

التمكين القانوني للفقراء في مصر ١/٤

ديسمبر ٢٠٠٧

الهدف من هذا المشروع هو مساندة الجهود الرامية لتمكين الفقراء من حقوقهم في مجالات العمل، وإقامة الأعمال، والملكية العقارية وكذلك حقهم في التقاضي. وقد قام المركز المصري للدراسات الاقتصادية بإعداد هذه الدراسات الأربعة في إطار المشروع الدولي للجنة العليا للتمكين القانوني للفقراء (الأمم المتحدة)، وبالتعاون مع كل من البرنامج الإنمائي للأمم المتحدة والصندوق الاجتماعي للتنمية.

ببعض التجارب الدولية.

١- العلاقة بين مفهومي "التمكين القانوني لحقوق الفقراء" و"العمل اللائق"

للفقر مفهوم واسع بحيث يصعب على مؤشر أو مقياس واحد أن يعرفه أو يحدد أبعاده بدقة أو يعكس بوضوح عمقه ووقعه. وهو حالة اجتماعية يتم بمقتضاها إقصاء بعض فئات المجتمع وحرمانها من الحصول على الحقوق القانونية الأساسية ومن تمكينها من بعض الأصول الاقتصادية والاجتماعية. وينتشر الفقر في مناطق كثيرة من العالم، وتتعدد أسبابه التي يتمثل أهمها في التعتل والتشغيل الناقص فضلا عن التشغيل غير الرسمي وانخفاض الإنتاجية وتواضع الأجور. ومن ثم، فإن مكافحة الفقر وتخفيف وطأته يقتضيان إتاحة الفرصة للفقراء للحصول على الأصول المختلفة وعلى فرص عمل منتجة ودائمة، كما يقتضيان زيادة الاستثمار البشري للفقراء من خلال الاستثمار الفعال في الصحة والتعليم، وذلك بالإضافة إلى التمكين القانوني للفقراء من حقوقهم في مجال العمل والتشغيل.

إن عدم تمكين الفقراء من حقوقهم في مجال العمل يتمثل في حرمان بعضهم من فرص العمل، وفي حرمان المشتغلين منهم في القطاع الرسمي من كثير من الحقوق التي تتعلق بظروف العمل وساعاته، وعائده، وبالحمية الاجتماعية، ومن حقوق التمثيل النقابي فضلا عن الحقوق التي تُسلب من الإناث على وجه الخصوص وما يجري من تمييز ضدهن. وفي الواقع، تتشابه معاناة فقراء قوة العمل في هاتين الحالتين الأخيرتين مع معاناة أقرانهم من غير الفقراء، وإن كان الأثر السلبي للحرمان من حقوق العمل يبدو أشد وقعا على الفقراء لكون العمل هو عنصر الإنتاج الوحيد الذي يملكه هؤلاء.

ومن صور عدم التمكين الأكثر ارتباطا بالفقر حالة التشغيل غير الرسمي أو غير المنظم في كل من الريف والحضر، وذلك من واقع التجارب الدولية والمصرية.

حقوق العمال

مقدمة

تدور هذه الورقة حول العلاقة بين الفقر وبين حرمان الأفراد من حقوقهم في مجال العمل وارتباط ذلك بمفهوم العمل اللائق. كذلك تبحث الورقة في كيفية تمكين فقراء قوة العمل من حقوقهم كما نصت عليها المواثيق الدولية وكما صاغتها منظمة العمل الدولية.

إن عدم تمكين فقراء قوة العمل من حقوقهم يأخذ أشكالا متعددة. فجانبا من هؤلاء الفقراء متعتل ولا يجد فرصة للعمل حتى في صورته غير المنظمة، وجانبا آخر يعمل في القطاع المنظم وإن كانت بعض ظروف العمل المحيطة به لا تمكنه من العيش بكرامة أو قد تسلبه بعض حقوقه. كذلك فإن الجانب الأكبر من فقراء قوة العمل يمتن عملا غير منظم متواضع الأجر والإنتاجية ويفتقد الحماية الاجتماعية. وبذلك فإن الغالبية العظمى من فقراء قوة العمل لا تجد عملا لائقا مما يدخلهم في حلقة إفقار خبيثة ويعوق عملية التنمية الاقتصادية والاجتماعية ذاتها.

في ضوء ذلك تنقسم الورقة إلى ثلاثة أقسام. القسم الأول يلقي الضوء على العلاقة بين مفهوم "التمكين القانوني لحقوق الفقراء في العمل" ومفهوم "العمل اللائق"، ويعطى القسم الثاني صورة تحليلية لمفهوم الفقر وخصائص الفقراء وأوضاع التشغيل في سوق العمل المصرية. أما القسم الثالث فيتناول بالتحليل صور الحرمان من حقوق العمل التي يتعرض لها الفقراء، وذلك في حالة ما إذا كانوا متعتلين، أو اشتغالهم في عمل منظم أو غير منظم. كذلك يقترح هذا الجزء كيفية تمكين فقراء قوة العمل من حقوقهم في ضوء ظروف سوق العمل المحلية واسترشادا

والمساواة في فرص التشغيل والمعاملة، والتفتيش، والتدريب المهني، وحماية الأمومة ومنع تشغيل الأطفال. ويتناول المحور الثالث الحماية الاجتماعية، بينما يعمل المحور الرابع على توفير آليات الحوار الاجتماعي وتشمل المفاوضات الجماعية والتنظيمات العمالية والنقابات وفض المنازعات.^٢

وكما تمثل هذه المحاور الأربعة آليات التحرك لضمان حقوق العمال في العمل اللائق بأبعاده المختلفة، فإنها تمثل أيضاً سبلاً هامة لتمكين الفقراء من حقوقهم، وهو ما يعني في النهاية أنها تعد آليات هامة لمحاربة الفقر. كذلك فإن محاربة الفقر تعد في حد ذاتها وسيلة لتوفير فرص العمل اللائق. وبعبارة أخرى فإن مفهومي العمل اللائق ومحاربة الفقر يكملان بعضهما البعض، بحيث إن قطع شوط هام في مجال تحقيق أحدهما يعني أن هناك اتجاهاً موجباً في سبيل تحقيق الآخر. وبذلك تتبين العلاقات التشابكية بين التمكين القانوني للفقراء من حقوقهم في مجال العمل وبين مفهوم العمل اللائق، وما لذلك من ارتباط بجهود مكافحة الفقر. ومن هنا ننتقل في القسم الثاني من هذه الورقة لدراسة تعريف الفقراء، وخصائصهم، وأوضاع التشغيل الرسمي وغير الرسمي ومدى ارتباطها بالفقر في الاقتصاد المصري، وذلك قبل أن نتناول في القسم الثالث حقوق العمال المختلفة ومدى احترامها أو العمل بها، وكيفية تمكين الفقراء منها.

٢- فقراء قوة العمل وخصائصهم العملية

نبدأ في هذا القسم بتعريف الفقراء وخصائصهم بصفة عامة. وحيث إن غالبية فقراء قوة العمل لا تملك رفاة التعمل وتخرط في درب التشغيل غير الرسمي وغير اللائق، ننتقل إلى إلقاء الضوء سريعاً على أهم معالم سوق العمل المصرية مع التركيز على ظاهرة التشغيل غير الرسمي وارتباطها بالفقر.

٢-١ تعريف الفقراء وخصائصهم

عادة ما يتم تحليل ظاهرة الفقر على مستويين، أولهما يعرف الفقر، ومن ثم يصنف السكان إلى فقراء وغير فقراء بناء على مقياس معين للرفاهة، وثانيهما يقيس الفقر أي يحدد حجمه في رقم واحد. وباستخدام الإنفاق الاستهلاكي ك مؤشر للرفاهة لتقدير خط الفقر المطلق من واقع مسوح الدخل والإنفاق والاستهلاك للأسرة، نجد أن نسبة الفقر انخفضت من ١٩,٤% في منتصف التسعينيات من القرن العشرين إلى ١٦,٧% في نهاية العقد لترتفع مرة أخرى بنهاية عام ٢٠٠٥/٢٠٠٤ لتبلغ ١٩,٥٦% من السكان، وهو ما يعني أن نحو ١٣,٦ مليون فرد لم يتمكنوا من تأمين احتياجاتهم الأساسية الغذائية وغير الغذائية.^٣

وتظهر الدراسات التي تمت عن الفقر في مصر أن الدخل المنخفض الذي لا يؤمن الاحتياجات الأساسية للفرد ليس هو المظهر الوحيد للفقر، إذ عادة ما يرتبط هذا الأخير بسوء التغذية، ووفيات الأطفال وانخفاض مستويات التعليم، وسوء أحوال السكن مع صعوبة الحصول على الخدمات الأساسية لمياه الشرب والصرف الصحي. وبذلك فإن مفهوم الفقر أوسع من المفهوم المرتبط بخط الفقر وحده ويطول الكثير من الطبقات والشرائح في المجتمع المصري.

ويعد الارتباط بين كل من الفقر وأوضاع التشغيل غير اللائقة من أهم العلاقات ذات المدلول بالنسبة لهذه الورقة. لأن غالبية الفقراء تعتمد على عنصر الإنتاج الوحيد الذي تمتلكه، وهو عنصر العمل، وحتى عندما تؤدي إستراتيجية تخفيض الفقر إلى تحسين فرص حصول الفقراء على الموارد وعناصر الإنتاج الأخرى

فالغالبية العظمى من الفقراء لا تمتلك رفاة التعمل ومن ثم تمتهن العمل غير الرسمي بدون حماية تأمينية أو اجتماعية، وبأجور منخفضة وإنتاجية متدنية، وتعمل في ظل ظروف عمل سيئة. وبجميع المقاييس فإن التشغيل غير الرسمي في ظل هذه الأوضاع لا يمكن أن يعتبر عملاً كريماً يسمح للأفراد بالعيش والكسب باحترام وكرامة. فالعمل هو السبيل الوحيد للفقراء لكي يتغلبوا على فقرهم بشرط أن يتم هذا العمل في ظل أوضاع من المساواة والحماية والكرامة الإنسانية.

في ضوء ذلك، يقتضي تخفيف وطأة الفقر إجراء إصلاحات تسمح لكافة أفراد المجتمع بالحصول على الحماية القانونية في كافة المجالات ومنها مجال التشغيل، فمدى قدرة الفقراء على الاندماج في الاقتصاد الرسمي وفي الأنظمة الاجتماعية والقانونية للدولة يحدد إلى درجة كبيرة مستوى التنمية الاقتصادية والترابط الاجتماعي. وبعبارة أخرى، فإن التمكين القانوني للفقراء من حقوقهم المختلفة في مجال التشغيل إلى جانب المجالات الأخرى يحدد إلى حد بعيد قدرة المجتمع على تحقيق نمط النمو والتنمية الذي يحتوي الفقراء (Inclusive Development).

ويلقي ما سبق الضوء على الارتباط الوثيق بين التمكين القانوني للفقراء من حقوقهم المختلفة، وبين مفهوم "العمل اللائق (Decent Work)" الذي تتبناه منظمة العمل الدولية وتعتبره مكوناً أساسياً في جهود تخفيض الفقر. فقد أعادت منظمة العمل الدولية صياغة أهدافها عام ١٩٩٩ في صورة هدف واحد مٌجمَع هو "تشر الفرص أمام الإناث والذكور للحصول على عمل لائق ومنتهج في ظل ظروف من الحرية والمساواة والأمان والاحترام الإنساني"، واعتبرت المنظمة أن مفهوم "العمل اللائق" هو مفهوم منظم لعملها من أجل توفير إطار شامل للتحرك في مجالات التنمية الاقتصادية والاجتماعية. وينصرف مفهوم العمل اللائق إلى "فرص العمل المنتج الذي يدر دخلاً عادلاً، وأماناً في مكان العمل، وحماية اجتماعية للأسر، وآفاقاً أفضل للتنمية الذاتية للأفراد وكذلك للاندماج في المجتمع، وحرية الأفراد في التعبير عما يؤرقهم، وحرية التنظيم والمشاركة في اتخاذ القرارات التي تتصل بحياتهم، بالإضافة إلى ضرورة المساواة في الفرص والمعاملة بين الإناث والذكور".^١ وقد تبنت منظمة العمل الدولية هذا المفهوم في ضوء ما تواجهه شعوب العالم من مشاكل في العمل، ومن عمليات إقصاء اجتماعي وتهميش تتمثل في التعمل والتوظيف الناقص، وفرص العمل السيئة غير المنتجة، والعمل غير الآمن والدخل غير المنتظم، وحقوق العمل غير المعترف بها، وعدم المساواة بين الذكور والإناث، واستغلال العمالة المهاجرة، وضعف التمثيل النقابي، وضعف الحماية والتضامن في مواجهة المرض والعجز والشيخوخة. ومن ثم، فإن مواجهة هذه المشاكل لا تتم إلا من خلال توفير عمل لائق بالمعنى السالف ذكره لكافة أفراد قوة العمل بصفة عامة وللفقراء بصفة خاصة، حيث إن الفقراء يمثلون عادة الفئة التي تعاني من هذه المشاكل والتي غالباً ما تعمل بصورة غير رسمية.

