

فهم الاقتصادات غير الرسمية في شمال أفريقيا: من القانون والنظام إلى العدالة الاجتماعية

ماكس غالين

جويلية 2018

- أكثر من نصف القوى العاملة في شمال أفريقيا تعمل في الاقتصاد غير الرسمي، غالباً دون عقود أو نقابات أو برامج تأمين اجتماعي. إن تقاطع التهميش الاقتصادي والتأخر التنموي والتعسف القانوني جعل من عمال المنطقة غير الرسميين رمزا بالغاً على حال العدالة الاجتماعية في المنطقة تلتفّ حوله حركات الاحتجاج الاجتماعي.
- ليس القطاع غير الرسمي في المنطقة من بقايا عصور ما قبل الدولة الحديثة ولا مجرد انتهاكات جنائية، بل هو أحد السمات الجوهرية لنموذج التنمية الاقتصادية المتبع، حيث يوفر فرص عمل لملايين العاملين في ظل انسحاب الدولة وتعثّر نمو القطاع الخاص.
- يحتاج الاشتباك المجدي مع الاقتصاد غير الرسمي في المنطقة إلى ما هو أكثر من تطبيق القانون وفرض الضرائب، بما يشمل الاستثمار في المهارات والبنى التحتية والجمعيات، وفي تنمية أكثر شمولاً للقطاع الرسمي.



المحتويات

2	الاقتصاد غير الرسمي في شمال أفريقيا
2	مقدمة
2	أكبر مشغلي الكوكب
3	الاقتصاد غير الرسمي في ظل النموذج التنموي في المنطقة
5	الاقتصادات غير الرسمية والعدالة الاجتماعية
6	تنمية الاقتصاد غير الرسمي في شمال أفريقيا
7	ما وراء الائتمان والضرائب
7	تنمية المهارات والبنى التحتية وموارد الرزق
8	دعم الجمعيات والنقابات غير الرسمية
8	الحد من الأنشطة غير الرسمية في القطاع الرسمي
8	التشغيل في القطاع الرسمي والتنمية الشاملة



الاقتصاد غير الرسمي في شمال أفريقيا

مقدمة

كثرة ما كُتِبَ عن الاحتجاجات والحركات الثورية في الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، قلما جرى تناول الاقتصاد غير الرسمي في المنطقة. الأسوأ من ذلك أنه، مع انهماك صناع السياسات الإقليميين والمجتمع الدولي بتقلبات وانعطافات المشهد السياسي بعد 2011، قلما تغير شيء بالنسبة لأكثر من 50 مليون شخص يكسبون رزقهم من الاقتصاد غير الرسمي.

تسعى هذه الورقة لتوفير مقدمة وجيزة عن الاقتصاد غير الرسمي في المنطقة، وعن علاقته بالتمتية الإقليمية والعدالة الاجتماعية؛ كما تسعى لتوفير سياق يشرح سبب تحول الاقتصاد غير الرسمي إلى أكبر مشغلي في شمال أفريقيا، وما يعنيه هذا بالنسبة للمنطقة، والأهم في أي اتجاه يسير ذلك كله.

أكبر مشغلي الكوكب

بشكل عام، يطلق الاقتصاد غير الرسمي على الدخل المتولد «دون تنظيم مؤسسات المجتمع في ظل بيئة قانونية واجتماعية يتم فيها تنظيم الأنشطة المماثلة»¹. يضم هذا القطاع الاقتصادي المتنوع البائعين الجوالين وعمال الرعاية والعتالين، ولكن أيضاً العمال الموظفين «خارج السجلات» في القطاع الرسمي، وهي ممارسة شائعة بشكل خاص في قطاعي البناء والتصنيع. في العادة تُستبعد الممارسات غير المشروعة مثل تجارة المخدرات أو الأسلحة أو الأدوية المزيفة من معظم تحليلات الاقتصاد غير الرسمي. الكثير من العاملين في الاقتصاد غير الرسمي يعملون لحسابهم الخاص، لكن هناك أيضاً من يملك موظفين، وهناك من هو موظف في شركات رسمية أو غير رسمية. ما يجمع بين الجميع هو غياب بيئة عمل منظمة بشكل رسمي – الافتقار إلى عقد عمل، وعدم الوصول إلى مؤسسات القطاع الرسمي الأساسية كالتأمين الاجتماعي أو النقابات أو إغانات البطالة.

