

إما من خلال المبادرة الحكومية أو عن طريق الشراكات بين الحكومة والصناعة أو الرباطات القطاعية. أما التدبير الثالث فيتمثل في منح الإعفاءات الضريبية أو إجازات التدريب من أجل تزويد قوة العمل بالتدريب في قطاعات محددة.

خلق فرص العمل بقيادة القطاع العام

إلا أنه بالإضافة إلى إشراك القطاع الخاص، يجب على الدولة نفسها أن تؤدّي دوراً في خلق فرص العمل، بصورة مباشرة أو غير مباشرة، خصوصاً في المراحل الأولى من عملية التنمية. وبما أن العمل المتعلق بالبنية التحتية يشكل نوعاً من نشاط الإنتاج غير القابل للتبادل التجاري، ولأن هذا النشاط يمول معظم المشاريع، فإن بإمكان الدولة أن تؤثر في اختيار أسلوب العمل المطلوب من أجل ضمان تنفيذ عمليات إنتاج كثيفة العمالة. فلهذه العمليات عدّة مزايا مقارنةً بالعمليات التي تقوم على التكنولوجيات الكثيفة الاستخدام لرأس المال. فهي تولّد قدرأً أكبر من فرص العمل، وتنطوي على تكاليف أقل، ويمكن أن تسهم في تنمية وبناء قدرات المشاريع المحلية، وتوفّر خدمات صيانة وإصلاح يكون الوصول إليها أسرع وأيسر، كما أنها يمكن أن تولّد مدخرات بالعملات الأجنبية.

Xumhax Nhaty

الدكتور موخيسا كيتويي
الأمين العام للأونكتاد

أو بالمنتجات الغذائية الاستراتيجية. ولهذه الغاية، ينبغي تجميع التمويل المقدم من الشركاء الإقليميين وربما دعمه من قبل المانحين الدوليين.

ويتطلب تمكين المنتجين الريفيين من الحصول على رأس المال والتمويل توفير تمويل موسمي وكذلك تمويل طويل الأجل للمزارعين ومزاوي الأنشطة الاقتصادية الريفية غير الزراعية. وينبغي توفير هذا التمويل من قبل مصارف التنمية الزراعية، ومصارف الدولة، والمكاتب البريدية التي توفر الخدمات المالية، والتعاونيات الائتمانية للمجتمعات المحلية (التي تتوفر لديها معرفة أفضل بمستوى الجدارة الائتمانية للمقترضين) وكذلك، في بعض الحالات، من قبل المصارف التجارية. كما أن لهذه المؤسسات القدرة على تعبئة المدخرات الريفية وتحويلها إلى ائتمانات. ويمكن للمؤسسات المالية الكبرى أن تنشئ أيضاً وحدات متخصصة للتمويل الريفي/التمويل البالغ الصغر. كما أن عمليات توفير الائتمانات التي ترعاها الدولة قد تتطلب، بدورها، إنشاء أو إعادة تأهيل مصارف التنمية الريفية التي يمكن أن تقدم الخدمات المالية التي لا تقدمها المصارف التجارية أو غيرها من المؤسسات المالية. ويمثل استخدام مخططات التأمين وإيصالات التخزين أحد السبل لتمكين المزارعين من تحويل إنتاجهم الزراعي إلى ضمان للقروض التي يحصلون عليها. وفيما يتعلق بقطاع التعدين، يُعتبر إنشاء الروابط أمراً أكثر صعوبة، إلا أنه يمكن تحقيق ذلك بتشجيع الشركات المحلية على توفير مدخلات مثل الخدمات الكثيفة العمالة (التموين، والتنظيف، وما إلى ذلك).

ومعظم الأدوات المذكورة أعلاه للسياسة الصناعية وسياسات تنمية المشاريع والتنمية الريفية يمثل سياسات محددة الأهداف. ويلزم أن تُكْمَل هذه الأدوات بتدابير سياسية أفقية تهدف إلى زيادة كثافة المعرفة في اقتصادات أقل البلدان نمواً من أجل جعلها أكثر قابلية للتكيف وأكثر استعداداً لاستيفاء متطلبات الاقتصاد العصري. وهذا يوصلنا إلى سياسة التعليم والتدريب. ففي مجال التعليم الابتدائي، تتمثل الأولوية في تحسين نوعية التعليم. وفي مجال التعليم الثانوي والجامعي، والتدريب التقني والمهني، ينبغي لأقل البلدان نمواً أن تعمل على زيادة عرض الخدمات وتحسين نوعيتها. وهذا يشمل تعديل المناهج التعليمية وأساليب التدريس من أجل جعل قوة العمل أكثر قدرة على التكيف والابتكار، وتكييف السياسات التعليمية لتلبية متطلبات سوق العمل المحلية في المستقبل.

وهناك ثلاثة تدابير أخرى من تدابير السياسة العامة اللازمة لزيادة كثافة المعرفة في الاقتصاد. ويتمثل التدبير الأول في تعزيز التعاون بين الأوساط الأكاديمية (الجامعات ومراكز البحوث) ومؤسسات الأعمال (في سياق التكتلات، مثلاً). ويتمثل التدبير الثاني في إنشاء أو تعزيز هيئات وضع المعايير (لإصدار شهادات الجودة واستيفاء المتطلبات الصحية مثلاً)،

الصغر. ويمكن للسلطات أن تتصدى لمشكلة تفادي المصارف التجارية للمخاطر وأن تشجّعها على زيادة إقراضها للمشاريع الصغيرة والبالغة الصغر عن طريق (أ) دعم أو ضمان القروض التي تحصل عليها هذه الشركات من المصارف التجارية؛ و(ب) تحديد شروط أدنى للاحتياطي القائم على الأصول بالنسبة لهذه الشريحة السوقية مقارنةً بأنواع الإقراض الأخرى؛ و(ج) الربط بين المؤسسات المالية الرسمية وغير الرسمية (بوسائل منها مثلاً جمعيات المدّخرات الدوّارة والجمعيات الائتمانية) التي يتوفّر لديها قدرٌ أكبر من المعلومات عن مخاطر المقترضين وتتطوي عملياتها على تكاليف معاملات أدنى. وينبغي للمؤسسات المالية العامة والخاصة أن تختار المشاريع الصغيرة والبالغة الصغر التي تتمتع بإمكانات النمو القوي، استناداً إلى مستويات ربحيتها الحالية وأوضاع منظمي المشاريع. ومن أجل تيسير دخول المشاريع الصغيرة والبالغة الصغر إلى القطاع الرسمي، يمكن لسلطات أقل البلدان نمواً أن تبسّط إجراءات وشروط التسجيل وعمليات الإبلاغ، وخفض تكاليف التسجيل، والسماح بالامتثال التدريجي للوائح التنظيمية وإنشاء إدارة أو هيئة شبه مستقلة لتقديم الدعم الإداري والمشورة إلى المشاريع الصغيرة والبالغة الصغر.

وتطرح سياسة التنمية الريفية تحدياً خاصاً بالنظر إلى مستوى إنتاجية المناطق الريفية المتدني إلى حدٍّ مخزن، وهي تتطلب اتخاذ إجراءات في مجالات البنية التحتية والتكنولوجيا والتمويل. وينبغي للدولة أن توظف استثمارات كبيرة في تطوير البنية التحتية الريفية، خصوصاً في مجالات الري والكهرباء والنقل والتخزين وتكنولوجيات المعلومات والاتصالات من أجل زيادة إنتاجية المناطق الريفية وتمتين الروابط الخلفية والأمامية للمزارع. وينبغي استحداث أو إعادة تأهيل خدمات الإرشاد الريفي من أجل إسداء المشورة وتوفير التدريب بشأن تقنيات الزراعة، وإدارة المياه، واختيار البذور و/أو المحاصيل، والتخزين في المستودعات، وحالة نوعية الأراضي والوصول إلى المياه، وتجنّب تدهور التربة، وتقنيات استيفاء الشروط السوقية. وينبغي للمحتوى التكنولوجي لهذه الخدمات أن يكفل المشاركة النشطة للمجتمعات المحلية وأن يجمع بين التكنولوجيا الحديثة ونظم المعرفة التقليدية أو المحلية. وينبغي أن تركز الخدمات على التكنولوجيات المحايدة من حيث الأحجام، أي التكنولوجيات التي يمكن أن يستخدمها أيضاً أصحاب الحيازات الصغيرة. وبينما تُوفّر هذه التكنولوجيات عادةً من قبل مؤسسات الدولة، فإن هذه المؤسسات يمكن أن تعمل أيضاً مع المنظمات غير الحكومية، المحلية والدولية، ورابطات المزارعين في توفير الخدمات الإرشادية. ويشتمل التوجّه الأساسي للسياسات المتعلقة بعمليات الإنتاج الرئيسية على زيادة تمويل مراكز البحوث الزراعية الوطنية أو الإقليمية التي تُعنى بالمناطق الزراعية - الإيكولوجية

أما النوع الثاني من استراتيجيات السياسة الصناعية فيهدف إلى تغيير نسبة رأس المال إلى العمل من خلال اجتذاب الاستثمار إلى الصناعات الكثيفة العمالة. وسوف يكون بمقدور بعض أقل البلدان نمواً أن تستفيد من نافذة الفرص التي يفتتحها احتمال قيام الصين بإلغاء توطين الطرف الأسفل من صناعتها التحويلية عن طريق الجمع بين إدماج الشركات المحلية في سلاسل القيمة العالمية للصناعة التحويلية واجتذاب الاستثمار الأجنبي المباشر. وعلى المستوى المحلي، ينبغي أن تُكْمَل هذه الاستراتيجية بسياسات تتعلق بإنشاء التكتلات، وترويج الصادرات، وتكاليف العمل. فإِنَّشاء التكتلات يُمْكِنُ الشركات من الاستفادة من وفورات الحجم في مجالي التكنولوجيا والإدارة (العوامل الخارجية) ومن العمل بصورة جماعية. ويمكن لواقعي السياسات دعم التكتلات الصناعية بضمان توفير قدر أكبر من خدمات البنية التحتية والخدمات اللوجستية والجمركية والمالية والقانونية؛ وإتاحة إمكانية الوصول إلى الأراضي على أساس تفضيلي؛ وتيسير الإجراءات الإدارية. ويمكن لأقل البلدان نمواً أن تروِّج صادراتها (ولا سيما الصادرات غير التقليدية) عن طريق مناطق تهيئز الصادرات، وإعانات التصدير، وتوفير التمويل العام للتجارة، ومنظمات ترويج التجارة. ويمكن الحفاظ على تنافسية تكاليف العمل من خلال ضمان توفير قدر كافٍ من السلع والخدمات الاستهلاكية للفئات المحدودة الدخل، وبخاصة المواد الغذائية (في إطار السياسة الزراعية - انظر أدناه) والنقل والإسكان وما إلى ذلك.

ولا يترتّب على الاندماج الدولي من خلال سلاسل القيمة العالمية والاستثمار الأجنبي المباشر أثرٌ إثمائي مستديم إلا إذا كانت هذه الجهود مقترنة بتعزيز بناء القدرات التكنولوجية على نحو متواصل من قبل الشركات المحلية المشاركة (بغية تجنّب أن يظل عمل هذه الشركات منحصراً في الأنشطة الكثيفة العمالة والمنخفضة الإنتاجية). كما ينبغي للسياسات العامة أن تستهدف إنشاء الروابط مع الشركات المحلية الأخرى التي يمكن أن تتعلّم وتتقدّم من خلال التعلّم التفاعلي. وفي بعض الحالات، قد يتعيّن على السلطات أن تتفاوض مع المستثمرين الأجانب من أجل حفز إنشاء الروابط المحلية ونقل التكنولوجيا إلى الشركات المحلية.