وتقوم منظمة العمل الدولية، في سعيها لنشر وتطبيق مفهوم العمل اللائق، بالتحرك على أربعة محاور تلخص في مجملها حقوق العمال. ويختص المحور الأول بإستراتيجية خلق فرص التشغيل المنتجة والدائمة، وخاصة تلك التي تؤدي إلى خفض الفقر (برامج الاستثمار كثيف العمل في البنية الأساسية)، مع الاستثمار في التدريب وتنمية المهارات، وخلق فرص العمل في قطاع المنشآت الصغيرة والمتوسطة، وفي التعاونيات، والتنمية الريفية. أما المحور الثاني فينصب على نشر وتوفير المعايير والمبادئ الأساسية والحقوق في مكان العمل، وهي التي تشمل، ضمن حقوق أخرى، السلامة والصحة المهنية، ومواعيد العمل، والأجور،

^١ ILO (December 2005), *Decent Work, Standards and Indicators*, WP No. 58.

^٢ www.ilo.org / Public /English/ Decent.htm.

^٣ Kheir-El-Din, H. and El Laithy, H. (December 2006), "An Assessment of Growth, Distribution and Poverty in Egypt: 1990/1991-2004/05", ECES Working Paper no. 115, p.8.

El Ehwany, N. and El Laithy, H. (November 2006), "Employment-Poverty Linkages Towards a Pro-Poor Employment Policy Framework in Egypt," paper presented to ILO Conference on "Interregional Seminar on Economic Growth, Employment and Poverty Reduction: Linkages and Policies," Cairo.

كالأرض أو القروض، فإن نجاح هذه الاستراتيجية لا يتم إلا إذا زادت فرصة الفقراء في التشغيل المنتج والدائم واللائق وإلا إذا توفرت لهم الحماية لحقوقهم في مجال العمل.

وتلخص الدراسات التي تناولت ظاهرة الفقر والتشغيل في مصر^٥ أحوال الفقراء على النحو التالي:-

١- خلافاً للظاهرة التي استمرت طويلاً من أن الفقراء لا يملكون رفاة التعطل، فمن المشاهد الآن مصاحبة البطالة للفقر، وخاصة في المناطق الحضرية. ويعود السبب في ذلك إلى أن نقص فرص العمل الرسمي للمتعلمين من قوة العمل أدت إلى إزاحة العمال غير المهرة من سوق العمل حتى في الشق غير الرسمي منه، ومن ثم ظهرت البطالة بين غير المهرة وغير المتعلمين وهم يشكلون غالبية الفقراء.

٢- يعاني الريف المصري من الفقر الشديد والتخلف ونقص الخدمات ومرافق البنية الأساسية.

ويتسم نمط توزيع الملكية في الريف بقدر كبير من عدم العدالة حيث تتكون القاعدة الكبرى للملكية الزراعية من فقراء الفلاحين وصغار الملاك، إذ يشكل الملاك لأقل من خمسة أفدنة نحو ٩٦٪ من ملاك الأراضي الزراعية، ويمتلكون أكثر من نصف الأرض الزراعية. وتمثل الدخول المتولدة من خارج المزرعة المكون الرئيسي لدخول صغار المزارعين، كما يمثل العمل الأجرى أهم مكونات الدخل من خارج المزرعة. وتوضح بيانات ميزانية الأسرة لعام ٢٠٠٥/٢٠٠٤ أن العاملين بدون أجر يمثلون نحو خمس قوة العمل الريفية ويشكلون نحو ربع فقراء الريف، كما أن الأسر التي تتكسب من الدخل الزراعي والتحويلات هي الأكثر فقراً، وأن العاملين لحساب أنفسهم في نشاط ريفي غير زراعي والعاملين بصورة غير رسمية في المنشآت متاهية الصغر يعانون من ارتفاع معدلات وقع الفقر.

وتلعب الزراعة دوراً هاماً في الاقتصاد المصري إذ تسهم في توليد نحو سدس الناتج المحلي، وتشكل مصدراً هاماً للصادرات. كما أن قطاع الزراعة يضم أكبر قدر من العمالة وخاصة الأفراد الأكثر فقراً والإناث والذين لا يملكون أراضي، حيث يعمل ثلثا الفقراء في قطاع الزراعة كأجراء، والذي يوفر ٥٢٪ من دخلهم كما أن نحو ٨٩٪ من الإناث الريفيات الفقيرات يعملن في الزراعة. وقد أشارت نتائج عدة دراسات^٦ إلى أن سياسة تحرير القطاع الزراعي وإلغاء تدخل الدولة في الإنتاج والتسويق والتي بدأت عام ١٩٨٧/٨٦ واستمرت مع برنامج الإصلاح الاقتصادي في أوائل التسعينيات من القرن العشرين قد أدت إلى زيادة حدة الفقر في الريف وأثرت سلباً على المعدمين وشبه المعدمين ومستأجري الأراضي الزراعية. كذلك أدى القانون رقم ٩٦ لسنة ١٩٩٢ والخاص بحيازة الأراضي الزراعية وتنظيم العلاقة بين المالك والمستأجر إلى إخراج أعداد كبيرة من المستأجرين من الأراضي التي كانوا يستأجرونها وزيادة ديون المزارعين وبالتالي زيادة حدة الفقر.

٣- توضح بيانات عام ٢٠٠٤/٢٠٠٥ لبحث ميزانية الأسرة أن ٢٣٪ من المشتغلين الفقراء في الحضر يعملون خارج المنشآت وأن هذه النسبة ترتفع إلى ٤٢٪ في الريف، كما أن وقع الفقر بين المشتغلين خارج المنشآت يبلغ ٢٩٪ وهي نسبة تفوق المتوسط القومي بعشر نقاط مئوية. ومن الظواهر الهامة في هذا

الصدد أنه في كل من المناطق الحضرية والمناطق الريفية، ومقارنة بالذكور، فإن احتمال أن تعمل الإناث خارج المنشآت يكون أكبر. وينطبق هذا الوضع على الإناث سواء كن فقيرات أم غير فقيرات إلا أن هذا الاحتمال يزيد عن الضعف في حالة النساء الفقيرات عنه في حالة النساء غير الفقيرات داخل المناطق الحضرية، ونحو مرة وربع في المناطق الريفية.

٤- تتعاظم نسبة تمثيل الفقراء في القطاع الزراعي مقارنة بالمتوسط القومي، إذ أن نحو ٥٥٪ من المشتغلين الفقراء يعملون بالزراعة مقارنة بنسبة تبلغ ٣٩٪ من إجمالي قوة العمل تعمل بالزراعة. وينطبق ذات الشيء على قطاع التشييد والبناء، حيث يعكس هذان القطاعان أعلى نسب لوقوع وعمق وحدة الفقر. وفي المقابل تتخفف نسب الفقراء العاملين في قطاعات الخدمات الاجتماعية والبنوك مفسحة المجال لنسب كبيرة من غير الفقراء لتعمل في هذه الأنشطة مقارنة بالمتوسط القومي. وبصفة عامة، تعتبر الزراعة المصدر الأساسي للتشغيل والدخل للأكثر فقراً في الريف الذين يشتغلون كأجراء زراعيين بالدرجة الأولى، كما تعد المصدر الأكثر أهمية أيضاً لتشغيل النساء الريفيات الفقيرات، خاصة وأن فرص عمل فقراء الريف في أنشطة أخرى غير زراعية تعتبر ضئيلة للغاية بسبب ارتباط الأنشطة غير الزراعية بوجود قدر من التعليم وقدر من الأصول ومرتبطة مرتفعة في السلم الاجتماعي وهو ما يفقر إليه الفقراء.

٥- يرتبط الفقر إلى حد كبير بالتشغيل غير الرسمي، وهو ما سيوضح في القسم التالي:

يتبين مما سبق أن خمس سكان مصر فقراء بمفهوم خط الفقر المطلق، وأنهم الأقل تعليماً والأقل مهارة، وأنهم بصفة عامة -سواء في الريف أو في الحضر- من المشتغلين بأجر، وكذلك من العاملين لحساب أنفسهم في أنشطة هامشية لا تتطلب مهارات، وفي أعمال مؤقتة وخارج المنشآت. وتزداد نسبة الفقراء في قطاعي الزراعة، والتشييد والبناء. كذلك فإن معدلات البطالة بين الفقراء أخذت في الظهور كما أن أعداد النساء الفقيرات اللائي يعملن بصفة غير رسمية وبدون أجر أصبحت في تزايد.

٢-٢ التشغيل وارتباطه بالفقر

كما ذكرنا عليه، فإن خصائص الفقراء التي ترتبط بالتشغيل تعد ذات أهمية كبرى عند تناول حقوق العمال الفقراء، لأن عنصر العمل هو عنصر الإنتاج الوحيد الذي يمكن الفقراء من كسر حلقة الفقر. لذا نركز في هذا الجزء من القسم الثاني على أوضاع التشغيل بصفة عامة وما يخص الفقراء منها بصفة خاصة، مع إلقاء الضوء على أكثر الظواهر ارتباطاً بفقراء قوة العمل وهي التشغيل غير المنظم للذكور والإناث والأطفال.

٢-٢-١ التشغيل والتعطل

تعانى سوق العمل في مصر من تشوهات واختلالات هيكلية عديدة يأتي على رأسها بطء معدل نمو التشغيل وتشوه هيكله، وعدم التوافق الكمي والنوعي بين عرض العمل والطلب عليه، وانتشار التشغيل الناقص، وتواضع الإنتاجية والأجور الحقيقية. وتشير كل الدلائل إلى خطورة التحدي الذي يواجه الاقتصاد المصري من ضرورة خلق فرص العمل المنتجة والكافية لاستيعاب نحو ٧٩٠ ألف من المتوقع أن يدخلوا سوق العمل سنوياً خلال الفترة من ٢٠٠٥ حتى ٢٠٢٠. وقد نتجت عن

^٥ Ibid and Kheir-El-Din, H. and El Laithy, H., op.cit.
^٦ El Ehwany, N., and El Laithy, H., op.cit.

^٧ بوش، راي (٢٠٠١). 'استراتيجية زراعية بدون مزارعين': وصيام، جمال الرب برنامج التكيف الهيكلي على المؤشرات الرئيسية للأداء الزراعي في مصر' في: السيد، مصطفى كامل (محرر). ماذا جرى في الريف المصري؟ مركز دراسات وبحوث التنمية، جامعة القاهرة، قضايا التنمية، العدد ٢٠٠٥.

كافة التشوهات التي تتسم بها سوق العمل المصرية ظاهرتان على قدر كبير من الخطورة وهما البطالة والتشغيل غير الرسمي بما لهما من تأثير غير موات بالنسبة للفقراء.

أما عن الظاهرة الأولى وهي البطالة، فوفقاً لأحدث بحث لقوة العمل بالعينة عام ٢٠٠٥ بلغ عدد المتعطلين ٢,٥ مليون فرد وبلغ معدل البطالة ١١,٢٪ وذلك مقارنة بمعدلات بلغت ٩,٢٪ عام ٢٠٠١ و ١٠,٣٪ عام ٢٠٠٤ مما يشير إلى أن معدل البطالة أخذ في التزايد في الاقتصاد المصري. وإلى جانب الحقائق المعروفة عن تحول هذه الظاهرة منذ منتصف الثمانينيات من القرن العشرين-مقارنة بما كانت عليه في السبعينيات من ذات القرن-إلى ظاهرة ريفية بالدرجة الأولى وتطول الإناث بمقدار يبلغ أربعة أضعاف ما هي عليه بالنسبة للذكور، وإلى اصطياها لشباب الخريجين المؤهلين، فهناك تحول هام لا بد من رصده لما له من دلالة خاصة بالنسبة للفقراء ويتعلق بظاهرة أن البطالة أصبحت تطول الفقراء أيضاً. فخلافاً لما كان شائعاً من قبل من أن الفقراء لا يملكون رفاهة التعطل ومن ثم يعملون في أي أعمال تدر عليهم دخلاً، أوضح مسح الدخل والإنفاق والاستهلاك لعام ٢٠٠٥/٢٠٠٤ أن معدلات إسهم الفقراء في النشاط الاقتصادي أقل من نظيرتها لغير الفقراء بصفة عامة، وخاصة في المناطق الحضرية، وأن عدم قدرة أفراد الأسر الفقيرة على المشاركة في أنشطة مولدة للدخل أو حتى في أعمال موسمية ومؤقتة يفسر جزئياً حالة الفقر التي يعانون منها. كذلك أوضح المسح مصاحبة البطالة للفقر، وأن العثور على عمل أصبح يمثل مشكلة كبيرة للفقراء حيث فاقت معدلات البطالة بين الفقراء معدلات البطالة بين غير الفقراء في المناطق الحضرية (١٢٪ للفقراء مقارنة بـ ٧٪ لغير الفقراء) في حين تلاشى هذا الفارق في المناطق الريفية. ويعود السبب وراء هذه الظاهرة إلى نقص فرص العمل الرسمية المتاحة للخريجين المتعلمين ومن ثم قاموا بإزاحة العمال غير المتعلمين وغير المهرة من سوق العمل حتى في الشق غير الرسمي منه. وقد أوضح المسح أيضاً ظاهرة هامة في شأن علاقة الفقر بالتعطل، وهي أن معدل البطالة بين الأفراد المتعلمين غير الفقراء يبلغ فقط ثلث معدل البطالة بين الفقراء في الحضر ونصف معدل البطالة بين الفقراء في الريف. وهكذا يبدو أنه حتى إذا تمكن الفرد من كسر الحلقة المفرغة للتعليم والفقر وأكمل تعليمه فإنه لا يستطيع التنازل إلى سوق العمل كمشتغل بل يظل متعطلاً بسبب ضعف نوعية التعليم من ناحية، وبسبب افتقاره إلى الصلات التي تمكنه من الحصول على فرصة عمل من ناحية أخرى. وبذلك فإن البطالة بين الشباب تقترن وتستفحل بالفقر، فهي سبب من أسباب الفقر كما أنها نتيجة تترتب عليه.