أوائل عام 2018، حدث مشهد غير عادي في شرق المغرب، حيث سار الآلاف من سكان مدينة جرادة، التي اشتهرت سابقاً بمناجمها، لمسافة 50 كيلومتراً عبر الريف المغربي، وهم يغنون ويهتفون ويدينون تخلي الحكومة المغربية عن عمال مدينتهم. أتت المسيرة بعد ثلاثة أشهر من الاحتجاجات شبه اليومية التي تلت وفاة اثنين من عمال مناجم الفحم الحجري في المدينة، حيث ما يزال السكان المحليون يعملون في المناجم التي هجرتها الحكومة منذ عقود في ظل غياب فرص تشغيل بديلة. وهم يعملون هناك بشكل غير رسمي ويخاطرون بحياتهم. قبل عام واحد فقط، اندلع حراك احتجاجي آخر في المغرب إثر وفاة أحد العاملين في الاقتصاد غير الرسمي. ففي أكتوبر / تشرين الأول 2016، تعرض محسن فكري، أحد باعة السمك غير الرسميين في الحسيمة، للطحن حتى الموت في شاحنة نفايات، بعد أن حاول إنقاذ محصوله الذي صادرت منه الشرطة، وبعد جنازته أخذ أهالي الحسيمة بالنزول إلى الشوارع، قبل أن تنتشر الاحتجاجات في مختلف أنحاء شمال المغرب، والتي استمرت لعدة أشهر وأدت إلى مئات حالات الاعتقال في سياق القمع العنيف الذي شنته الحكومة المغربية على متظاهري الريف. ولعل أحد تفسيرات الرد الحكومي العنيف هو النموذج الذي قدمه حراك احتجاجي آخر اندلع أيضاً في شمال أفريقيا، وبدأ أيضاً بوفاة أحد الباعة غير الرسميين. ففي ديسمبر / كانون الثاني 2010، قام محمد البوعزيزي، أحد باعة مدينة سيدي بوزيد التونسية، بإضرام النار بنفسه إثر مواجهة مع شرطة محلية، متحولاً بذلك إلى أحد أشهر الرموز الجامعة للثورة التونسية ولانتفاضات عام 2011 التي عمّت المنطقة.

ليس من الصعب العثور على سبب تحول عاملي الاقتصاد الموازي إلى رموز احتجاجية في شمال أفريقيا في السنوات الأخيرة. فالاقتصاد غير الرسمي يقع في قلب التحديات السياسية والاقتصادية الكبرى في المنطقة: فمن جهة يستوعب نسبة كبيرة من بطالة شباب المنطقة، مقدماً مثلاً واضحاً على عجز الدولة عن تعزيز التنمية الشاملة، ومن جهة يوضع الذين يعيشون على هامش المجتمع تحت رحمة الشرطة والأجهزة الأمنية. كما أنه يدخل في صلب الموضوعات التي أدت لانتفاضات عام 2011: التفاوت الاقتصادي والمساواة والكرامة والعدالة الاجتماعية. ومع

1 Portes and Castells, 1989: "The Informal Economy: Studies in Advanced and Less Developed Countries", p 12.



وبالعكس، يقوم بالترويج للنظرة نفسها ممثلو مجتمعات البرزس الرسمي في المنطقة، والذين يتعاونون مع مراكز الاستشارات والأبحاث الدولية⁷ لإعداد تقارير واسعة ومبتكرة إمبريقياً حول الخسارات الضريبية التي يلحقها الاقتصاد غير الرسمي، وحول المخاوف التي يثيرها بشأن القدرة التنافسية للقطاع الرسمي، وأخيراً حول صلته بالجريمة المنظمة والإرهاب أو ميله عموماً لـ«الإخلال بالنظام العام»⁸. وقد نتج عن غياب الاشتباك السياسي الجدي مع هذه القضية في مختلف أنحاء المنطقة إلى تزايد نفوذ هذه الأصوات. تتطابق توصيات السياسات العامة الشائعة المقترحة من قبل مجتمعات البرزس المحلي أو الاستشارات الدولية بشكل نموذجي مع أهداف السياسات العامة الأوسع لمجتمع البرزس الإقليمي، حيث تتضمن توسيعاً لشبكة ضرائب الدولة بما يشمل الاقتصاد غير الرسمي، وتبسيط الإجراءات الضريبية، وخفض معدلات الضرائب، وتوسيع برامج القروض المصغرة، وتشدّد قبضة الشرطة على شرائح واسعة من العاملين في الاقتصاد غير الرسمي. إن اللهجة والإمكانات والتوصيات التي يقدمها هذا الخطاب السياسي تؤدي لوضع قضية الاقتصاد غير الرسمي في إطار قضايا الأمن والتهرب الضريبي، ما يُبقيه بعيداً كل البعد عن قضايا العدالة الاجتماعية والتهميش الاقتصادي ومساءلة الدولة، والتي طرح من خلالها الكثير من متظاهري المنطقة مسألة الاقتصاد غير الرسمي. لإعادة مناقشة السياسات إلى هذه الموضوعات، يلزم عرض موجز لتاريخ ظهور وتمدد الاقتصاد غير الرسمي في شمال أفريقيا، وللدور الذي يلعبه ضمن النموذج التنموي المتبع في المنطقة.

الاقتصاد غير الرسمي في ظل النموذج التنموي في المنطقة

يرتبط تاريخ الاقتصاد غير الرسمي في شمال أفريقيا بشكل وثيق بتاريخ عملية بناء الدولة ونماذج التنمية الاقتصادية في المنطقة. إن جزءاً أساسياً من الاقتصاد غير الرسمي للمنطقة كان قائماً قبل قيام البنية القانونية التي تجعله الآن «غير رسمي»، فبعض أساليب الإنتاج الزراعي والبيع بالتجزئة تطورت قبل نشوء الدولة القومية الحديثة في شمال أفريقيا، ولم يحدث أن اندمجت بالكامل ضمن إطارها القانوني، ما أبقى على حالتها غير الرسمية الافتراضية. لا يمكن حتى الآن لباعة الأسواق الأسبوعية الدوّارة في تونس، مثلاً، وهي مؤسسة عمرها حوالي قرن ولا سيما في الأرياف،

