الأوضاع الاقتصادية الاجتماعية للعمالة غير المنتظمة*
"رؤى الخبراء لتداعيات أزمة كورونا وسبل التمكين"

على غانم**

هدفت الدراسة إلى الكشف عن الأوضاع الاقتصادية الاجتماعية للعمالة غير المنتظمة فى مصر وسبل حمايتها وتمكينها من وجهة نظر عينة من الخبراء، ومن ثم، الكشف عن المشكلات التى تواجهها فى إطار تداعيات أزمة فيروس كورونا المستجد، وكذلك، محاولة تقييم المسئولية الاجتماعية لرجال الأعمال ومنظمات المجتمع المدنى والإعلام والمؤسسات الدولية تجاه العمالة غير المنتظمة.

اعتمدت على عينة عمدية مكونة من ٣٠ خبيرًا فى تخصصات متنوعة وبعض العاملين فى منظمات المجتمع المدنى. استندت الدراسة إلى دليل المقابلة المتعمقة.

خلصت الدراسة إلى أن العمالة غير المنتظمة فى مصر تعانى العديد من المشكلات وتُعايش العديد من الأزمات على مختلف المستويات الاقتصادية والاجتماعية، وأن المجهودات التى تقوم بها الدولة لم تكن كافية للوصول إلى كل شرائح هذه العمالة، كما أن الدولة وجدت نفسها بمفردها فى مواجهة الأزمة التى لحقت بالعمالة غير المنتظمة جراء جائحة كورونا، وذلك فى ظل غياب أو على الأقل تراجع المسئولية الاجتماعية للعديد من الفاعلين الاجتماعيين المدنيين.

مقدمة

أمست قضية العمالة غير المنتظمة مثار جدل واسع فى مصر، خاصة منذ مطلع الألفية الثالثة، بين علماء الاقتصاد والسياسة والاجتماع، فضلًا عن الساسة وصناع القرار ورجال الأعمال، وذلك تحت ضغط الإصلاحات الاقتصادية وسياسات التكيف الهيكلى التى فرضتها المنظمات المالية الدولية والقوى الاقتصادية الكبرى فى العالم على كل بلدان العالم النامى – ومنها مصر – الأمر الذى فرض على الدولة مجموعة من السياسات التى أضرت بشرائح واسعة

---

* يستند محتوى هذا العرض إلى تقرير بحث "**الأوضاع الاقتصادية الاجتماعية للعمالة غير المنتظمة: رؤى الخبراء وتداعيات أزمة كورونا وسبل التمكين**"، المجلد الأول التقرير التمهيدى، إشراف وتحرير الأستاذة الدكتورة/ سهير لطفى، وعضوية كل من الدكتور/ عماد شلبى، والدكتور/ على غانم.

** مدرس علم الاجتماع، المركز القومى للبحوث الاجتماعية والجنائية.

المجلة الاجتماعية القومية، المجلد الستون، العدد الثالث، سبتمبر ٢٠٢٣.

من المجتمع خاصة من العمالة، حيث تزايدت وتيرة الخصخصة وما تبعها من تراجع الدولة عن بعض أدوارها الرعائية ومن التزاماتها بتوظيف الخريجين، ما خلّق سوقًا موازيًا للعمالة فى القطاع الخاص (خاصة غير الرسمى).

ومع الانسحاب التدريجى للدولة (ممثلة فى القطاع العام الإنتاجى) من العملية الاقتصادية، أصبح القطاع الخاص (بشقيه المرسمن وغير المرسمن) قائدًا لمعظم القطاعات الاقتصادية فى البلاد، وبالتالى أضحى يضم الشطر الأكبر من القوى العاملة فيها، الأمر الذى جعل الحديث عن حقوق هذه العمالة (خاصة تلك التى تعمل فى القطاع غير الرسمى) وحمايتها ورعايتها محط اهتمام الكثير من المدافعين عن حقوق العمالة، ووسائل الإعلام، ورجال الأعمال، فضلًا عن الدولة.

ففى ظل قصور البنى التشريعية والقانونية التى تحفظ حقوق العمالة غير المنتظمة، تصعد إلى السطح العديد من المشكلات التى تلحق بهذه العمالة، خصوصًا مع غياب أو قصور البيانات التى تتعلق بهم وبأوضاعهم الاقتصادية والمعيشية، تلك المشكلات التى يتضاعف أثرها فى ظل الأزمات الاقتصادية والجوائح الصحية (كالتى عايشناها مع أزمة فيروس كورونا المستجد).

وعلى هدى ذلك، تُعد هذه العمالة من بين أكثر الفئات تضررًا من تلك الأزمات وتداعياتها، فقد تعطل الآلاف من هؤلاء عن العمل، وفقد الكثيرون منهم وظائفهم، وأُجبر البعض على إغلاق أعمالهم غير المنظمة إغلاقا مؤقتًا أو دائمًا، بسبب الإجراءات والتدابير الوقائية لاحتواء الفيروس والحد من انتشاره، وفى الغالب دون تعويض أو مصدر بديل للدخل. وهو ما أجبر الكثير من الحكومات حول العالم على توسيع نطاق الحماية الاجتماعية مؤقتًا، ليشمل كثير من الفئات غير المشمولة، عن طريق اعتماد تدابير وتشريعات استثنائية فى مجال إعانة المرض والبطالة والمساعدة الاجتماعية، بما فى ذلك التحويلات النقدية والدعم الغذائى.

