الأمم المتحدة
المجلس الاقتصادي والاجتماعي
اللجنة الاقتصادية لأفريقيا

الاجتماع التاسع والعشرون للجنة الخبراء

مفوضية الاتحاد الأفريقي

الاجتماع الخامس للجنة الخبراء

اجتماع لجنة خبراء الاجتماعات السنوية المشتركة الثالثة
لمؤتمر الاتحاد الأفريقي لوزراء الاقتصاد والمالية
ومؤتمر اللجنة الاقتصادية لأفريقيا لوزراء المالية
والتخطيط والتنمية الاقتصادية

ليلونغوي، ملاوي
25-28 آذار/مارس 2010

Distr.: GENERAL
E/ECA/COE/29/3
AU/CAMEF/EXP/3 (V)
Date: 16 February 2010

Arabic
Original: **English**

تعزيز نمو مستدام وبمعدلات عالية من أجل خفض البطالة في أفريقيا:

ورقة مسائل

أعدتها مفوضية الإتحاد الأفريقي ولجنة الأمم المتحدة الاقتصادية لأفريقيا

المحتويات

1- مقدمة 1

2- المرحلة التي بلغها تحقيق نمو مستدام وبمعدلات عالية

لإيجاد فرص عمل في أفريقيا..... 2

3- النمو والعمالة والحد من الفقر: إطار للتقدم السريع نحو تحقيق

الأهداف الإنمائية للألفية 5

4- استراتيجيات وسياسات النمو المساندة للعمالة 11

1- مقدمة

1- شهد العديد من البلدان الأفريقية نموا ملحوظا بفضل زيادة الطلب على السلع الأساسية وارتفاع أسعارها قبل اندلاع الأزمتين العالميتين المالية والاقتصادية لعامى 2008 و2009؛ لكن هذا النمو كان شديد التقلب نظرا لسرعة تأثره بالصدمات الخارجية. ولم يترتب على هذا النمو زيادة هامة فى فرص العمل فى هذه الاقتصادات. ولا تقتصر التحديات الماثلة أمام البلدان الأفريقية فى أعقاب انتكاس الاقتصاد العالمى على إعادة تفعيل النمو وتسريع وتيرته وإدامته فحسب، بل تشمل أيضا زيادة مواكبة العمالة للنمو، وهو أمر لا غنى عنه للحد من الفقر على نحو مستدام .

2- والمناقشات بشأن الصلة بين النمو والعمالة والحد من الفقر ليست بالجديدة. والواقع أن دوائر صنع السياسات والأبحاث ما فتئت تتدارس في السنوات الأخيرة، ولا سيما في إطار الشراكة الجديدة لتنمية أفريقيا والأهداف الإنمائية للألفية، سبل ووسائل معالجة موضوع تحقيق نمو قادر على إيجاد فرص للعمل. وساهمت اللجنة الاقتصادية لأفريقيا فى هذا النقاش من خلال *التقرير الاقتصادى المتعلق بأفريقيا* لعام 2005 ومؤتمر وزراء المالية والتخطيط والتنمية الاقتصادية للعام نفسه. ونظراً لأن مؤتمرا قمة رؤساء دول الاتحاد الأفريقي لعامي 2004 و 2008 قد قدما إسهامات بهذا الشأن أيضا. فإن الاهتمام الذي لقيه هذا الموضوع على مر السنوات يبرز بشكل واضح أهميته بالنسبة للتنمية في أفريقيا.

3- وتتيح هذه الورقة أساسا للمناقشات المتعلقة بإتباع نهج جديد وأكثر فعالية لتعزيز الصلة بين النمو والعمالة والحد من الفقر، وهى صلة أغفلت كثيرا فى صياغة السياسات وتنفيذها على مدى العقود الثلاثة الماضية فى معظم البلدان الأفريقية. وتدل الخبرة المكتسبة فى أفريقيا وأماكن أخرى على ضرورة التخطيط الشامل للتنمية بما يجسد استراتيجيات قطاعية محكمة التصميم والتنفيذ (خاصة فى القطاع الصناعى)، فضلا عن وضع سياسات لمواجهة انهيارات سوق العمل وتحفيز استثمارات القطاع الخاص والإنتاجية والعمل، إذا أريد لأفريقيا تحقيق نمو مستدام على مستوى عال والحد من البطالة، مع إيلاء اهتمام خاص للفئات الضعيفة . وينبغى للجهات المعنية الحكومية وغير الحكومية على حد سواء أن تتملك هذا الإطار البديل الجديد للنمو والتنمية المراعى لحالة العمالة، وأن تتولى تنفيذه ورصده. ويجب أن يشمل هذا الإطار، إلى جانب التدابير الطويلة الأجل، استراتيجيات لمواجهة التقلبات الدورية لزيادة مناعة المؤسسات المحلية إزاء الصدمات الخارجية

4- ولئن كانت إعادة تفعيل النمو قبل الأزمة وبعدها خطوة إيجابية- ونقطة تحول واضحة عن الأداء المخيب للآمال فى الثمانينات وأوائل التسعينات من القرن الماضى- فإن التقدم المحرز فى المحافظة على مستوى عال من النمو القادر على إيجاد فرص للعمل فى القارة سيظل غير مرض ما لم تعتمد وتنفذ استراتيجيات قطرية جريئة للنمو والعمالة، بدعم وتوجيه من قيادات سياسية ملتزمة تعمل في إطار جهود إقليمية منسقة.

5- وينبغي الاستناد في صياغة الاستراتيجية المتوخاة للنمو والعمالة وتحديد نطاقها على ردود الأسئلة التالية :

(أ) ما سبب ضعف أداء البلدان الأفريقية حتى الآن في تحقيق نمو مطرد على مستوى عال وقادر على إيجاد فرص العمل للحد من الفقر على مدى العقود الثلاثة الماضية؟

(ب) ما الذى بوسع هذه البلدان عمله، من حيث الاستراتيجيات والموارد والطرائق المتبعة، لمواجهة تحديات النمو والعمالة في العقد القادم من أجل الحد من الفقر على نحو ملموس وبلوغ الأهداف الإنمائية للألفية؟

(ج) ما هى أدوار ومسؤوليات الجهات الفاعلة الحكومية وغير الحكومية لضمان إعطاء الأولوية الكافية لاستراتيجيات العمالة وتنفيذها تنفيذا فعالا؟

6- وبناء على الأسئلة الثلاثة الآنفة الذكر، تتمحور *ورقة المسائل* حول الأقسام الثلاثة التالية :

- القسم 1: يتضمن تقييما لأوضاع النمو العالمية والإقليمية وتأثير العوامل الخارجية مثل الأزمة الاقتصادية العالمية على ديناميات النمو. ويحلل أيضا السبب الكامن وراء أهمية ارتفاع مستوى النمو واستدامته في تحقيق التنمية بأفريقيا؛

- القسم 2: يوضح أهمية تحويل محور التركيز إلى الصلة بين النمو والعمالة والحد من الفقر وعلى المحركات الرئيسية للنمو وإيجاد فرص العمل للحد من الفقر؛

- القسم 3: يوصى بإتباع نهج جرىء وشامل لتخطيط التنمية من أجل تحقيق نمو مستدام وبمعدلات عالية وقادر على إيجاد فرص للعمل على أساس استراتيجيات نمو قطرية وتعميم سياسات العمل فى مختلف أوجه النشاط للحد من الفقر. و يسلط الضوء أيضا على دور التكامل الإقليمى والتنسيق المؤسسي وما يعنيه ذلك بالنسبة للقادة الأفريقيين والجهات المعنية الرئيسية الأخرى.

