

Remissvar avseende ILO:s Rekommendation 204: The Transition from the Informal to the Formal Economy

Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete, Sida, har genom remiss från ILO-kommittén daterad 2015-10-01 erbjudits möjlighet att lämna synpunkter på om Rekommendation 204 föranleder några åtgärder i Sverige, samt på den preliminära svenska översättningen.

Sidas kärnverksamhet är utvecklingssamarbete och Sida lämnar därför inga synpunkter på om ILO:s Rekommendation 204 föranleder åtgärder som rör dess tillämpning i Sverige. Sida ger kommentarer som rör tillämpningen av Rekommendation 204 i de länder där Sida är verksamt, med fokus på utvecklingsländer särskilt i Sub-Sahariska Afrika. Sida lämnar också kommentarer som handlar om vad detta kan innebära för ILO:s arbete, och därmed för den svenska ILO-kommittén samt Sverige som medlem i ILO.

Sida väljer att inte kommentera den preliminära svenska översättningen av Rekommendation 204.

Utgångspunkter för Sidas kommentarer:

- Sidas uppdrag att främja de svenska biståndspolitiska målen, med fattigdomsminskning som det övergripande syftet (mer specifikt, *att skapa förutsättningar för bättre levnadsvillkor för människor som lever i fattigdom och förtryck*);
- Den nya internationella utvecklingsagendan, Agenda 2030, med FN:s globala mål för hållbar utveckling, de s.k. *Sustainable Development Goals* (SDGs);
- ILO:s utökade och särskilda mandat inom Agenda 2030, som den av FN utsedda internationella organisation med huvudansvar för att samordna det internationella arbetet med SDG 8, *att främja hållbar ekonomisk tillväxt som kommer alla människor till del* (jfr. inkluderande ekonomisk tillväxt) *och produktiv sysselsättning och anständiga jobb åt alla*;
- Det pågående arbetet med reformering av ILO:s interna organisation och med utveckling av ILO:s nya strategiska policyramverk för 2018–2023;

- Förhållanden som utmärker utvecklingsländernas ekonomier, särskilt den informella ekonomins betydelse för sysselsättning.

I utvecklingsländer, särskilt i Sub-Sahariska Afrika, är den informella ekonomin ofta dominerande. Den informella ekonomin sysselsätter i regel en majoritet av befolkningen, men är svagt utvecklad med låg produktivitet, förädlingsvärde och tillväxt. Det gör det svårt för många att försörja sig och sina familjer på de inkomster de tjänar och här återfinns flertalet fattiga. Den informella ekonomin utgörs till stor del av småbönder, mikroentreprenörer, marknadskvinnor och småföretag liksom lantarbetare och hushållsarbetare som lever under fattigdomsgränsen.

Den informella ekonomin är inte i sig orsak till problemen med fattigdom, låga löner och dåliga arbetsförhållanden etc. Den är ett symptom på den låga utvecklingsnivån och svagt utvecklade ekonomin i allmänhet. Den är också en konsekvens av att den tillväxt som äger rum – och som under flera år varit hög även i Sub-Sahariska Afrika – huvudsakligen sker inom en begränsad del av ekonomin. Tillväxten sker i den formella ekonomin, som ofta utgör enklaver utan spridningseffekter på resten av ekonomin och sysselsätter en mindre del av befolkningen – tillväxt utan fattigdomsminskning.

Fattigdomsminskning kräver tillväxt som kommer de stora folklagren till del – den måste vara inkluderande. Det innebär att tillväxten måste äga rum i de sektorer och områden där många fattiga aktivt kan delta och bidra genom arbete – som anställda eller entreprenörer – som ger inkomster de kan försörja sig och sina familjer på – s.k. produktiv sysselsättning. Inkluderande tillväxt kräver i sin tur en rad åtgärder liksom politisk vilja, men i grunden handlar det om att främja utveckling av de produktiva sektorer som har både hög sysselsättnings- och tillväxtpotential.

Det är inkluderande tillväxt och produktiv sysselsättning som genererar fattigdomsminskning, inte formalisering av ekonomin. Formalisering av den informella ekonomin i sig löser inga av dessa problem och garanterar inte heller att anständiga jobb skapas – centrala syften med ILO:s Rekommendation 204. Tvärtom, när många människor kan leva på sina inkomster skapas också förutsättningar för bättre arbetsvillkor och anständiga jobb för alla, liksom för ökad formalisering av ekonomin.

Sidas kommentarer till tillämpning av ILO:s Rekommendation 204:

Sida anser att det är positivt att ILO med Rekommendation 204 uppmärksammar och erkänner förekomsten och betydelsen av den informella ekonomin, och välkomnar att ILO aktivt söker former för att förhålla sig till och arbeta också med denna för utvecklingsländer viktiga delen av ekonomin.

Mot bakgrund av Sidas utgångspunkter ovan, vill Sida dock fästa ILO:s uppmärksamhet på att Rekommendation 204 har begränsad relevans för att

komma till rätta med problemen i många utvecklingsländer, särskilt i Sub-Sahariska Afrika. Det gäller särskilt dess potentiella bidrag till fattigdomsminskning och att uppnå SDG 8 om hållbar inkluderande tillväxt, produktiv och anständig sysselsättning.

