



الاجتماع الإقليمي الأفريقي الثالث عشر

الوثيقة: AFRM.13/D.4

أديس أبابا، إثيوبيا، ٣٠ تشرين الثاني/نوفمبر - ٣ كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٥

مذكرة معلومات أساسية معدة لأعمال المائدة المستديرة بشأن "الانتقال من الاقتصاد غير المنظم إلى الاقتصاد المنظم في أفريقيا: المضي قدماً"

السياق

١. في أفريقيا، تعمل الغالبية الكبرى من القوى العاملة والمنشآت الصغيرة وبالغة الصغر في الاقتصاد غير المنظم^١. وتفيد أحدث التقديرات، أن ٦٦ في المائة من العاملين في العمالة غير الزراعية في أفريقيا جنوب الصحراء هم في وضع من العمالة غير المنظمة في حين أن هذه النسبة تبلغ ٥٠ في المائة في شمال أفريقيا، مع وجود أوجه تفاوت كبيرة فيما بين البلدان^٢. وإذا أخذنا في الاعتبار زراعة الكفاف، فإن النسبة المئوية للعمالة غير المنظمة تكون عندها أكبر بكثير باعتبار أن أكثر من نصف إجمالي العمالة في الإقليم هو في مجال الزراعة.

٢. وقد شهدت السنوات الأخيرة وعياً متزايداً في صفوف صانعي السياسات ومنظمات العمال ومنظمات أصحاب العمل في جميع أرجاء العالم، بما في ذلك في أفريقيا، بشأن ضرورة الانتقال من السمة غير المنظمة من أجل تعزيز النمو الشامل وتحقيق العمل اللائق للجميع. إن اعتماد مؤتمر العمل الدولي في حزيران/يونيه ٢٠١٥ لصك دولي جديد، أي توصية الانتقال من الاقتصاد غير المنظم إلى الاقتصاد المنظم (رقم ٢٠٤)، تم التوصل إليه على أساس توافق ثلاثي متين، يقدم الإطار والإرشاد من أجل الانتقال من الاقتصاد غير المنظم إلى الاقتصاد المنظم. ويشكل الاجتماع الإقليمي الأفريقي الثالث عشر الفرصة الأولى، عقب اعتماد التوصية رقم ٢٠٤، لمناقشة الاقتصاد غير المنظم وخصائصه في أفريقيا وللتفكير في الطرق العملية للمضي قدماً بغية تعزيز تنفيذ التوصية رقم ٢٠٤ بشأن الانتقال من الاقتصاد غير المنظم إلى الاقتصاد المنظم.

٣. والقاعدة الكبيرة للمعارف والبيانات الموضوعية بمساهمة أساسية من جانب منظمة العمل الدولية، تظهر أن محركات السمة غير المنظمة متعددة وكثيرة الأبعاد ومحددة السياق. وتظهر أيضاً أن العمال الضالعين في العمالة غير المنظمة يتقاضون أجوراً أدنى ويكونون أكثر عرضة للفقر مقارنة بالعاملين في العمالة المنظمة^٣. وفي حين أن بعض الأنشطة في الاقتصاد غير المنظم توفر موارد رزق ومداخل ضرورية للغاية، فإن معظم الناس الضالعين في الأنشطة غير المنظمة في أفريقيا: "١" يواجهون ظروف عمل غير

^١ مكتب العمل الدولي، ٢٠١٤، *الانتقال من الاقتصاد غير المنظم إلى الاقتصاد المنظم*، التقرير الخامس (١)، مؤتمر العمل الدولي، الدورة ١٠٣ (جنيف: مكتب العمل الدولي)، ٢٠١٥، *المنشآت الصغيرة والمتوسطة واستحداث العمالة اللائقة والمنتجة*، التقرير الرابع (١)، الدورة ١٠٤ (جنيف: مكتب العمل الدولي).

^٢ انظر: ILO, 2013, *Women and men in the informal economy – A statistical picture* (Geneva: ILO).