2- المرحلة التي بلغها تحقيق نمو مستدام وبمعدلات عالية لإيجاد فرص عمل في أفريقيا

7- لا تنبع أهمية النمو من كونه سببا فى زيادة الدخل فحسب، وإنما لأنه يضع أيضا أسس الحد من الفقر على نحو مستدام وتحسين الرعاية الاجتماعية والتنمية الشاملة. فالنمو يمكّن البلدان من زيادة توفير وتوزيع السلع والخدمات الأساسية اللازمة للبقاء على قيد الحياة، مثل الغذاء والمأوى والصحة والحماية. وهو يمكنها أيضا من توليد المزيد من فرص العمل وتحسين مستوى التعليم، مما يوسع نطاق الخيارات الاقتصادية والاجتماعية المتاحة للأفراد. وبغية فهم كيفية تحسين مستويات معيشة الأفراد والتخفيف من حدة الفقر في القارة لابد من إدراك كيفية تحقيق النمو والمحافظة على مستويات عليا منه.

2-1 الوضع الراهن

8- حققت أفريقيا أداء قويا فى مجال النمو قبل اندلاع الأزمتين المالية والاقتصادية فى عام 2008، حيث بلغ متوسط معدل النمو السنوي 2.5 في المائة في الفترة 1990-1999 و5.3 في المائة في الفترة

2000–2007[1]. وارتفعت معدلات نمو نصيب الفرد من الناتج المحلى الإجمالى مقارنة بالمستويات السلبية المسجلة فى أوائل تسعينات القرن الماضى لتبلغ 3.8 فى المائة خلال الفترة 2004–2007. وعلى الرغم من الاختلافات الملحوظة بين المناطق دون الإقليمية والبلدان على مر الزمن، فإن جميع البلدان الأفريقية تقريبا حققت نموا إيجابيا في متوسط نمو الناتج المحلي الإجمالي خلال العقد الماضي.

9- وأسهمت الاقتصادات المصدرة للنفط، بسبب حجمها، بأكثر من نصف معدل النمو المسجل فى القارة خلال فترة ما قبل الأزمة، لكن العديد من الاقتصادات المستوردة للنفط حققت معدلات نمو أعلى. فعلى سبيل المثال، سجلت منطقة شرق أفريقيا دون الإقليمية المستوردة للنفط أعلى متوسط لمعدل النمو (7,1 فى المائة) خلال الفترة 2004–2007، في حين سُجل في شمال أفريقيا، وهو أكبر منطقة دون إقليمية مصدرة للنفط، أدنى متوسط لمعدل النمو (5,8 فى المائة). وفى المناطق دون الإقليمية الأخرى، بلغ متوسط معدل النمو 1,6 فى المائة فى الجنوب الأفريقى و 6 فى المائة فى غرب أفريقيا و5,9 فى المائة فى وسط أفريقيا. وكانت ثلاثة من البلدان المستوردة للنفط (إثيوبيا وجمهورية تنزانيا المتحدة وأوغندا) من بين أفضل الاقتصادات أداء خلال هذه الفترة، في حين أن زمبابوي والصومال وإريتريا كانت من بين أضعفها أداء .

10- ويعزى أداء النمو فى أفريقيا فى الآونة الأخيرة إلى زيادة الطلب على السلع الأساسية وارتفاع أسعارها، وتحسن إدارة الاقتصاد الكلى، وارتبط هذا النمو باستقرار الأسعار وانخفاض الاختلالات الداخلية والخارجية وإمكانية التنبؤ بتغيرات أسعار الصرف وزيادة استثمارات القطاع الخاص. وإضافة إلى ذلك، تلقت القارة موارد مالية خارجية كبيرة فى شكل معونة إنمائية رسمية جديدة وتخفيف عبء الديون وتدفقات رأس المال الخاص، بما في ذلك الاستثمار الأجنبي المباشر والتحويلات المالية.

11- ويعكس التباين الملحوظ فى نمو مختلف البلدان أهمية عوامل النمو المتعددة فى القارة وكذلك تغير بنية الاقتصادات الأفريقية. ففى حين لا تزال الزراعة القطاع الرئيسى فى معظم البلدان، انخفضت حصتها فى الناتج المحلى الإجمالى على مر الزمن، من أكثر من 30 فى المائة فى عام 2000 إلى 22 فى المائة فى عام 2007. وتطور قطاع الخدمات فى بلدان كثيرة بسبب تزايد نشاط القطاع المالى والسياحة وازدهار قطاع الاتصالات. وعلى الرغم من أن حصة القطاع الصناعى فى مجموع الناتج المحلى الإجمالى ظلت دون تغيير نسبيا، فإن تكوينها تغير تغيرا ملحوظا لصالح أنشطة التعدين. وشهد العديد من البلدان الأفريقية تقلصا ملحوظا للنشاط الصناعى انعكس فى انخفاض حصة الصناعة التحويلية فى الناتج الإجمالى والصادرات. وأدت محدودية الاستثمار والإنتاج فى قطاع الصناعة التحويلية القائم على كثافة اليد العاملة إلى الحد من خلق فرص العمل وتقليل مناعة الاقتصادات الأفريقية إزاء الصدمات الخارجية .

12- ولم تساعد التغيرات الهيكلية المحدودة التى لوحظت منذ عام 1990 وتركيز الأنشطة الاقتصادية فى الصناعات الاستخراجية بدلا من قطاعات الصناعة التحويلية، على إرساء أسس متينة لنمو مستدام على مستوى عال وإيجاد فرص للعمل اللائق. ورغم أن حصة القطاع الزراعي من القوة العاملة قد انخفضت على

[1] لجنة الأمم المتحدة الاقتصادية لأفريقيا ومفوضية الاتحاد الأفريقي. 2010. *التقرير الاقتصادي المتعلق بأفريقيا*: تعزيز نمو مستدام وبمعدلات عالية من أجل خفض البطالة في أفريقيا. أديس أبابا، إثيوبيا.

ما يبدو، فلم تتحسن الإنتاجية في هذا القطاع[2]، مما يعني أن القطاع الزراعي لا يمكن أن يلبي الاحتياجات الغذائية للأعداد المتزايدة من سكان المناطق الحضرية أو يولد إيرادات العملات الأجنبية اللازمة لتغطية واردات السلع الوسيطة والسلع الإنتاجية المعدة للتصنيع، وخاصة في الاقتصادات التي تعتمد على الزراعة أساسا. ويؤدي عدم تحقيق مكاسب إنتاجية كبيرة في مجال الزراعة إلى إضعاف إمكانية تحقيق تحول دينامي في العديد من البلدان الأفريقية إلى حد كبير.

2-2 تأثير الأزمة المالية والاقتصادية العالمية

13- اتجه نمو الناتج المحلي الإجمالي في أفريقيا منذ اندلاع الأزمتين العالميتين نحو الانخفاض، على الرغم من إبدائه بعض المرونة مقارنة بالفترات السابقة من الكساد الاقتصادي. وبلغ معدل النمو في القارة 4.9 في المائة في عام 2008 و1.6 في المائة في عام 2009، ويعزى ذلك أساسا إلى انخفاض الطلب على السلع الأساسية وأسعارها وهبوط حاد في الطلب المحلي (وخاصة استثمارات القطاع الخاص) وتدفقات رؤوس الأموال الخارجية وعائدات السياحة. وسوف يعتمد تحقيق الارتفاع المتوقع في معدل النمو بأفريقيا (إلى نسبة 4.3 في المائة تقريبا في عام 2010) ، على صحة الاقتصاد العالمي ومدى إقباله على صادرات أفريقيا من السلع الأساسية، مما من شأنه رفع أسعار الصادرات وعائداتها .

