

# النساء في العمالة غير الرسمية بمصر





# النساء في العمالة غير الرسمية بمصر



## منتدى البدائل العربي للدراسات (AFA)

بناية وست هاوس 3، ش جان دارك الحمرا، بيروت  
لبنان، مكاتب أوليف غروف

[www.afalebanon.org](http://www.afalebanon.org)

Tel: +96176386477

Mail: [info@afalebanon.org](mailto:info@afalebanon.org)

# النساء في العمالة غير الرسمية بمصر

## أسماء المالكي

فريجة كلية الحقوق قسم اللغة الإنجليزية بجامعة الإسكندرية. تعمل كباحثة في ملف النوع الاجتماعي (الجندر) بمركز الإنسان والمدينة للدراسات الإنسانية، وأيضًا كمحامية تحت التدريب.

مراجعة منهجية: محمد العجاتي  
مراجعة تقنية: منى عزت  
تدقيق لغوي: أحمد الشبيني  
تصميم: باسل أحمد

الورقة تعبر فقط عن رأي كاتبها ولا تعبر  
بالضرورة عن رأي منتدى البدائل العربي للدراسات

كل الصور الموجودة في الورقة مأخوذة  
من مصادر مفتوحة على الإنترنت

## 1. خلفية عن الموضوع وأهميته

تعمل أكثر من نصف النساء في مصر في وظائف غير رسمية، حيث تشكل عمالة النساء غير الرسمية بأجر نسبة 57% من إجمالي المشتغلات منهن<sup>1</sup>، ونجد أن مصدر مشكلة العمالة غير الرسمية للنساء هو استغلال أصحاب الأعمال لأوضاع النساء. تعرف الوظيفة غير الرسمية بأنها الوظيفة التي لا يحكمها عقد مكتوب، ولا يسجل العاملون بتلك الوظائف في التأمينات الاجتماعية والصحية<sup>2</sup>، وهذا ما سيكون محور تركيزنا في هذه الورقة، وهو غياب الاستقرار الوظيفي للعاملات بشكل غير رسمي.

تمثل القضية أهمية كبيرة بالنسبة إلى النساء العاملات بشكل غير رسمي لأن عدم الاستقرار الوظيفي يسبب لهن هشاشة اقتصادية واجتماعية دائمة، وخصوصًا في الأسر التي تعولها نساء والتي تمثل 33.5% من الأسر المصرية، بمقدار 17% من الأسر في الحضر مقابل 16.5 من الأسر في الريف<sup>3</sup>. وبالتالي يؤثر عدم الاستقرار الوظيفي بالسلب على المستوى الاقتصادي للنساء وأسرهن، ويضطرهن إلى الاعتماد المادي والاستدانة من الغير. كما يجعل النساء أكثر عرضة للتعرض للعنف المنزلي والعنف الجنسي، ويُجد من اختياراتهن الحياتية، خصوصًا الجوهريّة منها، كقرارات الزواج، والإنجاب. ويسبب عدم الاستقرار الوظيفي أيضًا تعرض النساء لضروب مختلفة من العنف القائم على النوع الاجتماعي، كالتهرش الجنسي، أو التمييز في فرص الترقية وتقاضي أجور متساوية<sup>4</sup>.

فترى أن النساء اللاتي يعملن في صناعات أو أعمال غالبًا ما تكون كثيفة المجهود وزهيدة الأجر، أي بأجر أقل من نظرائهن من الرجال في نفس الوظائف. وتتركز عمالة النساء بشكل غير رسمي في الزراعة، والأعمال المرتبطة بتصنيع الغذاء من الجبن والألبان، ورعاية الحيوان، والأعمال المنزلية من خياطة وتطريز، ويعملن بائعات جائلات في الأسواق والشوارع والمواصلات، وعاملات في المنازل<sup>5</sup>، وأيضًا داخل منشآت القطاع الخاص في قطاع أعمال الرعاية مدفوعة الأجر، وتجارة التجزئة<sup>6</sup>. ونسبة من تعملن منهن في الزراعة 36.4% وفي الأعمال غير الزراعية غير الرسمية 40.9%<sup>7</sup>.