ومن التدابير الفعّالة التي يمكن اتخاذها في مجال سياسة المشاريع من أجل حفز تنمية المشاريع الحضرية الصغيرة والبالغة الصغر ما يشمل تيسير حصولها على رأس المال ومساعدتها على التطوُّر واكتساب وضع رسمي. وينبغي لواقعي السياسات توسيع نطاق التمويل المتاح لهذه الشركات عن طريق مصارف التنمية الوطنية أو المصارف التجارية. وينبغي لمصارف التنمية الوطنية أن تفتح خطوطاً ائتمانية خاصة للمشاريع الصغيرة والبالغة

وأن تنظّم على نحو أكثر صرامةً الاقتراض من الخارج. كما يمكن للبلدان الكبيرة المصدّرة للسلع الأساسية أن تنظر كذلك في إنشاء صندوق لتثبيت الأسعار من أجل حماية نفسها من التقلبات القوية في الأسعار الدولية للسلع الأساسية.

تنمية المشاريع

تمثّل تنمية القطاع الخاص شرطاً لا غنى عنه لخلق فرص العمل على نطاق واسع في أقل البلدان نمواً، حيث إنّها توفّر معظم الوظائف حالياً ومستقبلاً. والسياسات الرئيسية لتنمية القطاع الخاص في هذه البلدان هي السياسة الصناعية، وسياسة المشاريع، وسياسات التنمية الريفية، وسياسات التعليم والتدريب.

وتهدف السياسة الصناعية إلى توجيه الاقتصاد نحو التحوّل الهيكلي عن طريق الانتقال إلى أنشطة ذات إنتاجية أعلى، سواء فيما بين القطاعات أو داخلها. وهناك نوعان من الاستراتيجيات يمكن لأقل البلدان نمواً أن تنتهجهما لتعزيز كثافة العمالة الناشئة عن النمو. ويتمثّل النوع الأول في البناء على الأنشطة ذات الميزة النسبية الحالية من خلال تقوية الروابط الخلفية والأمامية والارتقاء التكنولوجي في هذه القطاعات. وهذا يتطلب عادةً التركيز على الأنشطة القائمة على استخدام الموارد الطبيعية. ويمكن أن تشكل الزراعة الأساس لتطوير الصناعات المتممة للإنتاج، مثل صناعة تجهيز الأغذية، الموجهة أساساً نحو الأسواق المحلية والإقليمية، بل ونحو الأسواق العالمية أيضاً. كما أن ذلك يمكن أن يُنتج أنواعاً أخرى من المنتجات (مثل المواد الخام الزراعية) التي يمكن إحضارها لمزيد من عمليات التجهيز قبل تصديرها. ولهذا الغاية، يمكن تطبيق تدابير مثل توفير الخدمات الإرشادية الصناعية، وتحديد تعريفات مؤقتة للصادرات، وتقديم الدعم لإنشاء تكتلات للشركات (انظر أدناه). وعلى المستوى الدولي، ينبغي أن تُكَمَّل هذه الإجراءات بتعاون إقليمي معزّز بشأن بعض سلاسل إنتاج السلع الأساسية الزراعية وتجهيزها وتسويقها (مثل الأرز والذرة والقمح والسكر واللحوم ومنتجات الألبان) التي تنطوي على إمكانات تلبية الطلب الإقليمي المتزايد من خلال مخططات التكامل الإقليمي. وينبغي للحكومات أن تعمل معاً على تطوير البنية التحتية للنقل والخدمات اللوجستية والأسواق من أجل تعزيز سلاسل القيمة الإقليمية.

الضرائب. ومن التدابير التي يُرجَّح أن تُؤدِّي إلى زيادة الإيرادات المالية لأقل البلدان نمواً ما يلي: ١٠ تطبيق ضريبة القيمة المضافة، والحدُّ من الإعفاءات من هذه الضريبة، وزيادة معدّل هذه الضريبة على استهلاك السلع الكمالية؛ و٢٠ زيادة الضرائب على الكحول والتبغ والمركبات؛ و٣٠ الحدُّ من الاستثناءات والإعفاءات الضريبية الممنوحة للشركات والمغتربين ذوي الدخل المرتفع؛ و٤٠ زيادة الضرائب على الممتلكات في المناطق الحضرية (حيث يعيش أغنى السكان)؛ و٥٠ إصلاح هيكل الضرائب المفروضة على القطاع المالي؛ و٦٠ الامتناع عن إجراء المزيد من التخفيضات للتعريفات الجمركية إلى أن يتمَّ إيجاد مصادر إيرادات بديلة. ويمكن جعل إدارة الضرائب وتحصيلها أكثر كفاءةً من خلال تعزيز إدارة المعلومات والتحقق من صحة الإقرارات والبيانات الضريبية، وإنشاء وحدة خاصة بدفعي الضرائب ذوي الدخل المرتفع.

وفي حالة أقل البلدان نمواً الغنية بالموارد، يمكن زيادة الإيرادات المالية بتعديل الشروط المواتية جداً التي يحظى بها حالياً المستثمرون الأجانب في قطاعي الزراعة والتعدين. ويمكن أن يشمل ذلك فرض ضريبة على الأراضي المستأجرة لأغراض مشاريع الاستثمار الكبيرة، وزيادة الضرائب المفروضة حالياً على الأراضي أو تعديل معدّلات الضرائب على الأنشطة المنفّذة في إطار تلك المشاريع. ويمكن لحكومات البلدان التي تتوفر فيها موارد في قطاع المعادن أن تزيد إيراداتها بفرض ضرائب أعلى وإتاوات وضرائب على الدخل أو على الصادرات. كما ينبغي لسلطات أقل البلدان نمواً أن تعزّز تعبئة الموارد الخارجية التي تحصل عليها من المأخين التقليديين وغير التقليديين ومن المؤسسات المالية المتعدّدة الأطراف والإقليمية.

وبالرغم من أن السياسة المالية قد تكون أكثر أهميةً من السياسة النقدية في تنمية القدرات الإنتاجية، فإن السياسة النقدية تظل بالغة الأهمية، إلا أنها ينبغي أن تكون أقل تركيزاً على استهداف معدّل تضخّم منخفض إلى أقصى حدّ دون العشرة في المائة، وأكثر تركيزاً على استهداف استخدام الموارد الإنتاجية استخداماً كاملاً وتحقيق استقرار اقتصادي كلي معقول. وتسم السياسة الائتمانية بأهمية حاسمة في أقل البلدان نمواً، وبخاصة بالنسبة للمشاريع البالغة الصغر والصغيرة والمتوسطة التي عادةً ما تواجه قيوداً تحدُّ من وصولها إلى الائتمانات في هذه البلدان. وفي هذا الصدد، يمكن لمصارف التنمية العامة أن تسوِّد دوراً مهماً من خلال تقديم الائتمانات عندما تحجم المؤسسات المالية الخاصة عن تقديمها.

ثم إن أقل البلدان نمواً معرضة للتأثر الشديد بالصدمات الخارجية. ولذلك ينبغي لهذه البلدان، لكي تحمي نفسها من هذه المخاطر، أن تستحدث أيضاً نظاماً لإدارة حساب رأس المال، بما في ذلك لتلبية متطلبات المقيمين المتصلة بتحويل رؤوس أموالهم إلى الخارج،

وينبغي لصانعي السياسات في كل بلد من هذه البلدان أن يهتموا بعناية الخصائص المحددة لاقتصادات بلدانهم قبل أن يتبوا في كيفية استخدام الإطار.

سياسات تحقيق النمو المقترن بوفرة العمالة

ينبغي أن يكون لسياسات تحقيق النمو المقترن بوفرة العمالة في أقل البلدان نمواً هدفان يكمل كل منهما الآخر: زيادة عدد الوظائف المتاحة من أجل استيعاب قوة العمل المتنامية وأعداد الشباب من الوافدين الجدد إلى سوق العمل، ورفع مستويات الدخل الناشئ عن هذه الوظائف (من خلال تحقيق مكاسب في الإنتاجية) بغية مكافحة تفشي الفقر والبطالة على نطاق واسع. ويتضمن تحقيق هذه الأهداف تنفيذ مجموعة من السياسات المتآزرية الرامية إلى بناء القدرة الإنتاجية وتعزيز التحول الهيكلي. وينبغي للتدخلات على صعيد السياسة العامة أن تشمل ثلاثة مجالات عامة: سياسات الاقتصاد الكلي، وتنمية المشاريع والتعلم التكنولوجي، والاستثمار من قبل القطاع العام والإجراءات الرامية إلى خلق فرص العمل.

سياسات الاقتصاد الكلي

إن التنمية الشاملة للجميع تتطلب الأخذ بنهج إزاء سياسات الاقتصاد الكلي يتجاوز الهدف الأضيق المتمثل في تحقيق استقرار الاقتصاد الكلي. ويتطلب هذا النهج الأوسع زيادة عدد الأدوات المستخدمة وتنسيق سياسات الاقتصاد الكلي مع غيرها من السياسات لحفز تنمية القدرات الإنتاجية. وفي هذا السياق، تصبح السياسة المالية أكثر أهمية من السياسة النقدية. وينبغي أن تستهدف السياسة المالية تمويل الاستثمار العام في رأس المال المادي والبشري عن طريق تسريع الاستثمار العام في البنية التحتية ورفع مستوى الإنفاق على التعليم والتدريب. ويتضمن تحقيق ذلك تعزيز قدرة الحكومة على تعبئة وإدارة الإيرادات المالية سواء أكانت محلية أم خارجية. وعلى المستوى الوطني، يمكن القيام بذلك، في البداية، بتعبئة الموارد المحلية التي تتطلب إجراء تغييرات في السياسة المالية وفي إدارة

إلا أن توسيع القطاع الحديث ينبغي أن يُكمّل بتحسين كمية ونوعية الوظائف في القطاعات المتبقية من الاقتصاد. وبالنظر إلى انتشار عمل الفقراء في أقل البلدان نمواً، فإن هذا يعني رفع مستوى إنتاجية الأنشطة التقليدية. وينبغي استكشاف وتعزيز جميع الفرص المتاحة لتحسين سبل كسب الرزق وخلق فرص العمل في الأنشطة الكثيفة العمالة في هذه القطاعات الأخرى.

وَيتمثل المنطق الذي يقوم عليه هذا النهج الثلاثي الأبعاد إزاء خلق فرص العمل في أن زيادة إنتاجية الزراعة تؤدي إلى تسريح أعداد من العمال ينبغي استيعابها في بقية قطاعات الاقتصاد، أي في أنشطة الإنتاج القابل وغير القابل للتبادل التجاري. وبالنظر إلى أن الأنشطة الأولى تكون عرضة لمنافسة شديدة، فإن مدى قدرتها على استيعاب اليد العاملة تكون محدودة. أي أن احتيار نسبة رأس المال إلى العمل تحددها عادةً عوامل خارجية. ونتيجة لذلك، يتعين أن توفر أنشطة الإنتاج غير القابل للتبادل التجاري معظم فرص العمل للوفدين الجدد إلى سوق العمل وكذلك لأولئك الذين يُسرّحون من أنشطة زراعة الكفاف. وتشمل هذه القطاعات البنية التحتية، والإسكان، والخدمات الأساسية (التعليم والصحة وخدمات الإصلاح والنقل؛ وخدمات التأمين، وعمليات السمسرة العقارية والتجارية؛ والخدمات الشخصية والاجتماعية والأهلية؛ والإدارة العامة؛ والأمن والدفاع. وبالنظر إلى أن هذه الأنشطة لا تواجه عموماً منافسة دولية، فإن حيز اختيار السياسات المتاح للتأثير في النتائج في هذه القطاعات يكون أوسع مما هو عليه في قطاع أنشطة الإنتاج القابل للتبادل التجاري. وهذا يعني أن هناك إمكانيات أكبر بكثير لزيادة كثافة العمالة الناشئة عن نمو هذه الأنشطة.