14- وتتوقف نوعية الآثار الاقتصادية للانتكاس الاقتصادي العالمي في البلدان الأفريقية على هياكلها الاقتصادية أكثر من أي عامل آخر. فالبلدان التي تعتمد اعتمادا كبيرا على موارد معدنية ووجهات تصدير غير متنوعة كانت الأكثر تضررا بسبب انخفاض أسعار السلع الأساسية والطلب عليها. وأثرت الأزمة أيضا على الأوضاع الاجتماعية، مما أدى إلى انخفاض مستويات المعيشة، وخصوصا في البلدان التي ليس لديها نظام حماية اجتماعية متطور. وتسبب استمرار تباطؤ النمو الاقتصادي العالمي لمدة طويلة إلى انخفاض التحويلات المالية وفرص العمل الجديدة والنشاط السياحي والمساعدة الإنمائية الرسمية وإلى زيادة البطالة .

15- ومع ذلك، فإن متوسط معدل النمو في البلدان المصدرة للنفط كان أعلى منه في البلدان المستوردة للنفط عام 2009 . ويعود ذلك إلى أن العديد من الدول المصدرة للنفط كانت في موقع قوة أهّلها للصمود أمام الأزمة المالية والاقتصادية العالمية. فقد تمكنت هذه البلدان، بفضل مزيج من سياسات الاقتصاد الكلي الرشيدة التي اعتمدت خلال طفرة أسعار النفط الأخيرة، من تكديس كمية ضخمة من الاحتياطيات الخارجية والمدخرات المالية ومن تخفيض الديون الخارجية، وبالتالي إفساح المجال لوضع سياسات نقدية ومالية لمواجهة التقلبات الدورية[3] .واستطاع عدد قليل من الدول المستوردة للنفط- ست دول في المجموع- الصمود أيضا بقوة نسبية أمام آثار الأزمة، حيث بلغ نمو الناتج المحلي الإجمالي فيها أكثر من 5 في المائة. ونفذ في معظم هذه البلدان (مثل جنوب أفريقيا) برامج تحفيزية أو سياسات مالية ونقدية فعالة لمواجهة التقلبات الدورية

---

[2] لجنة الأمم المتحدة الاقتصادية لأفريقيا ومفوضية الاتحاد الأفريقي. 2009. *التقرير الاقتصادي المتعلق بأفريقيا*.

[3] لجنة الأمم المتحدة الاقتصادية لأفريقيا ومفوضية الاتحاد الأفريقي. 2010. *التقرير الاقتصادي المتعلق بأفريقيا: تعزيز نمو مستدام وبمعدلات عالية من أجل خفض البطالة في أفريقيا*. أديس أبابا، إثيوبيا.

من أجل زيادة الإنفاق العام على الهياكل الأساسية والخدمات. وساعد ذلك على زيادة الطلب المحلي وخلق فرص للعمل، وبالتالي الحد من الآثار السلبية للأزمة.

16- وتتيح الأزمة المالية والاقتصادية العالمية عددا من دروس السياسة العامة على المديين القصير والطويل التي يمكن لصانعي السياسات الأفريقيين الاستفادة منها. فمن الضروري زيادة حيز السياسة العامة لتعزيز قدرة صانعي السياسات على مجابهة مثل تلك الصدمات الخارجية المنشأ. فقد كشفت الأزمة، عن حاجة الدول الأفريقية لزيادة تعبئة الموارد المحلية وتعزيز التكامل الإقليمي والشروع في برنامج للتنويع الاقتصادي الحقيقي. وعموماً اشتدت حاجة البلدان الأفريقية بسبب الأزمة إلى إيلاء اهتمام عاجل لتعزيز التعاون بين بلدان الجنوب وتدفقات رأس المال الخاص وفتح أسواق جديدة، فضلا عن تقوية شبكات الأمان الاجتماعي للتخفيف من تأثر الفقراء بالأزمات.

17- وبصرف النظر عن الأزمة، تحتاج البلدان الأفريقية إلى إعادة صياغة استراتيجيات النمو والعمالة الطويلة الأجل لديها. وإذا كان الافتراض العام منذ الثمانينات هو أن زيادة التركيز على تحسين استقرار الاقتصاد الكلي وتحقيق هذا التحسن عاملان هامان في تهيئة ظروف أفضل للنمو في أفريقيا، فإن الأدلة حتى الآن لا توحي بأنه كان لهذين العاملين أهمية حاسمة في مجال النمو.

قضايا للمناقشة :

1- لماذا لم تتمكن العديد من البلدان الأفريقية حتى الآن من تنويع اقتصاداتها؟

2- ما هي الدروس المستفادة من التجارب والتدابير المتخذة من طرف البلدان الأفريقية للتصدي للأزمة المالية والاقتصادية العالمية الأخيرة؟

3- ما الذي بوسع البلدان الأفريقية عمله لتخفيف أثر الصدمات الخارجية القصيرة الأجل، مثل الأزمة العالمية، على النمو والعمالة ولتعزيز مناعتها أمام الصدمات في المستقبل؟

3- النمو والعمالة والحد من الفقر: إطار للتقدم السريع نحو تحقيق الأهداف الإنمائية للألفية

3-1 الصلة بين النمو والعمالة والحد من الفقر

18- يعتمد النمو على جملة أمور منها كمية عوامل الإنتاج ، واليد العاملة ورؤوس الأموال المتاحة، فضلا عن كفاءة استخدام هذه العوامل، وهو ما يعتمد على نوعية المدخلات واليد العاملة ورأس المال، وعلى المؤسسات والسياسات والجوانب الجغرافية. والنمو مرادف لزيادة إجمالي الإيرادات. وكون الشرائح الميسورة هي التي قد تستأثر بجميع الفوائد الناجمة عن النمو عند حدوث زيادة في إجمالي الإيرادات والاستهلاك ، يتطلب اعتماد برامج استثمارات عامة تتسم بكثافة اليد العاملة وتركز على استحداث فرص العمل وتؤدي إلى حفز نمو القطاع الخاص وتوسيع نطاق حصول الفقراء على العمل اللائق.

19- واعترافاً بهذا الأمر، كانت الصلة بين النمو والعمالة والحد من الفقر إحدى المسائل التي تناولها وزراء المالية والتخطيط والتنمية الاقتصادية الأفريقيون في سياق تحقيق الأهداف الإنمائية للألفية خلال اجتماعهم السنوي الثامن والثلاثين الذي عُقد في أبوجا بنيجيريا في عام 2005. وجاء في الفقرة 6 من البيان الوزاري الصادر عن الاجتماع:

(أ) من الواضح أن النمو الاقتصادي غير الكافي قد أعاق إلى حد كبير التقدم نحو الحد من الفقر وتحقيق الأهداف الإنمائية للألفية، نظراً لأن فوائد النمو لم يتم تقاسمها في أغلب الأحوال على نطاق واسع داخل المجتمع. ومن أجل المضي قدما، سيكون من المهم توسيع قاعدة النمو ليشمل القطاعات التي يمكن أن تخلق المزيد من فرص العمل، كما ينبغي الاستثمار بصورة أكثر كثافة في قطاعات من قبيل الصحة والتعليم لبناء القدرات البشرية للمشاركة في الأنشطة الاقتصادية المتبعة؛

(ب) وهناك كثير من البلدان الأفريقية التي لا تزال تسعى جاهدة إلى توسيع النمو في قطاعات يمكنها استحداث قدر أكبر من فرص العمل في حين تظل عدم المساواة في الدخل كبيرة. وبعبارة أخرى، فبعد مضي خمس سنوات على أبوجا، لا تزال المسائل الرئيسية التي أُثيرت في المؤتمر الوزاري الثامن والثلاثين في غاية الأهمية بالرغم من التقدم الذي أُحرز في مجال النمو؛

