منظمة العمل الدولية

الاجتماع الإقليمي الأفريقي الثاني عشر
جوهانسبرغ، جنوب أفريقيا، ١١-١٤ تشرين الأول/ أكتوبر ٢٠١١

الوثيقة: AFRM.12/P.6

مناقشات مواضيعية موازية

الموضوع ٣: العمالة الريفية والتنمية الصناعية والتحول الهيكلي كمسار في اتجاه العمل اللائق

الأهداف والنطاق

كجزء من استعراض منتصف المدة لبرنامج توفير العمل اللائق في أفريقيا، تستند هذه المذكرة من المعلومات الأساسية إلى مطبوعات وتقارير رئيسية لمنظمة العمل الدولية للتفكير في النظرية التي مفادها أن العمالة الريفية والتنمية الصناعية والتحول الهيكلي عناصر أساسية لحزمة من السياسات الشمولية التي من شأنها تسهيل الانتقال إلى العمل اللائق[١]. وتحددُ سياق النقاشات السياسية البارزة في هذا المجال وتسلطُ الضوء على دور منظمة العمل الدولية في دعم الهيئات المكونة وتطرح بعض المسائل ليناقشها ويتداولها المشاركون في المؤتمر.

السياق: حدود الخطاب الإنمائي المعتاد

تُعد العمالة الريفية في الخطاب الإنمائي المعتاد وليدة الأنشطة الزراعية التي يتأتى عنها إنتاج الأغذية والمحاصيل النقدية. ويتمثل الافتراض (الضمني غالباً) في أن جوهر استراتيجية التنمية هو نقل اليد العاملة "الفائضة" متدنية الإنتاجية من المناطق الريفية إلى الأنشطة الصناعية الحضرية. وبالتالي يُنظَر إلى هذا الانتقال في اليد العاملة من الأرياف إلى المناطق الحضرية على أنه سمة تميز على حد سواء التنمية الصناعية والتحول الهيكلي اللذين يعززان العمل اللائق.

وفي أفريقيا وأماكن أخرى، لا يقابل بالضرورة تطور الاقتصادات الوطنية توقعات النظرية التقليدية للتنمية. فالانتقال والتحول المنتج اللذان طال انتظارهما، من المناطق الريفية إلى المناطق الحضرية، لم يحصلا بعد. ويشار إلى ذلك بشكل حكيم في تقرير المدير العام (الصفحة ٦٠) المقدم إلى هذا المؤتمر:

> تشكل المناطق الريفية منزل ومكان عمل قرابة نصف السكان في شمال أفريقيا وما يصل إلى ثلثي السكان في أفريقيا جنوب الصحراء. وللأسف، يعمل معظم الفقراء في الريف، وتحديداً النساء والشباب، بشكل أساسي في شريحة العمالة متدنية الإنتاجية وغير المنظمة من الاقتصاد الريفي، سواء في زراعة الكفاف والعمل الزراعي بأجر أو في العمل للحساب الخاص في غير الزراعة.

وفي ظل هذه الوقائع الهيكلية، شهد العديد من الاقتصادات في أفريقيا جنوب الصحراء إن لم يكن معظمها استمرار قطاع للتصنيع متوسط الحجم لم يتمكن من اتخاذ دور قطاع رائد من حيث توليد العمالة المنتِجة. وعوضاً عن ذلك، أدى قطاع الخدمات دوراً رئيسياً في استحداث العمالة. وقد انطوت السياسات السابقة كذلك على إغفال هادئ للقطاع الزراعي. وبدل الاستياء من ظاهرة "إزالة الطابع التصنيعي"، ثمة

[١] مكتب العمل الدولي (٢٠١١أ)، مكتب العمل الدولي (٢٠١١ب)، مكتب العمل الدولي (٢٠١١ج).

حاجة إلى إيجاد سبل تفضي إلى خلق مستدام ومنتِج للوظائف في أفريقيا لا يتماشى بالضرورة مع النماذج المعتادة من التنمية الصناعية والتحول الهيكلي.

السياق: الانتقال إلى إطار سياسي جديد للعمالة الريفية والتنمية الصناعية والتحول الهيكلي

بما أن العمالة الريفية سوف تظل صفة مستمرة للعديد من الاقتصادات الأفريقية على مدى العقدين القادمين على الأقل، ينبغي أن ينصب التركيز على تحسين إنتاجية عمال الأرياف ومستويات معيشتهم. وسوف يتطلب هذا وضع استراتيجية تشدد على التنويع الزراعي وعلى النمو الذي يقوده قطاع الخدمات في مجالات كمجال تكنولوجيا المعلومات والاتصالات. وثمة أدلة دولية متزايدة على أنه بدلاً من النظر إلى توسع الشرائح المنتِجة من قطاع الخدمات كخطوة إلى الوراء، قد يكون لهذا التوسع تأثير كبير على نمو الناتج المحلي الإجمالي الكلي فيشجع توسع العمالة بالتالي.