^٣ مكتب العمل الدولي، ٢٠٠٢، *تقرير اللجنة المعنية بالاقتصاد غير المنظم*، الدورة ٩٠ لمؤتمر العمل الدولي، ٢٠٠٣-٢٠٠٢، حزيران/يونيه ٢٠٠٢ (جنيف: مكتب العمل الدولي)؛ انظر:

ILO, 2009, *The informal economy in Africa: Promoting transition to formality – Challenges and strategies* (Geneva: ILO); ILO, 2011, *Efficient growth, employment and decent work in Africa: Time for a new vision* (Pretoria, ILO), ILO, 2014, op. cit.; UNRISD, 2010, *Combating Poverty and Inequality: Structural Change, Social Policy and Politics* (Geneva: UNRISD).

ملائمة وغير آمنة ويعانون من مستويات عالية من الأمية ومستويات متدنية من المهارات ومن فرص التدريب غير الكافية؛^٢ لديهم مداخل أقل ثباتاً وأقل انتظاماً وأدنى مستوى مقارنة بالمدخيل في الاقتصاد المنظم، وهم يعانون من ساعات عمل أطول ومن غياب المفاوضة الجماعية وحقوق التمثيل وغالباً ما يكون وضعهم في الاستخدام غامضاً أو مستتراً؛^٣ هم أكثر استضعافاً جسدياً ومالياً بسبب العمل في الاقتصاد غير المنظم، الذي يكون إما مستبعداً من خطط الضمان الاجتماعي والتشريعات المتعلقة بالسلامة والصحة والأمومة وغيرها من تشريعات حماية اليد العاملة وإما بعيد المنال فعلياً عنها.

٤. وفي أفريقيا، يرتبط تحدي الانتقال إلى الاقتصاد المنظم ارتباطاً وثيقاً بتحدي التنمية والتحول المنتج للاقتصاد. ومن شأن المستويات الدنيا للإنتاجية والافتقار إلى فرص العمالة المنتجة في الاقتصاد المنظم، وما يرافق ذلك من اعتماد صريح على الزراعة التقليدية وقطاعات الخدمات، أن يفسر أوجه القصور التي تشهدها دورة النمو المطرد حالياً في أفريقيا من حيث تعزيز التحول الهيكلي للاقتصادات بشكل يصبح معه نمط النمو أكثر شمولاً ويصبح السكان في سن العمل مستخدمين على نحو أكمل وأكثر إنتاجية^٤.

٥. ومن هذا المنظور، من المهم الإشارة إلى أن التوصية رقم ٢٠٤ تسلّم بأن معظم الناس يدخلون الاقتصاد غير المنظم لا بخيار منهم ولكن نتيجة الافتقار إلى الفرص في الاقتصاد المنظم وانعدام سبل أخرى لكسب لقمة العيش. وبالتالي، في سياق الفقر ومواطن الاستضعاف متعددة الأوجه، ينبغي أن تكون الجهود السياسية الرامية إلى تسهيل الانتقال إلى السمة المنظمة، مواكبة للفرص التي تضمن أمن الدخل وسبل العيش وروح تنظيم المشاريع.

٦. وبغية تسهيل الانتقال من الاقتصاد غير المنظم إلى الاقتصاد المنظم، يتعين على صانعي السياسات تحقيق هدف ثلاثي الجوانب، كما جرى التسليم به في التوصية رقم ٢٠٤، يتمثل فيما يلي: (١) انتقال العمال والوحدات الاقتصادية العاملة أصلاً في الاقتصاد غير المنظم؛ (٢) خلق المنشآت والوظائف اللائقة والحفاظ عليها واستدامتها في الاقتصاد المنظم؛ (٣) الحيلولة دون استمرار انتشار السمة غير المنظمة في وظائف الاقتصاد المنظم. وكافة هذه الأهداف، ولا سيما التنوع الاقتصادي وتسريع وتيرة استحداث الوظائف المنظمة، تتسم بأهمية خاصة بالنسبة إلى أفريقيا.