(ج) بل إن أفريقيا جنوب الصحراء الكبرى ككل لم تتمكن، طوال العقد المنصرم الذي اتسم بالانتعاش الاقتصادي بفضل ارتفاع أسعار السلع الأساسية والطلب عليها ، من تقليل البطالة سوى بنسبة لم تتجاوز 0,8 في المائة، ولا تزال نسبة العمالة المدفوعة الأجر أقل من 20 في المائة في غالبية البلدان الأفريقية. وتعتمد سبل كسب العيش لغالبية الأفريقيين على العمل في القطاع غير الرسمي. ولذا فإن معدلات العمالة غير المجزية هي الأعلى في القارة (77 في المائة في أفريقيا جنوب الصحراء الكبرى) مقارنة بالمناطق النامية الأخرى. إن بقاء معدلات البطالة والفقر في أفريقيا كما هي عليه تقريبا خلال العقود الثلاثة الماضية هو مظهر واضح من مظاهر إخفاق الاستراتيجيات الإنمائية الأفريقية، إن وجدت. وقد حان الوقت لتقوم أفريقيا باعتماد وتنفيذ استراتيجيات إنمائية تستهدف توجيه الموارد نحو الاستثمار في قطاعات ذات قيمة مضافة عالية قادرة على استحداث فرص العمل، ولا سيما للفقراء، وتمكينهم من المنافسة في سوق العمل؛

(د) وإذا حدث نمو عالي المستوى في القطاعات الكثيفة اليد العاملة، بما في ذلك الزراعة والصناعة التحويلية والتشييد والنسيج والخدمات، فإن الزيادة الناتجة عن ذلك في العمالة سيكون لها أثر إيجابي على العاملين الفقراء ومُعاليهم، وعلى الفقراء العاطلين عن العمل الذين سيصبح بمقدورهم الحصول على عمل أو ممارسة أعمال حرة. إن تأثير النمو على الفقر يعتمد على مدى الزيادة التي يحدثها في فرص العمل ومدى تمكن الفقراء من الانخراط في العمليات الاقتصادية والاستفادة من الفرص المتزايدة في الحصول على عمل. وتُعد مستويات التعليم والمهارات والحصول على رأس المال والأصول المنتجة من المتغيرات الهامة، شأنها شأن النفقات الاجتماعية على الصحة والتعليم والتدريب التي تمكن الفقراء من الاستفادة من فرص العمل المجزية التي يوفرها النمو؛

(هـ) وتكتسي كيفية توزيع النمو على القطاعات والمناطق أهمية كبيرة أيضاً في تحديد الفئات التي ستستفيد من توسيع نطاق فرص العمل وفرص اكتساب الدخل. والتقليل من أهمية القطاع غير الرسمي عن

طريق التركيز على تحقيق النمو في الصناعات الحديثة الكثيفة اليد العاملة وفي الزراعة والمناطق الفقيرة النائية والأحياء الفقيرة في المناطق الحضرية من شأنه أن يؤدي إلى زيادة الفوائد التي يجنيها الفقراء.

2-3 إطلاق المحركات الأساسية لتحقيق نمو مستدام عالي المستوى يوفّر فرص العمل

20- إذا كان النمو هو مفتاح الحد من الفقر ووسيلته هي استحداث فرص العمل، كما ورد في القسم السابق، فكيف يمكن للبلدان الأفريقية أن تكفل حدوث النمو واستدامته بمستويات عالية وجعله مولدا لفرص العمل؟ يتطلب ذلك إتباع استراتيجية للنمو والتنمية تركز على استحداث فرص العمل . ويمكن للاقتصاد أن ينمو إذا تمكن من تحقيق زيادة كمية ونوعية في الموارد الطبيعية والبشرية ومن زيادة مخزون أو أرصدة السلع الرأسمالية، وإذا استخدم تكنولوجيات محسنة لرفع الإنتاجية. بيد أن توفير ما يكفي من عوامل الإنتاج ليس هو الشرط الوحيد لتحقيق النمو المستدام، فلا بد من وجود بعض المحركات لكي يتحقق النمو بمستويات عالية ومستدامة.

21- ولم يعد بإمكان البلدان الأفريقية الاعتماد على محركات نمو ساكنة، ولا سيما تجارة السلع الأساسية، كوسيلة لتعزيز نمو مستدام عالي المستوى على المدى الطويل. بل لا بد من التركيز، على المحركات الدينامية للنمو الطويل الأجل التي تستند إلى تراكم الموارد الإنتاجية، بما في ذلك رأس المال المادي والبشري. وينبغي أن تكون هذه المحركات مدفوعة بالقطاعات العالية الإنتاجية التي تنطوي على فوائد جانبية كبيرة لبقية الاقتصاد.

22- إن تحديد القطاعات الحيوية شيء، وتحويل الاقتصادات الأفريقية إلى آلية نمو فعالة تحقق أقصى معدل نمو ممكن هو شيء آخر. فهناك أجزاء معينة مترابطة يجب أن تعمل سويا، وثمة حاجة إلى محركات نمو محدودة. والمحركان الأكثر أهمية هما رأس المال البشري والتكنولوجيا. فالاستثمار في رأس المال البشري عن طريق رفع مستويات التعليم يحفز النمو عن طريق تحسين إنتاجية الموارد. ويمكن للحكومات الأفريقية أن ترفع مستويات تراكم رأس المال البشري عن طريق نظم كفؤة للتعليم والتدريب المهني، مما يؤدي إلى خلق دائرة إيجابية تمكن الاقتصاد من زيادة قدرته على تقديم أفكار جديدة وزيادة القيمة المضافة من الموارد المتاحة.

23- ومع ذلك، لا يكمن التحدي في توفير رأس المال البشري فحسب، بل أيضا في الإبقاء عليه داخل القارة. ويمكن بإتباع سياسات اقتصادية جيدة تحويل ''هجرة ذوي الكفاءة'' إلى عامل نمو على المدى الطويل. ومن المرجح تقليل هجرة ذوي الكفاءة عن طريق تحسين أساليب الإدارة والسياسات الاقتصادية، فذلك من شأنه تحسين فرص وظروف عمل الأفريقيين من أصحاب الكفاءات العالية. والفائدة من ذلك تكمن في ما يمكن أن يقدمه رأس المال البشري والموارد الفنية الموجودة في المهجر من مساهمة في مباشرة الأعمال الحرة وتحقيق التقدم التكنولوجي. إن التقدم التكنولوجي الذي تولده المعارف الجديدة يضطلع بدور في غاية الأهمية يتمثل في منح الاقتصادات القدرة على النمو بشكل متسق مع مر الوقت. وهو يشمل انتهاج أساليب إنتاج مبتكرة، وأساليب حديثة للإدارة وقيام منظمات جديدة للأعمال التجارية تُحسّن عملية الإنتاج.

24- وتبين التحليلات الاقتصادية أن البلدان التي حققت معدلات نمو كبيرة ومستدامة قد ثابرت على تهيئة بيئة مواتية يسودها السلم والأمن، علاوة على إنشاء مؤسسات وهياكل أساسية جيدة وتقديم الدعم للقطاع الخاص. فالمؤسسات لها أهمية خاصة في توفير الإدارة الرشيدة وإطار الاقتصاد الكلي المواتيين للاستثمار والنمو.

25- وذلك يعزز الدعوة إلى مفهوم '' دولة التنمية '' الذي يتجاوز مفهوم ''الدولة القديرة'' عن طريق وضع رؤية إنمائية طويلة الأمد تكون بمثابة الركيزة للتحول الاقتصادي والحد من الفقر بفضل الاستثمارات العامة الاستراتيجية وغيرها من تدابير السياسات الإنمائية. فالدولة القديرة هي دولة تتمتع بحكم رشيد وهي قادرة على تقديم الخدمات بفعالية وإدارة الأموال بشفافية كما أنها تراعي سيادة القانون، بحيث تمكن الأعمال التجارية من الازدهار وتحقيق النمو المرجو وتوفير فرص العمل والدخل. ويتطلب تهيئة بيئة مواتية للنمو تحسين جوانب أخرى ذات طابع مؤسسي تشمل الحد من الفساد وإعمال الحقوق السياسية وتحسين كفاءة القطاع العام وإزالة الأعباء التنظيمية وتوفير الحماية القانونية للملكية الخاصة وإنفاذ القوانين بصورة منصفة.