وتعد سياسات التقسيم إلى مناطق واستخدام الأرض، التي تشجع اتخاذ المصانع من الأرياف والمناطق المحيطة بالمناطق الحضرية موقعاً لها، بدورها وسيلة أخرى لتجاوز العقلية المنشغلة بأنشطة التصنيع الحضرية. وبطبيعة الحال، لن تكون مثل سياسات التقسيم إلى مناطق واستخدام الأرض تلك فعالة إلا إذا كان بوسع الحكومات الوطنية استغلال ما يكفي من الموارد لتمويل الاستثمارات في تحسين وتوسيع البنية الأساسية التي تزيد من الاتصالية في الريف. وهذا مجال تواجه فيه القارة الأفريقية تحدياً جسيماً نظراً إلى الثغرات الكبيرة بالأحرى التي تتخلل البنية الأساسية حالياً في المنطقة.

وقد استهدفت حكومات أفريقية عديدة تحسين مستويات معيشة عمال الأرياف في استراتيجياتها الإنمائية الوطنية الحالية. وتشمل الأمثلة: ملاوي وجمهورية تنزانيا المتحدة وإثيوبيا وليبيريا ونيجيريا. وعكفت بعض البلدان الأفريقية بفعالية على استراتيجية للتنويع الزراعي. وإثيوبيا ورواندا مثالان وجيهان، فقد سعيا على حد سواء إلى إدراج التنويع الزراعي كعنصر رئيسي في أطرهما الإنمائية الوطنية. وبرزت إثيوبيا كأحد أنجح المصدرين العالميين للزهور المقطوفة، بينما خرجت رواندا من اعتمادها التقليدي على إنتاج وتصدير البن ذي النوعية المتدنية ونوعت محاصيلها توخياً لإنتاج وتصدير بن ذي نوعية متميزة. وفي كلتا الحالتين، كانت النتائج المتعلقة بالعمالة مهمة. ففي حالة إثيوبيا، تشير التقديرات الأولية إلى أن مضاعفة الصادرات من الزهور المقطوفة على مدى السنوات الخمس المقبلة (وهذا ممكن بالنظر إلى النمو الأخير) قد يولد نحو ٥٠٠٠٠٠ وظيفة مباشرة وغير مباشرة[٢].

وأما في حالة رواندا، فقد جرى استحداث قرابة ٥٠٠٠ وظيفة بشكل مباشر بحلول عام ٢٠١٠ نتيجة الانتقال إلى إنتاج البن ذي النوعية المتميزة وتصديره. ويقصِّرُ التركيز على استحداث الوظائف المباشرة في تقدير التأثير غير المباشر أكثر للانتقال إلى قطاع البن ذي النوعية المتميزة على حياة حوالي ٥٠٠٠٠٠ من مزارعي البن. وبما أن مصدري البن ذي النوعية المتميزة يحصلون على سعر مخفض في الأسواق الدولية مقارنةً بتصدير البن ذي النوعية المتدنية، فإن بوسعهم توفير سعر أفضل للمزارعين. ويبدو أن سعر الشراء قد ارتفع بقدر ضعفين فاصلة ثلاثة (٢,٣) بين سنة ٢٠٠٤ وسنة ٢٠٠٨[٣].

ويتمتع قطاع الخدمات أيضاً لا سيما في مجال تكنولوجيا المعلومات والاتصالات بإمكانية الاضطلاع بدور يعتد به في استحداث الوظائف والتحول الهيكلي وتحسين مستويات معيشة فقراء الأرياف. فكما أظهرت التجربة الكينية، عزز الاستخدام الابتكاري لتكنولوجيا الهاتف المحمول بشكل كبير الاتصالية في الريف وخلقَ فرص عمل جديدة[٤].

[٢] مكتب العمل الدولي (٢٠١١ب: الفصل ٦).

[٣] مكتب العمل الدولي (٢٠١١ب: الفصل ٦).

[٤] انظر:
Bhavnani, A *et al* (2008) 'The Role of Mobile Phones in Sustainable Rural Poverty Reduction', 15 June, ICT Policy Division, United Nations, New York.

كشف النقاب عن إطار سياسي جديد للعمالة الريفية والتنمية الصناعية والتحول الهيكلي: دور منظمة العمل الدولية

لقد أسندت الاستنتاجات بشأن تعزيز العمالة الريفية للحد من الفقر، التي اعتمدها مؤتمر العمل الدولي في دورته السابعة والتسعين (٢٠٠٨)، ولاية إلى منظمة العمل الدولية من أجل تعزيز مشاركتها في التنمية الريفية. وقد اقترح تقرير قُدِّم إلى مجلس الإدارة في دورته ٣١٠ (آذار/ مارس ٢٠١١) استراتيجية جديدة لتعزيز دعم منظمة العمل الدولية للهيئات المكونة في مجال العمالة الريفية. وتدعو هذه الاستراتيجية إلى نهج متعدد الجوانب موجه نحو روح المبادرة والمنشآت الريفية، والأشغال كثيفة العمالة، وتنمية المهارات، وتغطية الضمان الاجتماعي، والصحة والسلامة المهنيتين، والعمل بشأن معايير العمل، وتحسين ندرة البيانات الريفية، والتركيز الخاص على عمل الأطفال والشباب والنساء.