إلا أن من المهم أن تركز السياسات العامة لا على خلق فرص العمل فحسب بل أيضاً على التحوّل الإنتاجي - في كل قطاع من هذه القطاعات على حدة، وكذلك في الاقتصاد ككل. ويشدّد النهج الثلاثي الأبعاد المقترح هنا على أن لخلق فرص العمل أهمية حاسمة ولكنه ينبغي السعي إلى تحقيقه بالتزامن مع تحديث الأنشطة الاقتصادية وزيادة الإنتاجية. وهذا العنصر الأخير لا يكفل تحسين كمية فرص العمل المتاحة فحسب بل ونوعيتها أيضاً.

ولا ينبغي النظر إلى الإطار السياسي المحدّد في هذا التقرير باعتباره إطاراً يطرح حلاً يصلح في جميع الحالات للتصدي لتحدّي العمالة الذي تواجهه أقل البلدان نمواً. بل ثمة مجال واسع للتنوع في تطبيق هذا الإطار في مختلف أقل البلدان نمواً، على نحو يعكس الفوارق فيما بينها من حيث الموارد المتاحة، والأحجام، والموقع الجغرافي، وهياكل الإنتاج، والهيكلي التصديري. وهذا التنوع يعني اختلاف المنطلقات واختلاف الخيارات السياسية المتاحة.

ما هو متوفّر من التكنولوجيا وأساليب الإنتاج. ومن شأن الفوائد الناشئة عن وفورات الحجم أن تشجّع بالتالي هذه الشركات على مواصلة النمو. وفي الوقت نفسه، يؤدّي إنشاء مشاريع متوسطة الحجم إلى تعزيز الأوضاع اللازمة للتقدّم التكنولوجي. وحالما تتمكن المشاريع المتوسطة الحجم من توسيع نطاق إنتاجها بما يتجاوز الحد الأدنى الأمثل باستخدام عمليات الإنتاج القائمة، فستضطر عندها إلى الابتكار من أجل الحفاظ على ربحيتها.

ويدلّ الإطار السياساتي المقترح هنا على أن تنمية المشاريع ينبغي أن تكون مصحوبةً باعتماد سياسات نشطة للتأثير في الخيارات التكنولوجية المتاحة في مختلف أنواع الأنشطة. فثمة حاجة للتمييز بين أنواع الخيارات التكنولوجية وما يقابلها من سياسات من أجل استيعاب الأهداف السياساتية للتقدّم التكنولوجي وخلق فرص العمل، وهي أهداف كثيراً ما تكون متعارضة. وبالتالي ينبغي أتباع استراتيجيتين مختلفتين هما: استراتيجية للقطاعات الحديثة تشمل حيازة التكنولوجيات المتقدّمة من البلدان المتقدّمة، واستراتيجية أخرى لسائر القطاعات تشمل ما يسمى التكنولوجيا "المناسبة".

وفيما يتعلّق بالتغيّر الهيكلي، لا يكمن التحدي الذي تواجهه أقل البلدان نمواً في كون هيكلها الاقتصادي غير دينامي بل في أن هذا الهيكل آخذٌ في التغيّر، في معظم الحالات، بطريقة لا تفضي إلى بناء القدرات الإنتاجية وخلق فرص عمل جيدة وبأعداد كافية. ومن أجل وضع اقتصادات أقل البلدان نمواً على مسار نمو وتنمية شاملة يوفّر قدراً كبيراً من فرص العمل، يوصى الإطار السياساتي بالأخذ بنهج ثلاثي الأبعاد إزاء خلق فرص العمل، وهو نهج يركّز على توفير العملة الأجنبية من خلال الاستثمار في أنشطة الإنتاج غير القابل للتبادل التجاري القائمة على كثافة رأس المال والأنشطة القائمة على كثافة العمل؛ وتوسيع قطاع المنتجات غير القابلة للتبادل التجاري وما يلازم ذلك من خلق لفرص العمل؛ وتحسين الإنتاجية في قطاع الزراعة عموماً وفي زراعة الكفاف بصفة خاصة.

ويسلّم هذا النهج الثلاثي الأبعاد إزاء خلق فرص العمل بأن عملية التغيّر الهيكلي ينبغي أن تُوجّه محلياً على النحو الأمثل عن طريق تعزيز وتوسيع الأسس التحديثية للاقتصاد التي تتألف من الأنشطة التنافسية ذات القيمة المضافة المرتفعة والقائمة على الاستخدام الكثيف للمعرفة في قطاعات الصناعة التحويلية والتعدين والزراعة الممكنة والخدمات العصرية. وفيما يتعلّق بالعمالة، يمكن تحقيق ذلك، على الوجه الأمثل، عن طريق نقل العمال من العمل المتدني الإنتاجية والمنخفض الأجور إلى عمل أفضل وأكثر إنتاجية في قطاعات أخرى (أي نقل اليد العاملة بين القطاعات).

كما أن الخدمات الاجتماعية تُعتبر مرشحةً قويةً لإنشاء الصلة بين الاستثمار والنمو والعمالة التي يشكل الاستثمار العام القوة الدافعة لها. فلا يزال الملايين من مواطني أقل البلدان نمواً يعانون من ضعف شديد أو قصور في الحصول على أبسط متطلبات الحياة الكريمة، مثل الغذاء وخدمات الإصحاح وإمدادات الكهرباء والمياه وخدمات النقل والاتصالات والصحة والتعليم. ومن القطاعات الأخرى التي يمكن استهدافها بسبب ما تتمتع به من إمكانات لخلق فرص العمل قطاعات البناء، وتوسيع الخدمات في المناطق الريفية، وإنتاج المنسوجات والجلود، وتجهيز الأغذية.

ويولي الإطار السياساتي أيضاً أهمية أكبر للارتقاء بعمليات الشركات والمزارع بجميع أحجامها وذلك بالنظر إلى دورها المحتمل في الإسهام في تحقيق النمو وتنمية القدرات الإنتاجية واستحداث الوظائف للعمال المهرة وغير المهرة على السواء. وفي معظم أقل البلدان نمواً، ينحرف توزيع مشاريع الأعمال انحرافاً كبيراً نحو المشاريع الصغيرة والبالغة الصغر التي عادة ما تعمل في القطاع غير الرسمي. وفي المقابل، لا يوجد إلا عدد قليل من الشركات الكبيرة، ومعظمها شركات تملكها الدولة أو شركات خاصة كبيرة يملكها أو يسيطر عليها أجانب في كثير من الأحيان. وعادة ما تعمل هذه الشركات الكبيرة في القطاعات الأكثر ربحية مثل الصناعات الاستخراجية والنقل الجوي والأنشطة المالية العصرية حيث يكون كبر الحجم ضرورياً للاستثمارات القائمة على الاستخدام الكثيف لرأس المال. وعادة ما تكون الشركات المتوسطة الحجم غير موجودة. وهذا "الوسط المفقود" في أقل البلدان نمواً - كما في العديد من البلدان النامية الأخرى - هو نتيجة لعدم قدرة الشركات الصغيرة على النمو وتحقيق الحد الأدنى من حجم الإنتاج الذي يتميز بالكفاءة. وبالتالي فإن إيجاد هذا "الوسط المفقود" يمثل المهمة الأكثر أهمية في حالة أقل البلدان نمواً.

ويمكن تقسيم السياسات التي تهدف تحديداً إلى مساعدة مشاريع الأعمال على النمو إلى أربع مجموعات هي: سياسات إضفاء الطابع الرسمي على الشركات، وسياسات تمويل الشركات، وسياسات تدعيم القدرات التنظيمية للشركات وقدراتها على قيادة مشاريع الأعمال، وسياسات تتجاوز الإخفاقات في الحصول على المعلومات والتعاون (سياسات تشجيع إنشاء الشبكات والتكتلات). ومن شأن هذه السياسات، إذا ما نجحت، أن تمكن المشاريع الصغيرة والبالغة الصغر من النمو والتحول إلى مشاريع متوسطة أو حتى كبيرة الحجم. ويؤدي نمو هذه المشاريع، كما يؤمل، إلى خلق فرص عمل لأعداد كبيرة من العمال وبالتالي التحول إلى مؤسسات كثيفة العمالة. وهذا يرجع ببساطة إلى أنه، من أجل الوصول إلى الحجم الأمثل للإنتاج، تحتاج هذه المشاريع إلى توسيع نطاق الإنتاج باستخدام

أو إضافية لتلبية الطلب المتزايد. ويمكن بعد ذلك تكرار ما تنطوي عليه هذه الحلقة الإيجابية لبلوغ مستويات أعلى من الاستثمار والنمو والعمالة والدخل.

وبالنظر إلى أن اقتصادات معظم أقل البلدان نمواً هي اقتصادات مفتوحة جداً، فإنها لن تتمكن من تفعيل هذه الصلة في الاقتصاد كله. إلا أن قطاع المنتجات غير القابلة للتبادل التجاري لا يزال محصناً نسبياً، كما أن حيز اختيار السياسات المتاح فيه هو أوسع مما هو عليه في أجزاء أخرى من الاقتصاد. ولذلك فإن النهج الأنجع عملياً يتمثل في الشروع، في البداية، بحفز عملية تراكم رأس المال من خلال تلك الصلة في قطاع المنتجات غير القابلة للتبادل التجاري. ومع مرور الوقت، وبينما تنمي الشركات المحلية قدراتها التكنولوجية وقدراتها على التعلم، سيتسنى توسيع هذه الصلة تدريجياً لتشمل الخدمات الحديثة التي أصبحت قابلة للتبادل التجاري بفضل الابتكارات التكنولوجية، إضافة إلى أنشطة استبدال الواردات وأنشطة التصدير.

وبالنظر إلى الضعف النسبي للقطاع الخاص في العديد من أقل البلدان نمواً، فمن المرجح والواقعي أن تنشأ في القطاع العام، على المدى القصير إلى المتوسط، دوافع الاستثمار اللازمة للإطلاق السريع لعملية النمو. والمقصود هنا ليس تشجيع الملكية العامة التي تعني العودة إلى سياسات الماضي الفاشلة، بل هو ضمان استخدام قدرة الدولة على تعبئة الموارد المالية من أجل توفير الدوافع الاستثمارية الأولية اللازمة لتوجيه حلقة النمو الإيجابية على المدى القصير. أي أنه بالرغم مما يتسم به الاستثمار العام من أهمية بالغة بالنسبة لإنشاء تلك الصلة على وجه السرعة، فإن هذا الاستثمار ينبغي أن يقتصر على المديين القصير والمتوسط. أما على المدى الطويل، فينبغي للقطاع الخاص أن يضطلع بالدور الأساسي في إنشاء تلك الصلة، وعندها تصبح مسؤولية القطاع العام منحصرة في دعم تفعيل تلك الصلة بكفاءة من خلال انتهاز سياسات ملائمة وتوفير حوافز بهدف تشجيع استثمار القطاع الخاص في المجالات ذات الأولوية.

وفي حين أن القطاعات التي ينبغي أن يوجَّه إليها الاستثمار العام الأولي ستكون بالضرورة قطاعات محدّدة قطرياً، يبدو أن الاستثمار في البنية التحتية يمثل نقطة الانطلاق الطبيعية وذلك بالنظر إلى أن الافتقار إلى البنية التحتية الملائمة في معظم أقل البلدان نمواً يشكل عقبة كداء أمام تطوير المشاريع وبناء القدرات الإنتاجية. ويمكن تحقيق المهدفين كليهما باستخدام عامل الإنتاج الوفير، أي اليد العاملة. والشرط المسبق لتحقيق ذلك يتمثل في إعادة توجيه سياسات الاستثمار في البنية التحتية من أجل ضمان استخدام الخيارات الممكنة تقنياً والفعالة من حيث الكلفة والكثيفة العمالة بدلاً من اعتماد الخيارات القائمة على الاستخدام الأكثر كثافة لرأس المال. أي أن ثمة حاجة لاستخدام التكنولوجيا المناسبة.