26- وتبين البحوث أن الاستثمار في الهياكل الأساسية العامة يفضي أيضا إلى زيادة الإنتاجية، مما يؤدي إلى تعزيز النمو الاقتصادي، في حين يتسبب ضعف الهياكل الأساسية في إعاقة تنمية القطاع الخاص وتقييد تنويع الصادرات ويحول دون تحقيق النمو. وتزيد تكاليف المعاملات أيضا بسبب ضعف شبكات الطرق والسكك الحديدية السيئة.

27- ولا تستفيد أفريقيا من أساليب الإنتاج الأكثر تقدما المتاحة في العالم. وينطبق ذلك على قطاعات الصناعة التحويلية والزراعة والتجارة والمصارف والنقل والتعليم والخدمات الحكومية. وهناك بالطبع استثناءات من هذا التعميم، ولا سيما بالنظر إلى الانجازات في مجال الصحة وبعض النتائج الاجتماعية، إلا أن وتيرة تحديث الأنشطة الإنتاجية لا تزال بطيئة.

28- ويُعد التحول التكنولوجي ومباشرة الأعمال الحرة من العوامل المهمة في تحقيق النمو. فتراكم رأس المال وإنشاء الهياكل الأساسية لن يؤديا إلى تحقيق نتائج جيدة إذا لم تُحسّن القدرات التكنولوجية المحلية. ولا يمكن أن تنجح استراتيجيات التحديث ما لم يتوفر ما يكفي من العملات الأجنبية، وذلك عن طريق تصدير السلع الأساسية في المقام الأول بغية تمويل استيراد المعدات الحديثة والمواد الخام. ويجب توفير التعليم ما بعد الابتدائي لشرائح كبيرة من السكان مع توفير التدريب المهني والتركيز على المهارات العلمية والتقنية.

29- إن النمو السريع يقوم عادة على التغييرات الهيكلية الكبيرة التي تتحقق عن طريق التصنيع والخدمات. ويعود السبب في ذلك إلى أن الصناعات والخدمات التي تدعمها تُعد من أشكال الأنشطة الاقتصادية الأكثر استفادة من التجميع والتحديث. وعائدات التجميع في مجال الصناعة التحويلية هي المسؤولة بالتالي عن التباينات بين البلدان في ما يتعلق بأنماط التجارة، وكذلك في مجال أداء النمو. وبما أن إمكانيات التحسن التكنولوجي محدودة في مجال صادرات السلع الأساسية وقوية في مجالي الصناعة والخدمات، فإن المواقع الجغرافية المتخصصة في المجال الأول تظل جامدة بينما يحدث ازدهار في مواقع المجال الأخير.

30- والبلدان الفقيرة غير القادرة على اجتذاب رأس المال الأجنبي لتمويل التحول السريع نحو الصناعة يمكنها مع ذلك استغلال محركات النمو الأخرى، بما في ذلك الكفاءة في تخصيص الموارد، المشار إليها في ورقة المسائل هذه. وبإمكان البلدان الاستفادة من المكاسب الناتجة عن كفاءة تخصيص الموارد عن طريق توزيع الموارد بين الشركات والصناعات من أجل إنتاج ما يحتاجه المستهلكون في المجتمع أكثر من غيره . ويمكنها أيضا أن تركز، كمرحلة انتقالية، على إنتاج وتصدير السلع الأساسية واستيراد المواد المُصنّعة والشروع في إعطاء قيمة مضافة لصادراتها عن طريق تجهيزها. إن تحول هذه البلدان إلى إنتاج المواد الأولية بكفاءة يمكن أن يؤدي إلى حدوث نمو لفترة ما لكنه لن يلبث أن يتوقف. وعلاوة على ذلك، ستبقى حالة الرخاء التي تنعم بها البلدان المنتجة للمواد الأولية عُرضة لتقلبات أسعار السلع الأساسية وتراكم الدين الخارجي الذي يتقيد بشكل ثابت بصدمات التبادل التجاري الخارجي.

31- وقد تم في هذا السياق طرح العديد من الآراء في ما صدر من كتابات وقُدمت العديد من الاستراتيجيات المتعلقة بما ينبغي أن تفعله البلدان الأفريقية لتعزيز النمو المستدام وعالي المستوى . ومما لا شك فيه أن لكل واحد من هذه الآراء واستراتيجيات النمو مزاياه وينبغي دراسته والتوقف عنده. ومع ذلك، فإن المبدأ التوجيهي فيما يتعلق بالاستراتجية التي ينبغي تبنيها يكمن في طرح سؤال بسيط هو: هل ينبغي للبلدان الأفريقية أن تحاول إعادة اختراع العجلة أم ينبغي لها تعلم كيفية صنع عجلة واستخدامها لتحسين السلع والخدمات التي تنتجها من حيث الكم والكيف لتلبية الطلب المحلي والخارجي، وزيادة الدخل الوطني وتحقيق الرفاه الاجتماعي؟ وهناك سؤالان على قدر من الأهمية يرتبطان بهذا السؤال هما: كيف تمكنت القوى الاقتصادية الناشئة، التي كانت أوضاعها السياسية والاقتصادية والاجتماعية حتى عهد قريب مشابهة لأوضاع البلدان الأفريقية، من تحقيق مستويات معيشية يمكن مقارنتها بالبلدان الغنية؟ وما الذي يمكن أن تتعلمه البلدان الأفريقية من تجارب هذه البلدان؟ فالبلدان الناجحة، الأفريقية وغيرها، لم تحاول إعادة اختراع العجلة، بل اعتمدت نهجا للحاق بالركب انطوى على استنساخ واستيعاب التحسينات التكنولوجية التي تم ابتكارها في بلدان أخرى واقتدت بالاقتصادات المتقدمة.

32- إن تزايد حركة عوامل الإنتاج (رأس المال واليد العاملة والمعرفة) يعني أنه يتعين على أي بلد أفريقي يرغب في التحول إلى التصنيع تهيئة بيئة مواتية للاستثمار لكي يصبح قادرا على اجتذاب الاستثمارات. والقدرة على اجتذاب الاستثمارات لم تعد تتعلق بالعمالة الرخيصة والإعفاءات الضريبية؛ بل أصبحت الآن تقتضي الأخذ بالإدارة الرشيدة، وتوفر الهياكل الأساسية والخدمات الجيدة والمؤسسات القوية جيدة الأداء.

33- وفي سياق المناقشة السابقة، فإن التحليلات الموسعة التي أجرتها اللجنة الاقتصادية لأفريقيا للتجارب الناجحة في مجالي النمو واستراتيجيات العمالة في أفريقيا وشرق آسيا وأمريكا اللاتينية توفر عددا من الدروس المفيدة للبلدان الأفريقية في مجال السياسة العامة على نحو ما هو ملخص أدناه:

- الاستراتيجيات الإنمائية الجيدة، بما في ذلك استراتيجيات النمو والعمالة، والسياسات المتعلقة بالاقتصاد الكلي والصناعة، لها أهمية فيما يتصل بتحقيق النمو المستدام وعالي المستوى واستحداث فرص العمل؛

- تمكنت البلدان الناجحة من التحول بصورة منهجية من الاعتماد على تصدير المنتجات الأولية والمعدنية إلى المنتجات المُصنّعة والمجهزة ثم التحول لاحقا إلى الصناعات الثقيلة؛

- تعزيز القدرات الابتكارية والتكنولوجية بوصفها محركات في غاية الأهمية يُعد ضروريا للتحول الاقتصادي وزيادة الإنتاجية مع مر الوقت؛

- يجب أن تكون للبلدان برامج طموحة لتعزيز البيئة المواتية لرؤوس الأموال الاستثمارية وممارسة الأعمال الحرة؛

- من الأهمية بمكان معالجة إخفاقات سوق العمل ونقل الأيدي العاملة من الأنشطة متدنية الإنتاجية إلى الأنشطة عالية الإنتاجية، الرسمية وغير الرسمية ؛

- يجب زيادة الإنتاجية الزراعية وتعزيز الروابط مع القطاعات الأخرى عن طريق تطوير سلاسل القيمة وغيرها من السياسات التي تحفز زيادة الاستثمار والعمالة في الأنشطة غير الزراعية.