وفيما يخص الظاهرة الثانية، أي التشغيل غير الرسمي، فقد أصبح من الظواهر الثابتة والمتعارف عليها في سوق العمل المصرية. وبغض النظر عن التعريف المستخدم فإن التشغيل غير الرسمي أصبح يؤدي دوراً متزايد الأهمية في توفير فرص العمل كما شهدت أعداد المشتغلين بصفة غير رسمية زيادة هائلة. فوفقاً لمعيار حجم المنشأة وعدد العاملين فقد زاد عدد المشتغلين بصفة غير رسمية من ٢,٤ مليون عامل في ١٩٧٦ إلى ٢,٩ مليوناً فقط في ١٩٨٦، ثم تضاعف خلال السنوات العشر التالية ليبلغ نحو خمسة ملايين يمثلون حوالي ثلث إجمالي المشتغلين ونحو ٨٦٪ من عمالة القطاع الخاص غير الزراعي^{١٠}. ويقدر عدد المشتغلين في القطاع الخاص غير الرسمي بنحو ٦,٩ مليون فرد في عام ٢٠٠٢/٢٠٠٣ مقارنة بـ ٥,١ مليون فقط يعملون في القطاع الخاص الرسمي^{١١}. وإذا أضفنا أعداد المشتغلين في القطاع الزراعي -والذي يعتبر عملهم أيضاً غير

منظم- إلى الأرقام السابقة لتبين أن العاملين بصورة غير منظمة أصبحوا يمثلون قطاعاً لا يستهان به ويستحقون النظر إلى أوضاعهم وحقوقهم بعين الاعتبار.

وقد بينت إحدى الدراسات^{١٢} مدى ارتباط الفقر بالتشغيل غير الرسمي حيث أوضحت أن العاملين بصفة رسمية أقل احتمالاً أن يكونوا من الفقراء مقارنة بالعاملين بصفة غير رسمية. وبمراجعة المسوح التقييمية التي أجريت عن التشغيل غير الرسمي يتبين أن معظمها قد خلص إلى أن قطاعاً عريضاً من هؤلاء المشتغلين، خاصة الإناث، يعاني من الفقر وأنه عند الأخذ في الاعتبار الأبعاد الأخرى غير بُعد الأجر، مثل مدى الاستقرار في العمل، والحماية الاجتماعية، والسلامة المهنية والصحية وكذلك مستوى الإنتاجية، فإن مشكلة التشغيل غير الرسمي تبدو واضحة بدرجة أكبر، وتظهر جوانبها وأبعادها المتناقضة مع تعريف العمل اللائق على النحو الذي سبق ذكره.

٢-٢-٢ تشغيل الإناث والأطفال

في الوقت الذي فاقت فيه معدلات نمو القوى العاملة من الإناث نظيرتها بالنسبة للذكور منذ منتصف السبعينيات من القرن العشرين وحتى الوقت الراهن، كان معدل نمو تشغيلهن أقل منه بالنسبة للذكور. ويبلغ عدد الإناث العاملات نحو ٣,٣ مليوناً فقط يمثلن أقل من خمس مجموع عدد العاملين (١٨,٥٪) وذلك وفقاً لأحدث مسح لقوة العمل بالعينة لعام ٢٠٠٥. وتتركز الإناث العاملات في القطاع الحكومي، بينما وقعن ضحية معدل النمو البطيء للتشغيل في القطاع الخاص. وقد نتج عن اتجاه الحكومة لتقليص أعداد المشتغلين في وحداتها الإدارية، بالإضافة إلى وقوع عبء خصخصة المشروعات العامة وصعوبة التشغيل في القطاع الخاص الرسمي على الإناث، انتشار التشغيل غير الرسمي بينهن.

ويكشف هيكل المشتغلين حسب الحالة العملية وفقاً لبحث قوة العمل بالعينة لعام ٢٠٠٥ أن ما يقرب من ثلثي مجموع الإناث هن من العاملات بأجر، وأن أكثر من خمس مجموع الإناث يعملن لحساب أسرهن بدون أجر. ويبلغ عدد اللائي يعملن لحساب أنفسهن في الريف أقل من مائتي ألف امرأة، يعملن أساساً في أنشطة زراعية وتجارية خارج المنشآت.

ومن ناحية أخرى، إذا عرفنا التشغيل غير الرسمي بأنه يشمل العاملات لحساب أنفسهن (عمالة لدى الأسر غير مدفوعة الأجر وإناث تدير أعمالاً تجارية أسرية)، والعمالة المؤقتة المتقلبة بدون وجود صاحب عمل واحد، وعمال المنازل والعمالة الموسمية، نجد أن المشتغلين بصورة غير رسمية يمثلون نحو ٢١٪ من إجمالي قوة العمل حسب مسح الدخل والإنفاق والاستهلاك للأسرة لعام ٢٠٠٤/٢٠٠٥، وذلك مع وجود فوارق كبيرة بين الريف والحضر، وبين الفقراء وغير الفقراء إذ يوفر هذا النوع من العمل فرصاً لنحو ربع قوة العمل الفقيرة في الحضر ونحو ٤٠٪ من قوة العمل الفقيرة في الريف. أما إذا نظرنا للنوع، فإن الفوارق بين الفقراء وغير الفقراء تصبح أكثر حدة حيث يعد الاقتصاد غير الرسمي في أغلب الأحوال المصدر الوحيد لدخل الإناث مقارنة بالذكور، ويقوم بتشغيل نحو ٥٤٪ من المشتغلات الفقيرات في المناطق الحضرية وأكثر من ٨٥٪ منهن في المناطق الريفية.

أما عن التعطل، فإن الإناث يشكلن نحو ٥٦٪ من إجمالي عدد المتعطلين (٢٠٠٥)، كما أن إجمالي معدلات البطالة بين الإناث يبلغ نحو أربعة أضعاف المعدلات المناظرة بالنسبة للذكور. وحسب الحالة التعليمية فإن هذا المعدل يبلغ الضعف في حالة الأميين ونحو ثلاثة عشرة مرة في حالة الذين يقرؤون ويكتبون فقط،

El Ehwany, N and El Laithy, H, *op.cit.*, p.23. ^٨

El Ehwany, N. and Metwally, M. (2002), "Labor Market Competitiveness and Flexibility in Egypt", in Togan, S and Kheir-El-Din, H. (eds), Competitiveness in the MENA Countries, ERF, Cairo. ^٩

١٠. نصار، هبة وآخرين (٢٠٠٦) الهيئة الديموجرافية ومتطلبات فرص العمل. حالة مصر، مجلس الوزراء، مركز المعلومات ودعم اتخاذ القرار، ص ١٥.

Amer, M. (2005), "Analysis of the ELMS 1998", UNIFEM. ^{١١}

التي كانت قد سادت منذ بدايات السبعينيات من القرن العشرين حول "آثار التساقط (Trickle-down effects)" وحول مدى جني الفقراء لثمار ارتفاع معدل النمو بطريقة تلقائية، وهي الفكرة التي كانت قد رسخت في الأذهان من قبل. وتوضح هذه الكتابات أن هناك ثلاثة محددات أو عوامل لا بد من توافرها معا حتى تتم مكافحة الفقر. العامل الأول هو "النمو"، أي المعدل الذي بمقتضاه تتسع قدرة الاقتصاد على الإنتاج، والعامل الثاني هو "المرونة" أي مدى كثافة محتوى التشغيل في النمو، أما العامل الثالث فهو ما يسمى "بالقدرة على الاندماج (Integrability)" أي الدرجة التي يتمكن بمقتضاها الفقراء من الاندماج في عملية النمو بحيث يستفيدون من معدل النمو ومن قدرته على خلق فرص العمل. فالنمو قد يحدث في اقتصاد ما، وقد تتسع معه فرص التشغيل لكونه نمواً كثيفاً للعمل، ولكن دون أن يستفيد منه الفقراء ودون أن يعني ذلك دخولا أعلى لهم، وذلك بسبب استحواذ غير الفقراء على هذه الفرص لتمتعهم بالمهارات اللازمة، والتعليم اللازم بالإضافة إلى قدرتهم على النفاذ إليها بدرجة أكبر. ومن ثم فإن التأثير الموجب لمعدل النمو المرتفع كثيف التشغيل في أي دولة يتوقف إلى حد كبير على ما إذا كان الفقراء يملكون الخصائص اللازمة والقدرات التي تمكنهم من التمتع بالحق في العمل. وتحدد الكتابات المختلفة أن استبعاد الفقراء من عملية النمو ومن الحق في العمل يعود إلى أسباب عديدة منها نمط توزيع الأصول، ومنافسة غير الفقراء والأقل فقرا للعمال الأكثر فقرا الذين لا يملكون أي أصول، وعدم القدرة على الحصول على القروض على نحو متساو، وارتفاع تكاليف المعاملات بسبب الحياة في مناطق نائية، وعدم التوافق في المهارات، وفروق المهارات بين الجنسين، والقيم الاجتماعية التي تمنع النساء من الإفادة من عملية النمو، وكذلك العوامل المؤسسية التي تميز في القدرة على الحصول على فرص العمل بين من هم داخل المنشآت ومن هم خارجها.

وهكذا تحتاج مكافحة الفقر إلى إستراتيجية تشغيل ينمو بمقتضاها الاقتصاد القومي نمواً مطرداً ومستقراً، وتتسع فيها فرص العمل، كما تتمكن من دمج فقراء قوة العمل في أعمال لائقة بالمفهوم المتفق عليه دولياً. والآن، فإن التساؤل المطروح هو ما مدى تحقق ذلك في حالة الاقتصاد المصري؟

تشير الدراسات الحديثة^{١٥} إلى أن التحدي الذي كانت ولا تزال مصر تواجهه في مجال التشغيل والفقر يشمل العناصر الثلاثة المشار إليها آنفاً، أي النمو، ومرونة التشغيل في النمو، وكذلك قدرة اندماج الفقراء في النمو، وذلك منذ السبعينيات من القرن العشرين وحتى الآن. فأما عن معدل نمو الاقتصاد المصري، فقد شهد تقلبات شديدة خلال العقود الثلاثة الماضية، وحقق مستويات مرتفعة في بعض السنوات بلغت ١٠٪ في النصف الثاني من السبعينيات، كما انخفض إلى ٢٪ و ٤٪ في بعض السنوات الأخرى منذ نهاية الثمانينيات وحتى منتصف التسعينيات من ذات القرن، ثم عاد للارتفاع المتذبذب منذ ذلك الحين وتعرض لانتكاسات كبيرة أفضت إلى كساد ميز السنوات الثلاث الأولى من الألفية الثالثة وذلك قبل أن يتعافى إلى ما يقارب ٧،٦٪ خلال عام ٢٠٠٦. وقد أدى هذا التذبذب في معدل النمو، فضلاً عن اعتماده بالدرجة الأولى على مصادر خارجية أو على قطاعات تتأثر بشدة بالتغيرات الدولية كقطاع النفط والغاز والسياحة وتصدير الأيدي العاملة، إلى عدم وجود نمط مستقر وراسخ لنمو القطاعات الإنتاجية للاقتصاد القومي، وما استتبعه ذلك من تأثير سلبي على قدرة هذه القطاعات على خلق التشغيل. وبالنسبة لكثافة التشغيل في النمو فقد أوضحت الدراسات المختلفة^{١٦} ضعف هذه

وأكثر من أربع مرات في حالة ذوي المؤهلات الأقل من المتوسطة. ومن المعروف أن هذه الفئات التعليمية الثلاث هي التي تعكس حالة مهارات عمل متواضعة وترتبط بالفقر في أغلب الأحيان. وبذلك نجد أن النساء الفقيرات في الشرائح الدنيا من الدخل تعاني من التعطل بدرجة أكبر بكثير من الذكور.

