

اتجاهات سوق العمل في الاقتصاد الكويتي

يوسف الإبراهيم*

«إن إجمالي العوائد القومية منتج من العمل»

آدم سميث: كتاب ثروة الأمم

يعتبر عنصر العمل من أهم عناصر الإنتاج ليس فقط لدوره في العملية الانتاجية بل لما له من ارتباط مباشر بالإنسان ومستوى معيشته ورفاهه، وبالمجتمع واستقراره السياسي والاجتماعي. وقد أتاحت الظروف المالية في الكويت عبر الأربعين سنة الماضية إلى خلق استقرار في سوق العمل، وخاصة بالنسبة للعمالة الكويتية، حيث كان القطاع الحكومي هو الوعاء الأساسي لها والمانع لأي اختلالات في هذا السوق، إلا أنه مع تغير اتجاه رياح الوفرة المالية، والتطورات السكانية الناجمة عن طبيعة الهرم السكاني ومعدلات النمو المرتفعة للسكان، وكذلك اتساع الفجوة بين مخرجات النظام التعليمي ومتطلبات سوق العمل. بدأت تلوح في الأفق القريب بوادر أزمة في سوق العمل، تتمثل أهم معالمها باستمرار زيادة العرض من العمالة الكويتية مقابل تقلص فرص العمل المتاحة سواء في القطاع الحكومي أو القطاع الخاص.

* أستاذ مساعد (مشارك) في قسم الاقتصاد - عميد كلية العلوم الإدارية - جامعة الكويت.
ورقة معدلة من بحث مقدم إلى «مؤتمر التنمية ومتطلبات سوق العمل» (بمناسبة مرور 30 عاماً على تأسيس جمعية الخريجين). جمعية الخريجين الكويتية. الكويت 8 - 10 يناير 1995.

تحاول هذه الورقة استعراض هذه العوامل المؤثرة وتحليل انعكاساتها على سوق العمل، حيث تبدأ بتقديم عرض سريع لأهمية ودور عنصر العمل في النشاط الاقتصادي من منظور النظرية الاقتصادية بهدف وضع أساس للبدء. وتسعى الورقة في الجزء الثاني إلى عرض التطورات في سوق العمل وربطها بالتكلفة المالية والاقتصادية للفترة الماضية. وتحاول بعد ذلك، في الجزء الثالث، إلى بناء تقديرات حول تلك التطورات على ضوء المستجدات الاقتصادية والواقع الحالي للسكان والعمالة للوصول إلى تقديرات لحجم الاختناقات المحتملة. أما في الجزء الأخير تحاول الورقة دراسة بعض السياسات الاقتصادية والسكانية المقترحة والآثار المحتملة لها على سوق العمل.

أولاً - أهمية عنصر العمل في الاقتصاد:

يتضح من مراجعة تاريخ الفكر الاقتصادي، أن دور وأهمية عنصر العمل، وبالتالي الإنسان، في التنمية الاقتصادية للمجتمع، قد اتبع أنماطاً واتجاهات، اختلفت باختلاف الفكر السائد وتطور الفكر الاقتصادي، الذي جاء آدم سميث في بدايته بفكرة الحرية الاقتصادية، وآلية وانفتاح الأسواق، لكي تتوالى بعدها الأفكار الداعية إلى انفتاح التجارة الخارجية والانتاج، والاستهلاك المتبادل القائم على الميزة النسبية للموارد المتاحة في كل دولة.

وانشغلت النظريات الاقتصادية بتحليل عنصر العمل ضمن مفهوم سوق العمل، الذي تم تعريفه بأنه آلية تبين العلاقة بين العرض والطلب على العمالة، التي على ضوئها يتحدد حجم الفائض أو النقص منها، والذي يتلشى في ما بعد، بناء على آلية الأجور. وتمثل العمالة، عادة، فئة السكان من العمر 15 إلى 60 سنة، من إجمالي السكان.

إلا أنه بالرغم من أن تلك النظريات قد نجحت في وضع العمل في مكانته المرموقة إلا أنها انشغلت بالتعامل معه كعنصر ضمن دالة الانتاج، وقامت بالتعامل معه كمعطيات تدرس في نظرية الانتاج لحساب الانتاجية الحدية والانتاجية المتوسطة وغيرها من المعادلات الرياضية. ولم تحاول تمييز الأهمية الكبيرة لسوق العمل مقارنة بالأسواق الأخرى في الاقتصاد، مثل أسواق السلع والخدمات أو أسواق المال وغيرها من الأسواق. تلك الأهمية التي تنبع من الارتباط المباشر لهذا السوق بالإنسان. ففرص العمل المتاحة وعائدها المالي لها انعكاسات اجتماعية

وسياسية، حيث أن عدم توفر فرص عمل أو انخفاض الأجور الحقيقية سيؤدي إلى توترات اجتماعية وسياسية في المجتمع، أدت في كثير من الأحوال إلى تغيير حكومات وانهيار نظم سياسية.

وفي محاولة لعلاج هذا النقص، ظهر مفهوم وفكر جديدين ضمن اقتصاديات التنمية، يحاولان أن ينظرا إلى العمل بمفهوم أبعد وأعمق لكي يشمل تنمية المورد البشري والاهتمام بتوفير «الحاجات الأساسية» له من تعليم وصحة وغذاء وكساء ومأوى وغيرها من الحاجات والرغبات التي تؤثر على أدائه ونتاجيته، وبالتالي تنعكس على مستوى معيشته (عبدالله 1992). وقد تطور تعريف هذا المفهوم من خلال «تقارير التنمية البشرية» التي يصدرها برنامج الأمم المتحدة الإنمائي (UNDP 1995) منذ بداية التسعينات.