3-3 تعزيز النمو والعمالة والحد من الفقر

34- أحرز واضعو السياسات الأفريقيون في العقد المنصرم تقدماً ملموساً في دعم النمو عالي المستوى في أفريقيا كوسيلة لتشجيع العمالة والحد من الفقر وتسريع وتيرة التنمية الاقتصادية والاجتماعية بوجه عام لتحقيق الأهداف الإنمائية للألفية وأهداف ''نيباد''. وعلاوة على ذلك بُذلت جهود ملحوظة على المستوى العالمي والإقليمي والوطني لمواجهة الآثار الاقتصادية والاجتماعية المدمرة للأزمتين العالميتين المالية والاقتصادية في أفريقيا. ومع ذلك، وعلى الرغم من هذه الجهود لا بد من الاستمرار في تعزيز النمو، وخلق فرص العمل اللائقة والحد من الفقر من خلال إتباع سياسات سليمة، وتشجيع الاستثمار وتنمية القطاع الخاص، مع إيلاء اهتمام خاص لاحتياجات الدول الأعضاء ودعمها في مجالات الديناميات السكانية، والتنمية الاجتماعية والتكافؤ بين الجنسين. والعمالة يجب أن تكون الهدف، ليس فحسب من خلال النمو المعمم الفائدة، بل أيضاً من خلال تبني سياسات واستراتيجيات للعمالة، ومن خلال الأخذ بسياسات الاقتصاد الكلي والسياسات القطاعية الملائمة.

35- وفي حين يمثل استئناف النمو تحولاً واضحاً من الأداء المحبط خلال الثمانينات وبداية التسعينات، فإن الشاغل الأكبر هو **كيف** ستمضي أفريقيا الآن إلى الأمام. فهناك ضرورة للتركيز على العمالة وإدماجها في صياغة السياسات في أفريقيا لضمان أن يخلق النمو فرص عمل لائقة للفقراء وللمجموعات الضعيفة. ويعني ذلك أن هناك حاجة إلى الأخذ بسياسات الاقتصاد الكلي التنموية- أي تلك التي تزيد معدلات النمو وتخلق فرص العمل وتُخفف حدة الفقر.

36- ولكي يتمكن الفقراء من الإسهام في النمو والمشاركة في قطف ثماره، من المهم أن تقوم الحكومات بالتعامل مع الاقتصاد غير الرسمي وأن تثمن وتدعم روح المبادرة لدي مواطنيها ، وخاصة لدى أولئك المشتغلين بالزراعة وفي المؤسسات الصغيرة والمتوسطة الحجم، أي ما يشكل الجزء الأكبر من نشاط القطاع الخاص المحلي في القارة. وينبغي للحكومات الأفريقية أن تضطلع بدور هام في إعادة النظر في القيود التي تكبل هذا النشاط مثل عدم كفاية الري والنقل للمزارعين، والمصاعب الجسيمة التي يواجهها المزارعون والمؤسسات الصغيرة والمتوسطة الحجم في الحصول على التمويل، بالإضافة إلى نقص المعلومات والمهارات الرئيسية. وفي جميع البلدان الأفريقية تقريباً يتباطأ النمو وتقل فرص الاستثمار لأن معظم الأعمال التجارية تجد صعوبة كبيرة في الحصول على التمويل، وخاصة رأس المال المخاطر. ويُبرز ذلك ضرورة زيادة المدخرات وتعبئة الموارد المحلية بما يؤدي إلى تراكم رأس المال، بالإضافة إلى ربط التعليم بالنمو من خلال التدريب والتعليم المهني والبحوث التطبيقية.

قضايا للمناقشة:

1- ما هي التجارب القطرية في تعزيز الصلة بين النمو والعمالة والحد من الفقر؟

2- ما هي القوى الدافعة للنمو التي تحرك هذه الصلة؟

3- كيف تضمن الحكومات الأفريقية أن يتم تقاسم فوائد النمو بطريقة أفضل، وأن يستفيد الفقراء والمجموعات الضعيفة فائدة تامة من هذه القوى الدافعة؟

4- كيف تستطيع الحكومات الأفريقية تاسيس مراكز إقليمية للنمو والتنمية تتسم بالقدرة التنافسية؟

4- استراتيجيات وسياسات النمو المساندة للعمالة

4-1- الحاجة إلى استراتيجيات نمو قطرية وإلى التنسيق الإقليمي

37- إن البلدان التي حققت نجاحاً مشهوداً في تنفيذ الأهداف الإنمائية للألفية وفي تخفيف حدة الفقر خلال العقدين الماضيين (وتشمل الأمثلة الصين والهند وبوتسوانا وتونس وفيتنام) شهدت جميعها نمواً اقتصادياً فائق السرعة، مثلما كان الحال في البلدان التي خففت حدة الفقر على نحو سريع قبل صياغة الأهداف الإنمائية للألفية (مثل كوريا وتونس وتايوان وتايلاند وماليزيا وإندونيسيا). فقد اتبعت هذه البلدان بنجاح استراتيجيات قطرية أفادت من التكامل الإقليمي والانفتاح على الأسواق العالمية، مما يؤكد أنه ليس هناك وصفة موحدة للنجاح، وعلى الرغم من ذلك يمكن تلمس بعض العوامل المشتركة مثل:

- التخطيط القطري الفعال؛
- استقرار الاقتصاد الكلي ومرونة السياسيات؛
- تحقيق التوازن بين التدخلات الحكومية وحرية السوق؛
- مواءمة وتطبيق التكنولوجيا على العمليات الإنتاجية؛
- الظروف المشجعة للاستثمار (خاصة توفر الهياكل الأساسية والعمالة الماهرة، من خلال تقليل المخاطر وكفالة الحصول على القروض بشروط معقولة)؛
- الإدارة الفعالة وبناء القدرات؛
- تعزيز القدرات التنافسية في الأسواق المحلية والعالمية للاستفادة من العولمة والتكامل الإقليمي.

38- وسوف يتطلب بلوغ الأهداف الإنمائية للألفية في أفريقيا بالمثل إتباع استراتيجيات لكل بلد على حدة نظراً لأن مصادر النمو ستختلف اختلافاً كبيراً كما ستتباين استراتيجيات التمويل الملائمة التي تزيد فرص حصول السكان على الخدمات الاجتماعية- وسيعتمد النمو نفسه على عدة عوامل مثل الأهمية النسبية لاستخراج المعادن، والزراعة والخدمات (مثل السياحة)؛ وفرص التجارة التي توفرها الاقتصادات العالمية والإقليمية والمجهودات الناجحة لتحفيز استثمارات القطاع الخاص المحلي والأجنبي. ولا بد أن تستند الاستراتيجية الخاصة بكل بلد على منظور طويل الأمد وعلى تحقيق الأهداف في سياق استراتيجيات للنمو ترتبط بمصادر هذا النمو وبالتدابير الرامية إلى تحسين مناخ الاستثمار والهياكل الأساسية، وتقترن بتنويع داخل القطاعات وفيما بينها للتقليل من مخاطر التعرض للهزات الخارجية.[4]

39- إن النهج الاقتصادي المبني على التصنيع، مثلاً، يتطلب المنافسة في الأسواق العالمية من خلال تنمية الخدمات الأساسية كخدمات المصارف والصحة والتعليم والنقل وتقنية المعلومات والاتصالات. أما بالنسبة للبلدان الغنية بالمعادن، فإنه من المهم توفر الشفافية والحكم الرشيد في قطاع المعادن، وأن يقترن ذلك بسياسات مالية تعمل على إعادة توزيع الموارد، وبتشجيع للاستثمار في القطاعات غير المعدنية، إذا أريد للإيرادات أن تصبح قوة محركة للنمو والتنمية. أما الاقتصادات الزراعية فيجب أن يكون التركيز فيها على الإنتاجية العالية وتحسين فرص الوصول على الأسواق.