المال المادي، ورأس المال البشري، وما إلى ذلك) الذي يسميه خبراء الاقتصاد تراكم رأس المال؛ والتغير الهيكلي (أو التحول الهيكلي)؛ وبناء قدرات قطاع مشاريع الأعمال المحلي.

فهل من الممكن تصور حدوث عملية دينامية تجمع بين هذه العناصر المختلفة في إطار حلقة إيجابية؟ فمثل هذه العملية يمكن أن تستخدم، مثلاً، تنمية المشاريع من أجل تحويل الهياكل الإنتاجية إلى أنشطة ذات قيمة مضافة أعلى تنطوي على إنتاج يقوم على استخدام أكثر كثافة للمهارات والتكنولوجيا. وهو ما يؤدي بدوره إلى تقوية الطلب وحفز الاستثمارات الجديدة. وتفضي عملية تراكم رأس المال، بدورها، إلى استحداث أنشطة جديدة وتحقيق مزيد من التنوع للاقتصاد عن طريق التحول عن القطاعات التقليدية، وبالتالي تكثيف عملية التغير الهيكلي. والمسألة المطروحة هنا هي كيفية إدماج أوجه التآزر هذه ضمن إطار لتحسين العمالة إلى الحد الأمثل، الأمر الذي يتطلب أيضاً اختيار سياسات لا تتعارض مع بعضها البعض.

ويهدف الإطار السياسي المقترح في هذا التقرير من أجل تعظيم إمكانات خلق فرص العمل إلى تحقيق هذا الهدف. وهو يحقق ذلك من خلال تحديد مجموعة السياسات التي ينبغي للحكومات أن تنفذها إذا ما أرادت إنشاء علاقة قوية بين النمو وخلق فرص العمل وتنمية القدرات الإنتاجية. ويستند هذا الإطار السياسي إلى تقييم عملي للتحديات التي تواجه أقل البلدان نمواً وإلى اعتراف صريح بأن مفتاح تحقيق التنمية الشاملة للجميع ليس مجرد تحقيق معدلات نمو اقتصادي أعلى، بل هو أيضاً تحقيق نمو يقترن بمستويات أعلى من العمالة.

وفيما يتعلق بتراكم رأس المال، يتمثل العنصر الجديد للإطار السياسي المقترح في أنه لا يقيّم السياسات بالاستناد إلى ما تنطوي عليه من إمكانات لحفز إنشاء صلة بين الاستثمار والنمو فحسب، بل إنه يضيف إلى هذه الصلة العمالة كعنصر ثالث يشكل جزءاً لا يتجزأ منها. ولذلك فإن الهدف الأساسي لعملية تراكم رأس المال هو، بالنسبة لصانعي السياسات في أقل البلدان نمواً، تعزيز النمو *المقترن بالعمالة*. ولهذا الهدف انعكاساته على طريقة تعبئة الموارد واتخاذ قرارات الاستثمار. ويمثل الاستثمار نقطة انطلاق بالغة الأهمية لإنشاء صلة قوية ومستدامة بين الاستثمار والنمو والعمالة. والهدف من ذلك هو - في البداية من خلال الاستثمار العام في المجالات ذات الأولوية (خصوصاً البنية التحتية) - إنشاء حلقة إيجابية يؤدي فيها الاستثمار إلى تقوية النمو، ويؤدي فيها النمو إلى خلق فرص العمل الذي يفضي، بدوره، إلى زيادة دخل العمال، مما يقوي الاستهلاك الذي يدعم بدوره توسع الطلب الكلي. وعدا عن تسرب الواردات، يؤدي توسع الطلب الكلي إلى توفير حوافز لتوظيف استثمارات جديدة

والموارد الإنتاجية هي عوامل للإنتاج تشمل الموارد الطبيعية، والموارد البشرية، والموارد المالية، ورأس المال المادي.

وتتألف القدرات على تنظيم المشاريع من المهارات والتكنولوجيا والمعرفة والمعلومات اللازمة لتعبئة الموارد من أجل بناء المشاريع المحلية التي تحول المدخلات إلى منتجات - أي منتجات يمكن أن تلي، على نحو تنافسي، الطلب حالياً ومستقبلاً. وهي تشمل أيضاً القدرة على الاستثمار والابتكار والارتقاء وإنتاج السلع والخدمات. وهي، بذلك، تتعلق بامتلاك ما يلزم من الكفاءات والتعلم التكنولوجي لإحداث التحول الاقتصادي.

أما روابط الإنتاج فهي تدفقات السلع والخدمات في إطار روابط خلفية وأمامية، وتدفع المعلومات والمعرفة، وتدفع الموارد الإنتاجية فيما بين المشاريع وقطاعات الأنشطة.

وهذه العناصر الثلاثة، مجتمعة، لا تحدّد القدرة الإجمالية لبلد ما على إنتاج السلع والخدمات فحسب، بل إنها تحدّد أيضاً تلك السلع والخدمات التي يستطيع بلد ما أن ينتجها ويبيعها. ولذلك، فإن القدرات الإنتاجية تُعدّ، في هذا الصدد، قدرات خاصة بكل بلد على حدة، وهي تتفاوت تفاوتاً هائلاً من بلد إلى آخر، كما أنها تحدد كمية ونوعية السلع والخدمات التي يمكن لبلد ما أن ينتجها في وقت معيّن. ومن الواضح أن هذا الإنتاج المحتمل يكون محدوداً على المدى القصير ولكنه يمكن أن يتوسع على المدى المتوسط والطويل.

واستناداً إلى مفهوم القدرة الإنتاجية هذا، يُعتبر أن القدرات الإنتاجية لبلد ما آخذة في النمو فعلاً عندما يحقق هذا البلد تحسناً أو تقدماً في جميع هذه المجالات - أي، بعبارة أخرى، عندما يكتسب مع تزايد موارده الإنتاجية القدرات التكنولوجية والقدرات على تنظيم المشاريع بالإضافة إلى قدرته على إنشاء روابط الإنتاج. ومن شأن هذه التحسينات جميعها أن تمكن البلد من إنتاج مجموعة متنامية من السلع والخدمات ومن خلق فرص العمل والاندماج على نحو مفيد في الاقتصاد العالمي بالاستناد إلى زخم نموه الداخلي. وإذا تواصل هذا النوع من التنمية، فستوفر عندها للبلد المعني القدرات الإنتاجية التي تمكنه من استحداث وظائف ذات أجور أعلى ومن اكتساب القدرة اللازمة لإنتاج مجموعة متزايدة من السلع والخدمات ذات القيمة المضافة الأعلى إنتاجاً يتميز بالكفاءة والقدرة على المنافسة.

وتتحقق تنمية القدرات الإنتاجية من خلال ثلاث عمليات اقتصادية أساسية مترابطة ترابطاً وثيقاً، وهي عمليات يتعين على البلدان كافة أن تنفذها إذا ما أرادت تحقيق تنمية مستدامة. وتمثل هذه العمليات في الاستثمار اللازم لبناء الرصيد الرأسمالي المحلي (رأس

ويقترح هذا التقرير إطاراً سياساتياً يربط الاستثمار بالنمو وخلق فرص العمل من أجل تحقيق التنمية المستدامة والشاملة للجميع. ويستند هذا الإطار إلى افتراض مفاده أن تعظيم إمكانيات خلق فرص العمل التي ينطوي عليها النمو لن يتحقق دون تنمية القدرات الإنتاجية. ففي حين أن المبادرات الرامية إلى توفير فرص العمل من خلال البرامج التي ترعاها الحكومة أو الجهات الدولية قد تشكل مصادر قيمة للعمالة على المدى القصير، فإنها لا تقدم حلاً مستداماً على المدى الطويل للتصدي لتحدي العمالة في أقل البلدان نمواً.

ويستند الإطار المقترح إلى مجموعتين من الأفكار والمفاهيم التي تبلورت من خلال العمل التحليلي المضطلع به من قبل الأونكتاد بشأن أقل البلدان نمواً والبلدان النامية الأخرى. والإطار يفترض، أولاً، أن:

- النمو الاقتصادي الذي لا يخلق ما يكفي من فرص العمل اللائق ليس نمواً مستداماً؛ وأن
- خلق فرص العمل دون تنمية القدرات الإنتاجية لا يكون مستداماً هو الآخر.

ثانياً، يقدم الإطار تعريفاً للقُدرة الإنتاجية، وهو تعريف واسع بما فيه الكفاية لإدماج جميع العناصر التي يحتاج إليها بلد ما لبناء القدرات اللازمة لإنتاج السلع والخدمات، ولكنه تعريف مركز بما فيه الكفاية أيضاً لتحديد المجالات ذات الأولوية للسياسات العامة.

فما هو المقصود بالقدرات الإنتاجية؟ لقد ربط عمل الأونكتاد تطور هذا المفهوم، في سياق أقل البلدان نمواً، بالجهود التي بُذلت في السابق لفهم الكيفية التي تعمل بها الاقتصادات المتخلفة والضعيفة هيكلية، مثل أقل البلدان نمواً، على تعزيز النمو الاقتصادي والكيفية التي تستهل بها هذه الاقتصادات عملية النمو ثم تسرعها. كما أن هذه الجهود قد سعت إلى فهم العوامل الرئيسية أو القدرات التي تمكن هذه الاقتصادات من إنتاج السلع التي تستطيع استهلاكها أو بيعها، وتحديد أنواع الأنشطة الإنتاجية التي توفر وظائف جيدة تسهم في الحد من الفقر.

وقد أفضى العمل التحليلي المضطلع به في الأونكتاد، بحثاً عن أجوبة عن هذه الأسئلة، إلى تحديد عدد من العناصر الأساسية للقُدرة الإنتاجية. فالقدرات الإنتاجية تتمثل في الموارد الإنتاجية، والقدرات على تنظيم المشاريع، وروابط الإنتاج، التي تحدد مجتمعة قدرة البلد على إنتاج السلع والخدمات وتمكنه من النمو والتطور.

الإطار السياساتي للربط بين خلق فرص العمل وتنمية القدرات الإنتاجية في أقل البلدان نمواً

نُصحت أقل البلدان نمواً، على مدى العقود الثلاثة الماضية، بالتركيز على النمو الاقتصادي كاستراتيجية للتنوع الاقتصادي، والحد من الفقر، وتحقيق التنمية الاقتصادية. ويدو الآن، بالنظر إلى ما آلت إليه الأمور، أن هذه النصيحة كانت صائبةً لأنه من المستبعد إلى حد بعيد أن تتمكن أقل البلدان نمواً من تحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية وحفض مستويات الفقر فيها إلى تلك المستويات المتفق عليها دولياً إذا لم تستطع أن تحقق نمواً مستداماً. والواقع أن برنامج عمل اسطنبول لصالح أقل البلدان نمواً، إذ اعترف بهذا السيناريو المحتمل، قد نصّ (في الفقرة ٢٨) على أنه لكي تستطيع أقل البلدان نمواً أن تحقق "نمواً اقتصادياً مستداماً ومنصفاً وشاملاً للجميع [...] يصل على الأقل إلى مستوى ٧ في المائة في السنة"، ينبغي لها أن تعزّز قدراتها الإنتاجية في جميع القطاعات من خلال التحول الهيكلي وتجاوز تهميشها عن طريق الاندماج الفعال في الاقتصاد العالمي.