ولفهم نطاق عمالة النساء غير الرسمية وانتشارها، نجد أن التوظيف غير الرسمي يتم في المنشآت الرسمية وغير الرسمية، ولكنها تنتشر بنسبة 95% في المنشآت الخاصة غير الرسمية، بينما تنتشر بنسبة 51% في المنشآت الخاصة الرسمية<sup>8</sup>. كما أن المنشآت غير الرسمية أصبحت في ازدياد في الأعوام الماضية حيث مثلت نسبة 53% من المنشآت الاقتصادية في مصر<sup>9</sup>، وبالتالي لا يقتصر عدم الاستقرار الوظيفي للنساء على المنشآت غير الرسمية فقط.

وظهر بشكل أكبر خطورة عدم الاستقرار الوظيفي للنساء مع انتشار جائحة كوفيد-19، حيث إنها أظهرت هشاشة وضع النساء الوظيفي والاجتماعي، فنجد أن النساء فقدن وظائفهن بشكل أكبر من الرجال في إثر الجائحة، فتعطلت 29.9% من الإناث مقابل 26.6% للرجال<sup>10</sup>. ونظرًا إلى غياب عقود أو اشتراك في التأمينات، تأثرت العاملات بشكل غير رسمي بشكل أكبر، لسهولة فصلهن من العمل، ولغياب التزام أصحاب الأعمال في مواجهتهن بسداد مستحققاتهن المالية. كما أن عدم الاستقرار الوظيفي يصحبه قلة الأجور للنساء، حيث تتقاضى النساء أجرًا أقل من الرجال على نفس الأعمال، فعلى سبيل المثال، في القطاعات التي تتركز فيها عمالة النساء بأجر، كالزراعة، والرعاية مدفوعة الأجر، وتجارة التجزئة، والصناعات التحويلية، تعمل النساء ساعات عمل تتساوى أو تزيد عن الرجال بما بين 55 ساعة و57 ساعة أسبوعيًا، بينما يتقاضين أجرًا أسبوعيًا أقل من الرجال، 906 جنيهات للنساء، مقابل 1052 جنيهًا للرجال<sup>11</sup>.

والجدير بالذكر أن 96.9% من النساء اللاتي يعملن لحسابهن الشخصي. يشتغلن بشكل غير رسمي<sup>12</sup>، سواء كبائعات جائلات، أو كعاملات في المنازل، أو منتجات لمواد غذائية أو حرفية في منازلهن، وبالتالي، يكون من الصعب على هؤلاء النساء الاشتراك في التأمينات من دخلهن الخاص نظرًا إلى عدم استقرارهن، وزهادهن، لأنه بالكاد يكفي احتياجاتهن هن ومن يُعَلَن.

ويرتبط عدم الاستقرار الوظيفي بزيادة معدّل الفقر، فكما سبق الذكر، كانت النساء هن الأكثر تضررًا من حيث فقدانهن لوظائفهن بسبب انتشار فيروس كوفيد-19 في مصر، فيمثل عدم الاستقرار الوظيفي علاقة طردية مع فقدان الأفراد لوظائفهم، بالإضافة إلى زيادة معدّل الفقر بينهن بسبب عدم الاستقرار في الوظائف. فبسبب عدم الاستقرار الاقتصادي، يغيب استقرار الدخل للنساء العاملات بأجر، ويغيب التأمين الصحي والاجتماعي، وبالتالي، يزداد إنفاق النساء على الخدمات الصحية، ويضطررن إلى العمل حتى بعد وصولهن سن الشيخوخة أو إصابتهن بعجز جزئي أو كلي.

## 2. الإطار القانوني للاستقرار الوظيفي

ويؤكد الدستور في مواده: 12، 13، 14، 17، 18 على الحق في العمل اللائق، والحفاظ على حقوق العمال، وضمان الدولة لتوفير التأمين الاجتماعي والصحي، وهذه هي الحقوق التي يجب الحفاظ عليها لضمان الاستقرار الوظيفي للعمال<sup>13</sup>. ولكن بالرغم من ذلك، لم نجد انعكاسًا متماسكًا لتلك الضمانات في القوانين واللوائح الخاصة بالعمل والتأمينات الاجتماعية. فنجد في قانون العمل المصري استثناءات عاملات المنازل من أحكامه وضماناته، كما يتم استثناء العاملات في الزراعة البحتة من باب تشغيل النساء، الذي يتضمن حقوق النساء في أماكن العمل من إجازات خاصة بالحمل والوضع، والتأمين الاجتماعي عليهن، وإنشاء الحضانات<sup>14</sup>. وبينما يتم استثناء تلك العاملات من قانون العمل المصري، نجد أنه يتم تضمينهن في قانون التأمينات الاجتماعية ولائحته التنفيذية<sup>15</sup> كعمالة غير منتظمة، أو كعاملين لحساب أنفسهن، وكذلك العمالة الزراعية. وهذا من جانب يؤدي إلى تعدد الجهات المعنية بإنفاذ وضمان الاستقرار الوظيفي لعمالة النساء غير الرسمية من وزارة القوى العاملة ووزارة التضامن الاجتماعي، ومن جانب آخر، يثقل كاهل العاملات بدفع اشتراكات تأمينية لا تضمن لهن ما يكفي الحد الأدنى لاستقرارهن الاقتصادي.