يعمل أكثر من نصف القوى العاملة في منطقة شمال أفريقيا في الاقتصاد غير الرسمي، حيث تشير تقديرات منظمة العمل الدولية أن 60% من مجموع القوى العاملة في مصر والمغرب تعيش من الاقتصاد غير الرسمي، في حين تبلغ النسبة في تونس 2.53%². الإحصائيات بالنسبة للجزائر أقل موثوقية، لكنها تشير إلى وضع قريب جداً من الوضع في تونس. إلا أن هذه الأرقام لا تجعل المنطقة حالة شاذة. فالعمالة غير الرسمية تشمل نحو ثلثي العمالة غير الزراعية في الجنوب الأفريقي، وأكثر من أربعة أخماسها في جنوب شرق آسيا³. إلا أن شمال أفريقيا يبقى المنطقة الأفريقية الوحيدة التي تفوق فيها حصة الرجال من إجمالي القوى العاملة في الاقتصاد غير الرسمي حصة النساء⁴، وهذا في سياق منطقة يُعتبر معدل مشاركة المرأة في قواها العاملة منخفضاً أصلاً -يبلغ وسطياً حوالي 24%. كذلك بالمقارنة مع جنوب آسيا أو أمريكا اللاتينية فإن حصة التصنيع من قطاع شمال أفريقيا غير الرسمي أقل، حيث تهيمن التجارة بشكل أساسي. كما يكتسي الاقتصاد غير الرسمي أهمية خاصة كمشغل بالنسبة لشباب المنطقة: ففي تونس يعمل 60% من الرجال العاملين و83% من النساء العاملات تحت سن الأربعين في القطاع غير الرسمي⁵. من غير المستغرب إذن أن يكون الاقتصاد غير الرسمي في شمال أفريقيا في حالة توسع.

كان ردّ دول المنطقة على تنامي الاقتصاد غير الرسمي هو اللافل، والذي اعترضته موسمياً إعلانات السياسيين بدء «مكافحة الاقتصاد غير الرسمي»، حيث يجري التشهير بالعاملين فيه كقطاع طرق أو مرتكبين للتهرب الضريبي أو «المنافسة غير القانونية». ولا يحظى هذا الموضوع بأولوية كبيرة لدى المفاوضات مع المؤسسات المالية الدولية مثل البنك الدولي أو صندوق النقد الدولي، والتي يبدو أنها تفترض، خطأً، أن قضية الاقتصاد غير الرسمي يمكن علاجها في سياق إصلاحات مؤسسية أخرى، حيث يمكن للمشكلة أن تتلاشى لوحدتها إذا صح التعبير⁶.

2 ILO, 2018: Women and men in the informal economy: A statistical picture. Third edition

3 WIEGO Working Paper 2014: Statistics on the Informal Economy: Definitions, Regional Estimates & Challenges.

لعدد مقارنات عالمية أكثر جدوى في سياق التباين الواسع للوائح الناظمة للزراعة، عادة ما يتم قياس العمالة غير الرسمية كنسبة مئوية من العمالة غير الزراعية، دون أن يعني ذلك أن الأنشطة غير الرسمية في الزراعة ليست واسعة الانتشار.

4 ILO, 2018: Women and men in the informal economy: A statistical picture. Third edition

5 African Development Bank, 2016: Social Protection and the Informal Economy in Tunisia

6 مع أن البنك الدولي أصدر تقريراً موسعاً حول هذه المسألة عام 2014 <http://urlz.fr/7obz> يبدو أن تأثيره في هذه المسألة أقل بالمقارنة مع الفاعلين السياسيين المحليين.

7 يستحق معهد الحرية والديمقراطية (ILD) لهيرناندو دي سوتو إشارة خاصة في هذا السياق.

8 De Soto, 2014: L'économie informelle, comment y remédie', p. 23



كل من مصر وتونس والمغرب بمجموعة من الإصلاحات شملت بيع مزارع مملوكة للدولة، ومكنة الإنتاج الزراعي، وتحرير أسواق المنتجات والأراضي الزراعية. نتيجة لذلك، أخذ توازن الأعمال الزراعية بين ذوي الحيازات الصغيرة وكبار الملاكين يميل لمصلحة الأخيرين، ما ساهم بدوره في تدهور لمستويات المعيشية في الريف،¹¹ وفي تقليص قدرة القطاع الزراعي على استيعاب الطلب الكبير على العمل من قبل أعداد السكان المتزايدة. غادر الكثيرون أريافهم نحو أطراف المدن، ولا سيما الشباب، الذين راحوا يبحثون عن عمل وبحوزتهم القليل من التدريب، والقليل من رأس المال، والقليل من العلاقات داخل في المدينة. وقد وجد الكثير منهم ضالته في الاقتصاد الموازي، إما كباعة جوالين، أو كعمال بناء، أو كعمال منزليين.