وبالإضافة إلى ارتفاع معدل البطالة بين الإناث وزيادة أعداد المشتغلات منهن بصفة غير رسمية، فقد أظهر "البحث التتبعي لسوق العمل لعام ٢٠٠٦ (ELMPS)" ظاهرة جديدة كان لها دور جزئي في تفسير تراجع معدل البطالة إلى ٨,٣٪ عام ٢٠٠٦ وفقاً لهذا المسح، وهي ظاهرة انسحاب الإناث من سوق العمل يأساً من الحصول على فرصة عمل حكومي^{١٢}.

أما عن تشغيل الأطفال في الاقتصاد المصري، فحسب تقديرات البنك الدولي انخفض نصيب الأطفال -ممن يقعون في الفئة العمرية من ١٠ إلى ١٤ سنة- في إجمالي قوة العمل من ١٣٪ عام ١٩٩٠ إلى ٨٪ فقط عام ٢٠٠٢. وخلال هذه الفترة الزمنية كان متوسط هذا النصيب نحو ١٠٪ وهي نسبة مرتفعة مقارنة بالدول الأخرى كتركيا والفلبين وسوريا والمغرب. وفي الواقع، فإن تقدير عدد الأطفال المشتغلين يعد صعباً للغاية لكون عمل الأطفال غير قانوني وإن كان معظم المؤسسات الأهلية غير الحكومية يؤكد أن حجم عمالة الأطفال أكبر من ذلك بكثير. وتشير الشواهد إلى أن غالبية الأطفال المشتغلين يعملون في الريف في المزارع، وفي كافة الأنشطة الأخرى بصورة غير رسمية.

وقد أشارت لجنة حقوق الطفل التابعة لمنظمة العمل الدولية إلى أن ٨٠٪ من عمل الأطفال متركز في القطاع الزراعي، وأن كثيراً من هؤلاء الأطفال يعملون لساعات طويلة في بيئة متربة بدون أقتعة ويتعرضون لمبيدات الآفات والحشائش السامة. كما لاحظت اللجنة أن العمل الموسمي في الزراعة يؤديه أطفال دون الثانية عشرة في تعاونيات تديرها الدولة رغم مخالفة ذلك للقانون وأعربت اللجنة عن قلقها العميق بشأن أحوال الأطفال العاملين في مصر^{١٣}.

٣- حقوق الفقراء في مجال العمل وكيفية تمكينهم منها

في ضوء ما تبين من أوضاع فقراء قوة العمل المصرية نستعرض فيما يلي حقوق الفئات المختلفة من الفقراء حسب حالتهم العملية وكيفية تمكينهم من هذه الحقوق.

٣-١ حقوق المتعطلين

يمثل الحق في العمل والحصول على فرصة للكسب وتحقيق الدخل أول الحقوق الإنسانية التي يجب أن تتوفر لجميع أفراد قوة العمل سواء أكانوا فقراء أو غير فقراء، وإن كانت أهمية هذا الحق تبدو بدرجة أكثر إلحاحاً في حالة الفقراء.

وفي حالة الاقتصاد المصري ترتفع معدلات البطالة وتتزايد عبر السنين، فضلاً عن انضمام بعض الفقراء إلى صفوف المتعطلين على نحو لم يكن مشاهداً من قبل، كما اتضح في القسم السابق. ويعني ذلك أن أولى حقوق العمل للفقراء وأبسطها لا تتوافر مما يعمق مشكلة الفقر من ناحية، ويهدد الاستقرار الاجتماعي والسياسي من ناحية أخرى، ويشكل أرضاً خصبة للجريمة والتطرف والمشاكل الأمنية من ناحية ثالثة.

ومن الناحية النظرية، وفقاً للتجارب الدولية، يتم التخفيف من وطأة الفقر من خلال اتباع إستراتيجية تحقق معدلاً مرتفعاً للنمو ذا محتوى كثيف للتشغيل ولصالح الفقراء. فالكتابات الحديثة عن العلاقة بين النمو والتشغيل والفقراء تؤكد الشكوك

^{١٢} Assaad, R (2007), "Unemployment and Youth Insertion in the Labor Market in Egypt", ECES, WP No.118, p.9.

^{١٣} منظمة العمل الدولية، ملاحظات حول اتفاقية رقم ١٢٨ لعام ١٩٧٢ عن الحد الأدنى للسكن.

^{١٤} Osmani, S.R (June 2003), "Exploring the Employment Nexus: Topics in Employment and Poverty", UNDP and ILO, Geneva.

^{١٥} El Ehwany, N. and El Laithy, H., op.cit and Kheir-El-Din, H and El Laithy, H, op.cit.

^{١٦} Fawzy, S. and El Megharbel, N. (2004), "Public and Private Investment in Egypt: Crowding-out or Crowding-in?", ECES, WP 96

سياسات وحواجز التشغيل في مصر، في عوض، إبراهيم (محرر)، نحو سياسة التشغيل في مصر، مكتب العمل الدولي.

الكثافة بصفة عامة، بحيث إنه حتى في فترات النمو المرتفع فإن مصادر هذا النمو في معظمها كانت من القطاعات غير القابلة للتبادل الدولي وتتحفز فيها مرونة التشغيل، كما ساد الاتجاه إلى استخدام الفنون الإنتاجية كثيفة رأس المال بسبب اختلال العلاقة بين الأسعار النسبية للعمل ورأس المال.

وبالإضافة إلى تواضع معدل نمو الاقتصاد القومي في بعض الفترات، وضعف قدرته على خلق فرص عمل كافية رغم ارتفاعه في فترات أخرى، فإن انعكاس معدلات النمو والتشغيل على الفقراء كان غير إيجابي. حيث يتبين من القسم السابق أن أوضاع الفقراء من حيث التشغيل غير مواتية، وأن معدلات البطالة ظهرت بين الفقراء وأنها أخذت في الارتفاع بالنسبة للعمالة غير الماهرة وغير المتعلمة. فالنمو عندما يحدث وفرص العمل عندما تتوفر فإنها لا تتسع للفقراء غير المتعلمين وغير المدربين والذين أوضح آخر بحث لميزانية الأسرة عام ٢٠٠٤/٢٠٠٥ أن أكثر الخصائص المرتبطة بفقرتهم هي تواضع حالتهم التعليمية وانخفاض مهاراتهم الأساسية وأن الغالبية العظمى منهم حصل على مستوى أولي فقط من التعليم أو لم يحصل على أي تعليم على الإطلاق وخاصة في المناطق الريفية.

وفي ضوء ما سبق، يتضح أن تمكين فقراء مصر من حقهم الأول وهو الحق في العمل يقتضي أن تتبنى الدولة إستراتيجية نمو قادر على خلق فرص التشغيل وعلى دمج الفقراء في هذه الفرص. وتستلزم هذه الإستراتيجية أولاً أن يعاد النظر في كافة السياسات الاقتصادية الكلية التي تؤثر بصورة مباشرة أو غير مباشرة على سوق العمل وعلى خلق الفرص المنتجة والدائمة فيه. ويأتي على رأس هذه السياسات سياسة الاستثمار بحيث يتم التركيز على رفع معدل الاستثمار من ناحية، وعلى تبني نمط للاستثمار يتجه إلى الصناعات كثيفة التشغيل والصناعات الموجهة للتصدير من ناحية أخرى. وفي هذا الصدد، لابد من الإشارة إلى أن تبني النمو كثيف التشغيل لا يعني بالضرورة -وهي جميع الحالات- التضحية بالإنتاجية المرتفعة ومن ثم بالقدرة على المنافسة في السوق الدولية. فالكتابات الحديثة^{١٧} تشير إلى وجود ترابط وتفاعل بين زيادة التشغيل وبين نمو الإنتاجية -خاصة في الأجل الطويل- كما تؤكد على أن زيادة التشغيل والإنتاجية معا تقتضي تبني إستراتيجية ذات هدف مزدوج هو الاستثمار في القطاعات كثيفة رأس المال التي تعود بالنمو المرتفع والإنتاجية العالية، وفي ذات الوقت تدعيم قدرات القطاعات التي تستوعب العمالة.

وإلى جانب السياسات الاقتصادية الكلية التي تمثل الشروط الضرورية للنمو كثيف التشغيل فإن إدماج الفقراء يقتضي تفعيل ما يلي:

١- دعم المشروعات متناهية الصغر إلى جانب المشروعات الصغيرة والمتوسطة، وذلك لقدرتها على خلق فرص العمل خارج القطاع الزراعي. وتتضمن المشروعات متناهية الصغر ثلاثة أنواع يشمل أولها أنشطة لا تقوى دائماً على الاستمرار (داخل الأسر، تربية المواشي، أنشطة تجارية وحرفية)، ويتضمن ثانيها أنشطة قادرة على الاستمرار ولكن ليس على النمو (أنشطة خدمات وتجارة وحرف صغيرة)، بينما يشمل ثالثها أنشطة قادرة على النمو بحيث تتحول مع الوقت إلى أنشطة صغيرة منتجة. والمطلوب أن تتجه سياسة الحكومة والشركاء المختلفين إلى دعم كل هذه الأنواع وحل مختلف المشاكل التمويلية والتسويقية والفنية التي تواجهها حتى تتمكن من الصمود وتوفير فرص العمل. وبصفة خاصة، فإن دعم النوع الأخير من هذه المشروعات يعد ذو فائدة كبيرة، خاصة

إذا ما تم تشبيك وحداته المختلفة مع بعضها البعض بمفهوم العناقيد الصناعية (Clusters) فضلاً عن ربطها بالمشروعات الأكبر من خلال التعاقد من الباطن.

٢- دعم دور الصندوق الاجتماعي للتنمية في خلق فرص العمل وتنمية المشروعات الصغيرة، وإشراك منظمات المجتمع المدني في توجيه أنشطته، وإعطاء الريف أهمية خاصة في هذه الأنشطة، والمساواة بين الإناث والذكور في منح القروض.

٣- دعم القطاع الريفي الزراعي وغير الزراعي نظراً لأهمية أنشطته بالنسبة للفقراء. ويمكن معالجة مشكلة البطالة في القطاع الزراعي جزئياً عن طريق إقراض مشروعات إنتاجية صغيرة تتلاءم مع ظروف صغار المزارعين وتوفير الشروط اللازمة لنجاحها. وذلك فضلاً عن دعم الصناعات الريفية الصغيرة بالتمويل والتسويق.

٤- برامج "سوق/معرض العمل Workfare Program" وهي برامج لا تخلق فرص عمل دائمة وإنما توفر دخلاً مؤقتاً للأفراد الأكثر فقراً، وتوجه لمناطق بعينها تتميز بالفقر الشديد وارتفاع معدلات البطالة بها ويتم بمقتضاها منح أجر منخفض للعمالة غير الماهرة في مشروعات البنية التحتية الريفية. ويمكن أن يتولى الصندوق الاجتماعي للتنمية إدارة هذه البرامج لتوفير فرص عمل مؤقتة للفقراء.

٥- دعم رأس المال البشري للفقراء من أجل زيادة قدرتهم على الاندماج في عملية النمو والإفادة من فرص العمل التي يتم خلقها. ومن المهم في هذا الصدد الاهتمام بتعليم الفقراء مع إيلاء الأبعاد الجغرافية والبعد النوعي أهمية خاصة. كذلك فإن مساعدة الفقراء على الحصول على فرص عمل تقتضي الاهتمام الشديد بالتعليم والتدريب الفني مع توسيع نطاق التدريب ليشمل قطاعات أخرى غير التعليم الصناعي التقليدي. ومن هنا تتضح الحاجة الملحة لإنشاء صندوق قومي للتدريب يتمتع بالاستقلال الذاتي المالي والإداري، ويستجيب لاحتياجات المشروعات، بالتعاون مع منظمات المجتمع المدني المنتشرة في ريف مصر وحضرها.