وفى حالتنا، فبرغم تدخل الدولة المصرية لمحاولة مساعدة تلك العمالة غير المنتظمة على تجاوز هذه الأزمة التى خلفتها جائحة كورونا، فإن هناك العديد من شرائح وفئات هذه العمالة لم تصل إليها يد الدولة، وذلك نتيجة عدة عوامل، أهمها: قصور البيانات المتصلة بهذه

العمالة وضعف قدرة الدولة الاقتصادية على الوصول لجميع شرائح هذه العمالة ودعمها وحمايتها، وبحسب ذلك وجدت الدولة ذاتها بمفردها فى مواجهة هذا التحدى.

وتأسيسًا على ذلك، وإيمانًا من المركز القومى للبحوث الاجتماعية والجنائية بمسؤليته العلمية والوطنية، جاءت هذه الدراسة فى محاولة للكشف عن الأوضاع الاقتصادية الاجتماعية للعمالة غير المنتظمة فى مصر وسبل حمايتها وتمكينها من وجهة نظر عينة من الخبراء، وكذلك البحث عن العوامل التى أدت إلى ارتفاع معدلات العمالة غير المنتظمة فى مصر، وأيضًا الكشف عن المشكلات التى تعانى منها العمالة غير المنتظمة فى مصر بصفة عامة، والمشكلات التى تواجهها فى إطار تداعيات أزمة فيروس كورونا المستجد، فضلًا عن تبيان الآليات والتدابير التى يمكن أن تتخذها الدولة من أجل حماية وتمكين هذه العمالة، وفى النهاية محاولة تقييم المسئولية الاجتماعية لرجال الأعمال ومنظمات المجتمع المدنى والإعلام والمؤسسات الدولية تجاه العمالة غير المنتظمة.

وتستمد هذه الدراسة أهميتها من عدد من الاعتبارات العملية والعلمية، فمن الناحية العملية، تفيد نتائج الدراسة الراهنة فى الوصول إلى بيانات ومعلومات قد تساعد صانع القرار فى صياغة وتطوير السياسات الاقتصادية والاجتماعية الملائمة فى اتجاه حماية وتمكين العمالة غير المنتظمة وخروجهم من السمة غير المنظمة، وذلك فى ضوء عدد من الحقائق على النحو التالى:

- تزايد أعداد العمالة غير المنتظمة وارتفاع نسبتها إلى إجمالى القوى العاملة فى مصر. فبالرغم من اختلاف التقديرات بشأن نسبة هذه العمالة، فإن هناك اتفاقًا واسعًا على ارتفاع معدلاتها. ومن المؤشرات التى تعكس ذلك: بيانات بحث القوى العاملة الصادر عن الجهاز المركزى للتعبئة العامة والإحصاء التى تشير إلى ارتفاع نسبة العاملين خارج المنشآت عام ٢٠١٩ إلى ٤٤,٩٪ من إجمالى المشتغلين فى مصر، وفى نفس الاتجاه تقدر تصريحات رسمية لوزارة القوى العاملة والجهاز المركزى للتعبئة العامة والإحصاء أعداد هذه العمالة بين ١٠ و١٢ مليون عامل.
- غياب مظلة الحماية الاجتماعية والصحية والقانونية الكافية لشرائح واسعة من هذه العمالة غير المنتظمة، الأمر الذى يعرضهم وأسرهم لمخاطر الفقر والجوع والبطالة، وخاصة فى

وقت الأزمات، وهو ما أزاحت عنه الستار أزمة فيروس كورونا المستجد، حيث تعطل بعضهم نهائيًا بسبب انخفاض الطلب، وتعرض البعض الآخر للفصل أو التسريح أو تخفيض الراتب من قبل أصحاب الأعمال من أجل تقليص الخسائر التى لحقت بهم جراء الأزمة. وفى هذا السياق أظهرت دراسة للجهاز المركزى للتعبئة العامة والإحصاء حول أثر فيروس كورنا على الأسرة المصرية وتغير الحالة العملية للمشتغلين من ١٥ إلى ٦٤ سنة، أن ٦١,٩٪ من الأفراد المشتغلين تأثرت حالتهم العملية، منهم ٥٥,٧٪ أصبحوا يعملون أيام أو ساعات عمل أقل من المعتاد، و٢٦,٢٪ منهم تعطلوا أى أصبحوا لا يعملون، و١٨,١٪ منهم أصبحوا يعملون عملًا متقطعًا، وأن غالبية الأفراد (٧٣,٥٪ منهم) قد انخفض دخلهم منذ ظهور الفيروس، سواء بسبب الإجراءات الاحترازية (٦٠,٣٪)، أو التعطل (٣٥.٥٪)، أو انخفاض الطلب على النشاط (٣١,٥٪)، أو تخفيض صاحب العمل للأجر (١٤,٥٪)، أو توقف المشروع مؤقتًا (١٢,٩٪)، أو غلق النشاط نهائيا (٢,٢٪)، أو بسب توقف مساعدات الجمعيات الأهلية (٠,٤٪). وأن ما يقرب من ثلث الأسر (٣٣,٢٪) تعانى من عدم كفاية الدخل للوفاء بالاحتياجات يلجأ ٤٠٪ منها إلى السلف (الاقتراض) لمواجهة نقص الدخل.