وقد كانت هذه النصيحة هي الدافع للإصلاحات والسياسات السوقية التي اعتمدها أقل البلدان نمواً على مدى العقد الماضي والتي استندت إلى افتراض مفاده أن من شأن الجمع بين التقشف الاقتصادي الكلي والتحرير السريع والخصخصة ورفع الضوابط التنظيمية أن يجتذب الاستثمار بمبالغ كافية لتحقيق نمو سريع في الناتج، الأمر الذي من شأنه أن يؤدي بدوره، وبصورة تلقائية، إلى استحداث وظائف بكمية ونوعية كافيتين. ولكنه بات من الواضح الآن أن النمو الاقتصادي، رغم ضرورته، لا يكفل بحد ذاته خلق فرص العمل ولا يؤدي تلقائياً إلى تحقيق تنمية شاملة للجميع. بل إنه، على النقيض من ذلك، قد يفضي في بعض الحالات إلى تزايد حدة التفاوتات الاجتماعية وارتفاع معدلات البطالة وتزايد انتشار الفقر. وخلاصة القول إن نوع النمو يُعدُّ عاملاً مهماً إذا كان الهدفان النهائيان هما خلق فرص العمل وتحقيق النمو الشامل للجميع. ومن الواضح أن النمو الناشئ عن الأنشطة الكثيفة العمالة أو النمو الناشئ في المناطق التي يعيش فيها الفقراء هو الذي يؤدي على الأرجح إلى خلق فرص العمل والإسهام في تحقيق شمولية التنمية مقارنةً بالنمو الناشئ عن الاستثمارات القائمة على الاستخدام الكثيف لرأس المال.

فهناك ما يزيد عن ٧٠ في المائة من الشباب في جمهورية الكونغو الديمقراطية وإثيوبيا وملاوي ومالي ورواندا والسنغال وأوغندا يعملون لحسابهم الخاص أو يشاركون في أعمال أسرية. وإذا أمكن تزويد الأعداد المتزايدة من الشباب في أقل البلدان نمواً بما يحتاجون إليه من مهارات وتعليم ووظائف لائقة، فسيصبحون قوةً رئيسيةً للإنتاج من أجل تلبية الطلب العالمي وقوةً دافعةً هامةً للاستهلاك والاستثمار المحليين.

ومن الحزن أن سجل أداء أقل البلدان نمواً فيما يتعلق بتوفير فرص عمل لائق، حتى في أوقات النمو، ليس إيجابياً. بل إن الأدلة تشير، على النقيض من ذلك، إلى أن البلدان التي سجّلت نمواً أسرع للناتج المحلي الإجمالي قد حققت هذا النمو دون أن توفر إلا قدرًا أقل نسبيًا من فرص العمل. ويضاف إلى ذلك أن مرونة العمالة انخفضت في قرابة نصف أقل البلدان نمواً في الفترة ٢٠٠٠-٢٠٠٨، وأن هذه المرونة قد نزعت إلى الانخفاض على نحو أكثر تواتراً في تلك البلدان بالذات التي كانت تسجّل معدلات نمو أسرع. وعلى الرغم من أن الدرجات المبلغ عنها لمرونة العمالة بالنسبة للنمو في أقل البلدان نمواً لم تكن بصورة عامة متدنية جداً إذا ما قيست بالمعايير الدولية، فإنها لن تكون على الأرجح كافية لبلوغ مستويات العمالة الضرورية وذلك بالنظر إلى التحديات الديمغرافية والاقتصادية التي من المحتمل أن تواجهها هذه البلدان.

ويبين هذا التقرير أن معدّل العمالة، خلال الفترة ٢٠٠٠-٢٠١٠، لم يسهم إسهاماً إيجابياً في زيادة نصيب الفرد من الناتج المحلي الإجمالي إلا في ثلاثة بلدان من أصل ١١ بلداً من أقل البلدان نمواً أُجري استقصاءٌ بشأنها: كمبوديا (التي أسهمت بما نسبته ٩ في المائة من التغيّر في نصيب الفرد من الناتج المحلي الإجمالي)، وسيراليون (٦,٣ في المائة) وجمهورية تنزانيا المتحدة (٤,٧ في المائة). وربما يعكس هذا حدوث تغيّرات إيجابية كبيرة في هذه الاقتصادات من حيث عدد الشباب الذين يواصلون دراستهم لفترات أطول، مما يساعد في بناء القدرات الإنتاجية في المستقبل. ولكن التقرير يبين أيضاً أن النمو الاقتصادي في أقل البلدان نمواً قد أخذ يصبح أقل فعاليةً على مرّ الزمن من حيث خلق فرص العمل.

ولا تتوافر سوى معلومات متفرقة بشأن سوق العمل والقطاع غير الرسمي في أقل البلدان نمواً. إلا أن ثمة حاجة ملحة لجمع المزيد من البيانات وإجراء المزيد من التحليلات الإحصائية التي ينبغي أن تكون لها مكانة بارزة في النقاش الذي سيجري في إطار جدول الأعمال الإنمائي لما بعد عام ٢٠١٥ بشأن الأهداف الإنمائية للألفية.

وتمثل الأنشطة الاقتصادية الريفية غير الزراعية مصدراً هاماً من مصادر دخل وعمالة الفقراء، ولا سيما النساء، في أقل البلدان نمواً. وترتبط هذه الأنشطة ارتباطاً وثيقاً بالنشاط الزراعي والسلسلة الغذائية وإنتاج السلع والخدمات (غير القابلة للتبادل التجاري غالباً) للأسواق الريفية المحلية. ومع تزايد التحول الحضري وتحسن شبكات النقل بين المناطق الريفية والحضرية، أصبحت الأنشطة الريفية غير الزراعية تنتج أيضاً سلعاً وخدمات (قابلة وغير قابلة للتبادل التجاري) للأسواق البعيدة. ولا توجد بيانات دقيقة تستند إلى دراسات استقصائية للعمالة الكاملة أو الجزئية للأسر المعيشية في الأنشطة الريفية غير الزراعية في أقل البلدان نمواً. إلا أن التقديرات تشير إلى أن الاقتصاد الريفي غير الزراعي يستأثر بما نسبته نحو ٣٠ في المائة من العمالة الريفية الكاملة في آسيا، و٤٥ في المائة في أمريكا اللاتينية، و٢٠ في المائة في غرب آسيا، و٤٠-٤٥ في المائة في أفريقيا. والواقع أنه مع تزايد مستويات نصيب الفرد من الناتج المحلي الإجمالي، تنخفض حصة الدخل الريفي الزراعي مع ارتفاع حصة الدخل الريفي غير الزراعي. ولكن الأدلة المستقاة من دراسات حالات إفرادية تشير إلى أنه رغم تزايد أهمية العمالة الريفية غير الزراعية في أقل البلدان نمواً، يظل الإنتاج الزراعي وفرص العمل الزراعي الدعامة الرئيسية لاقتصادات هذه البلدان.

وفي الجانب الإيجابي، سجّلت مؤشرات العمالة المهشمة وعمالة الفقراء تحسناً إلى حد ما منذ عام ٢٠٠٠. ومع ذلك، لا تزال العمالة المهشمة تشكل ما نسبته نحو ٨٠ في المائة من إجمالي العمالة في أقل البلدان نمواً. وبحلول عام ٢٠١٧، ستكون نسبة الفقراء العاملين في البلدان الأفريقية المندرجة في فئة أقل البلدان نمواً النسبة الأعلى ضمن هذه البلدان كمجموعة. ويضاف إلى ذلك أن الفجوة بين الجنسين في العمالة المهشمة في هذه المجموعة من البلدان ككل ليست واسعة فحسب بل إنها سجّلت زيادة طفيفة لتبلغ في متوسطها ١١ نقطة مئوية خلال الفترة ٢٠٠٠-٢٠١٢. ففي عام ٢٠١٢، شملت العمالة المهشمة ما متوسطه ٨٥ في المائة من النساء و٧٣ في المائة من الرجال.

وفي أقل البلدان نمواً، ترتبط هشاشة العمالة ومعدّل انتشار عمل الفقراء ارتباطاً وثيقاً بالبطالة التي تؤثر في هذه البلدان تأثيراً غير متناسب على الشباب المنضمين إلى قوة العمل في معظم أقل البلدان نمواً. فمعدّل بطالة الشباب (أي من تتراوح أعمارهم بين ١٥ و٢٤ سنة) هو أعلى من متوسط معدلات البطالة في أقل البلدان نمواً في صفوف الرجال والنساء على السواء، وهو في معظم الحالات يصل إلى ضعف ذلك المتوسط تقريباً. وعادة ما يجد شباب أقل البلدان نمواً فرص عمل في القطاع غير الرسمي، ولكن هذا العمل غالباً ما لا يوفر لهم أجوراً معقولة أو يحسّن مهاراتهم أو يكفل لهم قدراً كبيراً من الأمن الوظيفي.

مستوى إنتاجية العمل الزراعي في أكثر من ثلث أقل البلدان نمواً (١٠ من أصل ٢٧ بلداً توفرت بشأنها بيانات قابلة للمقارنة) في الفترة الممتدة بين الفترتين ١٩٨٥-١٩٨٧ و ٢٠٠٩-٢٠١١.

ويمثل رفع مستوى الإنتاجية الزراعية شرطاً لا غنى عنه لتنمية أقل البلدان نمواً ولعملية التحول الهيكلي لهذا القطاع. وتنطوي زيادة إنتاجية العمل الزراعي في هذه البلدان على إمكانات رفع مستويات الدخل الحقيقي للأسر الريفية وكذلك حفز الطلب على السلع والخدمات الريفية غير الزراعية. وثمة إمكانات كبيرة لخلق فرص العمل ينطوي عليها الاستثمار في المناطق الريفية في مجالات الري والصرف وتوفير الأعلاف واستصلاح الأراضي والتحريج وما إلى ذلك من الأنشطة. ويمكن تعزيز هذه الإمكانيات إذا ما أُدمج هذا الاستثمار، بوسائل منها برامج الأشغال العامة، في صلب استراتيجية للعمالة مصممة بإتقان ومحددة الأهداف.

ويُسجَل في أقل البلدان نمواً معدّل مشاركة مرتفع في قوة العمل، بنسبة تبلغ في متوسطها ٧٥ في المائة مقارنةً بنسبة ٦٨ في المائة في البلدان النامية الأخرى. إلا أنه ينبغي تفسير هذه الأرقام بحذر. فعدم وجود نظام ضمان اجتماعي، ومحدودية الدعم الأسري بسبب تدني مستويات الدخل، يعينان أنه ليس للفقراء في أقل البلدان نمواً خياراً آخر غير البحث عن عمل - أيّاً كان نوعه. كما أن تدني متوسط الدخل عموماً يعني أن عدداً أكبر من أفراد الأسرة يحتاجون إلى دخول سوق العمل من أجل الحصول على ما يكفي من الدخل لإعالة الأسرة بكاملها. ولذلك فإن ارتفاع معدّل المشاركة في قوة العمل في أقل البلدان نمواً هو انعكاس لحاجة الفقراء الماسة للعمل من أجل البقاء وليس مؤشراً يدل على وجود سوق عمل مزدهرة وفعّالة.

ويأجاء تحليل لمعدل المشاركة في قوة العمل بحسب نوع الجنس والمجموعة العمرية، يمكن الحصول على مزيد من المعلومات المفيدة بشأن توزيع السكان الناشطين اقتصادياً في أقل البلدان نمواً. ورغم أن هذا التوزيع يتفاوت من مجموعة إلى أخرى من مجموعات أقل البلدان نمواً، فإن لدى النساء في هذه البلدان عموماً ميلاً قوياً نحو العمل في سوق العمل. وهذا يرجع إلى أسباب منها أن النساء يعملن في الغالب في القطاع غير الرسمي (التدبير المنزلي، ورعاية الأطفال، والعمل الزراعي، وما إلى ذلك). ففي الفترة الممتدة بين عام ١٩٩٠ وعام ٢٠١٢، انضم إلى قوة العمل في أقل البلدان نمواً ما يُقدَّر بنحو ٢٩٠ مليون امرأة. وخلال تلك الفترة، ارتفعت معدّلات مشاركة النساء في قوة العمل في هذه البلدان بثلاث نقاط مئوية، من ٣٩ إلى ٤٢ في المائة، في المتوسط.

حيث تأثيره في الحدّ من الفقر عادةً ما تكون أعلى بكثير من مرونة النمو المقابلة في قطاعات أخرى من الاقتصاد.