٦- الاهتمام بخلق فرص عمل للإناث الفقيرات على وجه الخصوص، والنساء المعيلات، وهن غالباً من الأراذل أو المطلقات ويواجهن ظروفًا معيشية صعبة. ويعد تمكين نساء الريف الفقيرات الأميات والمعيلات لأسرهن من مساحات صغيرة من الأراضي ذا أهمية كبرى، وذلك لتمكينهن من تنفيذ مشروعات بسيطة مدرة للدخل مثل تربية الحيوانات الزراعية والطيور وإنتاج العسل والألبان. كذلك من المهم تمكين نساء الريف المتعطلات من الحصول على الائتمان والتدريب اللازمين لإقامة مشروعات غير زراعية سواء في الأنشطة التقليدية، مثل حياكة الملابس، وأعمال الإبرة، والحرف اليدوية، والسجاد، ومنتجات الألبان، أو في الأنشطة غير التقليدية في المشروعات الإنتاجية والخدمية الصغيرة ومتناهية الصغر. وفي هذا الصدد يمكن صياغة برامج مبتكرة للائتمان لتمكين النساء من الحصول على قروض فردية وجماعية. ومن ناحية أخرى، تواجه النساء الكثير من المعوقات المالية وغير المالية عند محاولة تأسيس مشروعات صغيرة سواء في الريف أو في الحضر. وفي هذا الصدد، يمكن إيجاد كيان مؤسسي، على غرار مجموعة السيدات صاحبات الأعمال SEWA في الهند، ليقوم بتقديم الخدمات للنساء لمساعدتهن في التغلب على هذه المعوقات بمساعدة منظمات المجتمع المدني.

ولسنا هنا في مجال تحليل قانون العمل تفصيلا حيث إن الغرض هو تحليل كيف يحمي القانون حقوق العمال، وإذا ما كان به من الأحكام ما يعرضهم لعدم الأمان أو الاستقرار، وهو ما تكون له آثار أكثر خطورة على الفقراء منهم مقارنة بغير الفقراء.

وما من شك أن قانون العمل يتفق أكثر مع فلسفة اقتصاد السوق وأنه يضمن مرونة أكبر على سوق العمل كما أنه يمنح أصحاب الأعمال مزيدا من الحرية في التعاقد المباشر مع العمال وإنهاء عقودهم، واستخدام العقود المؤقتة، والفصل من العمل، والإغلاق الجزئي أو الكامل للمنشآت، وكذلك تسريح العمال وتعديل شروط العقد المتصلة بطبيعة العمل والأجور.

كما أن قانون العمل قد أضاف أبعادا جديدة لعلاقات العمل لم تكن موجودة من قبل وتخدم الطرفين. فمن ناحية، يقوم القانون على فلسفة إعطاء شيء لطرف ما مقابل إعطاء شيء لطرف آخر، إذ أنه في مقابل منح أصحاب العمل مرونة أكبر في تكييف حجم العمالة التي يستعينون بها في حالة تغير الظروف الاقتصادية، فهو يمنح العمال حقوقا لم تكن موجودة في القانون السابق كحق الإضراب على سبيل المثال. ومن ناحية أخرى، يتعامل القانون "من الناحية النظرية" مع أصحاب الأعمال وكذلك العمال على أنهما طرفان متكافئان، إذ يستطيع أصحاب الأعمال إنهاء العقود بحرية أكبر في ظل قيود معينة، وفي المقابل تقيد حرية العمال في إنهاء العلاقة التعاقدية بصفة منفردة، وذلك خلافا للوضع السابق الذي كان يعامل فيه العمال على أنهم طرف ضعيف. ويحمي القانون جميع حقوق العمال السابق لهم الحصول عليها من أجور ومزايا مستمدة من أحكام القوانين واللوائح السابقة على العمل بأحكامه، وذلك وفقا لما جاء في المادة الرابعة من مقدمته. فضلا عن ذلك يحمي القانون حقوق العمال من خلال إيلائه اهتمام خاص لقضية المفاوضات الجماعية ومن خلال استحداثه آلية جديدة لحل منازعات العمل الجماعية في حالة فشل المفاوضات وهي آلية الوساطة. وبالإضافة إلى ذلك، أنشأ القانون مجلسا قوميا للأجور يختص بوضع الحد الأدنى للأجور والعلاوات السنوية الدورية بما لا يقل عن ٧٪ من الأجر الأساسي، كما نص القانون على إقامة صندوق للطوارئ لتعويض العمال الذين يتوقف أصحاب العمل عن دفع أجورهم نظرا للإغلاق الجزئي أو الكامل لمنشآتهم.

ومن ذلك يتضح أن قانون العمل يحاول معالجة مشاكل سوق العمل وعلاقاته كما أنه يمنح طرفي علاقات العمل حقوقا ومزايا لم تكن سائدة من قبل. ومع ذلك، يبقى الكثير من التحفظات فيما يتعلق بتأثير بعض مواد القانون على حقوق العمال من جانب، كما أن عدم تفعيل بعض مواد الأخرى من الناحية العملية قد يقلل من الأثر الإيجابي لها من جانب آخر.

فحق الإضراب الذي يمنحه القانون للعاملين في مقابل حق الفصل الممنوح لأصحاب الأعمال تم تقييده بشدة بمجموعة من الشروط التعجيزية تجعل تنفيذه بصورة قانونية مستحيلا، منها على سبيل المثال ضرورة إخطار والحصول على موافقة اتحاد النقابات مسبقا على تنظيم الإضراب مع تحديد مدته، وهو ما يتعارض مع أحكام المادة ٣ من اتفاقية منظمة العمل الدولية رقم ٨٧ لعام ١٩٤٨. كذلك فإنه بمقتضى المادة (٩) ٦٩ من قانون العمل يجوز فصل العمال المشاركين في عمل إضراب وهو ما يمثل انتهاكا للمادة ١٩٤ من نفس القانون ويعاقب العمال المشاركين في إضراب مشروع. ١٨ وقد جعل ذلك أحداث إضراب عمال الغزل والنسيج وغيرها التي حدثت مؤخرا تأخذ طابعا عمليا "غير قانوني" ينتزع فيه

٧- تشجيع الحكومة للاستثمارات الخاصة كثيفة العمل في الوجه القبلي وصعيد مصر، وذلك من خلال منح إعفاءات ضريبية وتخفيضات في الرسوم الجمركية وخصم ضريبي وتملك الأراضي بأسعار مدعمة ومنح الائتمان المدعم، مع ضرورة ربط الحوافز بأداء المستثمرين، وتحقيق هدف خلق فرص عمل منتجة للفقراء، وخاصة للإناث والشباب.

٣-٢ حقوق المشتغلين بصورة رسمية

يوضح هيكل المشتغلين الفقراء من واقع مسح الدخل والإنفاق والاستهلاك للأسرة لعام ٢٠٠٤/٢٠٠٥ أن نحو ١٣,٥٪ من المشتغلين الفقراء يعملون لدى الحكومة والقطاع العام، بينما يعمل قرابة ٤٨٪ منهم لدى القطاع الخاص، وحوالي ٣٨٪ خارج المنشآت. وبطبيعة الحال يختلف التوزيع النسبي لهيكل المشتغلين الفقراء بين الريف والحضر، بحيث تتعاظم نسبة المشتغلين الفقراء خارج المنشآت، وكذلك في القطاع الخاص، في الريف بسبب سيادة النشاط الزراعي. ومن المعروف أن بعضا ممن يعملون لدى القطاع الخاص داخل المنشآت، وكذلك بعضا ممن يعملون لدى الحكومة والقطاع العام، يعملون بصورة غير رسمية أي بدون عقود عمل وبدون أن تشملهم مظلة الحماية الاجتماعية. ورغم ذلك يبدو أن قسما هاما من المشتغلين الفقراء يعمل بصورة رسمية.

وبمقارنة هيكل المشتغلين الفقراء مع نظرائهم غير الفقراء يتبين أن النسب المقابلة لغير الفقراء تبلغ ٢٧,٥٪ في الحكومة والقطاع العام ونحو ٥٠٪ لدى القطاع الخاص و ٢١,٥٪ في عمل خارج المنشآت، أي أن نسبة غير الفقراء التي تعمل بصورة رسمية أكبر من نظيرتها بالنسبة للفقراء. وفي كلتي الحالتين فإن ضياع الحقوق المفترض أن يتمتع بها المشتغلون رسميا يضر بمصالح وأوضاع العاملين سواء أكانوا من الفقراء أو غير الفقراء، إلا أن ضياعها أو الانتقاص منها يؤثر بالضرورة على الفقراء بدرجة أكبر نظرا لأن فرصة العمل واكتساب الدخل منها تكاد تكون الأصل الوحيد الذي يملكه الفقراء كما سبقنا الإشارة من قبل. كذلك فإن هذا الضرر يتعاظم إذا كان فقراء المشتغلين من الإناث والإناث المهيئات.

ومن حيث المبدأ، من المفروض أن تلعب المؤسسات والقواعد التي تحكم سوق العمل دورا أساسيا في تعزيز خلق فرص العمل وفي حماية حقوق العمال ومصالح أصحاب العمل. وفي حالة مصر، يرى الكثيرون أن قواعد ولوائح سوق العمل جامدة وأنها تؤدي إلى ارتفاع تكلفة العمل، ومن ثم توجد مطالبة بإصلاح جذري للتشريعات التي تقيد حرية أصحاب العمل بما يسمح بمزيد من المرونة. وانطلاقا من هذه الفكرة، ولإعادة تنظيم علاقات العمل في ظل سوق يتسم بالمرونة والمنافسة، أصبح القانون رقم ١٢ لسنة ٢٠٠٣ هو المنظم لعلاقات العمل في مشروعات قطاع الأعمال، كما تعد الحكومة حاليا مشروعا لقانون الوظيفة العامة. كذلك بدأت الحكومة المصرية في الآونة الأخيرة في وضع نظام جديد للمعاشات كما أنها تسعى إلى تطوير سياسة الحد الأدنى للأجور.

٣-٢-١ قانون العمل رقم ١٢ لسنة ٢٠٠٣

جاء هذا القانون ليحل محل القانون رقم ١٢٧ لعام ١٩٨١ وليغطي جميع المشروعات في قطاع الأعمال دون أن تسري أحكامه على موظفي الوحدات الإدارية الحكومية والهيئات الحكومية المحلية والهيئات العامة وخدم المنازل ومن في حكمهم، أو على العمال من بين أفراد الأسرة ممن يعتمدون في معيشتهم على صاحب العمل. كما لا يسري القانون على القطاع الزراعي.

^{١٨} منظمة العمل الدولية (٢٠٠٥)، تعليقات لجنة خبراء العمل الدولية بخصوص الاتفاقيات الأساسية وذات الأولوية المصدقة عليها مصر، الاتفاقية رقم ٨٧ لعام ١٩٤٨ عن الحرية النقابية وحماية حق التنظيم.

العمال بعضا من الحقوق حسب قدرتهم على الضغط على الحكومة لمعالجة أوضاعهم المتردية، كما منحتهم الحكومة بعض المزايا تقاديا للتوترات الأمنية. كذلك سمح قانون العمل بوجود عقود محددة المدة ودون أن يعني تجديدها لعدة مرات أن تتحول لعقود دائمة، كما سمح بوجود عقود محددة المهام وهو ما يؤثر على درجة الاستقرار في العمل.

ويعد الاستثناء عن العمال وفصلهم من أهم ما استحدثه القانون ومن أكثر المجالات التي قد تضر بحقوق العمال خاصة إذا ما أسئ استخدام مضمونها. فالقانون يعطي لصاحب العمل حق الإغلاق الكلي أو الجزئي للمنشأة أو تقليص حجمها أو نشاطها بما قد يمس حجم العمالة بها. وفي هذه الحالة يمكن أن ينهي عقود بعض أو كل العاملين بعد دفع تعويض مالي لهم، وله أن يعدل من شروط العقد ويكلف العامل بعمل غير متفق عليه ولو كان يختلف عن عمله الأصلي، كما له أن ينقص من أجر العامل بما لا يقل عن الحد الأدنى للأجور. ورغم أن هذه النصوص قد صيغت لضمان مرونة الأجور لأسفل في أثناء الظروف الاقتصادية غير المواتية، إلا أنها تضر باستقرار العاملين من ناحية كما أنها تضر بحقوقهم المادية من ناحية أخرى، حيث إن الممارسة العملية توضح أن أصحاب الأعمال يقومون بتعديل شروط العقود بصورة غير مقبولة للعاملين بهدف دفعهم إلى ترك العمل دون دفع المكافأة المقررة لهم. كذلك فإن عمليات التفاوض الجماعي ثبت أنها لا تتم إلا في حالات المعاش المبكر دون غيرها من المنازعات. إضافة إلى أن بعض مواد القانون تمت صياغتها بصورة غامضة ومطاطة تسمح للممارسات العملية أن تجحف بالعاملين، كحق صاحب العمل في إنهاء عقد العمل غير محدد المدة إذا ثبت "عدم كفاءة" العامل أو كحقه في منح العامل نصف الأجر إذا لم يتمكن العامل من أداء عمله لأسباب "قهرية خارجة عن إرادة صاحب العمل". ورغم أن القانون قد وضع الكثير من الضمانات التي تكفل حماية الحقوق على المستوى النظري، إلا أن تفعيلها على المستوى العملي لا يتم بالصورة المطلوبة خاصة وأن نقابات العمال لازال دورها يحتاج إلى تعزيز وتقوية.