٧. والتوصية رقم ٢٠٤ هي بمثابة توصية تاريخية، إذ أنها أول صك لمنظمة العمل الدولية يتناول الاقتصاد غير المنظم برمته. وهي تشمل نطاق تطبيق واسعاً بدءاً من الأجور والعمل للحساب الخاص وصولاً إلى مختلف أنواع الوحدات الاقتصادية. وتمثل أداة سياسية قوية لتنفيذ برنامج التنمية لعام ٢٠٣٠، ولاسيما الهدف الإنمائي المستدام رقم ٨ المتمثل في "تعزيز النمو الاقتصادي المطرد والشامل والمستدام وتحقيق العمالة الكاملة والمنتجة والعمل اللائق للجميع"، الذي يشدد على ضرورة دعم الأنشطة المنتجة واستحداث الوظائف اللائقة وروح تنظيم المشاريع والإبداع والابتكار وتشجيع إضفاء السمة المنظمة على المنشآت المتوسطة والصغيرة وبالغة الصغر ونموها.

حجم الاقتصاد غير المنظم في أفريقيا

٨. يقدر معدل العمالة المستضعفة في أفريقيا جنوب الصحراء بنسبة ٧٧,٤ في المائة، وهو أعلى نسبة في كافة المناطق، في حين يبلغ هذا المعدل نسبة ٣٥ في المائة في شمال أفريقيا^٥. بالإضافة إلى ذلك، ظل أكثر من ثمانية عمال من أصل عشرة إما فقراء أو شبه فقراء خلال عام ٢٠١٤ في أفريقيا جنوب الصحراء. والأهم من ذلك أنه في حين شهد العقدان الماضيان تقدماً يعتد به في خفض فقر العاملين في كافة أنحاء العالم النامي، ارتفعت حصة العمال الذين يعيشون بالكاد فوق خط الفقر (بين دولارين و٤ دولارات) في العالم النامي ككل وفي غالبية المناطق النامية، بما فيها أفريقيا جنوب الصحراء.

^٤ انظر:

Economic Commission for Africa, 2015, *Economic Growth in Africa – Industrialization through Trade* (Addis Ababa: ECA).

^٥ انظر: ILO, 2014, *Global Employment Trends 2014: Risk of a jobless recovery?* (Geneva: ILO).

٩. وتتسم هيكلية العمالة في أفريقيا أيضاً بالحصة الكبيرة جداً التي تستحوذ عليها العمالة غير المنظمة في إجمالي العمالة. وفي ظل تخلف أو غياب نظم الحماية الاجتماعية، تجد شريحة كبيرة من السكان في سن العمل في الإقليم نفسها مرغمة على العمل في الاقتصاد غير المنظم لتأمين القوت لأسرها. وتمثل العمالة غير المنظمة خارج القطاع الزراعي نسبة ٦٦ في المائة من إجمالي العمالة في أفريقيا جنوب الصحراء ونسبة ٥٢ في المائة في شمال أفريقيا؛ وإذا أخذنا في الاعتبار زراعة الكفاف، فإن النسبة المئوية للعمالة غير المنظمة تكون عندها أكبر بكثير نظراً إلى حصة العمالة الزراعية في أفريقيا وانتشار العمالة غير المنظمة في الزراعة^٦. وفيما يتعلق بأفريقيا جنوب الصحراء، فإن العمالة غير المنظمة أدنى في أفريقيا الجنوبية حيث تتراوح نسبتها بين ٣٢,٧ في المائة في جنوب أفريقيا و٤٣,٩ في المائة في ناميبيا. وفي بلدان أفريقيا جنوب الصحراء الأخرى التي توفرت بيانات بشأنها، تتجاوز النسبة ٥٠ في المائة وتبلغ ما نسبته ٧٦,٢ في المائة في جمهورية تنزانيا المتحدة و٨٩,٢ في المائة في مدغشقر و٩٣,٥ في المائة في أوغندا^٧. وبالنسبة لشمال أفريقيا، تتراوح حصة العمالة غير المنظمة خارج قطاع الزراعة بين ٤٠,٧ في المائة في الجزائر و٤٧,٣ في المائة في مصر و٥٠,٦ في المائة في تونس^٨.

