أفضل الممارسات لإحداث فرص العمل

دروس من أفريقيا

الملخص التنفيذي

NKC AFRICAN ECONOMICS
AN OXFORD ECONOMICS COMPANY

الأمم المتحدة
اللجنة الاقتصادية لأفريقيا

الملخص التنفيذي

إن العجز عن إيجاد مصدر دخل لتأمين عيش كريم يمثل معضلة يعاني منها العالم بأسره. إلا أن تاريخ أفريقيا الفريد من نوعه والمليء بالاضطرابات قد خلق مشكلة أشد تجذراً من المشاكل التي تواجهها العديد من الأسواق الناشئة والنامية الأخرى. وقد تفاقم الوضع بسبب جائحة فيروس كورونا، والتي قد تجر ملايين الأشخاص إلى رقعة الفقر المدقع، وتمحو خمس سنوات على الأقل من التقدم المحرز في مجال محاربة العوز والفاقة. وما تزال البطالة والعمالة الناقصة ظاهرتين متفشيتين في أنحاء القارة، كما تشير الاتجاهات الديمغرافية إلى أن الوضع سيزداد تدهوراً إذا لم يتم التصدي له بفعالية.

لكن يبقى أن مشكلة البطالة، بالنظر إلى طبيعتها، هي من المشاكل التي ينفع معها إلى حد كبير تفعيل السياسات السليمة واتخاذ المبادرات الناجعة بما يضع البلد المعني على مسار إيجابي.

تتناول هذه الدراسة ٣٤ مبادرة توظيف في ١٥ بلداً مختلفاً، مُسلِّطةً الضوء على الخصائص المشتركة بين أنجح المبادرات. إن الطابع الخصوصي للبنية الاقتصادية في كل دولة واختلاف تركيبة القوى العاملة فيها وتباين أوضاعها من حيث التنمية السوسيو-اقتصادية كلها عوامل تفسر ضآلة القرائن التي يمكن الاستدلال بها على إمكانية نقل نجاح مبادرة معينة إلى بلد آخر دون أخذ هذه الاختلافات بعين الاعتبار. إلا أنه من خلال التحقق من المقاربات التي قد أثبتت نجاحها في مختلف الدول وتحديد مجالات التركيز التي أسفرت عن أفضل النتائج الواعدة، يصبح من الممكن رصد الخصائص التي تشكل أفضل ممارسة من منظور إحداث فرص العمل.

وكخطوة أولية، فإن تحديد المفردات والعبارات الأكثر شيوعاً وبروزاً ضمن مبادرات إحداث فرص العمل المتناوَلة في هذه الدراسة هو في حد ذاته يعطينا بعض الإضاءات حول أهم محركات النجاح. وتشمل هذه العبارات، المبينة في سحابة الكلمات أسفله: الشراكة وتنمية المهارات وتوظيف الشباب وتشجيع الاستثمار والحصول على الائتمان، وما إلى ذلك.

يعد التركيز على توظيف الشباب وعقد الشراكات بين القطاعين العام والخاص من بين السمات البارزة التي طبعت مبادرات التوظيف

وفي الوقت الذي تركز فيه هذه الدراسة على مبادرات إحداث فرص العمل في بعض البلدان الأفريقية بشكل أكثر تفصيلاً، فإنها تصنف كذلك كل مبادرة أو سياسة حسب:

١) **القناة** التي يتم من خلالها توجيه المشروع؛
٢) **مجال التركيز** أو المجموعة المستهدفة من التدخل؛
٣) **القطاع** الذي يستهدفه أو يؤثر عليه التدخل.