وبناء على ذلك يتضح أن قانون العمل في كثير من جوانبه لا يحمي حقوق العاملين. وفي ظل انتشار البطالة والفقر وعدم وجود نظم لإعانات البطالة وعدم فعالية نظام التأمينات الاجتماعية خاصة بالنسبة للفقراء ومحدودي الدخل، قد يؤدي إساءة استخدام بعض مواد القانون بدون رادع من جانب الحكومة أو نقابات العمال إلى تفاقم المشاكل الاجتماعية والاقتصادية. ومما يجدر ذكره في هذا المقام أن قانون العمل رغم أنه يحظر التفرقة في الأجر بسبب اختلاف الجنس (مادة ٣٥) إلا أنه توجد فجوة أجور نوعية في سوق العمل، وخاصة في قطاع الأعمال الخاص حيث يمثل الأجر المدفوع للإناث في المتوسط ثلثي الأجر المدفوع للذكور دون أن يبرر ذلك اختلاف المؤهلات أو المهارات أو ساعات العمل.

في ضوء ما سبق هناك حاجة ماسة لإعادة النظر في الكثير من مواد القانون التي لا تحمي حتى الحد الأدنى من حقوق العمال، مع تفعيل آليات المفاوضات وفض المنازعات، وإيجاد الوسائل اللازمة لتفعيل صندوق الطوارئ وكذلك المجلس القومي للأجور، مع ضرورة وجود صندوق تمويل لضمان حق الإضراب.

٣-٢-٢ مشروع قانون الوظيفة العامة

ينظم القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ أوضاع العاملين المدنيين بالدولة والذين يبلغ حجمهم نحو ٥,٧ مليون موظف في الوقت الحالي وتقع الغالبية العظمى منهم ضمن الشرائح الدنيا من المرتبات حيث يحصل ٦٧٪ منهم على مرتبات تتراوح

من ١٣٠ إلى ٢٠٠ جنيه شهريا ولا يصل عدد من يتجاوز الـ ٥٠٠ جنيه شهريا إلا نحو ٥٠٠ فرد فقط. ١٩ وحاليا تعد الحكومة المصرية مشروعا جديدا لقانون الوظيفة العامة يستهدف علاج الترهل والفساد الإداري الذي أصاب الوحدات الحكومية المختلفة والمصحوب بتواضع إنتاجية العاملين وتدني مستوى الخدمات العامة وارتفاع تكلفتها. ومن الجدير بالذكر أن الجهاز الإداري الحكومي يحتل أهمية خاصة في التشغيل في الاقتصاد المصري حيث كان خلال السنوات من ١٩٩٥ وحتى ٢٠٠٥ أكثر القطاعات إسهاما في نمو التشغيل لكل من الذكور والإناث وإن كان بدرجة أكبر بالنسبة للإناث، كما أنه يستوعب نحو ٣٧٪ من إجمالي الإناث العاملات وترتفع هذه النسبة إلى الثلثين في الحضر.

وقد ثارت مخاوف عديدة من مشروع القانون الجديد الذي أعدته وزارة التنمية الإدارية، وذلك لما تضمنه من أحكام وقواعد مستمدة من قانون العمل لا تتفق مع طبيعة الوظيفة العامة. ويأتي أسلوب التعاقد محدد المدة كوسيلة لشغل الوظيفة العامة على رأس هذه المخاوف والانتقادات وذلك لتعارض فكرة التعاقد المحدد مع فلسفة الوظيفة العامة بل ولمخالفتها نص المادة (١٤) من الدستور. كذلك أُثيرت مخاوف مما قد يؤدي إليه انتهاء العقد بعد خمس سنوات من انتقاص الأمان الوظيفي والاستقرار من ناحية ومن التضحية بالتراكم المعرفي على كل المستويات الوظيفية من ناحية أخرى. بالإضافة إلى التخوف مما قد يؤدي إليه ذلك من ارتفاع معدل الدوران، والتضحية بالإناث أولا، خاصة إذا ما كانت معايير تجديد العقد غير واضحة. فضلا عن ذلك يتوسع مشروع القانون في حالات الفصل ولا يشمل الرعاية الصحية والاجتماعية للموظفين.

وفي ضوء هذه المخاوف، ولدى مراجعة مجلس الدولة للمشروع قرر رفض الصيغة المقدمة واستبدالها بصيغة أخرى تمهيدا لإحالتها لمجلس الوزراء. ومن أهم ملامح المشروع الجديد إلغاء جميع الأحكام الواردة في مشروع وزارة التنمية الإدارية بالإحالة إلى قانون العمل وذلك حماية لحقوق العاملين في الاستقرار الوظيفي. كذلك تم إلغاء أسلوب التعاقد لجميع الوظائف الدائمة وقصر التعاقد على الوظائف العارضة أو الموسمية وغيرها من وظائف المشروعات المؤقتة وبشرط أن تكون لها مورد في الموازنة العامة للجهة الإدارية. وبالنسبة للوظائف المؤقتة والموظفين المؤقتين المتعاقدين حاليا فقد أوجب المشروع على الحكومة تسوية أوضاعهم في ضوء أحكام القانون الجديد.

ويتبين من ذلك أن مشروع القانون البديل يتجه إلى الأخذ في الاعتبار حقوق العاملين المدنيين وعدم التضحية باستقرارهم الوظيفي في مقابل منح الإدارة المرونة والقدرة على الثواب والعقاب لضبط وإحكام السيطرة على الموظفين وتفعيل أدائهم مع وضع نظام تأديبي صارم. ولكن تبقى كلمة هامة هنا، وهي أنه إذا كان هدف مشروع القانون هو إجراء إصلاحات في الظروف المحيطة بالوظيفة العامة فإن التعامل الجدي مع المشكلة لا يكمن في صياغة القانون وإنما يتمثل في حزمة متكاملة من الإصلاحات تتضمن، ضمن إصلاحات أخرى، ضرورة تنقية القوانين الحالية من المواد التي تؤدي إلى تعقيد الهيكل الإداري ويطء القرارات الحكومية، وتشجيع التقاعد المبكر لبعض الفئات الوظيفية التي تحوي نسبة أكبر من الفائض، وإعادة النظر في الأسس التي تقوم عليها عملية الترقيات مع إعادة النظر في جداول الأجور الملحقة بالقانون الحالي، وإعادة تصنيف موظفي الحكومة وإعادة توزيعهم بطريقة سليمة خاصة بين القطاعات التي تحتاج إلى إعادة هيكلة كالصحة العامة والتعليم. ٢٠ وبدون هذه الإصلاحات التي تهتم برفع كفاءة القطاع

١٩ الموازنة العامة للدولة ٢٠٠٥/٢٠٠٦، جدول أجور العاملين بالدولة.
٢٠ الجبالي، عبد الفتاح (أبريل ٢٠٠٧)، حول مشروع قانون الوظيفة العامة، غير منشور.

الإداري الحكومي وتحسين الأحوال المادية والوظيفية للعاملين المدنيين في هذا القطاع فسوف يستمر تدهور أداء الخدمة وسوف يستمر الفساد، ولن ينجح المشروع البديل وحده في حماية حقوق العاملين.

٣-٢-٣ الحد الأدنى للأجور

بلغ الحد الأدنى للأجور في مصر (٣٥) جنيها شهريا وفقا للقانون رقم (٥٣) لعام ١٩٨٤، كما يبلغ حاليا بعد تعديله ومراجعته ١٠٥ جنيها. ورغم أن ما يحصل عليه العامل فعليا يفوق الحد الأدنى المعدل سواء أكان ذلك في الحكومة والقطاعين العام والأعمال العام (١٦٨ جنيها شهريا) أو في القطاع الخاص (١٥٤ جنيها شهريا)، فإن الحد الأدنى الفعلي للأجور يظل أقل من الحد الأدنى المفترض إذا ما قمنا بتعديله وفقا لمعدلات التضخم، مما يعني أن قيمته الحقيقية تدهورت منذ منتصف الثمانينيات.^{٢١}

وفي ضوء الأوضاع الاقتصادية والاجتماعية السائدة في مصر ومعاناة نسبة كبيرة من الشعب المصري من الفقر تتضح أهمية رفع الحد الأدنى للأجور المحدد بموجب القانون بما يتناسب مع معدلات التضخم، وذلك للمحافظة على قيمته الحقيقية من التآكل. ومن المهم في هذا الصدد إعادة حساب وتعديل الحد الأدنى دوريا على فترات زمنية لا تزيد عن ثلاث سنوات وفقا للتغيرات في معدل التضخم. كذلك من المهم وضع حد أدنى للأجور يتحيز إيجابيا لصالح المناطق الريفية بالصعيد والتي ينتشر فيها الفقر، على أن يرتبط بخطط الفقر المقدر لهذا الإقليم وذلك حتى يحصل المشتغل وأسرته على احتياجاتهم الأساسية.^{٢٢}

٣-٢-٤ الانضمام للنقابات العمالية

ينص الدستور المصري لعام ١٩٧١ في مادته رقم (٥٦) على أن إنشاء النقابات والاتحادات على أساس ديمقراطي حق يكفله القانون وتكون لهذه النقابات والاتحادات الشخصية الاعتبارية. وينظم شؤون نقابات العمال القانون رقم (٣٥) لسنة ١٩٧٦ والذي تم تعديله بالقانون رقم (١) لسنة ١٩٨١ ثم بالقانون رقم (١٢) لسنة ١٩٩٥.

ويبلغ عدد العمال المنضمين إلى النقابات نحو خمسة ملايين وهو ما يمثل نحو ٢٨٪ فقط من حجم الطبقة العاملة المصرية، الغالبية العظمى منهم تنتمي إلى القطاع العام حيث العضوية إجبارية ويتم اقتطاع الاشتراك من المنبع، في حين أن نسبة تواجد عمال القطاع الخاص في التنظيم النقابي ضئيلة للغاية ولا تتجاوز ٢٪، من حجم العضوية. ويعكس التركيب النقابي عدم تجانس يظهر في انقسامه إلى مجموعة تمثل النقابات الصناعية (٨) وأخرى تمثل النقابات الخدمية (١٤) ونقابة واحدة لعمال الزراعة.

ومن الناحية العملية، لم تلعب النقابات العمالية الدور المنوط بها في حماية حقوق العمال أو تحديد أجورهم. ويعود ذلك إلى عدة أسباب يأتي على رأسها التنظيم الهرمي المركزي لنقابات العمال وتدخل الحكومة في أعمالها واختيار واستقطاب قياداتها، فضلا عن تدخلها في تعيين ممثلي أصحاب الأعمال وأعضاء الاتحاد العام لنقابات العمال. كذلك فإن العديد من الشركات وأصحاب الأعمال يرفض إنشاء لجان نقابية في شركاته. فضلا عن ذلك فإن تسوية المنازعات، سواء الفردية أو الجماعية، بين العمال وأصحاب الأعمال تمر بمراحل متعددة وتستغرق وقتا زمنيا طويلا ويتمدد الطعن عليها.

وتشير إضرابات العمال التي حدثت مؤخرا خاصة في مصانع الغزل والنسيج إلى

شعور العمال أن قيادات النقابات لا تعبر عن مواقفهم أو آرائهم ولا تتمكن من حماية حقوقهم، ومن ثم لجأوا إلى الإضراب والاعتصام بالمخالفة لشروط الإضراب التي نص عليها قانون العمل وبدون موافقة التنظيم النقابي. ويلاحظ في هذا الصدد أن إضرابات العمال لم تتضمن مطالبات جديدة ولكنها حقوق متأخرة تتعلق بالأجور والحوافز وصرف المنح والأرباح والخوف من بيع الشركات. ويشير تصاعد حركات الإضراب في الشهور الأخيرة إلى عجز التنظيم النقابي عن القيام بدوره في الدفاع عن حقوق العمال ومصالحهم.