١٠. وفي أفريقيا جنوب الصحراء، تحصل غالبية العمالة غير المنظمة في القطاع غير المنظم^٩. وعلى سبيل المثال، فإن ثلاث وظائف من أصل أربع وظائف غير منظمة موجودة في القطاع غير المنظم في مالي وزامبيا. وتظهر البلدان ذات الدخل المتوسط أدنى نسب مئوية من العمالة في القطاع غير المنظم: ٩,٣ في المائة في موريشيوس و١٧,٨ في المائة في جنوب أفريقيا. غير أن عدداً كبيراً من العاملين في منشآت منظمة مستخدمون أيضاً على نحو غير منظم. وفي الواقع، فإن ١٠ إلى ٢٥ في المائة من العمال في البلدان المختارة مستخدمون على نحو غير منظم خارج القطاع غير المنظم. وفي ليسوتو وجمهورية تنزانيا المتحدة، تندرج قرابة وظيفة من أصل ثلاث وظائف غير منظمة، في هذه الفئة (الشكل ١).

^٦ انظر:

Charmes, J., 2011, "A worldwide overview of trends and characteristics of informal employment and informal sector in a gender perspective", contribution to the update of the ILO, Women and men in the informal economy, ILO-WEIGO, Geneva (2013); Charmes, J., 2012, "The Informal Economy Worldwide: Trends and Characteristics in Margin", *The Journal of Applied Economic Research*, 6:2 (2012), pp. 103-132. Countries include Algeria, Egypt, Morocco and Tunisia.

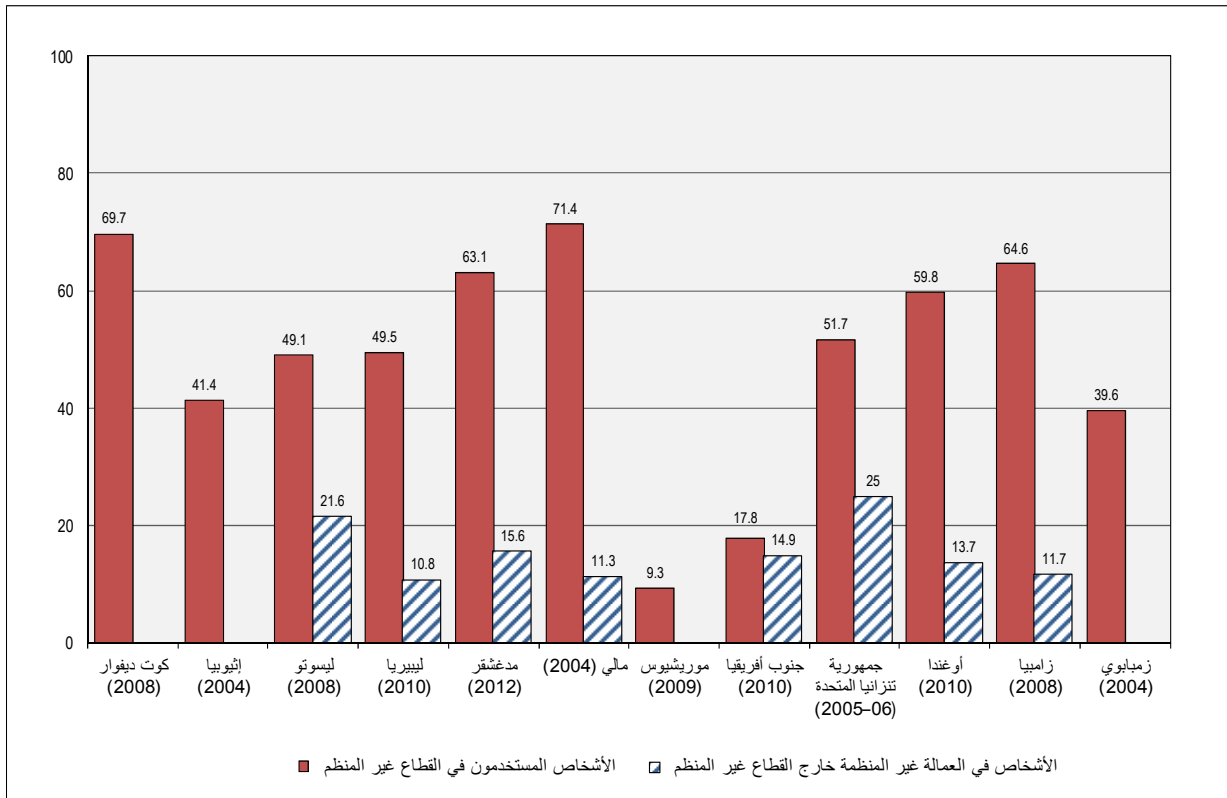
^٧ مكتب العمل الدولي، ٢٠١٥، قاعدة بيانات ILOSTAT