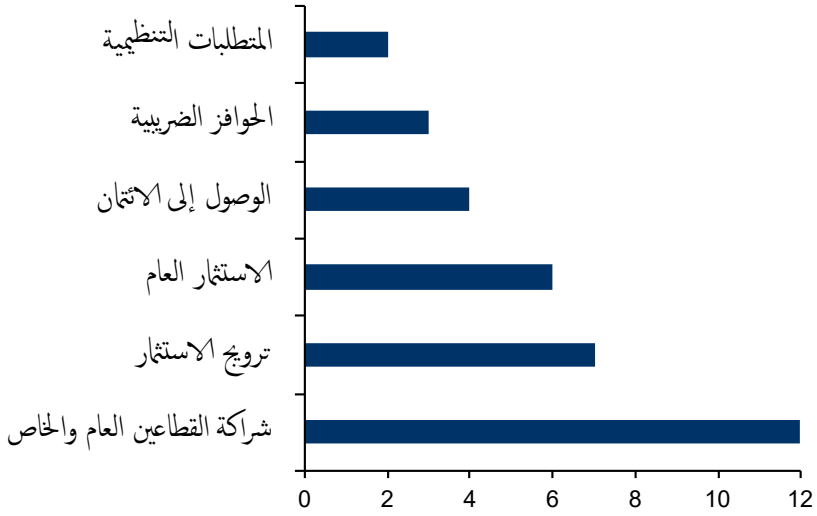
من خلال تصنيف **القناة** و**مجال التركيز** و**القطاع المستهدف** في إطار كل مبادرة، يمكن صياغة رؤية أكثر شمولية تبرز من خلالها المواضيع العامة.

قنوات التدخلات الأولية

لقد اتخذ أزيد من ثلث مبادرات التوظيف الأربع والثلاثين المحددة في هذا التقرير شكل شراكات بين القطاعين العام والخاص. وتتنوع هذه الشراكات في طبيعتها ونطاقها، حيث يركز بعضها على تنمية مهارات القطاع الخاص، فيما يتخذ البعض الآخر شكل مشاريع مشتركة بين الحكومة والشركات الخاصة. وعلى سبيل المثال، قام برنامج "أجيرا ديجيتال" (Ajira Digital) في كينيا، وهو عبارة عن مبادرة حكومية تيسر تنمية المهارات في القطاع الخاص، بتقديم دورات تدريبية وإتاحة فرص لما يزيد عن ٥٠ ألف وظيفة في قطاع تكنولوجيا المعلومات والاتصالات ("أجيرا"، ٢٠٢٠أ). هذا ويضرب برنامج "أجيرا ديجيتال" في كينيا مثالاً لمنافع الاستفادة من قدرة القطاع الخاص على تحديد الفرص والتكيف مع التغيير، وبالتالي خلق

سوق عمل أكثر قوة.

عدد مبادرات التوظيف حسب القناة الأولية



المصدر: مؤسسة "إن كي سي" للأبحاث الاقتصادية الأفريقية (*NKC African Economics*) (٢٠٢١).

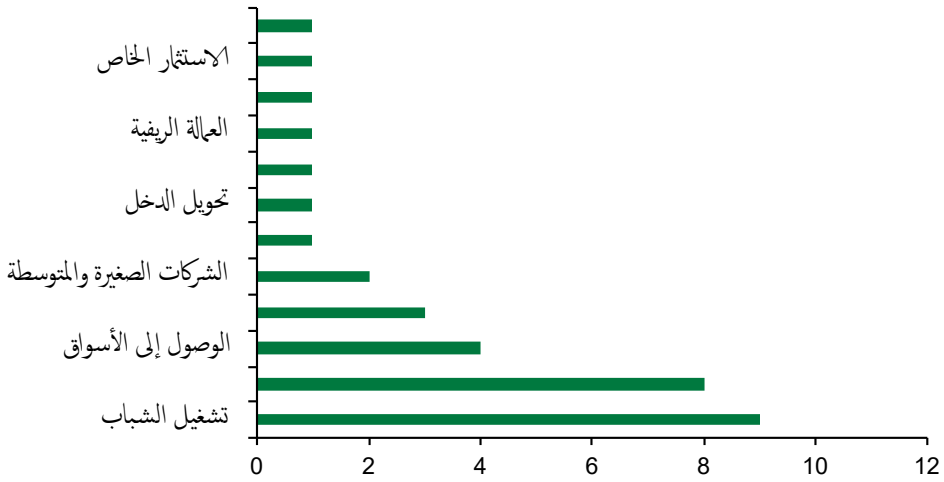
لقد كانت الاستفادة من خبرة القطاع الخاص وجهود تشجيع الاستثمار من المحركات الرئيسية وراء نجاح المبادرات

يمثل تشجيع الاستثمار أيضاً قناة مهمة، حيث يعكس مرة أخرى المنافع المرتبطة بزيادة وتحفيز استثمارات القطاع الخاص من أجل الدفع بعجلة إحداث فرص العمل.