40- وبالنسبة للبلدان متوسطة الدخل التي عليها قيود مالية أقل، ولديها قطاع صناعي متقدم نسبياً وتجارة متنوعة، وهي إلى حد كبير في الطريق لتحقيق الأهداف الإنمائية للألفية، فربما تتمثل الاستراتيجية المناسبة في التركيز على إعادة التوزيع واعتماد برامج محددة الهدف . ولا بد لهذه البلدان مع ذلك أن تواصل تسريع نموها الاقتصادي، رغم أن استراتيجيات الحد من الفقر لديها قد تكون أقل اعتماداً على ذلك التسريع. ففي جنوب أفريقيا، مثلاً، تم بالفعل تحقيق قدر كبير من النجاح في توسيع نطاق التزويد بمياه الشرب النقية لتصل إلى الأُسر المعيشية الريفية والأُسر الفقيرة في المناطق الحضرية. وقد نجح صندوق الاستثمار الاجتماعي في مصر تركيز جهوده على الهياكل الأساسية الرئيسية والخدمات في المناطق الأكثر فقراً.

[4]- مصلحتنا المشتركة 2005 تقرير لجنة أفريقيا.

41- وفي جميع البلدان، لا بد من مواصلة التركيز على الهياكل الأساسية وتوفير الخدمات وتحسين نوعية التعليم والصحة علاوة على إنشاء شبكات الأمان الاجتماعي للمجموعات الضعيفة. ويقود هذا بدوره إلى مواصلة التركيز على تجويد إدارة القطاع العام. ومن الأهمية بمكان تحسين الهياكل الأساسية في المناطق التي تحظى بقدر أقل من الخدمات. كما أن التجربة أثبتت أيضاً أهمية تطبيق اللامركزية على مستوى الحكومات المحلية والمجتمع.

42- ولابد من أخذ الإطار العالمي والإقليمي في الاعتبار إذا ما أرادت البلدان الأفريقية أن تستغل ميزتها النسبية. وتُوفر الأسواق الإقليمية وتزايد التجارة فيما بين مختلف مناطق القارة للبلدان الأفريقية فرصاً لزيادة نموها وتعزيز العمالة لديها وجعلها أكثر قدرة على المنافسة في الأسواق العالمية، وقد أوضحت الدراسات أن الأسواق الإقليمية يمكن أن توفر للبلدان الأفريقية فرصاً أكبر لتنمية الزراعة والصناعة والقطاعات الأخرى من خلال سلاسل القيم التنموية. ويساعد التكامل الإقليمي أيضاً في تطوير الهياكل الأساسية الإقليمية والاستثمارات الأخرى التي تزيد من قدرتها على البقاء. [5] كما يُمكّن التنسيق الإقليمي البلدان الأفريقية من مضاعفة الفائدة من المفاوضات والاتفاقات التجارية الدولية ومن خلق مؤسسات وترتيبات إقليمية مثل مناطق العملة الموحدة وتيسير تحرك رأس المال والعمالة وتحسين إدارة الاقتصاد.

4-2 تعميم توفير العمالة للحد من الفقر وتحقيق التنمية

43- يعتمد خلق فرص عمل جديدة في المقام الأول على تسريع النمو الاقتصادي، ولكنه يعتمد أيضاً على السياسات الاقتصادية الكلية المواتية لتوفير العمالة وعلى السياسات القطاعية، وعلى تعميم توفير العمالة في الإستراتيجيات الإنمائية الوطنية من خلال الترويج المنهجي للسياسات المتآزرة، وخلق التآزر لدعم أهداف العمالة. وينبغي لأي نهج متكامل لاستراتيجيات العمالة في أفريقيا أن يعالج التحديات في أسواق العمل غير المواتية، بما في ذلك عدم كفاية الطلب وقلة الأيدي العاملة الماهرة والتركيز بشكل متساو على المجالات الأربعة ذات الأولوية وهي : مباشرة الأعمال الحرة ، والصلاحية للعمل، وتكافؤ الفرص، وخلق فرص العمل.

44- وألقت منظمة العمل الدولية ومؤتمر قمة الاتحاد الأفريقي بشأن العمالة والتخفيف من وطأة الفقر في عام 2004 في بوركينا فاسو الضوء على هذه المسألة ووقعّت جميع البلدان على خطة عمل الاتحاد الأفريقي. ولتنفيذ هذه الخطة، ينبغي للحكومات الأفريقية – وخاصة وزارات التعليم، والعمل، والمالية– أن تقوم بتحليل أسواق العمل واستخدام المعلومات لتوجيه القرارات المتعلقة بالسياسة العامة، والعمل في شراكة وثيقة مع جميع أصحاب المصلحة، بما في ذلك النقابات والقطاع الخاص. ويجب أن يركز إنفاق الموارد العامة والخاصة والدولية على توفير الهياكل الأساسية اللازمة لدعم نمو المشاريع الكثيفة العمالة في الزراعة، والصناعة (وخاصة التصنيع الزراعي) والتجارة، بالإضافة إلى الاستثمار في رأس المال البشري المذكور سابقاً. وينبغي إيلاء اهتمام عاجل بالاستراتيجيات الرامية لتحقيق العمل اللائق والمنتج للشباب في

[5]– اللجنة الاقتصادية لأفريقية ومفوضية الاتحاد الأفريقي 2009: التقرير الاقتصادي المتعلق بأفريقيا 2009: تنمية الزراعة في أفريقيا عن طريق سلاسل القيمة الإقليمية، أديس أبابا، إثيوبيا.

أفريقيا (وهي إحدى غايات الأهداف الإنمائية للألفية) كما يجب إدراج المسائل المتعلقة بخلق العمالة بشكل صريح في الاستراتيجيات الوطنية للحد من الفقر باستخدام الأهداف الإنمائية للألفية.

4 – 3 الاستفادة من الفرص الجديدة لزيادة الوظائف

45- ينطوي التكيف مع آثار التغيرات المناخية والتخفيف منها على تأثيرات اجتماعية واقتصادية من حيث أنماط الإنتاج والاستهلاك وتلك المرتبطة بطبيعتها بالعمالة والدخل والحد من الفقر. وتتطلب مواءمة النمو الاقتصادي والأهداف الإنمائية مع الحاجة للتصدي للتحديات المناخية تحولا نحو اقتصادات نظيفة وخضراء ومنخفضة الكربون على الصعيد العالمي. وتتمثل إحدى مزايا القيام بهذا الأمر في أنه يمكن خلق وظائف مراعية للبيئة في كثير من قطاعات الاقتصاد التي تتراوح، من إمدادات الطاقة إلى إعادة التدوير ومن الزراعة والبناء إلى قطاع النقل.

46- وفي سياق السياسة المتعلقة بتغير المناخ، يمكن للبلدان الأفريقية الاستفادة من مواردها الخاصة وكذلك من التمويل الذي تقدمه الجهات المانحة لخلق الوظائف المراعية للبيئة من خلال وضع وتنفيذ برامج العمل الوطنية للتكيف وإجراءات التخفيف المناسبة وطنياً . وهذا ما يدعو إلى إدماج التكيف مع تغير المناخ وإجراءات التخفيف ضمن الاستراتيجيات والممارسات الإنمائية.