شهدت مرحلة التكيف الهيكلي أيضاً انخفاضاً كبيراً في أعداد التعيينات في القطاع العام في مختلف أنحاء المنطقة، وسط مخاوف من تورّم البيروقراطيات والنفقات العامة. إلا أن هذا الانخفاض ضيق واحدة من أبرز السبل التقليدية للتشغيل في القطاع الرسمي، والتي كانت ذات أهمية خاصة بالنسبة للنساء. وفي تلك المرحلة بقي دور القطاع الخاص الرسمي في توفير فرص العمل بطيئاً في أحسن الأحوال. وقد جرت خصخصة مؤسسات القطاع العام في المنطقة جنباً إلى جنب تقريباً مع صعود طبقة رجال الأعمال النافذين سياسياً والقادرين على الاستفادة من دعم الدولة، ناصبين حواجز كبيرة في وجه الوافدين الجدد إلى السوق ممن كان بإمكانهم توفير فرص عمل ضمن القطاع الرسمي. ومرة أخرى تمكن القطاع غير الرسمي السريع التوسع من النقاط حالة الركود تلك. من جهة أخرى أدى تفكيك المؤسسات العامة إلى جعل فرص التشغيل في القطاع غير الرسمي أكثر مباشرة. فالسجاد اليدوي، لناخذ مثلاً واحداً، كان لسنوات طويلة أحد الوجهات السياحية المفضلة في جنوب تونس، وكان يجري إنتاجه إلى حد كبير ضمن مؤسسات القطاع العام منذ فترة ما بعد الاستقلال. وقد جرى تفكيك واسع لهذه المؤسسات بحلول أواخر التسعينات، لكن دون أن يتوقف الإنتاج، والذي انتقل بشكل كامل تقريباً إلى القطاع غير الرسمي، حيث تقوم آلاف النساء بصناعة السجاد في المنازل مقابل نسبة زهيدة من الأجور السابقة لعاملات السجاد.

أن يتقدموا بطلبات للحصول على تصاريح وما يصاحبه من وصول إلى المؤسسات الرسمية.

مع تطور أنظمة الإعانات الحكومية الضخمة، ولا سيما في الجزائر وليبيا الغنيتين بالنفط، وندرة التجارة البيئية الرسمية إقليمياً وارتفاع التعريفات الجمركية وكثرة القيود على الواردات خلال سبعينات وثمانينات القرن الماضي، أخذت اقتصاديات التهريب الضخمة تعم المنطقة. فقد بدأ سكان المناطق الحدودية شمال المغرب بجلب البضائع الأوروبية من حيبي سبتة ومليلية الإسبانيين، أو البنزين المدعوم من الجزائر، وبيعه في الأسواق غير الرسمية في كافة أنحاء الإقليم. كما أخذت شبكات جنوب تونس تستورد السلع الليبية المدعومة، مثل البنزين والمواد الغذائية الأساسية، في حين نظمت اتحادية قبائل أولاد علي سوق تجارة غير رسمية كبيرة على الحدود بين ليبيا ومصر.⁹ في السنوات والعقود التالية، راحت دول المنطقة تتسامح إلى حد كبير مع هذه النشاطات، حيث وفرت بعض الدخل لمناطق كانت مهمشة ضمن النماذج التنموية المتبعة بعد الاستقلال والمركزة على الاستثمار الرسمي في المراكز المدنية الساحلية، وقد أخدمت هذه الدخول الضغوط والدعوات الاجتماعية الداعية لتوزيع الموارد بشكل أعدل. بالإضافة إلى ذلك، أتاحت التجارة غير الرسمية عبر الحدود فرص تكسب لنخب ذات ارتباطات سياسية، كما وفرت مواد غذائية أساسية كانت الحاجة إليها شديدة في مناطق مثل شمال مالي،¹⁰ بالإضافة لتقديم المؤونة التي احتاجتها ليبيا أثناء فترة العقوبات الدولية.

ولا شيء يشرح دور الاقتصاد غير الرسمي في المنطقة وكونه حصيلة جوهرية لنماذج التنمية الإقليمية أكثر من تحول المنطقة نحو برامج التكيف الهيكلي التي قادها صندوق النقد الدولي في ثمانينات القرن العشرين. فقد أدت الإصلاحات التي هدفت لتحديث الزراعة في الإقليم، ولتقليص القطاع العام والحد من دور الدولة في الاقتصاد، إلى تبعات كبرى بالنسبة لسوق العمل في المنطقة. وفق رؤية الإصلاح الزراعي بقيادة القطاع الخاص، شرعت

9 انظر:

Huesken 2017: The Practice and Culture of Smuggling in the Borderland of Egypt and Libya, in: Raffaella del Sarto & Asli Oykay (eds.), Contentious Borders: Sovereignty and Statehood in the Middle East and North Africa post-2011, International Affairs (2017) 93 (4): 897-915

10 انظر:

Scheele, 2012: Smugglers and Saints of the Sahara – Regional Connectivity in the Twentieth Century

11 انظر:

Hanieh, 2013: Lineages of Revolt: Issues of Contemporary Capitalism in the Middle East, Ch.4



إنشاء الجمعيات. وقد حدّ هذا الواقع من قدرة العمال غير الرسميين على التفاوض مع صنّاع القرار، وعلى صياغة مطالب محددة والانخراط في عمل جماعي من أجل تحقيقها. ولكنه من جهة أخرى حدّ أيضاً من وصول صنّاع القرار إلى المعلومات المتعلقة بالقطاع غير الرسمي وحالته ومشكلاته واحتياجاته.