- تنامى قطاع العمل غير المنظم أو غير الرسمى الذى يتركز فيه النسبة الأكبر من العمالة غير المنتظمة، وظل لسنوات طويلة أزمة معقدة رغم المحاولات الحكومية العديدة لاحتوائه وضمه للمنظومة الرسمية. وتقدم الدراسة مقترحات بشأن السياسات العامة المناسبة تجاه هذا القطاع وعماله فى اتجاه فهم محركات السمة غير المنظمة بصفة عامة، قد تفيد فى مساعدة الدولة على ضبط هذا القطاع وانتقاله للسمة المنظمة، وهى مسألة ضرورية لاستقرار المجتمع ولأى نهوض اقتصادى مستقبلى.

وفيما يتصل بالأهمية العلمية للدراسة فإنها تتمثل فى إحياء الاهتمام العلمى والبحثى بالعمالة غير المنتظمة، حيث تُناقش هذه القضية من منظور أوسع مقارنة بمعالجة العديد من الأدبيات المصرية السابقة التى تُركز فى الغالب على الاقتصاد غير المنظم أو غير الرسمي، فهى (أى الدراسة الراهنة) تبحث فى آليات وتدابير حماية وتمكين العمالة غير المنتظمة فى ضوء عوامل وأسباب ارتفاع نسبة هذه العمالة وتردى أوضاعهم الاقتصادية والاجتماعية.

وعلى هدى ذلك، تنطلق الدراسة من مفهوم رئيس هو مفهوم العمالة غير المنتظمة. الحقيقة أن مفهوم العمالة غير المنتظمة يُعد من بين أكثر المفاهيم الخلافية، ليس فقط بين الباحثين المهتمين بدراسة هذا الموضوع، ولكن كذلك بين الدول والمنظمات المحلية والإقليمية والدولية المهتمة بدراسته. ويرجع ذلك إلى التنوع الكبير الذى تتسم به العمالة غير المنتظمة، فضلًا عن اختلاف الأساليب والمناهج الإحصائية والتحديدات القانونية والاجتماعية لهذه العمالة، بحسب كل دولة أو منظمة. ويتداخل مفهوم العمالة غير المنتظمة مع العديد من المفاهيم الأخرى كالعمالة فى القطاع أو الاقتصاد غير المنظم، والعمالة غير الرسمية، والعمالة غير المهيكلة، والعمالة غير المنظمة خارج القطاع غير المنظم.

فعلى المستوى الدولى يتداخل مفهوم العمالة غير المنتظمة على وجه الخصوص مع مفهوم العمالة فى الاقتصاد غير المنظم، وتستخدم منظمة العمل الدولية الأخير ليشمل الأول، حيث تعرفه بأنه **مجموع العمالة فى القطاع غير المنظم والعمالة غير المنظمة الموجودة خارج القطاع غير المنظم**. ولكنها (أى منظمة العمل الدولية) تؤكد فى الوقت نفسه على أن العمالة فى القطاع غير المنظم والعمالة غير المنظمة مفهومان يُشيران إلى جوانب مختلفة من السمة غير المنظمة للعمالة، وإلى أهداف مختلفة بالنسبة إلى وضع السياسات العامة، ففى حين يشير القطاع غير المنظم إلى المنشآت غير المنظمة، تُشير العمالة غير المنظمة إلى الوظائف غير المنظمة، وأنه من غير الممكن تبادل المفهومين، إلا أن الاثنين مفيدان لأغراض الوصف والتحليل، وهما بالتالى تكميليان.

أما على المستوى المحلى، فتكشف مراجعة الأدبيات السابقة عن التداخل بين مفهوم العمالة غير المنتظمة ومفهوم الاقتصاد غير الرسمى، والأخير هو الأكثر استخدامًا فى هذه الأدبيات.

وعلى مستوى البيانات الرسمية، يتداخل المفهوم مع مفهوم العاملين خارج المنشآت. أما على مستوى القوانين والتشريعات، فقانون العمل الموحد رقم ١٢ لسنة ٢٠٠٣ قد توقف عند وصف علاقات العمل حسب طبيعتها (العمل المؤقت، العمل العرضى، العمل الموسمى)، دون تحديد أو تعريف للعمل غير المنظم، باستثناء ما ورد فى نص المادة ٢٦ من إشارة للعمالة غير المنتظمة مقترنة بأعمال بعينها لا تغطى إلا أنشطة قليلة من تلك التى تعمل فيها هذه العمالة،

أما قانون التأمينات الاجتماعية الجديد رقم ١٤٨ لسنة ٢٠١٩، فقد قام بتحديد الفئات المستفيدة من النظام التأمينى الجديد، وذلك وفقًا للبند الرابع من الباب الثانى للقانون والخاصة بالعمالة غير المنتظمة وقسم الفئات التى تنطبق عليها تصنيف العمالة غير المنتظمة وتسرى عليها أحكام القانون إلى ١٠ فئات(*).

وبحسب ذلك، يعتبر مفهوم الاقتصاد غير المنظم أكثر المفاهيم تداخلًا مع مفهوم العمالة غير المنتظمة على المستوى الدولى، ومفهوم الاقتصاد غير الرسمى أكثرها تداخلًا على مستوى الأدبيات المصرية، فى حين أشارت القوانين والتشريعات المصرية للمصطلح وربطته بفئات محددة.