^٨ انظر:

Charmes, J., "A worldwide overview of trends and characteristics of informal employment and informal sector in a gender perspective", contribution to the update of the ILO.

^٩ يضم القطاع غير المنظم منشآت فردية خاصة، من قبيل المنشآت التي يمتلكها أفراد أو أسر معيشية لا تُنشأ ككيانات قانونية منفصلة بشكل مستقل عن مالكيها، ولا تتوفر بشأنها معلومات كاملة.

الشكل ١: الأشخاص المستخدمون في القطاع غير المنظم وفي العمالة غير المنظمة خارج القطاع غير المنظم، كنسبة مئوية من العمالة غير الزراعية (أحدث سنة توفرت فيها البيانات)



المصدر: قاعدة بيانات ILOSTAT، إدارة الإحصاءات في منظمة العمل الدولية، ٢٠١٥؛ مكتب العمل الدولي، النساء والرجال في الاقتصاد غير المنظم: صورة إحصائية، جنيف، ٢٠١٣.

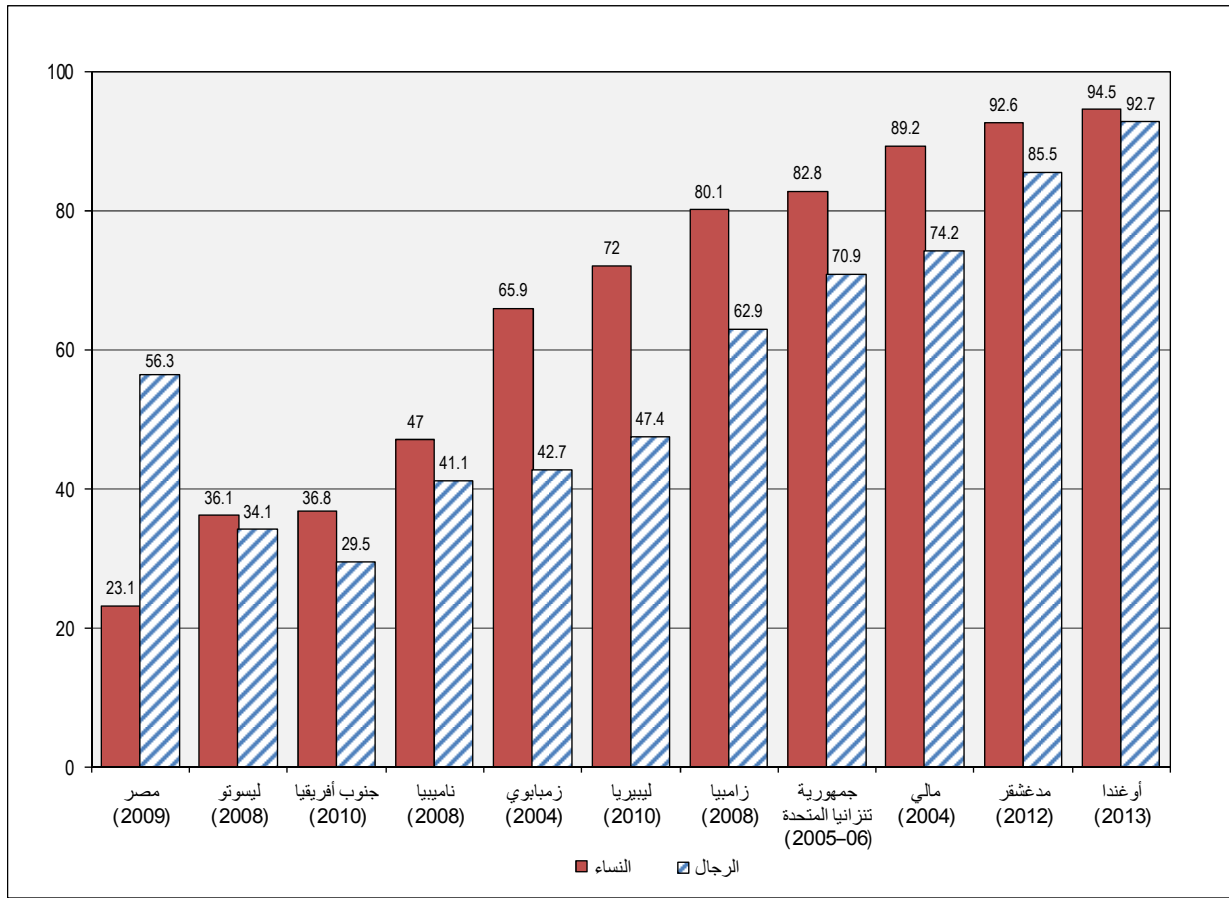
خصائص العمالة غير المنظمة في أفريقيا

١١. في معظم البلدان التي تتوفر بشأنها بيانات مصنفة بحسب الجنس، باستثناء مصر، تفوق حصة النساء في العمالة غير المنظمة وفي الأنشطة غير الزراعية حصة الرجال، لا سيما في ليبيريا، حيث تبلغ نسبة النساء ٧٢ في المائة مقارنة بنسبة ٤٧,٤ في المائة للرجال (الشكل ٢). وفي أفريقيا جنوب الصحراء، تتسم نسبة ٧٤ في المائة من عمالة النساء (في غير الزراعة) بأنها غير