وإلى جانب ضرورة تدعيم دور نقابات العمال وعدم تدخل الحكومة في شؤونها، من الضروري وضع القواعد التي تنظم عملية التفاوض الجماعي بين ممثلي أصحاب الأعمال والعمال والحكومة وتحديد دور كل منهم بوضوح، فضلا عن إيجاد آليات تتسم بالعدالة والكفاءة لفض المنازعات بين الأطراف المعنية، وذلك بالإضافة إلى نشر الوعي بضرورة الانضمام لنقابات العمال لكل من يتمتع بهذا الحق وخاصة بين الفقراء. إن دعم التنظيم النقابي ودعم دوره في المحافظة على حقوق العمال لن يتأتى إلا من خلال ضمان الحرية النقابية وجعل العمل النقابي مستقلا وغير مسيسا. كذلك من الضروري تغيير قانون النقابات والذي صيغت أسسه منذ قرابة نصف قرن مضى. فقد وضع أول قانون للنقابات عام ١٩٥٩ هذه الأسس، واستمرت في كل القوانين التالية حتى آخر قانون عام ١٩٩٥، وما زالت الهرمية والمركزية تحكمان العمل النقابي حتى الآن على الرغم من تغير الظروف السياسية والاقتصادية والاجتماعية وعلى الرغم من تغير طبيعة علاقات العمل.

٣-٢-٥ التأمينات الاجتماعية

تنظم التأمينات الاجتماعية أربعة قوانين يختص كل منها بفئات معينة من فئات المجتمع وفقا لجهة العمل التي تتبعها. وتقوم نظم التأمينات على مبدأ الاشتراكات وتتسم باتساع نطاق التغطية حيث تغطي القوانين الأربعة العاملين بالحكومة وقطاعي الأعمال العام والخاص، وأصحاب الأعمال ومن في حكمهم، والعمالة غير المنتظمة والمستحقين لمعاش السادات، وكذلك المصريين العاملين بالخارج. وفي عام ٢٠٠٤/٢٠٠٥ أصبح النظام يشمل نسبة كبيرة من المشتغلين بلغت ٩٣٪ ويوفر لهم النظام التأميني حماية من مخاطر عديدة أهمها كبر السن والعجز والوفاة.

ورغم المزايا التي تتسم بها نظم التأمينات الحالية، يلاحظ أن جميع العاملين في الجهاز الحكومي والقطاع العام يخضعون للتأمينات الاجتماعية، في حين أن هناك نسبة كبيرة من العاملين في القطاع الخاص المنظم لا تتمتع بالتأمينات رغم أنها إجبارية بمقتضى القانون. ويعود ذلك إما إلى التهرب التأميني من جانب أصحاب الأعمال أو بسبب الجهل بالحقوق من جانب العمال خاصة الفقراء منهم وغير المتعلمين، وذلك فضلا عن تعقد الإجراءات الإدارية اللازمة للحصول على المعاشات والمزايا.

ويعتبر معدل الاشتراك بالنسبة للعاملين في الحكومة وقطاعي الأعمال العام والخاص مرتفعا، حيث يصل إلى ٤٠٪ من الأجر الأساسي و ٢٥٪ من الأجر المتغير للفرد، مما يؤدي إلى تهرب نحو ٢٥٪ من أصحاب العمل من دفع الاشتراكات، كما أن نحو ٤٠٪ من العاملين لحساب أنفسهم وأصحاب العمل يقررون أن شريحة دخلهم أقل من ٦٠ جنيها في الشهر. كذلك فإن نظام التقشيش ضعيف ولا يراجع بكفاءة درجة التهرب من التأمينات.^{٢٣}

ومن بين أوجه القصور التي تميز النظام الحالي للتأمينات هو انخفاض الحد

^{٢١} حلمي، أمينة (يونيو ٢٠٠٦)، نحو تطوير سياسة الحد الأدنى للأجور في مصر، آراء في السياسة الاقتصادية، المركز المصري للدراسات الاقتصادية، العدد (١٨).

^{٢٢} المرجع السابق ذكره مباشرة.

^{٢٣} El Ehwany, N. and Metwally, M., *op.cit.*, p.25.

ومراقبته أمر في غاية الصعوبة. أما المكون الثاني فيتمثل في المشروعات متناهية الصغر (Micro-enterprises) والتي توظف عاملين بأجر بصفة دائمة وبدون عقود عمل رسمية أيضاً. وصحيح أن هذه المشروعات يمكن مراقبتها نسبياً بدرجة أكبر، فضلاً عن أن المشتغلين بها ينطبق عليهم نظرياً قانون العمل رقم ١٢ لسنة ٢٠٠٣ لكونه القانون العام الذي يحكم علاقات العمل ولم يُستثنى من أحكامه إلا العاملين بأجهزة الدولة وعمال الخدمة المنزلية وأفراد أسرة صاحب العمل، إلا أنه يصعب أيضاً إخضاع العمل بهذه المشروعات لعقود عمل موثقة. والسبب في ذلك يرجع لكون هذه المشروعات تمثل الجزء الديناميكي القابل للنمو في القطاع غير المنظم من ناحية، ولكونها من ناحية أخرى نشأت واستمرت لعدة أسباب من بينها عجز النمو الاقتصادي عن خلق فرص عمل كافية في القطاع المنظم. وبناء على ذلك تصبح ملاحقة هذه المشروعات ومحاولة إجبار أصحابها على الالتزام بإطار قانوني لعلاقتهم بالمشتغلين أمراً يهدد التشغيل في القطاع الأكثر قدرة على خلق فرص عمل للفقراء والمتعطلين، وذلك بالإضافة إلى الصعوبات العملية في إثبات علاقة العمل وتقنينها بصورة رسمية. وما يمكن عمله في هذا الشأن هو مراقبة هذه المشروعات من بعيد وإعطائها الفرصة للنمو لتصبح مشروعات صغيرة ومتوسطة، وحينذاك يمكن إخضاع أصحاب العمل فيها لعلاقة عمل مؤسسية مع المشتغلين. كذلك يمكن لمنظمات المجتمع المدني، كل منها في مكانه وفي الأنشطة التي تتخصص فيها، أن تراقب شكل العلاقة بين صاحب العمل والمشتغلين وإذا ما كان هناك تعسف أو إنكار لحقوق العاملين الفقراء، خاصة من النساء والأطفال، يمكن لها أن تقوم بتقديم شكاوى بشأنها إلى الأجهزة المحلية. وفي النهاية، فإن نمو الاقتصاد القومي ونمو المشروعات متناهية الصغر معه هو الكفيل بأن تأخذ هذه المشروعات شكلاً مؤسسياً وتكون قادرة على تقنين أوضاع العاملين بها.

أما من حيث الحماية الاجتماعية، فإن الافتقار إليها يمثل سمة رئيسية للتشغيل غير الرسمي في القطاع غير المنظم. وبالنسبة لأنشطة الكفاف فإن نسبة كبيرة منها هي مشروعات أسرية - شأنها شأن النشاط الزراعي - يعمل المشتغلون بها دون وجود عقد عمل ويفنيهم التكافل الاجتماعي عن الاشتراك في التأمينات الاجتماعية.^{٢٦}

وبالنسبة للمشروعات متناهية الصغر، فإن محاولات مد أنظمة التأمين الاجتماعي الرسمية إليها تكتنفها مجموعة من الصعوبات العملية التي تتعلق بارتفاع قيمة الاشتراكات المطلوبة، وباستبعاد المشروعات الأصغر من حجم معين (مقاساً بعدد المشتغلين) من إطار الضمان الاجتماعي، فضلاً عن الصعوبات الإدارية في التعامل مع مشروعات غير مسجلة، بالإضافة إلى أن نظم التأمين الرسمية تقوم على فكرة الاشتراك الإلزامي، وهو ما يصعب فرضه على العمالة غير المنظمة. وفي ضوء هذه الحقائق قد يكون من الأجدر التفكير في منظومتين للتأمين الاجتماعي للعمالة غير المنظمة. المنظومة الأولى هي مد بعض المكونات المختارة من النموذج الرسمي للضمان الاجتماعي لبعض الفئات المحددة من العمالة غير المنظمة، كأن تمنح إمكانية الاشتراك الاختياري للعاملين لحسابهم ولخدم المنازل ومن في حكمهم، على أن يكون ذلك متناسباً مع قدرة هذه الفئات على دفع الاشتراكات. وتشير التجارب الدولية إلى نجاح دول كالفلبين في مد بعض مكونات النظام الرسمي لخدم المنازل بناء على اشتراكات اختيارية. كذلك نجحت ولاية كيرالا الهندية في تطبيق ذات النظام على القطاع الزراعي بموجبه يُمنح العمال الزراعيين فوق سن ٦٠ عاماً معاشاً، خاصة إذا كانت دخولهم أقل من خط الفقر

الأقصى لأجر الاشتراك الشهري إلى ١٢٠٠ جنيه. ومعنى ذلك أن العامل منخفض الأجر يسدد الاشتراكات عن كامل أجره، أما العامل الذي يتمتع بدخل مرتفع وأعلى من الحد الأقصى لأجر الاشتراك الشهري، فيسدد الاشتراكات عن جزء فقط من دخله. وبذلك يفرض النظام الحالي أعباء أشد على أصحاب الأجور الأقل.^{٢٤} كما أن النظام الحالي للتأمينات أصبح غير قادر على تحقيق الاستدامة المالية في الأجل الطويل بسبب عجز الاشتراكات المحصلة عن تغطية المعاشات المنصرفة بما يهدد حقوق أصحاب المعاشات في المستقبل، وخاصة الفقراء منهم.

وفي ختام هذا الجزء المتعلق بحقوق العمالة المنظمة في القطاع المنظم، هناك نقطة هامة تجدر الإشارة إليها. فمن المعروف أنه في داخل القطاع الخاص المنظم، وكذلك في داخل الوحدات الإدارية الحكومية، يتم تشغيل مجموعات من العاملين بصفة غير رسمية. وفي هذا الصدد، تفيد التجارب الدولية كتجربة شنگهاي مثلاً أنه من الخطوات التي اتبعت لتشجيع المشروعات والوحدات الإدارية على تحويل العمالة غير الرسمية إلى عمالة رسمية هي تطبيق معاملة ضريبية خاصة على هذه المشروعات، وكذلك منح ائتمان مدعم، أي بسعر فائدة أقل، للمشروعات التي تهتم بعمل عقود موثقة للعمالة غير الرسمية. كما لجأت بعض الدول إلى تشجيع انتشار عقود العمل المؤقتة التي لا تكتسب صفة الدوام تلقائياً، وذلك حتى يقبل أصحاب المشروعات على تشغيل الباحثين عن العمل دون أن يخشوا اضطرابهم للاحتفاظ بالعمالة بصفة دائمة. وإن كان ذلك يثير المخاوف من أن يظل العاملين بهذه الصورة ضحية فخ التنقل بين العمل المؤقت والتعطل، فضلاً عن أن قدرتهم الضعيفة أصلاً على تنمية المهارات سوف تخفض الحافز لدى أصحاب المشروعات على توظيفهم والاستثمار البشري فيهم. وبالإضافة إلى ذلك، تم في التجارب الدولية خفض معدل الاشتراك الشهري في التأمينات الاجتماعية مع خفض نصيب صاحب العمل في الاشتراك تشجيعاً لأصحاب المشروعات على عدم التهرب التأميني.

٣-٣ حقوق المشتغلين بصورة غير رسمية

أوضح القسم الثاني من هذه الورقة اتجاه التشغيل غير الرسمي منذ بداية عقد السبعينيات من القرن العشرين نحو التزايد كما أوضح تنامي حجمه بشدة في التسعينيات من القرن العشرين، وكذلك في السنوات الأخيرة، وذلك رغم اختلاف التقديرات وأسس التقدير. ووفقاً لمنظمة العمل الدولية يعتبر المشتغلون "شاغلين لوظائف غير منتظمة أو رسمية إذا لم تخضع علاقة عملهم لتشريع العمل أو الضرائب أو الحماية الاجتماعية أو استحقاق مكاسب وظيفية معينة مثل الإخطار المسبق بالتسريح من العمل ومكافأة نهاية الخدمة والإجازات مدفوعة الأجر".^{٢٥} وفي ضوء ذلك هناك بعض الخصائص المميزة للتشغيل غير الرسمي في القطاع غير المنظم يمكن مناقشتها في محاولة للبحث عن كيفية حماية حقوق المشتغلين في هذا القطاع.

فمن حيث علاقة العمل القانونية، تجدر الإشارة إلى أن القطاع غير المنظم يتكون من مكونين. فهناك أولاً أنشطة الكفاف (Subsistence Activities) وتتمثل في المشروعات الأسرية التي لا توظف عاملين بأجر بصفة دائمة، بالإضافة إلى الأنشطة التي تمارس في المنازل وكذلك الأنشطة الجائلة. وهذه الأنشطة بطبيعتها - بالإضافة إلى النشاط الزراعي - لا يمكن إخضاع العمل بها لعقود عمل دائمة أو مؤقتة، وإلا انتفت صفة العمل غير المنظم الذي نتحدث عنه، كما أن حصره

^{٢٤} حلمي، أمينة (ديسمبر ٢٠٠٦)، نظام المعاشات الجديد في مصر، المركز المصري للدراسات الاقتصادية، ورقة عمل رقم (١١٦)، ص ٧.