واجتهد عدد من الخبراء، الذين اعتمدت عليهم الدراسة، فى تقديم تعريف للعمالة غير المنتظمة انطلاقًا من خصوصية المجتمع المصرى، باعتبارهم: كل من يعمل لعدد معين من الأيام خلال العام وكانت طبيعة عمله تتأثر بشكل مباشر وكبير بأى أزمة اقتصادية، ورأى آخرون أن المفهوم يندرج تحته كل العمال الذين يعملون بدون حماية قانونية والذين لا تشملهم إجراءات الحماية الاجتماعية مثل التأمين الاجتماعى والتأمين الصحى.

وبناء على ما تقدم، ولأن هناك تداخلًا كبيرًا بين عدد من المفاهيم المتصلة بالعمالة غير المنتظمة وتعدد أوجه النظر إليها، استخدمت الدراسة مفاهيم العمالة غير المنظمة وغير المنتظمة وغير المهيكلة وغير الرسمية والعمالة فى الاقتصاد غير المنظم والاقتصاد غير الرسمي، وغيرها من المفاهيم التى وردت فى الأدبيات السابقة باعتبارها مترادفة للعمالة غير المنتظمة بحسب المصطلح الذى تم استخدامه فى القانون المصرى.

(*) تشمل: ملاك العقارات المبنية الذين يقل نصيب كل منهم من الدخل السنوى عن فئة الحد الأدنى لأجر الاشتراك، وعمال التراحيل؛ صغار المشتغلين لحساب أنفسهم كالباعة الجائلين ومنادى السيارات وموزعى الصحف وماسحى الأحذية المتجولين وغيرهم من الفئات. المماثلة والحرفيين. خدم المنازل ومن فى حكمهم الذين يعملون داخل المنازل. محفظى القرآن الكريم وقرائه. المرتلين والقيمة وغيرهم من خدام الكنيسة. ورثة أصحاب الأعمال فى المنشآت الفردية، بشرط ألا يعمل بالمنشأة عمال وقت وفاة مورثها، وأن يكون نصيب الوارث من الدخل السنوى للمنشأة المتخذ أساسًا لربط الضريبة على الدخل أقل من الحد الأدنى لأجر الاشتراك، وألا يكون قائمًا بإدارة المنشأة. العاملين المؤقتين فى الزراعة سواء فى الحقول والحدائق والبساتين أو فى مشروعات تربية الماشية أو الحيوانات الصغيرة أو الدواجن أو فى المناحل أو فى أراضى الاستصلاح والاستزراع، ويقصد بالعاملين المؤقتين من تقل مدة عمالتهم لدى صاحب العمل. حائزى الأراضى الزراعية الذين تقل مساحة حيازتهم عن فدان سواء كانوا ملاكًا أو مستأجرين بالأجرة أو بالمزرعة. ملاك الأراضى الزراعية، غير الحائزين لها ممن تقل ملكيتهم عن فدان.

نوع الدراسة ومنهجها

تنتمى الدراسة الراهنة إلى الدراسات الوصفية التحليلية، التى تهدف إلى دراسة الوقائع الراهنة المتصلة بطبيعة ظاهرة أو موقف، وذلك بغية الحصول على بيانات ومعلومات كافية ودقيقة عنها من جانب، وتصنيف هذه البيانات وتفسيرها وتحليلها لاستخلاص نتائج ودلالات مفيدة بشأنها من جانب آخر.

وقد اعتمدت الدراسة على هذه النوعية من البحوث لوصف وتحليل وضعية العمالة غير المنتظمة ومشكلاتها والعوامل التى أدت إلى ارتفاع نسبتها، بهدف الوصول إلى مكامن الخطورة التى تحيا فى كنفها، واستكشاف السبل الممكنة للوقاية منها عبر اقتراح مجموعة من التوصيات التى يمكن أن ترشد السياسة العامة بشأن حماية وتمكين تلك العمالة. وفى إطار ذلك اعتمدت الدراسة على منهج المسح بالعينة بشقه الكيفى، وذلك على عينة من الخبراء باستخدام أداة المقابلة المتعمقة.

عينة الدراسة

تم تطبيق الدراسة على عينة عمدية قوامها ٣٠ خبيرًا. تمت مراعاة شمولها لجميع التخصصات ذات الصلة بموضوع الدراسة، وفى الوقت نفسه تعدد انتماءاتهم بين الجهات الأكاديمية، التنفيذية، التشريعية، المهنية، والشخصيات العامة. وتوزعت العينة كالتالي: سبعة خبراء فى تخصص القانون، خمسة خبراء فى تخصص الاقتصاد، ومثلهم فى تخصص الاجتماع، ثمان خبراء فى تخصصات مختلفة تشمل: العلوم السياسية، علم النفس، الإعلام، الفلسفة، وأخيرا خمسة خبراء من تخصصات مختلفة ينتمون لمنظمات المجتمع المدنى.

أداة الدراسة

اعتمدت الدراسة على أداة المقابلة المتعمقة التى تعتبر واحدة من الأدوات الكيفية المهمة فى الحصول على بيانات مفصلة حول موضوع أو مشكلة أو ظاهرة اجتماعية معينة والعناصر المكونة لها ومدى ارتباطها بمجالات وظواهر أخرى، وبالتالى فهى تفيدنا فى التعمق فى الظواهر الخاضعة للدراسة وعدم الاقتصار على رصد الظواهر رصدًا كميًا.

وعلى ذلك، تم تصميم دليل لإجراء المقابلات المتعمقة مع الخبراء عينة الدراسة، دارت أسئلته المفتوحة حول عدد من المحاور التى تُجيب عن أهداف الدراسة وتساؤلاتها الرئيسية، وذلك على النحو التالى:

المحور الأول: يتناول تداعيات أزمة فيروس كورونا المستجد على المجتمع المصرى على المستويات الاقتصادية والاجتماعية فى المديين القريب والبعيد.