منظمة، مقابل نسبة ٦١ في المائة للرجال^{١٠}. وكانت العمالة المستضعفة في صفوف الإناث (عادة في العمل الأسري غير مدفوع الأجر) أعلى بكثير من معدلاتها في صفوف الذكور، بنسبة ٨٤,٣ في المائة مقابل ٧٠,١ في المائة للذكور في عام ٢٠١٤ في أفريقيا جنوب الصحراء^{١١}.

^{١٠} انظر: ILO, 2014, *Global Employment Trends 2014: Risk of a jobless recovery?* (Geneva: ILO).

^{١١} انظر: ILO, 2015, *World employment and social outlook: Trends 2015* (Geneva: ILO).

الشكل ٢: العمالة غير المنظمة خارج القطاع الزراعي (نسبة مئوية)، حسب نوع الجنس (أحدث سنة توفرت فيها البيانات)



المصدر: قاعدة بيانات ILOSTAT، إدارة الإحصاءات في منظمة العمل الدولية، ٢٠١٥؛ مكتب العمل الدولي، النساء والرجال في الاقتصاد غير المنظم: صورة إحصائية، جنيف، ٢٠١٣.

١٢. بالإضافة إلى ذلك، تعتبر العمالة غير المنظمة السمة السائدة في صفوف معظم الشباب في أفريقيا جنوب الصحراء، حيث يندرج على الأقل ثمانية عمال شباب من أصل عشرة في فئة العمالة غير المنظمة، وفقاً للدراسة الاستقصائية بشأن الانتقال من المدرسة إلى العمل، التي شملت البلدان الثمانية جميعها^{١٢}. ويظهر الوضع في شمال أفريقيا النمط نفسه مع وجود نسبة ٩١,١ في المائة من العمال الشباب في مصر في العمالة غير المنظمة^{١٣}.