وقد أدى غياب الوضع القانوني والجمعيات إلى إقصاء الاقتصاد غير الرسمي من مجموعة متنوعة من المؤسسات، كالتعليم والخدمات المالية والضمان الاجتماعي، وعلى نطاق أوسع من جهود تنمية رأس المال البشري. فبينما يحصل عاملو الاقتصاد الموازي على دخل يخسرون الكثير من جوانب «العمل اللائق». وفي غياب تنظيم الأجور، فإن معظم الأجور المتوفرة في الاقتصاد غير الرسمي شديدة الانخفاض لدرجة أنها تسمى محلياً «مصاريف جيب» - تكفي لتدبير الحال، ولكن لا تكفي للدخار، ولا تكفي بتاتاً لتغطية نفقة سيارة أو شقة أو زواج، أو لتطوير أو توسيع العمل. كما يؤدي الفقر إلى عقود عمل وخطط تأمين اجتماعي إلى مفاومة العجز عن التخطيط للمستقبل. وقد نتج عن ذلك تخفيض برامج التأمين الاجتماعي في المنطقة وتحويلها إلى «سلع نوادي» تتمتع بها أقلية من عمال المنطقة، بدلاً من أن تكون خدمة شاملة لجميع المواطنين. بالإضافة إلى ذلك، لا تقدم الوظائف غير الرسمية في المنطقة فرص التدريب أثناء العمل أو تنمية المهارات الإضافية التي من شأنها فتح آفاق جديدة للعمال، وهي مسألة غالباً ما تضيع في المناقشات حول التعليم في المنطقة. أما الوصول إلى رأس المال فينحصر عادةً في القروض المصغرة. ويقوّي غياب إجراءات السلامة في أماكن العمل من مخاطر وقوع حوادث، كما جرى في مناجم جرادة. وهكذا رغم أن فرص العمل متوفرة في الاقتصاد غير الرسمي إلا أنها في كثير من الأحيان لا تتضمن الاستحقاقات الرئيسية التي اعتاد على تقديمها القطاع الرسمي التقليدي: الكرامة، وفرص التنمية الاجتماعية والترقي الاجتماعي.

كذلك من المهم إدراك الطابع الجنسوي الشديد التمييز في القطاع الموازي في المنطقة. عالمياً تعمل عاملات الاقتصاد الموازي في أكثر المهن هشاشة،¹² وهنا لا تشكل منطقة

وبينما شرعت بلدان شمال أفريقيا في مسار التكيف الهيكلي، أخذت تتآكل «الصفقة السلطوية» التي وسّمت العلاقات بين الدولة والمجتمع منذ الاستقلال، والتي تلخصت بمقايضة الدعم والتشغيل الحكومي مقابل الدعم أو على الأقل الصمت السياسي. ومع تراجع القطاع العام، وعجز القطاع الخاص الصغير والمجزأ سياسياً على توفير العمالة للأعداد السكانية المتزايدة بسرعة في المنطقة، غدا القطاع غير الرسمي باتساعه وسعته التشغيلية عنصراً أساسياً من عناصر النموذج الاقتصادي التنموي المتبع في المنطقة. ومن هنا فإن أولى دلالات الدور الحاسم الذي يلعبه هذا القطاع في المحافظة على الاستقرار، وقبله على الأنظمة والمذاهب الاقتصادية السائدة في المنطقة، يمكن العثور عليها في برامج الإصلاح الاقتصادي المعتمدة في الثمانينات، قبل سنوات طويلة من وفاة محمد البوعزيزي ومحسن فكري.

الاقتصادات غير الرسمية والعدالة الاجتماعية

بعيداً عن مجرد توفير حل مؤقت لمشكلة غياب فرص العمل في المنطقة، ساهم توسع الاقتصاد غير الرسمي في شمال أفريقيا في إعادة هيكلة جذرية للعلاقة بين دول المنطقة وغالبية قواها العاملة. فقد أدى إلى تذرير القوى العاملة إلى حد بعيد، وإلى إهمال تدريبها وتطويرها، وإغفال حاجاتها الأمنية، ورسخ ديناميات بالغة التمييز بين الجنسين على مستوى الوصول والفرص، ونقل جزءاً كبيراً من سلطة التنظيم الاقتصادي إلى الأجهزة الأمنية. وبالنتيجة أصبح القطاع غير الرسمي الحقل المركزي الذي يمكن من خلاله فهم العدالة الاجتماعية في شمال أفريقيا والتفاوض بشأنها وإعادة بنائها.

لقد أدى توسع القطاع غير الرسمي في شمال أفريقيا لنشوء قطاع خاص غير رسمي كبير ومذّرر، ضعيف التواصل فيما بينه وعاجز عن صياغة مطالب سياسية منهجية. ومع أن الفقر إلى الوضع القانوني الرسمي مثل أحد العوائق الحاسمة أمام عمال القطاع غير المنظم لتشكيل النقابات والجمعيات، إلا أنه ليس العائق الوحيد. فنقابات العمال الرسمية في المنطقة ترفض عادةً التعاون مع مجموعات ذلك القطاع، مشيرةً إلى افتقاره للعقود والأوضاع القانونية أو إلى انتشار العاملين لحسابهم الخاص فيه. كما ساهم تدني مستويات رأس المال الاجتماعي، وتباين المصالح، والخوف من انتقام الأجهزة الأمنية، في المزيد من عرقلة

12 انظر:

Meagher, 2010: The empowerment trap: gender, poverty and the informal economy in sub-Saharan Africa. In: Chant, Sylvia, (ed.) The International Handbook of Gender and Poverty: Concepts, Research, Policy



أيضاً تضاعف من تجربة الإهانة والتهميش. والأسوأ من ذلك أنها لا تكف عن تقويض الثقة بين مختلف الفاعلين المعنيين، وتفشل في توفير الأساس لإعادة التفاوض على العلاقة بين دول وعمال المنطقة أو للحديث عن العمل والتنمية والعدالة الاجتماعية. من الواضح أن هناك حاجة لمقاربة مختلفة.