وفي معظم أقل البلدان نمواً، لا تزال الزراعة تمثل المصدر الرئيسي لتشغيل قوة العمل المتنامية، وهو ما يحدث في الغالب من خلال عمل السكان في زراعة أراضٍ جديدة. إلا أن أقل البلدان نمواً ما برحت تواجه قيوداً تحدّ من النمو الزراعي، مثل تقلص الاستثمار في أنشطة البحث والتطوير، وعدم وجود أسواق لعوامل الإنتاج أو قصور هذه الأسواق، وعدم القدرة على الوصول، إلا بقدر محدود، إلى أدوات التخفيف من المخاطر التي يواجهها المنتجون، فضلاً عن ضعف البنية التحتية. ومع ارتفاع معدل النمو السكاني، وانخفاض أحجام المزارع وتدني الإنتاجية، أخذ الإنتاج الزراعي يتحوّل إلى سبيل رزق أقل قابلية للاستمرار بالنسبة لفقراء الأرياف. ويضاف إلى ذلك أن المزارعين في معظم أقل البلدان نمواً لا يستطيعون تحمّل تكاليف التكتيف المستدام للإنتاج الزراعي. وقد أخذت أعداد متزايدة من الشباب تبحث عن فرص عمل خارج القطاع الزراعي، وأصبحت المراكز الحضرية تتمثل على نحو متزايد الوجهة الرئيسية التي يتخذهم.

ولذلك فإن سكان أقل البلدان نمواً لا يتزايدون بسرعة فحسب، ولكنهم يتحولون نحو الحياة الحضرية بسرعة أيضاً. وقد أخذت أعداد من سكان أقل البلدان نمواً أكبر من أي وقت مضى تدخل إلى أسواق العمل. وتؤدي هذه الاتجاهات مجتمعة إلى جعل هذا العقد عقداً حرجاً بالنسبة لهذه البلدان، خصوصاً فيما يتعلّق بالعمالة. ولذلك فإن ثمة حاجة واضحة لتمتين العلاقة بين العمالة والنمو. فخلال الفترة ٢٠٠٠-٢٠١٢، بلغ معدل نمو العمالة في أقل البلدان نمواً ٢,٩ في المائة سنوياً، وهو معدل يزيد قليلاً عن معدل النمو السكاني ولكنه يقل كثيراً عن متوسط معدلات نمو الناتج المحلي الإجمالي خلال تلك الفترة (٧ في المائة). كما أن معدل نمو العمالة في البلدان الأفريقية والجزرية المدرجة في فئة أقل البلدان نمواً قد تجاوز أيضاً متوسط أقل البلدان نمواً كمجموعة وسيظل يتجاوزه حتى عام ٢٠١٨ على الأقل.

ثم إن الفجوة التاريخية في إنتاجية العمل بين أقل البلدان نمواً والبلدان النامية الأخرى لا تزال واسعة، رغم أنها قد ضاقت منذ عام ٢٠٠٠. فنتائج العامل في أقل البلدان نمواً في عام ٢٠١٢ (بأسعار الدولار الدولية الثابتة لعام ١٩٩٠) بلغ ٢٢ في المائة فقط من مستواه في البلدان النامية الأخرى، و١٠ في المائة من متوسط الاتحاد الأوروبي، و٧ في المائة من مستواه في أمريكا الشمالية. كما أن فجوة إنتاجية العمل الزراعي بين أقل البلدان نمواً والبلدان النامية الأخرى والاقتصادات المتقدمة قد اتسعت منذ عام ١٩٨٥. وانخفض

الوافدين الجدد إلى أسواق العمل وأولئك العاطلين عن العمل أو المستخدمين استخداماً ناقصاً، وتوظيفهم في أعمال منتجة.

تحديات العمالة في أقل البلدان نمواً: استحداث وظائف ذات نوعية جيدة وبأعداد كافية

يتمثل تحديّ العمالة الأساسي في أقل البلدان نمواً في استحداث وظائف منتجة وتوفير سُبل كسب الرزق لملايين الناس الذين ينضمون إلى قوة العمل في كل سنة. وبالنظر إلى الاتجاهات الديمغرافية المذكورة أعلاه، سيكون حجم هذا التحديّ أكبر في السنوات القادمة. ولتوضيح حجم المشكلة، يجدر استعراض الأعداد المقدّرة للوافدين الجدد إلى أسواق العمل في بلدان مختارة. ففي إثيوبيا، مثلاً، قُدِّر عدد الوافدين الجدد إلى سوق العمل في عام ٢٠٠٥ بنحو ١,٤ مليون شخص، وسوف يزيد عددهم ليصل إلى ٣,٢ ملايين شخص بحلول عام ٢٠٥٠. وبالمثل، في هايتي، بلغ عدد الوافدين الجدد إلى سوق العمل في عام ٢٠٠٥ قرابة ٢٠٤.٠٠٠ شخص - وسيصل هذا الرقم إلى ٢٢٩.٠٠٠ بحلول عام ٢٠٣٥. وفي بنغلاديش، بلغ عدد الوافدين الجدد إلى سوق العمل ٢,٩ مليون شخص في عام ٢٠٠٥، وسيبلغ هذا الرقم ذروته (٣,١ ملايين) بحلول عام ٢٠٢٠، قبل أن يبدأ بالانخفاض. وهذه هي أعداد الوظائف وسُبل كسب الرزق المنتجة واللائقة التي سيتعين أن تتوفر في هذه البلدان في كل سنة. وإذا لم يتحقق ذلك فستمثل النتيجة المحتملة في تزايد معدّلات الفقر والهجرة الدولية.

وواقع أن الضعف النسبي لأسواق العمل في أقل البلدان نمواً يفسر، إلى حدّ كبير، أسباب التأثير الضعيف نسبياً لطفرة النمو التي شهدتها الفترة ٢٠٠٢-٢٠٠٨ على الحدّ من الفقر في هذه البلدان. فعلى الرغم من انخفاض معدّل انتشار الفقر المدقع من ٥٩ إلى ٥٣ في المائة في الفترة الممتدة بين عام ٢٠٠٠ وعام ٢٠٠٧، وهي فترة اقترب فيها متوسط معدّل نمو الناتج المحلي الإجمالي من ٧ في المائة في السنة، كان تأثير النمو على معدّل انتشار الفقر أبطأ من ذلك الذي شهدته المناطق النامية الأخرى. وكان الضعف النسبي لأداء القطاع الزراعي في معظم أقل البلدان نمواً مضرراً بصفة خاصة بالنظر إلى أن مرونة نمو الزراعة من

متوسطها ٤,٤ أطفال لكل امرأة خلال الفترة ٢٠٠٥-٢٠١٠، مقارنةً بـ ٢,٤ في البلدان النامية الأخرى و١,٧ في البلدان المتقدمة.

وبالنسبة لمعظم أقل البلدان نمواً، سيتطلب تحقيق العائد الديمغرافي المحتمل (حيث تكون نسبة الإعالة في حدودها الدنيا) زيادة الاستثمار في تدريب وتعليم وتوظيف الشباب. وعلى الرغم من أن معدلات الالتحاق بمدارس التعليم الابتدائي والثانوي ومعدلات إلمام الشباب بالقراءة والكتابة في أقل البلدان نمواً قد تحسّنت منذ عام ١٩٩٠، فإنها لا تزال دون المستويات المقابلة في البلدان النامية الأخرى والبلدان المتقدمة. وعلى المدى المتوسط، ستؤدي ديناميات النمو السكاني في أقل البلدان نمواً، بالإضافة إلى أعداد الشباب المتزايدة، إلى انخفاض نسب الإعالة، ولكن مع تزايد عرض اليد العاملة.

وتشكّل اتجاهات التحوّل الحضري عاملاً رئيسياً آخر من العوامل المحددة للوضع الديمغرافي في أقل البلدان نمواً. فقد بلغ مستوى التحضر في أقل البلدان نمواً في عام ٢٠١٠ ما نسبته ٢٨ في المائة، أي قرابة ٢٠ نقطة مئوية دون المتوسط العالمي (٥٠,٥ في المائة). ويُتوقع أن تبلغ نسبة التحضر في أقل البلدان نمواً ٣٩ في المائة بحلول عام ٢٠٢٠، وهو ما يُعزى بدرجة كبيرة إلى تزايد الهجرة من المناطق الريفية إلى المناطق الحضرية، وارتفاع معدلات الخصوبة، والنمو السكاني.

وقد بات العديد من أقل البلدان نمواً الآن في مرحلة حرجة من مراحل التنمية حيث يبلغ النمو السكاني مستويات عالية، وحيث أخذت هذه البلدان تشهد تغييراً في طابع تحدي العمالة، خصوصاً في المناطق الريفية. ففي الماضي، كانت الأنشطة الزراعية المتدنية الإنتاجية تستوعب عادةً معظم الوافدين الجدد إلى أسواق العمل. إلا أنه مع ارتفاع الكثافات السكانية، وانخفاض أحجام المزارع، وتحوّل المزارعين على نحو متزايد نحو زراعة الأراضي الأكثر هشاشة من الناحية الإيكولوجية، يُرجح أن تظل مستويات دخل المزارع وكذلك الإنتاجية الزراعية متدنية للغاية. ونتيجةً لهذه العوامل، يُتوقع أن تظل مستويات التحضر والهجرة مرتفعةً في أقل البلدان نمواً.

وبالنظر إلى التحديات الديمغرافية الواضحة التي يُسلط هذا التقرير الضوء عليها، ستكون أقل البلدان نمواً بحاجةٍ إداً لبذل جهود كبيرة على المدى المتوسط لاستحداث ما يكفي من الوظائف وغيرها من فرص العمل اللائق لسكانها الشباب. ولكن الفوائد التي يمكن أن تنشأ عن العائد الديمغرافي لا تتحقق تلقائياً. بل إن الاستغلال الناجح لهذه الإمكانيات يتوقف على مدى قدرة اقتصادات أقل البلدان نمواً على استيعاب كل من

الديناميات الديمغرافية في أقل البلدان نمواً

يؤثر التغير الديمغرافي في التنمية البيئية والاجتماعية - الاقتصادية لجميع البلدان، ولكنه يؤثر تأثيراً شديداً بصفة خاصة على أضعف البلدان المدرجة في فئة أقل البلدان نمواً. وعلى الرغم من أن نسبة الناس الذين يعيشون في هذه البلدان على أقل من ١,٢٥ دولار في اليوم (أي في حالة فقر مدقع) قد انخفضت، فإن عددهم ظل يتزايد نتيجة لارتفاع معدل نمو السكان.

وتواجه أقل البلدان نمواً تحدياً ديمغرافياً هائلاً لأن عدد سكانها، الذين يشكل الأشخاص الذين يقل عمرهم عن ٢٥ سنة نسبة ٦٠ في المائة منهم في الوقت الحالي، يُتوقع أن يتضاعف ليلعب ١,٧ مليار نسمة بحلول عام ٢٠٥٠. ومن المتوقع أيضاً لعدد الشباب من سكان أقل البلدان نمواً (من تتراوح أعمارهم بين ١٥ و ٢٤ سنة) أن يسجل زيادة كبيرة من ١٦٨ مليون في عام ٢٠١٠ إلى ٣٠٠ مليون بحلول عام ٢٠٥٠، أي بما مقداره ١٣١,٧ مليون شخص. وبحلول عام ٢٠٥٠، سيكون واحدٌ من بين كل أربعة من شبان العالم (ممن تتراوح أعمارهم بين ١٥ و ٢٤ سنة) من بين السكان الذين يعيشون في أقل البلدان نمواً.