## 3. الخبرات الدولية للتعامل مع المشكلة

تواجه الأرجنتين والمكسيك ارتفاعًا كبيرًا في معدلات العمالة غير الرسمية وتضخم القطاع الاقتصادي غير الرسمي، ولذلك اتخذت كل منهما حزمة إجراءات حكومية وتشريعية للتدخل لتحسين أوضاع العمالة غير الرسمية ولتحفيز القطاع غير الرسمي على التحول إلى الرسمية. فبدأت الأرجنتين بإطلاق مجموعة من الإستراتيجيات التي تحسّن من وضع الاقتصاد لزيادة الطلب على العمل اللائق، وذلك من خلال الإصلاح الضريبي، من فرض ضرائب تصاعديّة على القطاعات الاقتصادية بحسب حجمها من رأس مال وأرباح، وتشجيع المؤسسات غير الرسمية على التسجيل، عبر تسهيل الإجراءات ومجانيتها للتسجيل، وميكنة إجراءات التسجيل لتفادي التكسب والبيروقراطية، وذلك على المستويين المحلي والإقليمي. بالإضافة إلى التشجيع على التسجيل كمنشآت رسمية، شجعت الإجراءات في الأرجنتين على تسجيل العمالة غير الرسمية، بإجراء عقود لهم، والاشتراك لهم في نظام التأمين الاجتماعي، حيث قامت بتخفيض تكلفة الاشتراك للعمالة غير الرسمية في التأمينات، وقدمت مزايا مالية مقابل تسجيلهم لمدة 24 شهرًا، كإعفاء من نصف اشتراك صاحب العمل لمدة 12 شهرًا للعمالة الجديدة، و25% إعفاء لمدة 12 شهرًا المتبقية. بجانب ذلك، يتم الخصم من ضريبة الدخل للمنشآت أو الأفراد الذين يسجلون العمالة المنزلية في التأمينات الاجتماعية<sup>16</sup>.

في حين ذهبت المكسيك إلى دعم القطاعات الاقتصادية التي تحتاج إلى تنشيط لتشجيع تلك القطاعات للتحول إلى الرسمية، كقطاع التصدير. كما أطلقت إستراتيجية كاملة لتشجيع ومراقبة تسجيل 200 ألف عامل غير رسمي في التأمين الاجتماعي، وذلك من خلال إصدار قانون موحد للاشتراك الإجباري في نظام التأمين الاجتماعي في كافة الولايات المكسيكية، وذلك بالإضافة إلى إنشاء جهة واحدة لمراقبة إنفاذ القانون، وهي مؤسسة التأمين الاجتماعي البرازيلية (IMSS)، من خلال إجبار أصحاب الأعمال على الاشتراك للعمال في التأمين الاجتماعي، وتشجيع العمالة الأخرى على الاشتراك أيضًا، وخصوصًا العمالة المنزلية<sup>17</sup>.

## 4. الإستراتيجيات الأساسية المقترحة للتعامل مع المشكلة

تنقسم الإستراتيجيات المقدمة إلى البرلمانين في مجلس النواب المصري لحل مشكلة غياب الاستقرار الوظيفي لعمالة النساء غير الرسمية إلى محورين أساسيين، وهما التدخل التشريعي والتدخل الرقابي. وستكون الإجراءات التشريعية متمثلة في تعديل التشريعات القائمة الخاصة بالعمل والتأمينات الاجتماعية، والضرائب، وذلك من خلال توحيد قواعدها لإزالة التناقض بينها، لتأكيد توافقها مع الدستور المصري، وإنشاء جهة موحدة بموجب قانون العمل لمتابعة وضع النساء في العمالة غير الرسمية، من توفير عقود عمل لهن، والاشتراك لهن في التأمينات الاجتماعية. بالإضافة إلى ذلك، يجب إدخال تعديلات على قانون الضرائب لتشجيع المنشآت غير الرسمية والأفراد العاملين لصالح أنفسهم للتسجيل كمنشآت تجارية رسمية، وذلك مع مراعاة أحجام تلك الأعمال وتصاعديّة الضريبة.