تنمية الاقتصاد غير الرسمي في شمال أفريقيا

من خلال هذه المناقشة الوجيزة للغاية حول دور الاقتصاد غير الرسمي في البنية الاقتصادية لشمال أفريقيا، سرعان ما تتضح عبثية «مكافحة الاقتصاد غير الرسمي». إن أية مقارنة تركز على تطبيق القانون لن تقود فقط لإلحاق المزيد من الضرر والحرمان بشريحة سكانية هي بالأصل مهمشة إلى أبعد حد، بل وستخاطر جدياً بالاستقرار والسلام الاجتماعي في المنطقة. الأهم من ذلك أن عمليات تطبيق القانون مثل «تنظيف الشوارع»، حيث تقوم قوات الأمن بطرد الباعة غير الرسميين من قارعة الطريق، لن تؤدي سوى إلى تغيير الموقع الجغرافي للاقتصاد غير الرسمي، طالما أنها غير مصحوبة بإصلاحات توفر بدائل مستدامة للوظائف غير الرسمية.

ما وراء الائتمان والضرائب

تركز الاشتباكات القليلة ذات التوجه التنموي مع الاقتصاد غير الرسمي في المنطقة على توفير القروض المصغرة لـ«رود الأعمال» غير الرسميين، معتبرة أن عدم وصولهم إلى الائتمان والخدمات المالية عقبة رئيسية تحول دون ترسيم مؤسساتهم. إلا أن هناك أسباب وجيهة للقول بأن هذه المقاربة بحد ذاتها غير كافية كاستراتيجية اقتصادية للتعامل مع الاقتصاد غير الرسمي للمنطقة. بادئ ذي بدء، معظم البحوث التي تناولت دور القروض المصغرة للمؤسسات الصغيرة أجريت خارج السياق الثقافي والديني لشمال أفريقيا، والتي ينظر فيها الكثير من الفاعلين إلى الائتمانات التجارية بعين الشك. الأهم من ذلك أنها قائمة على افتراض أن كل أو معظم المؤسسات غير الرسمية قابلة للتوسيع في حال توفر لها رأس المال الإضافي. لكن العديد من الأنشطة الاقتصادية الموازية تكافح للبقاء على قيد الحياة، وذلك ضمن قطاعات مشبعة للغاية كالبيع على قارعة الطريق، أو هي متعارضة مع الإطار القانوني

شمال أفريقيا أي استثناء - فبينما يحتكر الرجال المراكز الأكثر ربحية في الاقتصاد غير الرسمي، ولا سيما التجارة عبر الحدود، غالباً ما تعمل النساء من المنازل في أنشطة التصنيع الصغير مثل النسيج والخياطة، أو في اقتصاد الخدمة المنزلية. في المغرب مثلاً، تضم الشركات غير الرسمية التي تديرها نساء وسطياً 1.8 موظف/ة، وأرباحها تقل بنسبة 3.5 وسطياً عن أرباح الشركات التي يديرها رجال.¹³ كما أن عاملات المنازل وغيرهن من العاملات في «اقتصاد الرعاية» تخسر العلاقات الاجتماعية وفرص الحصول على المعلومات والانخراط في العمل الجماعي المرتبطة عادةً بوظائف خارج المنزل. الأهم من كل ذلك ربما أن النساء يتأثرن بشكل أكثر مباشرة بغياب المؤسسات النازمة للعلاقة بين البيت والاقتصاد غير الرسمي، مثل إجازة الأمومة أو برامج التأمين الاجتماعي. ورغم تكهن بعض المحللين بالفائدة التي تجنيها النساء نتيجة المرونة المرتبطة بالوظيفة غير الرسمية، إلا أن علاقات العمل في الاقتصاد غير الرسمي تميل في الواقع لترسيخ النوع الخطأ من المرونة، أي مرونة صاحب العمل وليس مرونة الموظف. ومع أنه لم يتم تسييس العنف الذي تتعرض له العاملات في القطاع غير الرسمي بالشكل الواسع الذي تسييس به عنف البوعزيزي وفكري وغيرهما، إلا أنه لا يقل حقيقتاً عنه. لقد أنشأت الهشاشة الاقتصادية وغياب اللوائح النازمة لشروط العمل ظروفاً يمكن فيها للعنف أن يحدث دون أن يلحظه أو يردعه أحد. كما أن التحرش الجنسي منتشر بشدة، ولا سيما في القطاعات التي تعمل فيها النساء تحت مشغل واحد كما في الخدمات المنزلية والزراعة.

العديد من جوانب العلاقة بين الاقتصاد غير الرسمي ودول شمال أفريقيا يمكن تصوّرها من خلال ما وصفته جوديث تيندر «صفقة الشيطان»: مقايضة الدعم أو الصمت السياسي بالتساهل مع النشاط الاقتصادي غير الرسمي، في ظل استمرار غياب أي محاولات حكومية لتحويل أو تحسين عناصر الاقتصاد غير الرسمي بشكل منهجي، أو لتطوير أوضاع أو مهارات العاملين في هذا الاقتصاد.¹⁴ وفي غياب استراتيجية تجارية واقتصادية، ينتقل جزء كبير من الحكمة الاقتصادية للقطاع غير الرسمي إلى يد الأجهزة الأمنية، وخاصة الشرطة. هذه العلاقة لا تخلق فقط ما لا يعد ولا يحصى من فرص الفساد، حيث يشيع فرض تكاليف كبيرة على عملي الاقتصاد الموازي، لكنها

