخارهن أقل، ولأنهن يشغلن وظائف غير آمنة، أو يعشن في مستويات قريبة من مستوى الفقر».<sup>34</sup>

وأظهرت دراسة عن الحالة المصرية على وجه التحديد أن نسبة البطالة بين النساء خلال فترة الوباء ارتفعت إلى ضعفين أو ثلاثة أضعاف عن مستوياتها قبل كوفيد.<sup>35</sup>

وتزداد معاناة النساء في ظل الإلزام الاجتماعي لمن برعاية الأطفال وشؤون المنزل، ومع تعطل الدراسة لفترات غير قصيرة بسبب كوفيد صارت النساء ملزمات بساعات إضافية من العمل غير المأجور.

وتقول الأمم المتحدة في هذا السياق «ازداد عبء عمل الرعاية غير المدفوعة الأجر نتيجة بقاء

33 الجهاز المركزي للتعبئة العامة والإحصاء - بحث القوى العاملة أبريل - يونيو 2021 - بيانات الربع الثاني من 2021.

34 أثر مرض فيروس كورونا لعام 2019 على النساء والفتيات - الأمم المتحدة - بيان - <https://www.un.org/ar/un-coronavirus-communications-team/put-women-and-girls-centre-efforts-recover-covid-19>

35 A Time of Great Intensity: The Pandemic Effect on Work, Care Work and Subjective Wellbeing in MENA Countries - Ghada Barsoum and Mahdi Majbouri - ERF- 2021.

الأطفال خارج مدارسهم، وزيادة حاجة كبار السن إلى الرعاية، وكون الجهات المعنية بتقديم الخدمات الصحية منهكة بحمل يفوق طاقتها». كما تشير الدراسة المتعلقة بالحالة المصرية إلى أن 40% من النساء اللاتي استطلعت رأيهن أبلغن عن زيادات ساعات العمل في رعاية الأطفال والأعمال المنزلية خلال الجائحة.

ونستطيع أن نتخيل كيف كانت أوضاع النساء تزداد سوءاً في القطاعات الهشة (التي تعرضنا لها في الورقة والتي ترتفع فيها الالارسمية أو تنتشر فيها العقود المؤقتة أو التعاملات المؤقتة)، خاصة وأن الدولة لم تضع أي إزام على القطاع الخاص بمنح النساء امتيازات خلال فترة الجائحة تخفف عنهن عبء رعاية الأسرة ومتابعة العمل في آن واحد مثل التي منحها للعاملات في جهاز الدولة.<sup>36</sup>

بتعبير آخر فإن صاحب العمل الخاص يمكن أن يكون أميل لتسريح النساء في وقت الأزمات خاصة وأنهن منشغلات برعاية الأطفال الذين تعطلوا عن الدراسة. وتزداد فرص التسريح وتخفيض الأجر في ظل ضعف الحماية العمالية وعدم وجود إزام بمساندة النساء في القطاع الخاص مثل الموجود في القطاع الحكومي يصبح موقف النساء شديد الهشاشة.

36 سمحت الدولة للسيدات اللاتي يعملن في الجهاز الإداري التابع لها، من الحوامل أو من يقمن برعاية طفل، بالحصول على إجازة استثنائية. للزيد من التفاصيل اقرأ «السياسات المصرية للحماية الاجتماعية في مواجهة كورونا». جهود كبيرة وتأثير محدود»، محمد جاد، المبادرة المصرية للحقوق الشخصية، 2021.

## التوصيات

يحتاج سوق العمل في مصر إلى حزمة من الإصلاحات التي تضمن تأمين العمالة ضد الأزمات التي تؤدي إلى شلل أو تباطؤ الأنشطة الاقتصادية كما حدث خلال وباء كورونا، وتحسين مستوى أجورهم الحقيقية بعد احتساب معدل زيادة أسعار المستهلكين (التضخم)، في مواجهة الإجراءات الاقتصادية التي تساهم في زيادة معدلات التضخم.

وتتمثل هذه الإصلاحات في النقاط التالية:

1. إصلاح قانون العمل بما يساهم في تعزيز قدرة العمالة على تنظيم نفسها لتحسين شروط العمل وزيادة الأجور، والحد من التعاقدات المؤقتة والارسمية.
2. تعزيز رقابة وزارة القوى العاملة على المنشآت للحد من ممارسات الفصل التعسفي التي يصعب إثباتها أمام المحاكم العمالية.
3. تبني الدولة لسياسات تحفز القطاع الخاص على تخفيف تركيزه على الأنشطة الخدمية والإنشائية، والتوجه صوب الأنشطة الصناعية، باعتبارها الأقدر على توفير فرص عمل مستقرة. ولا يعني ذلك التأثير سلباً على أنشطة الخدمات لأنها مساهم رئيسي في التشغيل أيضاً.
4. ويمكن أن تشمل السياسات المحفزة للصناعة حوافز ضريبية وجمركية (للحد من الاستيراد والتشجيع على التصدير) أو حوافز أخرى مثل تيسير الإجراءات وتوفير الأراضي بأسعار منافسة وغيرها.
5. إعادة النظر في منظومة الحماية الاجتماعية للعمال بما يتماشى مع التحديات الجديدة التي فرضها وباء كورونا وذلك من خلال:

أ. التوسع في سياسة تمويل الأجور وقت الأزمات، بحيث تلتزم الدولة بتقديم دعم مالي للشركات للحفاظ على قوائم العمال الموجودة لديها خلال فترات الغلق الإجباري، حتى وإن كانت هذه العمالة لا تساهم في الشغل بسبب ظروف قهرية.

ب. إحياء سياسة إعانة البطالة: وهي موجودة في التشريع المصري منذ عقود لكن تطبق على نطاق محدود ونادر للغاية، لذا فإن هناك حاجة لتيسير سبل التقدم لطلب هذه الإعانات (نشر الوعي بين العمال وتوفير طرق ميسرة للتقديم مثل الجهد الذي بذلته الحكومة في التعريف بإعانات العمالة غير الرسمية خلال كوفيد) كذلك زيادة قيمة الإعانة في أوقات الأزمات الكبيرة على غرار التجارب الدولية في هذا الصدد.

ج. بناء قاعدة بيانات متقدمة عن العمالة غير الرسمية وتوفير منح مالية لها في أوقات الأزمات تتماشى مع مستويات المعيشة كما يعكسها بحث الدخل والإنفاق الصادر عن جهاز الإحصاء الحكومي.