Rekommendation 204 tar sin utgångspunkt i förhållanden som skiljer sig kraftigt från de som utmärker utvecklingsekonomier, varför Sida framhåller att försiktighet bör iakttas när det gäller dess tillämpning i utvecklingsländer. Eftersom den inte adresserar inkluderande ekonomisk tillväxt och fattigdomsminskning, riskerar ett alltför starkt fokus på formalisering att styra uppmärksamhet och resurser bort från centrala problem och orsaker, till symptom och mer perifera fenomen. Att aktivt verka för en övergång från informell till formell ekonomi är enligt Sidas bedömning inte en prioriterad åtgärd i utvecklingsländer, särskilt inte i Sub-Sahariska Afrika.

I själva verket skulle alltför hårt drivna krav på formalisering kunna få direkta negativa konsekvenser för många fattiga och deras försörjningsmöjligheter. Det skulle kunna medföra en ensidig ökning av kostnader och administrativa hinder för de små ekonomiska aktörer som utgör stor del av den informella ekonomin, utan några uppenbara fördelar. Inte sällan medför t.ex. registrering av småföretag att de framför allt blir synliggjorda för tjänstemän i offentlig förvaltning, som utsätter dem för trakasserier och kräver mutor. Många små- och mikroföretagare överlever helt enkelt inte en formalisering.

Enligt Sidas bedömning är det mycket angeläget att ILO, inför eventuell tillämpning av Rekommendation 204 i utvecklingsländer, försäkras om gedigen såväl generell som landspecifik kunskap om det som utmärker förhållanden, problem och orsaker i dessa ekonomier. Lika viktigt är det att ILO noga anpassar åtgärder så att de inte skapar problem för ekonomiska aktörer i den informella ekonomin, så att deras försörjningsmöjligheter försämras utan stället förbättras – något som förtjänstfullt också nämns i Rekommendation 204.

Enligt Sidas bedömning har dock ILO goda förutsättningar att på ett betydligt mer ändamålsenligt sätt bidra till fattigdomsminskning och inkluderande ekonomisk utveckling, och därmed både produktiva och anständiga arbeten. Detta är helt i enlighet med Agenda 2030 och SDG 8, särskilt i ljuset av ILO:s internationella samordningsansvar för det senare, samt med anledning av ILO:s kommande strategiska policyramverk. Särskilda möjligheter – ett s.k. *window of opportunity* – skapas för ILO i och med dessa förestående processer.

Sidas förslag till åtgärder med anledning av Rekommendation 204:

I enlighet med ovanstående föreslår Sida att ILO tydliggör att a) formalisering av ekonomin inte är en prioriterad åtgärd i utvecklingsländer, att b) erkännande av och kunskap om den informella ekonomin och dess betydelse för sysselsättning i

dessa länder är avgörande för ILO, samt att c) särskild försiktighet därför måste iakttas vid eventuell tillämpning av Rekommendation 204 i utvecklingsländer.

Sida föreslår att ILO, i stället för att fokusera på Rekommendation 204, särskilt vinnlägger sig om att ytterligare bredda och balansera sin ansats till sysselsättningsfrågorna – både normativt och operativt. Ett helhetsperspektiv skulle innebära ett skifte från ett mer avgränsat fokus på t.ex. formalisering och anständigt arbete, till att även omfatta och ge starkare emfas åt produktiv sysselsättning och inkluderande ekonomisk utveckling för varaktig fattigdomsminskning. Det skulle bl.a. innebära att verka för en kombination av åtgärder inom de produktiva sektorerna, med särskilt fokus på dem med hög sysselsättnings- och tillväxtpotential. En sådan ansats skulle ha starkare fattigdomsfokus och därmed ökad relevans för utvecklingsländerna, samt bättre förutsättningar att på sikt också främja en övergång från informell till formell ekonomi och mer anständiga arbetsvillkor.

Sida uppmuntrar och stödjer en utveckling av ILO:s arbete mot starkare fattigdomsfokus och bredd i sysselsättningsfrågorna, för ökad relevans för utvecklingsländerna, genom dialog med och finansiellt stöd till ILO. Det är Sidas förhoppning att denna inriktning även ska avspeglas i ILO:s kommande strategiska policyramverk.

Sida menar att en sådan utveckling inte bara är angelägen och förenlig med, utan också nödvändig för, ILO:s axlande av det bredare globala samhällsansvar som dess nya mandat som samordnare av det internationella arbetet för att uppfylla SDG 8 innebär. Den är sannolikt också strategisk för ILO, eftersom både existerande och blivande medlemmar i ILO från utvecklingsländerna förväntas ställa ökade krav på ILO:s relevans för de utvecklingsproblem som karakteriserar dessa länder och som prioriteras av ländernas ledare i arbetet med Agenda 2030.

Sida föreslår slutligen att såväl den svenska ILO-kommittén som Sverige som medlem i ILO verkar för en sådan utveckling inom ILO.