أما فيما يتعلق بعدد سكان أقل البلدان نمواً الذين هم في سن العمل فسيزيد متوسطه بما مقداره ١٥,٧ مليون شخص في السنة بين عام ٢٠١٠ وعام ٢٠٥٠، كما سيزيد في ١١ بلداً من هذه البلدان بما لا يقل عن ٠,٥ مليون شخص سنوياً. وتبلغ الزيادات المتوقعة أعلى مستوياتها في البلدان الأفريقية المدرجة في فئة أقل البلدان نمواً - جمهورية الكونغو الديمقراطية وإثيوبيا وأوغندا وجمهورية ترانينا المتحدة - حيث سيزيد عدد هؤلاء السكان بأكثر من مليون شخص سنوياً. وإذا حدث، كما هو متوقع، أن دخل إلى سوق العمل بحلول عام ٢٠٥٠ عددٌ إضافي قدره ٦٣٠ مليون شخص (أي ما يعادل ٣٧ في المائة من مجموع سكان أقل البلدان نمواً في عام ٢٠٥٠)، فسوف يطرح ذلك تحديات كبيرة أمام هذه البلدان في مجالي العمالة والتنمية.

كما أن معدلات نمو سكان أقل البلدان نمواً تتجاوز إلى حدٍ كبير المعدلات الخاصة بمجموعات البلدان الأخرى. فمعدلات أقل البلدان نمواً التي وصلت إلى ٢,٢ في المائة في عام ٢٠١١ قد بلغت تقريباً ضعف المعدلات الخاصة بالبلدان النامية الأخرى (١,٢ في المائة)، وخمسة أضعاف المعدلات الخاصة بالبلدان المتقدمة (٠,٤ في المائة). وعلاوةً على ذلك، تشكل معدلات الخصوبة في أقل البلدان نمواً أعلى المعدلات في العالم، حيث بلغ

اعتماداً أكبر على الطلب المحلي وعلى التجارة فيما بين بلدان الجنوب. وسيظل هذان العاملان كلاهما ضروريين في المستقبل، ولكن تباطؤ النمو الاقتصادي الذي شهدته مؤخراً الاقتصادات الناشئة الكبيرة سيحدّ كثيراً من توفّر المزيد من الإمكانيات لهذا التوجّه الجديد.

ثم إن توافر التمويل الخارجي بمثل شرطاً مسبقاً آخر لتحقيق نمو قوي في الناتج المحلي الإجمالي الحقيقي لأقل البلدان نمواً. وكما هو مبين في التحليل الوارد في الفصل الأول من هذا التقرير، فقد شهد التمويل الخارجي تقلبات كبيرة منذ بداية الأزمة. ويُضاف إلى ذلك أن احتمال انتهاج سياسات نقدية متشدّدة في البلدان المتقدمة خلال عامي ٢٠١٤ و٢٠١٥ سيغيّر الربحية النسبية لاستثمار أصول البلدان المتقدمة مقارنةً باستثمار أصول أقل البلدان نمواً. كما أن تقلّص فارق أسعار الفائدة بين هاتين المجموعتين من البلدان سيزيد أيضاً من صعوبة تمويل العجز في الحساب الجاري. وينبغي لأقل البلدان نمواً التي تعاني من عجز كبير في الحساب الجاري أن تبدأ الآن بالاستعداد لمواجهة هذه التطورات المقبلة.

أما العامل الثالث الرئيسي الذي يؤثر في الأوضاع الخارجية لأقل البلدان نمواً فيتمثل في حركة الأسعار الدولية للسلع الأساسية. وتشير توقعات صندوق النقد الدولي إلى استمرار حدوث انخفاضات في أسعار كل من النفط والسلع الأساسية بخلاف الوقود على المدى الطويل. ولكن الصورة المرتقبة على المدى القصير لأسعار السلع الأساسية تظل غامضة جداً ليس فقط بسبب احتمال حدوث اختلالات في العرض (كإمدادات الطاقة والمواد الغذائية) بل أيضاً بسبب أوجه الغموض التي تكثف حالة الطلب.

وبالنظر إلى ما تقدم، فإن آفاق أقل البلدان نمواً في الأجل القصير إلى المتوسط لا تبدو مشرقة. فحتى لو لم يتحقق أي من مخاطر التراجع وثبتت صحة توقعات صندوق النقد الدولي المتعلقة بمعدلات النمو، سيكون معدل نمو أقل البلدان نمواً كمجموعة أدنى من المعدل المستهدف في برنامج عمل اسطنبول وقدره ٧ في المائة. وفي إطار هذا السيناريو، سيكون التصدي بفعالية لتحدي العمالة، وهو تحدٍ يُحلل هذا التقرير حجمه في المستقبل، أكثر صعوبة في حالة أقل البلدان نمواً.

وقد أخذت المساعدة الإنمائية الرسمية الموجهة إلى أقل البلدان نمواً تنخفض في عام ٢٠١١ بعد أن كان لها دور هام في مواجهة التقلبات الدورية أثناء الأزمة المالية. وتُشير بيانات لجنة المساعدة الإنمائية التابعة لمنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي إلى أن صافي مدفوعات المساعدة الإنمائية الرسمية المقدمة من جميع المانحين إلى أقل البلدان نمواً، باستثناء المساعدة لأغراض تخفيف أعباء الديون، سجّلت انخفاضاً طفيفاً من ٤١,٧ مليار دولار في عام ٢٠١٠ إلى ٤١,٦ مليار دولار في عام ٢٠١١. وتشير البيانات الأولية لعام ٢٠١٢ إلى أن صافي مدفوعات المساعدة الإنمائية الرسمية الثنائية الموجهة إلى أقل البلدان نمواً تقلص بنسبة ١٢,٨ في المائة بالأرقام الحقيقية. وإذا ما تأكدت هذه التقديرات، فسيكون في ذلك دلالة على حدوث أكبر تراجع للمساعدة الإنمائية الرسمية الموجهة إلى أقل البلدان نمواً منذ عام ١٩٩٧.

وارتفع إجمالي الديون الخارجية لأقل البلدان نمواً في عام ٢٠١٢ ليصل إلى ما يُقدَّر بمبلغ ١٨٣ مليار دولار، أي أنه زاد بنسبة ٦,٧ في المائة بالأرقام الاسمية مقارنة بما كان عليه في عام ٢٠١١. وزادت نسبة الدين إلى الناتج المحلي الإجمالي زيادة طفيفة أيضاً، من ٢٦,٣ في المائة في عام ٢٠١١ إلى ٢٦,٧ في المائة في عام ٢٠١٢، بينما ارتفعت نسبة إجمالي الدين إلى الصادرات من ٧٨,٧ إلى ٨٢,٥ في المائة، وكانت النسبتان كلتاهما أعلى مما كانتا عليه في البلدان النامية الأخرى. وارتفع الرصيد الإجمالي للديون القصيرة الأجل بما مقداره ٢,٥ مليار دولار في عام ٢٠١٢، أي بنسبة زيادة بلغت ١٤ في المائة.

وتشير توقعات صندوق النقد الدولي إلى أن الناتج المحلي الإجمالي الحقيقي العالمي سيزيد بنسبة ٣,٣ في المائة في عام ٢٠١٣، وهو ما يمثل تحسناً طفيفاً مقارنة بالنسبة التي سجّلت في عام ٢٠١٢ وقدرها ٣,٢ في المائة. وبالنسبة لأقل البلدان نمواً كمجموعة، يتوقع صندوق النقد الدولي تسجيل معدل نمو قدره ٥,٧ في المائة في عام ٢٠١٣ مقارنة بنسبة ٥,٣ في المائة في الاقتصادات الناشئة والنامية. ويتوقع أن يزيد معدل نمو الاقتصاد العالمي ليصل إلى ٤,٠ في المائة في عام ٢٠١٤ وإلى نحو ٤,٥ في المائة في السنوات الأربع التالية. ويتوقع أن يبلغ معدل نمو أقل البلدان نمواً قرابة ٦ في المائة على المدى المتوسط.

وفي حالة أقل البلدان نمواً كمجموعة، ما برحت التجارة الدولية تمثل القناة الأهم لانتقال حالة الكساد من البلدان المتقدمة منذ بداية الأزمة. وبالتالي فإن التباطؤ الذي شهدته التجارة العالمية مؤخراً سيكون له المزيد من الآثار السلبية على إمكانيات نمو أقل البلدان نمواً. وفي حين أن الطلب على السلع المستوردة في البلدان المتقدمة كان ضعيفاً في أفضل الأحوال، فقد استطاعت أقل البلدان نمواً تحنّب حدوث تباطؤ حاد في نموها وذلك بفضل اعتمادها

كما سجّل العجز في الحساب الجاري لأقل البلدان نمواً كمجموعة زيادة كبيرة، من ١٠,٥ مليارات دولار في عام ٢٠١١ إلى ٢٨,٨ مليار دولار في عام ٢٠١٢. وهذا التدهور في وضع الحساب الجاري لهذه البلدان يرجع أساساً إلى حدوث تدهور كبير في ميزان التجارة السلعية حيث زاد العجز زيادة كبيرة من ٣,٧ مليارات دولار في عام ٢٠١١ إلى ١٨,٥ مليار دولار في عام ٢٠١٢. وظلت معدلات التبادل التجاري لهذه البلدان تتحسن في السنوات الثلاث التي أعقبت التدهور الحاد الذي حدث في عام ٢٠٠٩. ففي عامي ٢٠١١ و٢٠١٢، بلغت هذه المعدلات مستوى أعلى من مستوى الذروة الذي كانت قد بلغت في عام ٢٠٠٨، أي قبل فترة وجيزة جداً من تعرّضها للتأثير السلبي للأزمة.

وفيما يتعلق بالصادرات، تراجع معدل النمو القوي الذي بلغ قرابة ٢٥ في المائة في كل من عام ٢٠١٠ و عام ٢٠١١ ليبلغ ٠,٦ في المائة فقط في عام ٢٠١٢ بالنسبة لأقل البلدان نمواً كمجموعة. وهذا يتماشى مع حالة التباطؤ التي أُشير إليها آنفاً فيما يتصل بتجارة السلع. وبينما زادت الواردات بنسبة ٢١,٩ في المائة في عام ٢٠١١، تباطأ نموها بعد سنة واحدة ليبلغ ٧,٨ في المائة. غير أن هذا كان كافياً لزيادة عجز ميزان التجارة السلعية لأقل البلدان نمواً زيادة كبيرة.

ويتسم التمويل الخارجي بأهمية كبيرة في حالة أقل البلدان نمواً بالنظر إلى تسدني مستوى مدخراتها المحلية بالنسبة إلى الاستثمار. وقد زادت تدفقات الاستثمار الأجنبي المباشر الواردة إلى أقل البلدان نمواً لتبلغ مستوى قياسياً قدره نحو ٢٦ مليار دولار في عام ٢٠١٢، أي أعلى مما كانت عليه في عام ٢٠١١ بنسبة بلغت نحو ٢٠ في المائة. وزادت التدفقات الواردة إلى البلدان الأفريقية المُندرجة في فئة أقل البلدان نمواً وإلى هايتي من ١٦,٩ مليار إلى ١٩,٨ مليار دولار على مدى الفترة نفسها. كما شهدت البلدان الآسيوية المُندرجة في هذه الفئة من البلدان زيادة في التدفقات الواردة من ٤,٢ مليارات إلى ٥,٦ مليارات دولار بينما انخفضت التدفقات الواردة إلى البلدان الجزرية المُندرجة في هذه الفئة من ٣٢٠ مليون إلى ٢٣٥ مليون دولار.

وظل تدفق تحويلات العمال إلى أقل البلدان نمواً يتزايد في عام ٢٠١٢ ليصل إلى مستوى قياسي جديد قدره ٣٠,٥ مليار دولار. وتُعتبر التحويلات إلى هذه البلدان أكثر استقراراً بكثير مقارنة بتدفقات الاستثمار الأجنبي المباشر الواردة إليها، بل إنها زادت حتى خلال أسوأ مراحل الأزمة. ومن حيث التوزيع الإقليمي، تمثل التحويلات المالية في الغالب سمة من سمات اقتصادات البلدان الآسيوية المُندرجة في فئة أقل البلدان نمواً، حيث زادت من ١٦,٣ مليار دولار في عام ٢٠١٠ إلى ١٧,٨ مليار دولار بعد ذلك بسنة.