١٣. ويستحوذ العمل للحساب الخاص على حصة أكبر من العمالة غير المنظمة (غير الزراعية) مقارنة بالعمالة بأجر. وهو يستأثر بنسبة ٧٠ في المائة من العمالة غير الزراعية في أفريقيا جنوب الصحراء ونسبة ٦٢ في المائة في شمال أفريقيا^{١٤}.

^{١٢} انظر:

Elder, S. and Siaka Koné, K., *Labour market transitions of young women and men in sub-Saharan Africa* (Geneva: ILO); SWTS countries include Benin, Liberia, Madagascar, Malawi, the United Republic of Tanzania, Togo, Uganda and Zambia.

^{١٣} انظر:

Barsoum, G., Ramadan, M. and Mostafa, M., 2014, *Labour market transitions of young women and men in Egypt* (Geneva: ILO).

^{١٤} مكتب العمل الدولي، ٢٠٠٩، المرجع السابق.

الانتقال من الاقتصاد غير المنظم إلى الاقتصاد المنظم: المضي قدماً

١٤. تُعتبر أفريقيا أحد الأقاليم الأسرع نمواً في العالم، بمعدل نمو متوسط بلغ ٥ في المائة سنوياً منذ أواخر التسعينات، مما يعني أنه للمرة الأولى منذ ثلاثة عقود، تنمو الاقتصادات الأفريقية في المتوسط بوتيرة مشابهة لا بل أعلى من الوتيرة التي يتبعها باقي العالم^{١٥}. وفي هذا السياق، تحدث بعض التغييرات المهمة في ديمغرافيتها؛ والتحضر السريع أخذ في الانتشار والطبقة الوسطى الأفريقية قيد النشأة والفقر المدقع هو في تراجع، إلى جانب بروز صورة مؤسسية أكثر متانة على المستويين الوطني والإقليمي^{١٦}.

١٥. وعلى الرغم من أن معدلات الفقر أخذت في الانخفاض في سياق النمو السريع، لا تُستحدث وظائف كافية ولا تزال نوعية الوظائف تطرح تحدياً، كما يبيّنه الانتشار الكبير للعمالة غير المنظمة والوظائف الهشة والفقراء العاملين. وفي أفريقيا، هناك عدد متزايد من الشباب الذين يلجؤون سوق العمل، ولكن هناك القليل من الوظائف المنظمة وفرص العمل اللائق المتاحة، ويلتحق معظم هؤلاء الشباب بالاقتصاد غير المنظم. وتتمثل المفارقة الأفريقية في تواجد عمالة غير منظمة هائلة وارتفاع كبير في بطالة الشباب جنباً إلى جنب مع النمو القوي. وبما أن القطاع المنظم - العام والخاص - لا يستطيع امتصاص الموجة المتنامية من الباحثين عن عمل، فإنّ العمالة غير المنظمة تدفع عادة بتوليد فرص العمل في معظم البلدان. وفي عام ٢٠١٢، أفادت التقديرات أن نسبة ٧٧,٢ في المائة من العمال في أفريقيا الوسطى والشرقية والجنوبية والغربية، كانت من العاملين لحسابهم الخاص أو العاملين المستقلين أو العمال المساهمين في دخل الأسرة^{١٧}. وفي كينيا ورواندا، يستخدم ثلاثة من أصل أربعة عمال في القطاع غير المنظم، وهي نسبة تتزايد لتتجاوز ٨٠ في المائة في صفوف النساء^{١٨}. وتعزى هذه المعدلات العالية بهذا القدر من السمة غير المنظمة، إلى حد كبير، إلى وفرة عرض اليد العاملة وما يقترن بها من حماية اجتماعية غير ملائمة، مما يجعل من الصعب على معظم العمال ذوي المهارات المتدنية الخروج من سوق العمل. وتقدر اليوم تغطية الحماية الاجتماعية التي يستفيد منها العمال غير المنظمين في أفريقيا بنسبة تقارب ١٠ في المائة مقابل نسبة تتجاوز ٥٠ في المائة في أمريكا اللاتينية والكاريبي^{١٩}. ومن المحتمل أن تضيق هذه السمة غير المنظمة الخناق على الأشخاص الواقعين في براثن الفقر.