المحور الثانى: يركز على أهم المشكلات التى تعانيها العمالة غير المنتظمة بصفة عامة، وتلك التى تعايشها فى ظل الأزمة، فضلًا عن الاستراتيجيات الكيفية التى تلجأ لها هذه العمالة من أجل التعايش مع وضعيتهم، ومع المشكلات التى يحيون فى ظلها.

المحور الثالث: يعالج أهم السبل التى يمكن من خلالها حماية هذه الفئات وتمكينها، ودور ومسئولية كل من: الدولة، القطاع الخاص، منظمات المجتمع المدنى، وسائل الإعلام، فى تحقق الحماية والتمكين.

وبالنظر إلى صعوبة إجراء المقابلة على النحو التقليدى، وجهًا لوجه، حفاظًا على إجراءات التباعد والحجر المنزلى، تم تطبيق الدليل بأسلوبين: **الأول** من خلال الاتصال الهاتفى وتسجيل المقابلة صوتيًا، ثم تفريغها تمهيدًا للتحليل، و**الثانى** من خلال إرسال الدليل عبر البريد الإلكترونى لعدد من الخبراء، وتمت عملية التطبيق خلال الفترة الممتدة بين بداية أبريل حتى نهاية مايو ٢٠٢٠.

وعلى هدى ذلك، جاءت الدراسة فى ستة فصول ومقدمة؛ عالج الفصل الأول الإطار المنهجى للدراسة، بينما تناول الفصل الثانى عوامل ارتفاع معدلات العمالة غير المنتظمة فى مصر، وجاء الفصل الثالث ليتعاطى مع أوضاع العمالة غير المنتظمة آليات تكيفها مع أوضاعها المأزومة، وتناول الفصل الرابع رؤى الخبراء فى المظلة الحمائية للعمالة غير المنتظمة وسبل تمكينهم، وعالج الفصل الخامس المسئولية الاجتماعية للفاعلين الاجتماعيين نحو العمالة غير المنتظمة وعلاقتها بالتمكين المستدام لهذه العمالة، وفى الأخير حل الفصل السادس ليبلور مخرجات الدراسة ونتائجها ليبنى عليها الخطوط العريضة لمشروع مسح اقتصادى اجتماعى للعمالة غير المنتظمة فى مصر، ليكون هذا المسح بمثابة المرحلة الثانية

من الدراسة الراهنة. وعلى ذلك، جاءت أهم نتائج الدراسة الراهنة فى مرحلتها الأولى على النحو التالى:

١- العوامل التى أسهمت فى تضخم العمالة غير المنتظمة فى مصر

أشارت نتائج الدراسة إلى وجود ثلاث فئات من العوامل قادت إلى النمو المتسارع للقطاع غير الرسمى، وكذلك للعمالة غير المنتظمة، فى مصر:

- **الفئة الأولى:** وترتبط هذه الفئة بالسياسات التى انتهجها النظام الدولى والمنظمات المالية الدولية- كصندوق النقد الدولى- تجاه بلدان العالم الثالث (ومنها مصر) منذ تسعينيات القرن المنصرم، تلك السياسات التى فرضت على الدولة فى مصر مجموعة من السياسات التى ألقت- فى مجملها- بشرائح اجتماعية واسعة إلى آتون الفقر والعوز، كما قادت إلى تهميش اجتماعى واقتصادى وسياسى لفئات متزايدة. وبالتالى فإن معظم المشروعات الاقتصادية وبرامج التنمية التى قادتها الدولة خلال تلك الحقبة لم ينعكس مردودها على المستويات الاقتصادية الاجتماعية الأدنى فى السلم الاجتماعي، حتى إبان الفترات التى شهدت نموًا اقتصاديًا مرتفعًا.
- **الفئة الثانية:** وتتصل هذه الفئة بما رافق هذه السياسات من تحولات اجتماعية واقتصادية وديموجرافية، حيث إن هذه السياسات لم تقد فقط إلى إفقار شرائح اجتماعية واسعة من السكان وإلى زيادة الهوة بين الفقراء والأغنياء فى المجتمع وإلى عدم انعكاس مردودات المشروعات التنموية والإصلاحات الاقتصادية على الأوضاع المعيشية والاقتصادية لهؤلاء الفقراء، بل إنها قادت كذلك إلى ارتفاع معدلات الهجرة من الريف إلى المدن، خاصة مع نضوب موارد الريف مع ارتفاع عدد سكانه، مع ارتفاع نسبة الشباب إلى إجمالى السكان؛ هؤلاء الشباب الذين لم يجدوا- فى معظمهم- مناصًا عن العمل كعمالة غير منتظمة فى القطاع الخاص -الذى بدأ فى التمدد هو الآخر نتيجة هذه السياسات- فى ظل تباطؤ معدلات توظيف الخريجين وخصخصة القطاع العام.
- **الفئة الثالثة:** تتصل هذه الفئة بالسياسات الخاصة بمعالجة السمة غير المنظمة، حيث جاءت هذه السياسات- بحسب الخبراء- أحادية ومجزأة ومقتصرة على بعض فئات هذه

العمالة، مع تحيزها للمدخل القانونى فى معالجة هذه السمة دون النظر إلى الأسباب والعوامل الأخرى، حيث انصبت هذه السياسات بالأساس على مسألة تنظيم المنشآت غير الرسمية من خلال إجراءات التسجيل القانونى، وتوسيع القاعدة الضريبية، أو ما يُدعى برسمنة الاقتصاد غير الرسمى، فى حين أنها لم تعر أهمية كبيرة لحماية حقوق هذه العمالة وتمكينها.