وقد انعكس هذا الأداء غير المتجانس لمختلف مجموعات أقل البلدان نمواً لا في معدلات نمو الناتج المحلي الإجمالي الحقيقي فحسب وإنما أيضاً في معدلات نمو فرادى البلدان، إذ سجّل ١٥ بلداً معدلات نمو فاقت ٦ في المائة، ولكن هناك أيضاً عشرة بلدان أخرى سجلت معدلات نمو تقل عن ٣ في المائة. وبالنظر إلى معدل النمو السكاني المرتفع، سجلت هذه البلدان الأخيرة معدلات نمو ثابتة أو سلبية من حيث نصيب الفرد. وكانت لذلك آثار سلبية شديدة على الحد من الفقر في هذه البلدان وتحقيق الأهداف الإنمائية للألفية فيها، وعلى تنميتها البشرية بصورة أعم. كما دخلت ثلاثة بلدان من أقل البلدان نمواً في حالة كساد في عام ٢٠١٢ حيث شهدت معدلات نمو سلبية للناتج المحلي الإجمالي الحقيقي.

وهذا التباين في معدلات نمو الناتج المحلي الإجمالي الحقيقي فيما بين أقل البلدان نمواً هو نتيجة لوجود تفاوتات واسعة بين مؤشرات الاقتصاد الكلي الأخرى. والأمر الأبرز والأهم بالنسبة للنمو الاقتصادي هو أن معدلات إجمالي تكوين رأس المال تتفاوتت تفاوتاً واسعاً فيما بين فرادى البلدان المدرجة في فئة أقل البلدان نمواً. وقد حُدد في برنامج عمل اسطنبول لصالح أقل البلدان نمواً معدلاً لإجمالي تكوين رأس المال يبلغ ٢٥ في المائة من الناتج المحلي الإجمالي كشرط مسبق لتحقيق معدل نمو للناتج المحلي الإجمالي الحقيقي قدره ٧ في المائة. وقد استطاع ١٧ بلداً من هذه البلدان بلوغ هذا المستوى أو حتى تجاوزه في عام ٢٠١١. إلا أن معدل الاستثمار في ٣١ بلداً آخر كان دون المستوى المستهدف وقدره ٢٥ في المائة، بل إن هذا المعدل كان في بلدان أخرى من أقل البلدان نمواً أدنى من ١٠ في المائة. وبالنظر إلى العلاقة الوثيقة بين الاستثمار والنمو الاقتصادي، فإن آفاق نمو هذه البلدان لا تبدو مشرقة.

إن تحليل التطورات التي حدثت على مدى عقد من الزمن يتيح لنا أن نستكشف حجم واتجاه عملية التغير الهيكلي في أقل البلدان نمواً. وبالنسبة لهذه البلدان كمجموعة، انخفض متوسط مساهمة الزراعة في الناتج المحلي الإجمالي من ٣١,٤ في المائة في الفترة ١٩٩٠-٢٠٠١ إلى ٢٥,٦ في المائة في الفترة ٢٠٠٩-٢٠١١. وظلت حصة الصناعة التحويلية ثابتة عند مستوى قدره نحو ١٠ في المائة من الناتج المحلي الإجمالي، بينما انخفض إلى حد ما متوسط مساهمة قطاع الخدمات. وبصورة أعم، تدل هذه الاتجاهات على أنه في أقل البلدان نمواً كمجموعة، لم تشهد الفترة الممتدة بين الفترتين ١٩٩٩-٢٠٠١ و ٢٠٠٩-٢٠١١، وهي فترة سجّل فيها أسرع نمو اقتصادي على مدى عقود من الزمن، سوى القليل من التغير الهيكلي من ذلك النوع الذي يُفضي إلى زيادات قوية في مستويات الإنتاجية والدخل والكثافة التكنولوجية والقيمة المضافة المرتفعة.

أهدافها إلحاحاً وأهمية، سواء الآن أو في إطار جدول الأعمال الإنمائي لما بعد عام ٢٠١٥، وهذه الأهداف هي: الحد من الفقر، والنمو الشامل للجميع، والتنمية المستدامة.

الاتجاهات الاقتصادية الحديثة وآفاق أقل البلدان نمواً

في الوقت الذي لا يزال فيه الاقتصاد العالمي يشق طريقه بصعوبة من أجل العودة إلى مسار نمو قوي ومستديم، ظلت أقل البلدان نمواً تواجه، على مدى السنوات الخمس الماضية، بيئة خارجية أقل مواتاة مما كانت عليه في السابق. فقد أدى التباطؤ الذي شهدته التجارة العالمية مؤخراً والذي يكاد الآن يصل إلى حد الجمود إلى إضعاف الطلب على الواردات من أقل البلدان نمواً، وبخاصة طلب البلدان المتقدمة ولكن الاقتصادات الناشئة أيضاً. وبالإضافة إلى تراجع الطلب على صادرات أقل البلدان نمواً، ظلت هذه البلدان تعاني وطأة التقلب المتزايد لأسعار السلع الأساسية والتدفقات الرأسمالية.

ونتيجة لذلك، تراجع النمو الاقتصادي لأقل البلدان نمواً بنقطتين مئويتين كاملتين خلال السنوات الخمس الماضية (٢٠٠٩-٢٠١٣) مقارنة بما كان عليه خلال فترة الرواج السابقة (٢٠٠٢-٢٠٠٨). كما كان معدل هذا النمو أدنى من معدل النمو السنوي المُستهدف وقدره ٧ في المائة على النحو المحدد في برنامج عمل اسطنبول لصالح أقل البلدان نمواً للفترة ٢٠١١-٢٠٢٠.

إلا أنه رغم بطء الانتعاش العالمي، سجّل نمو الناتج المحلي الإجمالي الحقيقي في أقل البلدان نمواً بعض الزيادة حيث ارتفع من ٤,٥ في المائة في عام ٢٠١١ إلى ٥,٣ في المائة في عام ٢٠١٢. وتشير توقعات صندوق النقد الدولي إلى معدل نمو مماثل في عام ٢٠١٣ يتراوح بين ٥ و٦ في المائة. وقد حافظت معدلات نمو الناتج المحلي الإجمالي الحقيقي لمختلف مجموعات أقل البلدان نمواً في عام ٢٠١٢ على الاتجاهات التي سُجّلت مؤخراً، حيث تخلّفت المعدلات المُسجّلة في البلدان الأفريقية المندرجة في فئة أقل البلدان نمواً عن مجارة المعدلات المُسجّلة في نظيراتها الآسيوية والجزرية. كما تخلّفت معدلات نمو نصيب الفرد من الناتج المحلي الإجمالي الحقيقي في هذه البلدان الأفريقية لأن معدل نمو سكانها بلغ مستويات أعلى.

مقدمة

على الرغم مما شهدته السنوات الأخيرة من تباطؤ في الأداء الاقتصادي العالمي، سجّلت أقل البلدان نمواً، بصورة عامة، نمواً اقتصادياً متواضعاً. فما برح دخل الفرد في هذه المجموعة من البلدان ككل يسجّل زيادة مطردة، مما بعث على الأمل بأن بعض هذه البلدان قد تتمكن حتى من "التخرّج" من فئة أقل البلدان نمواً خلال العقد. بيد أن ثمة علامات مُقلقة تدل على أن اتجاه النمو هذا لم يكن شاملاً وأن مساهمته في الحد من الفقر كانت محدودة. والتفسير الرئيسي لعدم شمولية هذا النمو هو أن النمو المُسجّل في أقل البلدان نمواً لم يولد ما يكفي من فرص العمل "الجيدة" - أي الوظائف التي تتميز بمستويات أجور أعلى وظروف عمل أفضل - خصوصاً للشباب. ويُعد خلق فرص العمل أمراً بالغ الأهمية بالنظر إلى الدور الأساسي الذي يؤديه العمل في تحقيق التنمية الاقتصادية وفي حياة الناس. فهو لا يؤثر فقط في مستوى الدخل، والطلب الكلي، والقرارات المتصلة بالاستثمار، بل إنه يمثل أيضاً السبيل الأفضل والأكرم للتخلص من الفقر.

ومنذ اندلاع الأزمة المالية والاقتصادية العالمية في عام ٢٠٠٨، ما فتئ استحداث الوظائف - وبخاصة ما يُعرف بظاهرة النمو غير المُقترن بخلق فرص العمل - يحظى باعتراف متزايد بوصفه شاغلاً رئيسياً من الشواغل المتصلة بالسياسة العامة على نطاق العالم قاطبة. وهذا ينطبق بصفة خاصة على أقل البلدان نمواً حيث تؤدي التحديات التي تنطوي عليها الأنماط الديمغرافية، وتفشي الفقر وتسارع وتيرة التحوّل الحضري وتزايد حدة انعدام المساواة، إلى جعل الافتقار إلى فرص العمل الجزية مصدراً من مصادر التوتر الاجتماعي والسياسي الشديد. فأقل البلدان نمواً ليست جميعها بلداناً غنية بالموارد المعدنية أو غيرها من الموارد الطبيعية. بل إن أكثر الأصول قيمة في معظم هذه البلدان هو شعبها، ولا سيما الشباب. وليس باستطاعة أقل البلدان نمواً أن تحقّق نمواً مستديماً وبناءً إلا عن طريق إشراك مواطنيها في أعمال منتجة.

ويتناول هذا التقرير العلاقة بين الاستثمار والنمو والعمالة. وهو ينظر، على نحو أكثر تحديداً، في الكيفية التي يمكن بها لأقل البلدان نمواً أن تُحقّق نمواً يُفضي إلى خلق ما يكفي من فرص العمل الجيدة ويمكن هذه البلدان من بلوغ الأهداف التي يعتقد الأونكتاد أنها أكثر

- تتألف رموز وثائق الأمم المتحدة من حروف وأرقام. ويعني إيراد أحد هذه الرموز الإحالة إلى إحدى وثائق الأمم المتحدة.
- ليس في التسميات المستخدمة في هذا المنشور، ولا في طريقة عرض مادته، ما يتضمن التعبير عن أي رأي كان للأمانة العامة للأمم المتحدة بشأن المركز القانوني لأي بلد أو إقليم أو مدينة أو منطقة، أو لسلطات أي منها، أو بشأن تعيين تخومها أو حدودها.
- كل إشارة إلى الدولار تعني دولار الولايات المتحدة، و"المليار" يعني ألف مليون.
- يجوز اقتباس المادة الواردة في هذا المنشور أو إعادة طبعها دون استئذان، ولكن يرجى التنويه إلى ذلك، مع الإشارة إلى رقم الوثيقة. كما ينبغي إيداع نسخة من المنشور الذي يتضمن النص المقتبس أو المعاد طبعه لدى أمانة الأونكتاد.
- يصدر الاستعراض العام الوارد هنا أيضاً كجزء من الوثيقة المعنونة "أقل البلدان نمواً، ٢٠١٣"، (UNCTAD/LDC/2013)، رقم المبيع: (A.13.II.D.1).

UNCTAD/LDC/2013 (Overview)

يمكن الاطلاع على هذا الاستعراض أيضاً على الإنترنت بجميع اللغات الست الرسمية للأمم المتحدة
على العنوان التالي: www.unctad.org/ldcr

مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية

تقرير أقل البلدان نمواً، ٢٠١٣

النمو المقترن بالعمالة من أجل التنمية الشاملة
للجميع والمستدامة

استعراض عام



الأمم المتحدة

نيويورك وجنيف، ٢٠١٣

تقرير أقل البلدان نمواً، ٢٠١٣

النمو المقترون بالعمالة من أجل التنمية الشاملة للجميع والمستدامة

عرض عام