وفوق هذا التشديد على العمالة الريفية، تشارك منظمة العمل الدولية أيضاً في أنشطة بناء المعارف بشأن الاستراتيجيات القطاعية إلى جانب تحليلات سياسة الاقتصاد الكلي التي تجمع في رحابها الرابط القائم بين التنويع الزراعي والتجارة والتنمية الصناعية والتحول الهيكلي. ويشمل هذا العملَ على المستوى القطري في أفريقيا وفي أماكن أخرى حيث تُستخدم مجموعة من الأدوات والتقنيات لتحديد القطاعات ذات الأولوية في خلق العمالة المنتِجة. وتمس هذه القطاعات الزراعة والصناعة والخدمات.

وفي العمل القطري بشأن سياسة الاقتصاد الكلي، الذي يشمل عدة بلدان أفريقية، يتمثل الاستنتاج الرئيسي في أن التركيز التقليدي على استقرار الاقتصاد الكلي لا يكفي لتمكين الحكومات من التأثير تأثيراً إيجابياً على التحول المنتِج للاقتصادات الوطنية. ويمكن لمديري سياسة الاقتصاد الكلي أن يصبحوا عناصر فاعلة في التنمية دون أن يُخِلوا بالتزامهم كحماة للاستقرار. ويمكن أن تقطع التدخلات الرئيسية التي تندرج ضمن نطاق اختصاص السلطات النقدية ووزراء المالية، كتعزيز فرص الحصول على التمويل والحفاظ على استقرار أسعار الصرف الحقيقية وقدرتها التنافسية وحشد الموارد المحلية لدعم الاستثمار في البنية الأساسية، شوطاً طويلاً في اتجاه التخفيف من القيود الملزمة المفروضة على الاستحداث المنتِج في الزراعة والصناعة والخدمات.

وثمة أيضاً مجال واسع مفتوح أمام منظمة العمل الدولية لدعم الهيئات المكونة في تحسين الأجور وظروف العمل والاستدامة البيئية للأنشطة في القطاع غير الزراعي. فعلى سبيل المثال، رغم ارتفاع الدخول في مجال قطف الزهور في إثيوبيا، فَجُل الوظائف المستحدثة هي ذات طبيعة موسمية وقصيرة الأجل وثمة غلبة للعاملات، كما أُثيرت بعض الشواغل إزاء الاستدامة البيئية لهذا المجال. ويمكن لمنظمة العمل الدولية أن تستخدم معارفها وخبرتها بشأن التدخلات المؤاتية للعمالة بغية تحسين الأجور وظروف العمل إلى جانب معارفها بشأن التكنولوجيا الخضراء قصد تقوية قدرة الهيئات المكونة على تحقيق برنامج العمل اللائق في القطاع غير الزراعي.

أسئلة مقترحة لمزيد من المناقشة

١. هل يقلل مفهوم "إزالة الطابع التصنيعي" في أفريقيا من شأن الإنجازات في التنويع الزراعي الذي ميز الاستراتيجيات الإنمائية لعدد من بلدان المنطقة؟

٢. ما مدى واقعية توقع تمكن انتهاج البلدان الأفريقية بنجاح، لا سيما متوسطة الحجم وغير الساحلية ومحدودة الموارد في مدة زمنية معقولة، لاستراتيجية نمو تحاكي نموذج شرق آسيا وخلق العمالة بناء على الجمع بين الاستثمار الأجنبي المباشر وصادرات المصنوعات؟ ما هي بعض الخيارات السياسية البديلة والعملية؟

٣. كيف يمكن لمنظمة العمل الدولية دعم الهيئات المكونة دعماً أفضل في الإقليم الأفريقي لوضع استراتيجية شمولية في اتجاه العمالة الريفية والتنمية الصناعية والتحول الهيكلي كمسار يفضي إلى تحقيق برنامج العمل اللائق؟

مراجع

مكتب العمل الدولي (٢٠١١أ) تمكين شعوب أفريقيا بتوفير العمل اللائق: تقرير المدير العام، الاجتماع الإقليمي الأفريقي الثاني عشر، جوهانسبرغ، ١١-١٤ تشرين الأول/ أكتوبر.

—. ILO (2011b) Efficient Growth, Employment and Decent Work in Africa: Time for a New Vision, Employment Sector, Geneva, October.

—. ILO (2011c) 'Unleashing Rural Development Through Productive Employment and Decent Work: Building on 40 Years of ILO Work in Rural Areas', Committee on Employment and Social Policy, Governing Body, 310th session, Geneva, March 11.