٢- المشكلات التى تعانيها العمالة غير المنتظمة

جاءت أهم المشكلات والأزمات التى تعانيها العمالة غير المنتظمة فى مصر (والتى تفاقمت فى ظل جائحة كورونا) على النحو التالى:

- ضعف مدخولات العمالة غير المنتظمة وعدم انتظامها، ويرجع ذلك إلى طبيعة عملها المؤقت والعَرَضي.
- المعاناة الصحية من الناحيتين الجسمية والنفسية جراء طبيعة العمل وظروفه القاسية والتى تفتقر إلى شروط السلامة والصحة المهنية، وذلك فى غياب مظلة التأمين الصحى لهذه العمالة.
- فقر مهارات وقدرات الشطر الأكبر من العمالة غير المنتظمة، الأمر الذى يمكن إرجاعه إلى انفصال مخرجات النظام التعليمى عن احتياجات سوق العمل، وكذلك عدم قدرة العمالة غير المنتظمة على الولوج إلى الفرص التدريبية ورفع المهارات، وأيضًا عدم حاجة سوق العمل الذين يعملون فى إطاره إلى مهارات فنية عالية.
- ضعف التغطية القانونية للعمالة غير المنتظمة على الرغم من الطفرة التشريعية منذ مطلع هذه الألفية.
- غياب أو ضعف مظلة الحماية الاجتماعية فى ظل غياب قاعدة بيانات حقيقية وموثوقة للعمالة غير المنتظمة.
- ضعف الموقف التفاوضى للعمالة غير المنتظمة مع غياب نقابات أو مؤسسات مجتمع مدنى تدافع عنهم.

٣- آليات العمالة غير المنتظمة فى التكيف مع هذه الأزمات

وفى مقابل المشكلات والأزمات التى تعانيها العمالة غير المنتظمة، تأتى الآليات التكيفية التى قد تلجأ لها هذه العمالة بغية تجاوز هذه المشكلات والأزمات أو التعايش معها، تلك الآليات التى يمكن حصرها- بحسب رؤى الخبراء- فيما يلى:

- الاقتراض والاستدانة من أجل مواجهة الاحتياجات الطارئة أو للاستثمار بغية زيادة الدخل.
- التكافل الاجتماعى بين أفراد المجتمع، سواء بين العمالة غير المنتظمة بعضها البعض أو بينهم وبين الموسرين أو بينهم وبين منظمات المجتمع المدنى.
- تخفيض الإنفاق إلى الحد الأدنى للكفاف، من أجل التعايش مع انخفاض الدخل خاصة فى وقت الأزمات.
- الاعتماد على الكم دون النوع، فيلجأون إلى السلع الرخيصة والمستعملة وربما غير الصالحة للاستخدام الآدمى.
- تقاسم أعباء الأسرة بين أفرادها، ما قد يترتب عليه خروج النساء للعمل وتسرب الأطفال من التعليم، والزواج المبكر للفتيات.
- الهجرة والارتحال (داخليًا وخارجيًا) بحثًا عن عمل، وربما تصبح الهجرة غير الشرعية خيارًا مطروحًا إذا عزت الأرزاق فى الوطن.
- التحول المهنى والجمع بين أكثر من عمل، وذلك من أجل زيادة الدخل لتحقيق الاكتفاء الذاتى للأسرة، خاصة عندما تشح فرص العمل.
- ارتكاب الجرائم بشتى ألوانها، ذلك كخيار أخير ربما لا يلجأ إليه إلا من لم تجد معه نفعًا كل الآليات التكيفية السابقة.

وتأسيسًا على ذلك، تلجأ العمالة غير المنظمة كونها عمالة فقيرة إلى العديد من الاستراتيجيات التكيفية من أجل محاولة التعايش مع أزماتها ومآزقها، وربما من أجل تجاوزها والتغلب عليها، إلا إنه، مع ذلك، قد تقود هذه الاستراتيجيات مجتمعة إلى الوقوع فى دائرة مفرغة من الفقر.

فإذا كان الفقر يقع فى القلب من المشكلات التى تعانيها العمالة غير المنتظمة، فإنه – كذلك– يُعد بداية اللجوء إلى الاستراتيجيات التكيفية مع هذه المشكلات ونهايته (فى معظم الأحيان)، حيث يدفع الفقر العمالة غير المنتظمة إلى العديد من الآليات لمواجهة مقتضيات حياتهم؛ فيلجأون إلى تخفيض النفقات، ثم إلى الاهتمام بالكم دون النوع، والاقتراض والاستدانة، ثم الهجرة من الريف إلى المدينة والهجرة من المدينة إلى الريف (حينما تعز فرص العمل فى المدينة) أو الهجرة الخارجية غير الشرعية (حال عزت الفرص الشرعية للهجرة) .....إلخ، ثم تقود هذه الآليات إذا لم يتم استثمارها على نحو مثالى (وهذا واقع غالبية العمالة غير المنتظمة) إلى الفقر مرة أخرى وهكذا فى دائرة مفرغة لا تنتهى.