13 HCP Morocco, 2007: Enquête nationale sur le secteur informel

14 Judith Tendler, Small Firms, the Informal Sector, and the Devil's Deal IDS Bulletin [Institute of Development Studies], Vol. 33, No. 3, July 2002



الرئيسية في المنطقة، وشريحة كبيرة من شبابها، ومستقبلها التجاري. وتتمثل الخطوة الأولى نحو عقد اجتماعي غير مبني على الإهمال في التوسيع المنهجي لبرامج التأمين الاجتماعي نحو أفراد الاقتصاد الموازي. كما سيكون لتنمية المهارات عبر برامج تدريبية لا تتطلب صلة بالقطاع الرسمي دور حاسم في فتح بدائل جديدة لعمال القطاع غير المنظم، ولا سيما في المناطق الريفية التي كثيراً ما يغادر شبابها المدرسة في سن مبكرة بحثاً عن فرص عمل في الاقتصاد غير الرسمي. من شأن الارتقاء بالبنى التحتية التي يعمل ضمنها البائعون أو المصنعون غير الرسميين أن يؤدي لا إلى رفع كفاءتهم فحسب، بل أيضاً تحسين سلامة وكرامة عملهم، وإلى بناء الثقة بين إدارات الدولة والقطاع غير الرسمي.

لقد حقق المغرب في السنوات الأخيرة جهوداً ملحوظة في هذا الصدد، سواء من خلال برنامج «أوتو أنتريونور» الذي يقدم لقطاعات الاقتصاد غير الرسمي شكلاً من أشكال الرسمية، أو من خلال بناء الأسواق وتحديث أكشاك البائعين الجوالين من خلال «المبادرة الوطنية للتنمية البشرية». غير أن العديد من الأسواق التي بنيت لتوفير موقع وبنية تحتية أفضل للباعة الجوالين بقيت فارغة، حيث فضل هؤلاء البيع في مواقعهم القديمة وسط المدينة. يبرز هذا المثال الحاجة للمزيد من العمل على تقاطع الاقتصاد الموازي مع الدولة لتطوير مشاريع داعمة لتنمية حقيقية لهذا الاقتصاد.

دعم الجمعيات والنقابات غير الرسمية

ولدعم الإنشاء والصياغة المشترك لمشاريع التنمية الشاملة ضمن الاقتصاد غير الرسمي، ينبغي تقديم المزيد من الدعم للمشاريع التي تساعد شرائح العاملين في الاقتصاد غير الرسمي على إنشاء جمعيات ونقابات قادرة على صياغة احتياجات قطاعاتها، وترشيح الوسطاء، والانخراط في العمل الجماعي. فمن المواقع المهمشة غالباً، ينطوي تأسيس الجمعيات داخل الاقتصاد غير الرسمي على تحديات كبيرة، وغالباً ما يكون عرضة لاستمالة السلطات الحاكمة.¹⁵ ومع ذلك، ثمة دراسات حالة جيدة يبني عليها.

الرسمي بشكل مباشر يمنع ترسيمها أو توسيعها بشكل معقول أو مريح. حتى في حالة المؤسسات الرسمية التي تحوز فيها القروض المصغرة على وجهة اقتصادية، ينطوي أخذ الائتمانات على مخاطر تجارية كبيرة، كما أنه بأسعار الفائدة يشمل نقل رؤوس الأموال خارج الاقتصاد غير الرسمي. وعليه فإن توفير الائتمان هو في أفضل الأحوال استراتيجية جزئية للغاية.

ومن الملامح الأخرى لخطاب السياسات الحالي بشأن الاقتصاد غير الرسمي في شمال أفريقيا الوعد القائل بأن «ترسيم» الاقتصاد غير الرسمي سيقود فوراً وبشكل ملموس لتوسيع الدخل الضريبي لدول المنطقة. تدعي دراسة أجرتها شركة رولاند برجر للاستشارات لمصلحة الاتحاد العام لمقاولات المغرب أن الدولة المغربية حالياً تخسر سنوياً 40 مليار درهم (3.6 مليار يورو) بسبب غياب الدخل الضريبي القادم من القطاع غير الرسمي. ومع أن ذلك أصبح من العناصر الشائعة جداً في تحليل سياسات الاقتصاد غير الرسمي، ثمة سببان على الأقل لنكون حذرين للغاية من هذه المقاربة. أولاً، مجرد افتراض أن تحصيل عائدات ضريبية كبرى من الاقتصاد غير الرسمي ممكن ومرغوب وشعري يدل على أن تعليق «صفقة الشيطان» والقيام بعملية إعادة توزيع كبرى للموارد ضمن المنطقة يمكن أن يحدث دون اضطرابات واسعة النطاق، أو أن انعدام الثقة الناشئ عبر عقود من الإهمال الحكومي يمكن التغلب عليه بسرعة من خلال وعود الاستثمار والائتمان. ثانياً، تأطير الاقتصاد غير الرسمي أساساً كمورد دخل محتمل لدول المنطقة يجعل من الصعب المناصرة من أجل حلول سياسات ستتطلب، على الأقل على المدى القصير، تدخلات مكلفة. لكن بالنظر إلى الارتباط الوثيق بين الاقتصاد غير الرسمي اليوم وعقود من الانسحاب والإهمال الحكومي، لا ينبغي أن يكون مفاجئاً أن الإصلاح المجدي والمستدام لهذا القطاع، خاصة مع السعي نحو العدالة الاجتماعية، سيتطلب استثمارات حكومية.