أما المحور الثاني للإستراتيجية فهو محور رقابي، وذلك من خلال رقابة مجلس النواب على الجهة الحكومية التي ينشئها القانون، وعلى وزارة التربية والتعليم. وهذا لضمان إنفاذ قانوني العمل والتأمينات الاجتماعية على أصحاب الأعمال من جانب، وتشجيع العمالة غير الرسمية من جانب آخر للاشتراك في التأمين الاجتماعي. وأيضًا مراقبة وزارة التربية والتعليم في مراقبتها على إتمام الفتيات تعليمهن الإعدادي والثانوي، وذلك نظرًا إلى أن مستوى التعليم يقلل من احتمالية مشاركة النساء في العمالة غير الرسمية، وأن التسرب من التعليم الأساسي والثانوي أو الفني يتسبب في لجوء الفتيات إلى العمالة غير الرسمية وزيادة نسبة فقرهن.

## 5. آليات تنفيذ إستراتيجية تقليص العمالة غير الرسمية في مصر

**أولاً: بخصوص التعديلات التشريعية الخاصة بقانوني العمل رقم 12 لسنة 2003 والتأمينات الاجتماعية والمعاشات رقم 148 لسنة 2019:**

- إلغاء المواد الخاصة باستثناء العمالة المنزلية وأعمال الزراعة البحتة من أحكام قانون العمل وباب تشغيل النساء في المادتين 4 فقرة (ب) و97، وإدخال نص تشريعي يلزم أصحاب الأعمال بتحرير عقود لكافة العمال بالمنشأة.
- إضافة مادة تعطي الحق للأب في إجازة أبوة لمدة شهر لرعاية مولوده الجديد.
- استبدال بنص المادة 96 الخاصة بدور الحضانة، أن يُلزم صاحب العمل المنشأة التي تعمل بها 50 عاملة فأكثر، بدلاً من 100 عاملة، بأن ينشئ دارًا للحضانة.
- إنشاء جهة موحدة، للرقابة على تطبيق قانوني العمل والتأمينات، وذلك للرقابة على تسجيل أصحاب الأعمال للعاملات والعمال بمنشآتهم، ولضمان اشتراك العاملات بشكل غير رسمي في التأمينات الاجتماعية.
- إلغاء المواد المنظمة للعمالة غير الرسمية في اللائحتين التنفيذية لقانوني العمل والرعاية الاجتماعية، واستبدال بذلك النصّ صراحة على تعريف وإفٍ يشمل كافة العمالة غير الرسمية وغير المنتظمة بقانون التأمينات الاجتماعية والمعاشات، بما فيها العمالة المنزلية، والعمالة الزراعية، والباة الجائلين، والعمالين لحسابهم في المنازل.
- إعطاء نفس الامتيازات التأمينية للآباء المستحقين لإجازة رعاية الطفل بمجرد مولده، وذلك لضمان عدم تحمل النساء فقط عبء الإنجاب والرعاية، وجعلهم سواءً في الحقوق التي سيوفرها أصحاب العمال للعاملات والعمالين لديهم.

**ثانيًا: بخصوص قانون الضريبة على الدخل رقم 91 لسنة 2005:**

- تعديل الضريبة على الدخل بالنسبة إلى المنشآت والأفراد الذين يسجلون أنفسهم، بحيث تُراعي تصاعدي الضريبة، حيث تفرض الضريبة على المنشأة التي تزيد أرباحها عن توفير الحياة الكريمة لصاحب العمل وكافة العاملين بالمنشأة وأسرهم.
- توفير إعفاءات ضريبية مبدئية للمنشآت والأفراد الذين يسجلون أنفسهم، لفترات تمتد إلى عامين بحسب الحالة الاقتصادية لكل منشأة، وذلك لتشجيع المنشآت غير الرسمية على التسجيل.
- إصدار لوائح بإنشاء مأموريات ضرائب جديدة محلية لكل حي جغرافي، وموحد لكل محافظة، وتوفير تسجيل إلكتروني، بالمجان أو بأسعار رمزية، وذلك لتوفير سرعة التسجيل وتقليل التكدس، وتسهيل الإجراءات، وبالتالي جذب منشآت غير رسمية أكثر للتسجيل.
- سرعة تفعيل العمل بقانون التأمين الصحي الشامل رقم 2 لسنة 2018 حتى يتم التأمين على العمالة غير الرسمية من النساء تأمينًا صحيًا.