٤- مسئولية الدولة تجاه العمالة غير المنتظمة

فقد رأى الخبراء– عينة الدراسة– أن هناك مجموعة من التدابير والإجراءات والسياسات المنوط بالدولة القيام بها تجاه العمالة غير المنتظمة، وذلك على النحو التالى:

أ– بناء قواعد بيانات دقيقة للعمالة غير المنتظمة عبر إجراء المسوح الاقتصادية الاجتماعية.

ب–خلق فرص عمل منظمة واستيعاب العمالة غير المنتظمة فيها من خلال ثلاث آليات رئيسة على النحو التالى:

- تنويع مصادر الاقتصاد وتغيير هيكل قطاعات الإنتاج لتوفير فرص العمل المنظمة، من خلال الاهتمام بالمشروعات القومية ذات العمالة الكثيفة، فضلًا عن محاولة استيعاب أعداد من تلك العمالة فى القطاع الخاص المنظم، عبر صياغة تشريعات أكثر صرامة لمنع التوظيف غير الرسمى فى القطاعات الرسمية.
- دمج العمالة غير المنتظمة فى الاقتصاد المنظم لضمان حقوقهم، حيث رأى بعض الخبراء أهمية هذه الخطوة من أجل حماية وتمكين العمالة غير المنتظمة، وذلك عبر أربع آليات:

الأولى: التأمين الاجتماعى على العمالة غير المنتظمة فى الاقتصاد غير المنظم، **والثانية:** حصر جميع الأنشطة غير الرسمية، و**الثالثة:** تبنى السياسات التشجيعية والإجراءات التحفيزية

لتيسير الانتقال من السمة غير النظامية إلى النظامية، **والرابعة:** تكثيف حملات التوعية وتفعيل الرقابة والمتابعة.

- الاهتمام بتمكين العمالة غير المنتظمة عبر التعليم والتدريب وتنمية المهارات، من خلال وضع استراتيجية للتعليم والتدريب تنسجم واحتياجات سوق العمل، بالتزامن مع وضع نظام للمراقبة والمتابعة، على أن يتم وضع هذه الاستراتيجية بعد الحوار المجتمعى بين الحكومة وأصحاب العمل والعمال.
- ضرورة تعديل قانون العمل لتوفير الحماية الاقتصادية والاجتماعية للعمالة غير المنتظمة، وخاصة فى مجال الأمن الوظيفى والأجور ووكالات الاستخدام وحق الإضراب عن العمل، وضم الفئات التى تم استبعادها من القانون كالعمالة المنزلية.
- أما فيما يتصل بقانون التأمينات، فتمثلت مقترحات الخبراء فى ضرورة التشاور مع قطاع الأعمال قبل إصدار لائحته التنفيذية، إلى جانب إجراء تعديلات تسمح بالموازنة بين الطموحات الاقتصادية لرجال الأعمال والقطاع الخاص وبين حقوق العمال فى التأمين مع ضرورة التوعية بالقانون.
- على الدولة بمختلف مؤسساتها التشريعية والتنفيذية أن تدعم وتسهل إجراءات تأسيس نقابات للعمالة غير المنتظمة تمثلهم، وتنظم تحركهم، وتدافع عن حقوقهم، وتستطيع التفاوض نيابة عنهم.
- وتظهر رؤى الخبراء فى مجملها أن التحدى الرئيسى لتمكين العمالة غير المنتظمة يتمثل فى الخروج من السمة غير المنظمة، وأن الحلول الأحادية المجزأة لن تجدى نفعًا، والمطلوب نهج شامل ومتكامل يتشارك فيه كل الفاعلين الاجتماعيين من أجل معالجة جذرية لمشكلات العمل غير المنظم.

٥- المسؤولية الاجتماعية للفاعلين من غير الدولة

حيث جاءت رؤى الخبراء للمسئولية الاجتماعية للفاعلين من غير الدولة (القطاع الخاص– منظمات المجتمع المدنى (النقابات والجمعيات الأهلية) – وسائل الإعلام –المنظمات الدولية) على النحو التالى:

- جاءت المسئولية الاجتماعية لكل هذه المؤسسات والمنظمات ضعيفة، وذلك إذا استثنينا منظمات المجتمع المدنى من الجمعيات الأهلية والمنظمات غير الحكومية، التى جاء دورها، رغم تواضعه معقولًا مقارنة بالبقية، حيث لم تقم معظم هذه المؤسسات إلا بالنذر اليسير من مسئولياتها الاجتماعية تجاه العمالة غير المنتظمة.
- جاءت كثير من أدوار هذه المؤسسات والمتصلة بمسئوليتها الاجتماعية كنوع من الدعاية لذاتها أو ممالقة للسلطات أو لخفض الضرائب المفروضة عليها أو للمطالبة بحزم من الدعم النقدى والمالى؛ أى أن بعض هذه المؤسسات قد تاجر– بمنطق السوق– بقضية العمالة غير المنتظمة.
- غاب التنسيق بين هذه المؤسسات مع بعضها البعض من جهة، كما غاب كذلك حتى بين النوع الواحد منها (أى بين منظمات المجتمع المدنى وبعضها البعض، وبين رجال الأعمال وبعضهم البعض) من جهة أخرى.
- فى بعض هذه المنظمات شكَّل غياب التمويل والتقييدات القانونية والحكومية أهم المعوقات التى حالت دون الاضطلاع بمسئوليتها الاجتماعية تجاه العمالة غير المنتظمة.
- جاءت معظم جهود المسئولية الاجتماعية التى قامت بها معظم هذه المؤسسات كحلول مؤقتة للمشكلات والتحديات التى تعانى منها العمالة غير المنتظمة، كتقديم المساعدات العينية والغذائية، وابتعدت– فى معظمها– عن عمليات التعليم والتدريب ورفع المهارات والقدرات، ومن ثم ابتعدت عن تمكين هذه العمالة.
- غياب التخطيط الاستراتيجى لمعظم هذه المؤسسات فى تعاطيها مع قضايا ومشكلات العمالة غير المنتظمة، حيث جاءت معظم مجهوداتها ارتجالية تحركها ظروف الواقع وتحدياته.