تنمية المهارات والبنى التحتية وموارد الرزق

قبل تخطيط أو تنفيذ الضرائب على القطاع غير الرسمي في المنطقة، ينبغي أن تركز سياسات الدول أولاً على تطوير وتحسين المهارات والبنى التحتية وموارد الرزق. فبدلاً من على اختزاله إلى قطاع طرق ومتهربين من ضرائب، يجب إدراك الاقتصاد غير الرسمي على ما هو عليه - قوة العمل

15 Lindell, 2010: 'Informality and collective organizing: Identities, alliances and transnational activism in Africa' Third World Quarterly 31(2):207-222.



سواء في القطاع العام أو الخاص. ليس بوسع المنطقة اتباع نموذج تنمية قائم على تحقيق نمو بلا وظائف، وليس بوسعها تقديم المزيد من التضحيات على حساب المهمشين اقتصادياً. إن الرمزية السياسية التي اتخذتها المواجهات بين الدولة وعاملي الاقتصاد الموازي تثبت أن العلاقة بين الطرفين هي بالفعل على وشك الانهيار. وهي العلاقة التي يتردد فيها صدى مطالب حركات الاحتجاج في المنطقة: الكرامة، والفرص الاقتصادية، والعدالة الاجتماعية. لقد كان الاقتصاد غير الرسمي منذ عقود طويلة أشبه بجدار صدّ اجتماعي يحمي نموذجاً تنموياً يخدم نخبة صغيرة، ولا بدّ من تعديل هذا النموذج أكثر شمولاً بعد أن أصبح هذا الجدار يضمّ غالبية القوى العاملة في المنطقة.

تمثل رابطة النساء العاملات لحسابهن الخاص في الهند¹⁶ مثالاً عالمياً على الأثر الإيجابي لجمعيات وروابط العمال غير الرسميين التي تحصل على وضعية نقابية. في تونس، قام مشروع مشترك بين الجمعية التونسية للتصرف والتوازن الاجتماعي (TAMSS) وبرنامج المبادرة التونسية للعمل الشامل (TILI) بتنفيذ مشاريع أولية لبناء جمعيات لصناع الأحذية غير الرسميين في صفاقس والباعجة غير الرسميين في بنقردان. ولا حصر للفرص المتاحة في المنطقة للتوسع في مثل هذه المشاريع.

الحد من الأنشطة غير الرسمية في القطاع الرسمي

عادة ما تفتقر تحليلات الاقتصاد غير الرسمي في المنطقة إلى مناقشة الدور المهم للاقتصاد غير الرسمي ضمن قطاع المنطقة الرسمي. يتم ذلك غالباً عبر مؤسسات رسمية تستخدم عمالاً غير رسميين أو لا تزود موظفيها بعقود رسمية أو برامج تأمين اجتماعي. هذا أمر شائع خاصة بين المؤسسات والقطاعات المرتبطة بالنيخب الحاكمة. يمكن اعتبار غياب الرقابة وتطبيق قوانين العمل في هذا السياق على أنه دعم غير رسمي لهذه القطاعات من قبل حكومات المنطقة، الأمر الذي يضرّ بشدّة بقواها العاملة. ومن المتوقع أن يكون اتخاذ إجراءات صارمة ضد هذه الممارسات، ودعم الشركات الصغيرة تحديداً ليس فقط في تسجيل نفسها رسمياً ولكن أيضاً في تسجيل موظفيها ودفع رواتبهم وتقديم الدعم اللازم لهم، من مجالات السياسات المتعلقة بالأنشطة غير الرسمية الأسرع تحقيقاً للنتائج.

التشغيل في القطاع الرسمي والتنمية الشاملة

على أي استراتيجية تتعلق بالأنشطة غير الرسمية في شمال أفريقيا أن تتعلم من البرامج الاقتصادية التي أدت لتوسّع الاقتصاد غير الرسمي في المنطقة، وأن تهدف إلى معالجة تركّات الإهمال المرافقة لهذه البرامج. لا يمكن ترسيم أو تحسين أو تنمية جميع قطاعات الاقتصاد غير الرسمي في المنطقة. لذلك ورغم أهمية جميع خيارات السياسات العامة التي نوقشت أعلاه، إلا أنه لا يمكن لأي منها أن يكون بديلاً كاملاً عن إنشاء فرص عمل رسمية ميسورة وكريمة ولائقة،

16 انظر: <http://www.sewa.org>



لمحة عن المؤلفين

ماكس غالين هو مرشح دكتوراه في التنمية الدولية بكلية لندن للاقتصاد (LSE) متخصص في الاقتصاد السياسي لشمال أفريقيا. يقوم بإجراء بحث موسع حول الاقتصادات غير الرسمية والتهرب، تحديداً جنوب تونس وشمال المغرب. حصل على ماجستير في دراسات الشرق الأوسط المعاصر من جامعة أوكسفورد، وكان باحثاً مقيماً في جامعة الأخوين بالمغرب.

لمتابعته على تويتر: @MaxGallien
www.maxgallien.com

الطباعة

نشر مؤسسة فريدريش إيبيرت
مشروع إقليمي « فهم الاقتصادات غير الرسمية في شمال أفريقيا: من القانون والنظام إلى العدالة الاجتماعية »



من أجل تنمية أكثر عدالة
For Socially Just Development

جولية 2018
تونس - الجمهورية التونسية
www.fes-mena.org

جميع الحقوق محفوظة
هذه الوثيقة غير مخصصة للبيع