47- ومع ذلك، فإن هذه الإستراتيجية الجديدة الخاصة بالنمو تطرح بعض التحديات وتتطلب تحمل نفقات للتكيف ينبغي أن تؤخذ في الاعتبار. أولها، أن نموذج النمو الأخضر يستدعي استخدام تكنولوجيات وممارسات جديدة لا تنتجها أفريقيا. ويكمن الخطر في أن أفريقيا سوف تفقد مزاياها النسبية التقليدية لفائدة البلدان الأكثر تقدما في السياسات البيئية، التي يمكنها الحصول بصورة أفضل على التكنولوجيات الجديدة وفرص التمويل. ويتطلب تحول الاقتصادات الأفريقية نحو نماذج النمو منخفض الكربون اعتماد خطة عمل طويلة الأجل مصحوبة بمجموعة من الحوافز ومخططات التمويل القادرة على خفض تكلفة هذا التحول وعلى جلب مزايا نسبية جديدة للقارة.

4 – 4 دور أصحاب المصلحة الرئيسيين

48- على الرغم من اعتماد كثير من الحكومات الأفريقية لورقات إستراتيجية الحد من الفقر، فإن الدور التنموي للدولة في أفريقيا قد ضعف في كثير من الحالات منذ ثمانينات القرن العشرين، حيث ركزت سياسات الاقتصاد الكلي وغيرها من السياسات بشكل كامل تقريباً (في بعض الحالات) على مسألة الاستقرار بدلا من النمو والعمالة. ولذلك، فإن إعلانات السياسة الوطنية بشأن خلق فرص العمل قلما ترتبط بأهداف للميزانية تكون قابلة للقياس الكمي ثم تختفي بعد استكمال عملية إعداد الميزانية. وبعبارة أخرى، لا تظهر العمالة في نهاية التقييم الدوري للميزانية. كما أن التنسيق بين الوزارات والإدارات، ولاسيما وزارات المالية والعمل، هو الحلقة المفقودة عندما يتعلق الأمر بسياسات العمالة.

49- وهذا ما يفسر جزئياً إخفاق البلدان الأفريقية في تنفيذ ما صدر عنها لإعلانات والتزامات بشأن تعزيز العمالة اللائقة بوصفها وسيلة للتخفيف من وطأة الفقر. فعلى سبيل المثال، أقر رؤساء الدول والحكومات الأفريقيون في واغادوغو، في أيلول/ سبتمبر 2004، برنامج العمل اللائق من خلال اعتماد إعلان الإتحاد الأفريقي وخطة عمله وآليات للمتابعة تدعو الدول الأعضاء إلى تقديم التزامات بوضع العمالة في صدارة السياسات الاقتصادية والاجتماعية لديها.

50- وبعد خمس سنوات، قُدم أول تقرير عن التقدم المحرز في تنفيذ خطة عمل واغادوغو خلال الدورة العادية السابعة للجنة العمل والشؤون الاجتماعية للاتحاد الأفريقي (أديس أبابا، تشرين الأول/ أكتوبر 2009). ويشير التقرير إلى أنه رغم التقدم المحرز في تنفيذ التزامات مؤتمر قمة واغادوغو، إلا أن هناك الكثير مما يتعين القيام به لتخفيف حدة الفقر وخلق فرص العمل. وأشارت بعد البلدان إلى أن المشكلة تكمن جزئياً في تحويل الموارد المطلوبة لمواجهة تحديات الأزمة العالمية وذلك بصورة أساسية من خلال تنفيذ برامج التحفيز.

51- وفضلاً عن ذلك ، لا يزال تنفيذ الإعلانات والالتزامات بشأن العمل اللائق يمثل تحديا رئيسيا في أفريقيا لأن معظم البلدان الأفريقية تفتقر للإحصاءات الكافية عن العمالة وغالباً ما يكون من الصعب تحديد أهداف العمالة المدرجة في خطط التنمية الوطنية ورصد تنفيذها. والمسألة الرئيسية الأخرى القائمة في الكثير من البلدان الأفريقية هي عدم الإقرار بأن العمالة ينبغي أن تشكل محور التركيز الرئيسي لسياسة الاقتصاد الكلي بشكل عام وعملية وضع الميزانية على وجه الخصوص، وأن العمالة ينبغي أن لا تعامل على أنها فكرة طارئة، أو في أحسن الأحوال على أنها شيء خارج عن إطار الاقتصاد الكلي. وبالتالي، هناك حاجة إلى معالجة هذا القصور في الإقرار بمركزية العمالة في الوعي الإنمائي الوطني بوصفها أهم أهداف ونواتج ومحركات النمو والتنمية.

52- ولذلك، فإن تصميم استراتيجيات سليمة للنمو والعمالة وتنفيذها على نحو فعال يتطلب المشاركة النشطة لجميع أصحاب المصلحة بما في ذلك الحكومة والبرلمان ومنظمات العمال والجهات المانحة والجمهور بوجه عام. وعلى الحكومات ضمان توفير المعلومات الملائمة بشأن سوق العمل من خلال الدراسات الاستقصائية الدورية المتعلقة بالعمالة التي تجري في مختلف أنحاء البلد، والتي توفر الأساس لاستراتيجيات النمو والعمالة.

53- ويجب أن تشمل هذه الاستراتيجيات أهدافاً محددة زمنياً وقابلة للقياس يتفق عليها جميع أصحاب المصلحة. وينبغي إجراء مراجعة سنوية للتقدم المحرز في مجال خلق فرص العمل، وأن تقوم بهذه المراجعة الدولة وأصحاب المصلحة من الجهات غير التابعة لها كجزء من العملية السنوية لاستعراض الميزانية والنفقات. وعلاوة على ذلك، فإن العمل اللائق، الذي أضيف منذ عام 2007 إلى قائمة مقاصد الأهداف الإنمائية للألفية ومؤشراتها يجب أن يشكل جزءاً من الآلية الأفريقية لاستعراض الأقران باعتباره مسألة متعلقة بالتنمية الاجتماعية، وبوصفه عنصراً من عناصر الإدارة الاقتصادية الرشيدة. ويجب أن تجسد الإدارة الاقتصادية الجيدة استراتيجيات إنمائية مستدامة تركز على العمالة وتعزز العمالة مدفوعة الأجر والعمل اللائق.

54- وأخيراً، فإن شركاء أفريقيا في التنمية لديهم أيضاً مسؤوليات ، فعليهم التعهد بتقديم الدعم الكامل الذي''يتمثل في زيادة المساعدة الإنمائية، واعتماد نظم تجارة عالمية قائمة على أساس توفير العمالة، وتخفيف أعباء الديون على نحو أوسع وأعمق'' للبلدان النامية.[6]

قضايا للمناقشة:

1 – ما هي تجارب البلدان الأفريقية في مجال دمج أهداف النمو والعمالة في خططها الإنمائية الوطنية على نحو فعال وإعطائها أولوية كافية على مستوى التنفيذ؟ وما الذي ينبغي أن تتضمنه الخطط الإنمائية الرامية إلى تغيير واقع انحسار التصنيع ؟

2 – ما هو دور مختلف أصحاب المصلحة في تصميم وتنفيذ ورصد استراتيجيات النمو التي تستهدف توفير العمالة ؟

3 – كيف يمكن للحكومات استغلال الفرص المتاحة للسياسات الإقليمية لدعم النمو والعمالة، وما هي أوجه التآزر بين الجهود الوطنية والإقليمية والعالمية؟

4 – كيف يمكن للقطاع الخاص أن يضطلع بدور أكثر فعالية في النمو الطويل الأجل في أفريقيا الذي يركز على العمالة ؟

[6] تقريرا الأمين العام.2005 ''في جو من الحرية أفسح:نحو تحقيق التنمية، والأمن، وحقوق الإنسان للجميع''، الدورة التاسعة والخمسون للجمعية العامة للأمم المتحدة.