١٦. إن واقع أن السمة غير المنظمة أخذت في الانتشار وتبقى تحدياً كبيراً أمام التنمية، لا يعني غياب الأطر السياسية الابتكارية من أجل تسهيل الانتقال من الاقتصاد غير المنظم إلى الاقتصاد المنظم وحفز العمالة المنتجة. وتسعى البلدان الأفريقية إلى إيجاد سياسات جديدة واستجابات عملية بغية تعزيز العمل اللائق لشريحة كبيرة من السكان العاملين في الاقتصاد غير المنظم؛ وفي بلدان كثيرة مثل الجزائر أو تونس أو ناميبيا أو جنوب أفريقيا أو مدغشقر أو السنغال أو الكاميرون، تقدم منظمة العمل الدولية يد العون في تصميم وتنفيذ تدابير فعالة لمعالجة موضوع الاقتصاد غير المنظم وتعزيز ظروف العمل اللائق.

١٧. وإلى جانب السياسات المحددة التي تستهدف بعض الوحدات الاقتصادية أو فئات العاملين في الاقتصاد غير المنظم، لا بد من أن تنفذ أفريقيا سياسات اقتصادية كلية وسياسات قطاعية وتجارية وصناعية ومالية وسياسات تُعنى بالبنية التحتية، تكون منسقة وتوجه نحو تحقيق أهداف النمو والعمالة المنتجة والحد من الفقر، إلى جانب تحقيق استقرار الاقتصاد الكلي. بعبارة أخرى، ينبغي ألا تركز سياسة الاقتصاد الكلي على استقرار الاقتصاد الكلي فحسب، بل أن تركز أيضاً على استحداث بيئة داعمة لتوليد العمالة واستدامة نمو الإنتاجية السريع والتحول الهيكلي الاقتصادي.

^{١٥} انظر:

Economic Commission for Africa, 2015, op. cit.; World Bank, 2008, *Africa Development Indicators 2007* (Washington, DC, World Bank).

^{١٦} انظر: Economic Commission for Africa, 2012, *Putting Africa First* (Addis Ababa: ECA).

^{١٧} انظر: ILO, 2014, *Global Employment Trends 2014: Risk of a jobless recovery?* (Geneva: ILO).

^{١٨} مكتب العمل الدولي، ٢٠١٤، المرجع السابق.

^{١٩} مكتب العمل الدولي، ٢٠١٥، المرجع السابق.

١٨. وفي السنوات القادمة، سوف تلتزم منظمة العمل الدولية التزاماً كلياً بدعم هيئاتها المكونة في الجهود التي تبذلها لتنفيذ التوصية رقم ٢٠٤ وتعزيز الانتقال من الاقتصاد غير المنظم إلى الاقتصاد المنظم.

نقاط مقترحة للمناقشة

- ١- كيف يمكن الاستفادة على أفضل وجه من الزخم الناشئ عن التوصية رقم ٢٠٤ من أجل تعزيز الحوار الاجتماعي وتنفيذ سياسات فعالة لتسهيل الانتقال من الاقتصاد غير المنظم إلى الاقتصاد المنظم؟
- ٢- ما هي الأولويات الأساسية في أفريقيا للنهوض بالعمالة المنظمة وتسهيل الانتقال إلى السمة المنظمة؟
- ٣- ما هي الفرص والممارسات الجيدة في أفريقيا من أجل الانتقال إلى السمة المنظمة؟
- ٤- ما نوع المساعدة التقنية وبناء القدرات المطلوب من أجل دعم الهيئات المكونة في تنفيذ التوصية رقم ٢٠٤؟