مجالات تركيز التدخلات

من خلال توجيه الاهتمام لمجالات التركيز، وجدت الدراسة أن تشغيل الشباب كان في قلب معظم المبادرات، وكان ذلك ملائماً بالنظر إلى مشكلة بطالة الشباب في القارة.

عدد مبادرات التوظيف حسب مجال التركيز



المصدر: مؤسسة "إن كي سي" للأبحاث الاقتصادية الأفريقية (*NKC African Economics*) (٢٠٢١).

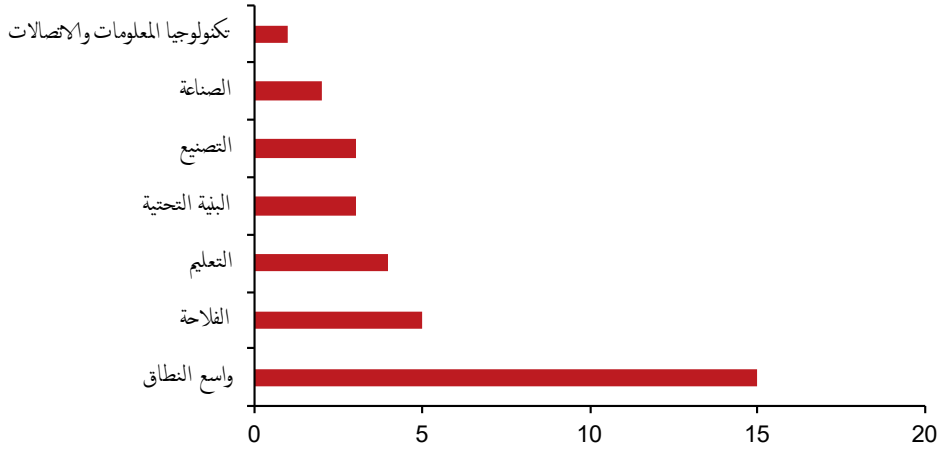
إن التركيز على إحداث فرص عمل لفائدة الشباب يكتسي أهمية خاصة بالنظر إلى حجم المشكلة

شملت مجالات التركيز المهمة الأخرى تنمية المهارات والوصول إلى الأسواق وريادة الأعمال والتركيز على الشركات الصغيرة والمتوسطة ومتناهية الصغر. ويرتبط مجالا التركيز الأخيران ارتباطاً وثيقاً فيما بينهما وهما مهمان للغاية لتحفيز إحداث فرص العمل. غير أنه في الوقت نفسه، غالباً ما تشير الشركات إلى نقص المهارات كعامل رئيسي يقلص الإنتاجية وبالتالي يحد من تحقيق المزيد من التوسع والاستثمار.

قطاعات التدخل المستهدفة

إن الغالبية العظمى من مبادرات إحداث فرص العمل التي تم تناولها في هذا التقرير واسعة النطاق ولا تستهدف قطاعاً معيناً. إلا أنه يبدو أن معظم المبادرات الناجحة تركز بشكل واضح على قناة محددة يمكن من خلالها تحفيز التوظيف.