وعلى هدى ذلك، فعلى الرغم من مركزية دور الدولة فى حماية وتمكين العمالة غير المنتظمة، فإن هناك العديد من الفاعلين الآخرين الذين يمكنهم أن يقوموا بدورٍ بارز فى هذا السياق، خاصة إذا ما فرضت أو سمحت الدولة– عبر تشريعاتها وسياساتها– بمثل هذا الدور الذى يمكن أن يتضاعف أثره، إذا ما تحقق التداخل والتعاون والتنسيق بين كل الفاعلين الاجتماعيين والدولة من ناحية، وبينهم وبين بعضهم البعض من ناحية أخرى.

٦- نحو مسح اقتصادى اجتماعى للعمالة غير المنتظمة

فبحسب ما أتت به نتائج الدراسة، فإن هناك العديد من المشكلات المستفحلة التى تعانى منها العمالة غير المنتظمة والتى تراكمت عبر عقود نتيجة العديد من السياسات والأزمات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية، الأمر الذى فرض على الدولة وشركائها من الفاعلين الاجتماعيين الآخرين جملة من الإجراءات والسياسات، تلك التى جاءت منقوصة من قبل بعض هؤلاء الفاعلين وشبه معدومة لدى البعض الآخر، الأمر الذى فرض ضرورة تكوين الشراكات بين الدولة وهؤلاء الفاعلين والتنسيق المستمر بينهم جميعًا، بغية الوصول إلى حلول جذرية لهذه المشكلات وتمكين مستدام للعمالة غير المنتظمة.

وبالرغم من ذلك فإن بناء الشراكات وتوحيد الجهود إذا أمكن تدشينه، فإنه سيجابهه العديد من التحديات إذا لم تصبح العمالة غير المنتظمة جزءًا رئيسًا من هذه الشراكة، الأمر الذى تعترضه العديد من التحديات، أهمها: رصد هذه العمالة وإمكاناتها وقدراتها ومهاراتها والقطاعات الاقتصادية التى تشتغل فيها والمشكلات التى تواجههما، من ثم يصبح إجراء مسح اقتصادى اجتماعى للعمالة غير المنتظمة أمرًا لا مناص منه من أجل مواجهة هذه التحديات، وذلك كخطوة تالية لإجراء الدراسة الراهنة، تلك الخطوة يعقبها خطوة ثالثة تتمثل فى إجراء مجموعة من الحلقات النقاشية والمقابلات البؤرية مع العديد من التنفيذيين الذين يعملون فى تدشين وتنفيذ السياسات المتصلة بالعمالة فى مصر.

ويستهدف من إجراء هذا المسح: تقدير نسبة العمالة غير المنتظمة إلى نسبة القوى العاملة المصرية، وذلك بغية إمداد الساسة وصناع القرار بالمعلومات والبيانات الدقيقة حول الحجم الحقيقى لهذه الظاهرة، وتمددها فى القطاعات الاقتصادية والاجتماعية المختلفة، رصد أهم المشكلات التى تواجه تلك العمالة كما يرونها هم أنفسهم، ومقارنتها برؤى الخبراء، وذلك من أجل الولوج لمشكلات هذه العمالة الحقيقية بعيدًا عن الرؤى الذاتية لأصحاب المصلحة (العمالة غير المنتظمة)، وكذلك عن الرؤى النخبوية (التى قد تكون لدى الخبراء الذين تمت مقابلتهم)، وكذلك الكشف عن رؤى تلك العمالة لمعالجة هذه المشكلات، وتبيان الأدوار التى يقترحونها لكل الفاعلين الاجتماعيين كالدولة ورجال الأعمال ومنظمات المجتمع المدنى ووسائل الإعلام، وكذلك أفراد العمالة غير المنتظمة أنفسهم، بهدف مقارنتها مع ما طرحه الخبراء فى هذه الدراسة.

Abstract
Socio- Economic Conditions of Irregular Labour
"Experts' Insights of the Corona Crisis
Reprecussions and Means of Empowerment"
Ali Ghanem

This Study investigates the socio-economic conditions of irregular employment in Egypt, and means of protection and empowerment from the perspectives a sample of experts'. Hence, the study reveals the problems faced after the corona crisis repercussions. It also attempts to evaluate the social liability of businessmen, civil society organizations, media, and international organizations toward irregular employment.

The sample of the study consists of 30 experts in different fields and some employees from civil society organizations. The study utilizes the in-depth interview guide.

The study concludes that irregular employment in Egypt suffers from several problems, and faces plenty of crises on both social and economic levels. It is also revealed that the efforts of the state haven't been enough to reach all working classes. Moreover, the state has been alone facing such crisis due to the corona pandemic, as plenty of civil social workers have withdrawn from their social responsibilty or have been absent.