^{٢٥} كمال، سماد (٢٠٠٥)، السياسات المحفزة للتشغيل ونمو الإنتاجية في القطاع غير المنظم في مصر، في عوض، إبراهيم (محرر)، مرجع سبق ذكره، ص ٢٧٠.

^{٢٦} المرجع السابق ذكره مباشرة، ص ٢٨٥.

أيضا شركات التأمين العامة والجمعيات التعاونية والمنظمات المحلية. كذلك تعتبر تايلاند من أكثر دول جنوب شرق آسيا نجاحا في تطبيق نظم الحماية الاجتماعية على العمالة غير المنتظمة، خاصة خدمات الصحة والتعليم.

وفيما يخص السلامة المهنية، وعلى الرغم من أن بعض الأعمال التي تقوم بها العمالة غير المنتظمة هي ذات طبيعة خطيرة يواجه فيها المشتغلون مخاطر صحية، إلا أنه لا بد أن يكون هناك تدخلا من جانب الحكومة والمجتمع المدني لمراقبة ظروف السلامة المهنية. وقد نجحت دول كإندونيسيا في مراقبة ظروف العمل والسلامة المهنية حتى للمشتغلين بصورة غير رسمية والذين لا يملكون عقودا رسمية، وذلك بمراقبة ساعات العمل والأجور وظروف أماكن العمل ذاتها، فضلا عن التعاون مع المنظمات المدنية في توفير حضانات للأطفال، وذلك بالإضافة إلى مراقبة عمل الأطفال.^{٢٠}

وأخيرا، بالنسبة للانضمام للنقابات العمالية، تجدر الإشارة إلى أن الصيغ التقليدية للتنظيمات العمالية لا تناسب القطاع غير المنظم. ومع ذلك فهناك محاولات مبتكرة على مستوى الدول النامية لتنظيم المشتغلين في القطاع غير المنظم من جانب الحكومات ومنظمات الأعمال ومنظمات المجتمع المدني، بل والعمالة غير المنتظمة نفسها. وتقدم الهند نموذجا فريدا في هذا الصدد حيث أصدرت تشريعات خاصة لبعض فئات العمال غير المنظمين في كل من الريف والحضر تخص طريقة دفع الأجور والتعويضات والحد الأدنى للأجور وظروف العمل وتجميع العاملين في تعاونيات، وكانت هذه التشريعات أساسا لتحويل القطاع غير المنظم فيما بعد إلى قطاع منظم.^{٢١} كذلك فإن بعض نقابات العمال الرسمية الرئيسية تمد خدماتها إلى جميع المشتغلين بما في ذلك العمالة غير المنتظمة، من خلال رفع الوعي النقابي لديهم والسعي لدى الحكومة لمد الحماية التأمينية والحد الأدنى للأجور لهم. ومن قراءة وتحليل تجارب دول جنوب شرق آسيا يتبين وجود نماذج ناجحة عديدة لكيفية قيام نقابات العمال الرسمية بمساعدة العمالة غير المنتظمة والضغط على الحكومة لحماية حقوقهم.

أما عن عمل الأطفال، فمن الضروري أن يتعاون المجلس القومي للطفولة والأمومة مع اللجنة الوطنية لمكافحة عمل الأطفال ومنظمات المجتمع المدني في مراقبته واتخاذ التدابير اللازمة لكفالة عدم استغلال الأطفال في أي أعمال غير مشروعة، وعدم ممارسة أي فرد دون الرابعة عشر للتلمذة الصناعية، فضلا عن عدم تعريض الأطفال لأعمال من شأنها أن تؤذي صحتهم (كالزراعة) أو سلامتهم (كالأعمال الخطرة).

الخلاصة

أوضحت هذه الورقة حجم الفقر ومدى انتشاره وعمقه في الاقتصاد المصري، كما أوضحت خصائص الفقراء المختلفة من حيث التشغيل، وكيفية توزيع فقراء قوة العمل المصريين بين فئات متعطلة، وفئات أخرى تعمل بصورة منظمة، وفئات ثالثة تعمل بصورة غير رسمية وغير منظمة. وإذا كان التخفيف من حدة الفقر لا يتم إلا من خلال سياسة متكاملة تستهدف حفز معدل النمو الاقتصادي وعدالة التوزيع، ويصاحبها سياسات اجتماعية تحقق الأمان والحماية الاجتماعية، فإن تمكين فقراء قوة العمل من حقوقهم يعد شرطا ضروريا لمكافحة فقرهم حيث إن القدرة على العمل هي الأصل الوحيد الذي يمتلكه الفقراء كما أن العمل اللائق هو السبيل لكسر حلقة الإفقار.

الإقليمي. وفي مدينة شنغهاي، تم تأسيس مكتب خاص لخدمات التشغيل على مستوى مدن وقرى وأحياء من بين مهامه منح إعانات خاصة للعاملين غير المنظمين الذين يواجهون ظروفًا صعبة، كما قامت الحكومة المحلية بإدماج العمالة غير المنتظمة في النظام التأميني الأساسي بحيث تشترك باشتراكات تقل بنسبة ١٤,٥٪ عن الاشتراكات المناظرة للعمالة الرسمية وعلى أساس قاعدة من الأجر تقل عن المتوسط السنوي للحد الأدنى للأجور في المدينة.^{٢٧} أما المنظومة الثانية فهي تصميم غطاء تأميني خصيصا من أجل المشتغلين بصورة غير رسمية حتى وإن تمكنت نسبة محدودة من الالتحاق به.^{٢٨} وهناك عدة نماذج من آليات التأمين الاجتماعي غير المنتظمة التي تستند إلى مبدأ التضامن، كنماذج التأمين بالغة الصغر في تزنانيا (مخطط الجمعية التآزيرية للرعاية الصحية) وبوليفيا (مخطط التأمين الصحي التآزيري) وبنجالاديش (برنامج الصحة الريفي لشركة جرامين كايلان) وكذلك في الهند (المخطط المتكامل للضمان الاجتماعي التابع لرابطة النساء العاملات لحسابهن الخاص SEWA). وقد قامت هذه التجارب على مبدأ هام وهو قيام مجموعات المشتغلين غير المشمولة بالنظم الرسمية بالتنسيق فيما بينها وبالتعاون مع المجتمع المحلي لوضع نظم تأمينية بالغة الصغر خاصة بها في ضوء احتياجاتها من ناحية، وفي ضوء رغبة أعضائها في دفع التأمين طواعية من ناحية أخرى. وتبرز أهمية ابتكار هذه الآليات في الحالة المصرية في ظل تزايد حجم العمالة غير المنتظمة، وفي ظل واقع نظام المعاشات الحالي وكذلك النظام المقترح. فالنظام الحالي مكون من أربعة قوانين أحدها خاص بالعمالة غير المنتظمة (قانون ١١٢ لعام ١٩٨٠) وهو إجباري يشمل كل من يعمل لدى الغير ولا تتوافر في شأنه شروط الخضوع لقانون التأمين الإجباري (رقم ٧٩ لسنة ١٩٧٥ أي القانون الذي يغطي الجهاز الإداري والعاملين بقطاعي الأعمال العام والخاص). ومن الواضح أن العمالة غير المنتظمة بهذا المعنى تقتصر على فئة محددة ولا تشمل الفئات الأخرى منها سواء تلك التي تنتمي للعمالة التي تعمل في أنشطة كفاف أو تلك التي تعمل في مشروعات متاهية الصغر، ومن ثم يقصر النظام التأميني الحالي عن شمولها. أما عن النظام الجديد للمعاشات الذي طرحته الحكومة المصرية فهو يمثل خطوة إيجابية لتحقيق قدر من التكافل الاجتماعي لكل مواطن مقيم في مصر يبلغ ٦٥ عاما ولا يتقاضى معاشا من الدولة. ومن المقترح أن يحدد هذا المعاش بما يعادل ١٥٪ من متوسط الأجر السائد على مستوى الاقتصاد القومي.^{٢٩} إلا أن القانون المقترح يعرف العمالة غير المنتظمة التي سوف يتم دمجها في هذا الإطار بنفس تعريف القانون الحالي، كما أنه لم يراع خصوصية القطاع غير المنظم وأوضاع المشتغلين به واحتياجهم لنظم تأمينية خاصة بهم.

ومما يجدر ذكره أن التجارب الدولية تشير إلى أنه في جميع الحالات تقوم الحكومة بدعم هذه النظم الخاصة للتأمين، كما تشارك منظمات المجتمع المدني العمالة غير المنتظمة في تنفيذ نظم للتأمين الصحي، فضلا عن مشاركة صناعة التأمين الخاص للحكومة في ترتيبات لنظم التأمين الاجتماعي على أساس اقتسام التكاليف (Cost-Sharing).

كما تجدر الإشارة كذلك إلى أن الحماية الاجتماعية لا تشمل التأمينات والمعاشات فقط وإنما تمتد لنظم الرعاية الصحية وتسهيلات التعليم وكذلك توفير المسكن. ومن أنجح التجارب التي تمكنت فيها الدولة بمشاركة منظمات المجتمع المدني من مد هذه الخدمات إلى العمالة غير المنتظمة، تجربة الهند، حيث نجحت هذه المشاركة في إقامة خمسة صناديق خاصة لتوفير هذه الخدمات وشارك فيها

^{٢٧} Nurul, Amin (2002), "The Informal Sector in Asia from the Decent Work Perspective", ILO, Geneva; Employment Paper 2002/4 and ILO (2002), "Decent Work and the Informal Economy", International Labor Conference, Geneva.

^{٢٨} كامل، معاد مرجع سبق ذكره، ص ٢٨٠.

^{٢٩} حلمي، أمينة، نظام المعاشات الجديد، مرجع سبق ذكره، ص ١٢.

^{٣٠} Nurul, Amin, *op.cit.*

^{٣١} *Ibid.*

ومن هنا استعرضت الورقة السبل المختلفة لتمكين القانوني للفقراء من حقوقهم في مجال العمل. وبالنسبة للمتطلين من الفقراء، اقترحت الورقة السياسات الاقتصادية الكلية اللازمة لخلق فرص العمل أمام الفقراء، كما بلورت السبل المختلفة التي يمكن من خلالها إدماج الفقراء في هذه الفرص، وخاصة من خلال دعم المشروعات متناهية الصغر ودعم القطاع الريفي والاهتمام بتمية رأس المال البشري للفقراء. أما بالنسبة للمشتغلين بصورة رسمية فقد أوصت الورقة بتدعيم الإطار المؤسسي الذي يعملون في ظلّه، واقترحت إعادة النظر في قانون العمل وقانون النقابات، وتعديل الحد الأدنى للأجور، ومعالجة هيكل الأجور، مع توخي الحذر لدى صياغة مشروع قانون الوظيفة المدنية، وتبني مخطط لإصلاح الجهاز الإداري الحكومي. وفي هذا الصدد، تؤكد الورقة على أهمية الحرية النقابية وحرية التنظيم النقابي كمنهج وحيد لحماية حقوق العمال والفقراء، كما تؤكد على أهمية توفير الإطار التشريعي المناسب الذي يستمد منه الفقراء حقوقهم.

وفيما يخص العمالة غير المنظمة فقد أكدت الورقة على أن الأساليب القانونية التي تحاول التعامل معها كما تتعامل مع التشغيل المنظم لن تحل مشاكلها، وأن الأمر يحتاج إلى أساليب مختلفة تراعي أوضاعها الخاصة. ومن هنا اقترحت الورقة منظومتين للحماية الاجتماعية استرشادا بالتجارب الدولية. كذلك فإن علاج أوضاع التشغيل غير المنظم مرهون بنمو الاقتصاد القومي ذاته وبنمو المشروعات متناهية الصغر معه، مما يعالج كثيرا من المشاكل التي تواجهه.

وتبقى كلمة أخيرة وهي أن المجتمع بأسره لا بد أن يدرك أن تكلفة الفقر كبيرة وأن تكلفة عدم محاربه أكبر من تكلفة الجهود التي يمكن أن تبذل للتخفيف منه. كذلك لا بد أن يعي المجتمع بأسره أن تمكين فقراء قوة العمل من حقوقهم لم يعد له بديل. ولترجمة هذا الإدراك إلى عمل على أرض الواقع، لا بد من وجود إرادة سياسية إلى جانب تكاتف الحكومة مع القطاع الخاص ومنظمات المجتمع المدني كشرط كاف لتمكين الفقراء من حقوقهم تمكينا فعليا.

أعد هذه الدراسة أ. د. نجلاء الإهواني، نائب المدير التنفيذي وكبير الاقتصاديين بالمركز المصري للدراسات الاقتصادية.