عدد مبادرات التوظيف حسب القطاع المستهدف



إن معظم المشاريع لا تستهدف قطاعاً بعينه، مع أن التركيز القطاعي الصريح يظل عاملاً هاماً في دفع عجلة النجاح

المصدر: مؤسسة "إن كي سي" للأبحاث الاقتصادية الأفريقية (*NKC African Economics*) (٢٠٢١)

على سبيل المثال، فإن تقديم الدعم لتنمية المهارات سيسمح لقوى السوق بتحديد القطاعات الأكثر تفاعلاً مع المبادرة. علاوة على ذلك، وبغض النظر عن القطاع المستهدف، يبدو أن المبادرات التي تهدف إلى إشراك مشاركين مختلفين في سلسلة القيمة غالباً ما يكون لها تأثير أكبر. ذلك أن هذه المشاريع غالباً ما تستفيد من الخبرة الكامنة في أجزاء سلسلة القيمة الأكثر تجارية وتقدماً لتحفيز نقل المهارات مع تعزيز القدرة التنافسية للمستفيدين المستهدفين. ولعل خير نموذج على مثل هذه المبادرة هو "برنامج إقراض التعاونيات الزراعية" (Anchor Borrowers' Programme – ABP) في نيجيريا الذي يدعم صغار المزارعين ويعزز في نفس الوقت ارتباطهم مع أكبر مصنعي الأغذية الزراعية. وتشمل مبادرة "برنامج إقراض التعاونيات الزراعية" من حيث التصميم الذي وضع لها العديد من المزايا: فهي توفر لصغار المزارعين تمويلاً مسبقاً لشراء مستلزمات الإنتاج ودفع أجور اليد العاملة الإضافية من أجل زيادة الإنتاج. كما يتضمن البرنامج عناصر التدريب والدعم، حيث يربط بين شركات نظامية كبيرة الحجم ومقاولات أو تعاونيات صغيرة على درجة أقل من النظامية، مما يسمح بنقل المهارات والمعارف. بالإضافة إلى ذلك، فإنه يضم العديد من المشاركين في سلسلة التوريد بدلاً من مجرد الاقتصار على الأداء الرئيسي للقطاع برمته. وهنا مجدداً، نجد أن التركيز بشكل خاص على معالجة قصور محدد في السوق – ألا وهو ضعف الروابط ضمن سلسلة التوريد – يسهم بشكل ملحوظ في السماح للمؤسسات الخاصة بدعم إحداث فرص العمل بشكل عضوي.

عندما تستهدف مبادرات إحداث فرص العمل قطاعات محددة، غالباً ما يكون التركيز على قطاعي الزراعة والتعليم. فلا يزال القطاع الزراعي يوفر إمكانات هائلة إذا ما تم تحسين المهارات المستخدَمة في الأنشطة غير النظامية والحرفية وتسويقها، في حين أن التدخلات في قطاع التعليم تركز على دعم تنمية المهارات.

وتستهدف العديد من المبادرات قطاع التصنيع، إذ يعد تطوير التصنيع ذا أهمية قصوى بالنسبة للقارة وسيكون محورياً في تنويع الاقتصادات بعيداً عن تصدير المواد الخام واستيراد السلع تامة الصنع. إلا أن تحويل القارة الأفريقية نحو إضافة المزيد من القيمة على المستوى المحلي سيتطلب منها أن تولد المهارات اللازمة، في حين تستدعي عوامل أخرى متعلقة بالقدرة التنافسية أخذها بعين الاعتبار. ويعد تطوير التصنيع أيضاً مهماً بشكل خاص إذا أرادت البلدان الاستفادة من مبادرات مثل منطقة التجارة الحرة القارية الأفريقية.

الدروس الرئيسية لصياغة السياسات

إن التركيز على توظيف الشباب قد أسفر عن نجاحات في جميع أنحاء القارة حيث إنه يضرب مشكلة البطالة في الصميم. إذ تبيَّن أن استخدام الحوافز الضريبية لتوفير الخبرة في مجال العمل للباحثين عنه من الشباب قد أعطى نتائج إيجابية في بلدان مثل جنوب أفريقيا والكاميرون، بينما أدى تيسير خدمات التوجيه والإرشاد أيضاً إلى توظيف دائم في عدة بلدان من بينها الجزائر ومصر. هذا وتحيل التطورات التكنولوجية إلى أن المهارات المطلوبة تتغير بسرعة في حين تعني الاتجاهات الديمغرافية الراهنة أن عدد الباحثين عن العمل يرتفع بسرعة. لذلك، سيكون من الأهمية بمكان أن تسعى الحكومات في جميع أنحاء القارة إلى تحقيق توازن ملائم بين العرض والطلب في سوق العمل.