## ثالثاً: الدور الرقابي:

- القيام باستجواب دوري لوزير التربية والتعليم لمتابعة ما وصل إليه من إجراءات وآليات يضمن بها عدم تسرب الفتيات من التعليم الأساسي والثانوي، ولضمان وصول كافة الفتيات إلى التعليم بشكل متساوٍ.
  - القيام بالرقابة الدورية على الجهة المنوط بها متابعة إنفاذ قانوني العمل والتأمينات الاجتماعية، من خلال إجراء تلك الجهة التفتيشات الدورية على المنشآت الفردية وحصص عدد العمالة غير الرسمية في كل منطقة، وتسهيل التسجيل للنساء العاملات في القطاع غير الرسمي، من حيث تقليل رسوم التسجيل والأوراق المطلوبة، وتوفير خدمة إلكترونية لتسهيل التسجيل على العاملات. بالإضافة إلى ذلك يجب توفير امتيازات خاصة للنساء اللاتي يعملن بشكل غير رسمي لحساب أنفسهن، من خلال التقليل من قيمة الاشتراك عليهن، وإعفائهن المؤقت من بعض الاشتراك عند عدم قدرتهن على الدفع.
- ستؤدي الإستراتيجية سابقة الذكر إلى تشجيع القطاع غير الرسمي في مصر على التسجيل، وتوفير فرص أكبر لاشتراك النساء في التأمينات الاجتماعية. كما ستؤدي التدخلات التشريعية إلى رفع هوة الفجوة بين الجنسين في أماكن العمل، وستوفر أماناً واستقراراً وظيفياً أكبر ليس فقط للنساء، وإنما لكل العمالة غير الرسمية.

<sup>1</sup> منظمة العمل الدولية، "النساء والرجال في العمالة غير الرسمية، لمحة إحصائية"، جنيف 2018.

<sup>2</sup> International Labour Office, "Defining and Measuring Informal Employment", Geneva 2004.

<sup>3</sup> الجهاز المركزي للتعبئة والإحصاء، "المرأة والرجل في مصر 2015"، إصدار 2017.

<sup>4</sup> المصدر السابق.

<sup>5</sup> مؤسسة فريدريش أيرت، "فيروس كورونا وتداعياته الاجتماعية على النساء، إدارة الأزمة في مصر وتونس ولبنان".

<sup>6</sup> الجهاز المركزي للتعبئة والإحصاء، "النشرة الربع سنوية لبحث القوى العاملة، الربع الأول يناير/ فبراير/ مارس 2021"، القاهرة 2021.

<sup>7</sup> المجلس القومي للمرأة، "تقرير رصد السياسات والبرامج المستجيبة لاحتياجات المرأة خلال جائحة فيروس كورونا، النسخة الخامسة"، يناير 2021.

<sup>8</sup> البنك الدولي، "مصر، الموجز الاقتصادي الصادر عن البنك الدولي - رقم 2".

<sup>9</sup> رويترز، "مسؤول: منشآت الاقتصاد غير الرسمي في مصر تمثل 53% من إجمالي المنشآت الاقتصادية"، إبريل 2020.

<sup>10</sup> الجهاز المركزي للتعبئة والإحصاء، "أثر فيروس كورونا على الأسر المصرية حتى مايو 2020"، القاهرة 2020.

<sup>11</sup> الجهاز المركزي للتعبئة والإحصاء، "التقرير التحليلي للنشرة السنوية لإحصاءات التوظيف والأجور وساعات العمل عام 2019"، القاهرة 2020.

<sup>12</sup> The American University in Cairo, "Women in Private Business: Formal & Informal Comparison: Formal & Informal Comparison".

Available at: <https://bit.ly/3lSdtDX>

<sup>13</sup> الدستور المصري الصادر عام 2014.

<sup>14</sup> قانون العمل المصري رقم 12 لسنة 2003، المواد 4 فقرة (ب) و97.

<sup>15</sup> قانون التأمينات الاجتماعية والمعاشات رقم 148 لسنة 2019، المادة رقم 2، ولائحته التنفيذية في المواد رقم 12 و24.

<sup>16</sup> FORLAC & International Labour Organization, "Employment formalization in Argentina: recent developments and the road ahead".

<sup>17</sup> FORLAC & International Labour Organization, "Informal employment in Mexico: Current situation, policies and challenges".