صحيح أن المبادرات التي تمت مناقشتها في هذا التقرير تختلف كثيراً فيما يتعلق بقناة التدخل والقطاع المستهدف، إلا أن هناك بعض السمات الشاملة التي توجد في العديد من المبادرات الناجحة. وهي تشمل التركيز على توظيف الشباب وتنمية المهارات والاستفادة من موارد القطاع الخاص من خلال الشراكات بين القطاعين العام والخاص.

تُظهر الخصائص الديمغرافية للقارة أن معظم الباحثين عن عمل فيها هم من الشباب. ولذلك فإن التركيز على توظيف الشباب وتنمية المهارات المبكرة يستهدف مشكلة التوظيف في صلبها. وفي المقابل، فإن الإكراهات المالية والاختلالات التنظيمية القائمة تجعل أن مبادرات التوظيف الحكومية غالباً ما تخيب الآمال ولا تحقق أهدافها المرجوة إذا لم تتم الاستفادة من موارد القطاع الخاص. كما أن تمرس القطاع الخاص وإدراكه للمهارات المطلوبة يعززان أيضاً من احتمالية نجاح مبادرة ما.

ويمكن تلخيص السمات الرئيسية لمبادرات التوظيف المحدَّدة في هذا التقرير في التوصيات التالية المتعلقة بالسياسات:

- **قابلية التوظيف مسألة مهمة:** تشير الاتجاهات الديمغرافية إلى أن بطالة الشباب ستصبح مصدر قلق متزايد إذا لم يتم التصدي لها بشكل مباشر. وتحمل المبادرات التي تعمل على تحسين قابلية الشباب للتوظيف من خلال خلق فرص لاكتساب الخبرة في العمل أو من خلال دعم المساعي الريادية إمكانات كبيرة في سد الفجوة بين الطلب على العمالة وعرضها.

- **الاستفادة من القطاع الخاص:** تعد المواءمة بين أهداف التوظيف في القطاع العام وأهداف أعمال القطاع الخاص عامل نجاح رئيسي. إن الاستفادة من موارد القطاع الخاص من خلال توفير حوافز التدريب أو من خلال التعاون في شراكات بين القطاعين العام والخاص في صياغة مبادرات التوظيف وتنفيذها تعزز فرص النجاح بشكل ملحوظ.
- **سعة النطاق مع خصوصية التركيز:** إن العديد من المبادرات تتسم بكونها واسعة النطاق ولا تستهدف قطاعاً معيناً. إلا أنه يبدو أن معظم المبادرات الناجحة تركز بشكل صريح على قناة محددة يمكن من خلالها تحفيز التوظيف. وعلى سبيل المثال، فإن توجيه الدعم لتنمية المهارات سيسمح لقوى السوق بتحديد القطاعات الأكثر تفاعلاً مع المبادرة. علاوة على ذلك، وبغض النظر عن القطاع المستهدف، يبدو أن المبادرات التي تهدف إلى إشراك مشاركين مختلفين في سلسلة القيمة غالباً ما يكون لها تأثير أكبر. وغالباً ما تستفيد هذه المشاريع من الخبرات الموجودة ضمن أجزاء سلسلة القيمة الأكثر تقدماً ونشاطاً من الناحية التجارية في تحفيز نقل المهارات مع تعزيز القدرة التنافسية للمستفيدين المستهدفين. إن العمل على تركيز هذه المبادرات تركيزاً صريحاً يعتبر أمراً محورياً شأنه شأن ضرورة ربطها بأهداف ملموسة، علماً بأنه في العديد من الأحيان تكون التدخلات الأبسط هي الأكثر فاعلية.