ولاستكمال مدخل موضوع سوق العمل في الاقتصاد الكويتي لا بد أن نضيف محور «الخصوصية الكويتية» إلى محوري «النظرية الاقتصادية» و«اقتصاديات التنمية». حيث أن هنالك سمات مميزة لها يجب أن لا نتجاهلها. من أبرز تلك السمات هو المنظور التاريخي لهذه العمالة وطبيعة العمل التي كانت تقوم به قبل اكتشاف النفط، إذ يتضح لنا أن العمالة الكويتية هي عمالة اعتيادية مثل أي عمالة أخرى في العالم لديها المقدرة على المشاركة في جميع أنواع العمل. وتشير أسماء بعض العائلات الكويتية إلى طبيعة هذه الأعمال.

من السمات الأخرى المميزة لسوق العمل الكويتي، طبيعة «العقد الاجتماعي» بين الدولة والفرد الذي تحول إلى فهم خاطئ للمادة 41 من الدستور⁽¹⁾، التي تقول أن الدولة ملزمة بتوفير العمل لكل مواطن كويتي يرغب في العمل.. أو بمعنى آخر، الحكومة هي الموظف النهائي في الاقتصاد. وأصبح «التمثين الوظيفي» هو إحدى أدوات إعادة توزيع الثروة النفطية. كذلك دور الحكومة الكبير في النشاط الاقتصادي، الذي أدى إلى تركيز أكثر من (93%) من العمالة الكويتية في القطاع الحكومي.

من جانب آخر هناك سمة توافر عرض غير محدد ومن دون قيود من العمالة الوافدة، اللهم إلا بعض القوانين والقرارات المنظمة لعملية استيرادها، مما يعني أن عنصر العمل في النشاط الاقتصادي المحلي هو سلعة قابلة للتداول (traded commodity).

ولا بد أن نشير في ختام هذا الجزء إلى ضرورة التمييز بين أنواع قوة العمل وتوزيعها على القطاعات، وفهم العلاقة بينها عند دراسة سوق العمل في الاقتصاد الكويتي، وإن كان هذا خارج نطاق هذه الورقة إلا أنه لا بد من الإشارة إلى أهم هذه التمايزات وأولها هو نوع وقوة العمل حسب الجنسية، التي تترتب عليها طبيعة النشاط والعائد الأجرى لها. كذلك توزيع العمالة على القطاعات الرئيسية، حكومي وخاص، وعلى النشاطات الاقتصادية المختلفة في القطاع الخاص (التشييد والبناء، التجارة والمطاعم والفنادق، الزراعة والصيد... الخ) كما لا بد من التمييز بين العاملين في القطاع الخاص والعاملين في القطاع العائلي إذ أن الأخير يعتبر من ضمن النشاطات الاستهلاكية، مثل خدم المنازل، والذي بلغ عددهم أكثر من 150 ألف في يونيو 1994.

ثانياً - تطورات سوق العمل في الكويت:

يعتبر السكان عنصراً من العناصر الأساسية في نشأة واستمرارية المجتمع عبر السنوات الطويلة. ولا شك أن تغير الظروف الاقتصادية التي مرت بها الكويت قد انعكست على اتجاهات الهجرة منها وإليها، وبالتالي على حجم السكان ومعدل نموه. فقد تذبذب حجم السكان تبعاً لتغير الظروف الاقتصادية السائدة، سواء في الكويت أو في الدول المحيطة فيها.

إلا أنه بعد اكتشاف النفط والبدء في تصديره عام 1946، بدأت معدلات النمو السكاني تتزايد بمعدلات تصاعدية نتيجة لزيادة الإيرادات الحكومية وتسارع معدلات الانفاق الحكومي. فقد تزايد عدد السكان من حوالي 200 ألف نسمة في عام 1957، كانت نسبة الكويتيين منهم 55٪، إلى أكثر من 2 مليون نسمة في 1990 وكانت نسبة الكويتيين منهم لا تتعدى 27٪، وانخفض هذا العدد إلى 1.8 مليون نسمة في أغسطس 1994، ويمثل الكويتيون منهم 38٪، وذلك نتيجة للظروف الاقتصادية والسياسية المترتبة من جراء غزو النظام العراقي لدولة الكويت في الثاني من أغسطس 1990. أي أن حجم السكان قد تضاعف 10 مرات خلال 32 سنة (9 مرات حتى سنة 1994). كما يبين ذلك الجدول (1).

جدول رقم (1) تطور أعداد السكان (ألف نسمة)

السنوات	كويتي	% الاجمالي	غير كويتي	% الاجمالي	الاجمالي
1957	114	%55	93	%45	207
1961	162	%50	160	%50	322
1965	220	%47	247	%53	467
1970	347	%47	391	%53	739
1975	472	%47	523	%53	995
1980	566	%42	792	%58	1358
1985	681	%40	1016	%60	1697
1990	581	%28	1515	%72	2096
أبريل 1993	634	%46	745	%54	1379
أغسطس 1994	672	%38	1155	%62	1827

المصادر: (1) المجموعة الإحصائية السنوية - وزارة التخطيط، دولة الكويت - سنوات مختلفة
(2) السمات الأساسية للسكان والقوة العاملة، دولة الكويت - وزارة التخطيط، ديسمبر 1994.

وكان متوسط معدل النمو السنوي للسكان قد وصل إلى ذروته في فترة النصف الثاني من الخمسينات حتى بداية السبعينات. وقد تراوحت تلك المعدلات ما بين 11٪ - 14٪ سنوياً. وقد كان مصدر الزيادة الرئيسي في حجم السكان هو زيادة الطلب على العمالة الوافدة الناجم عن عدم تطابق إمكانات ومهارات العمالة الكويتية في ذلك الحين مع طبيعة الأعمال والنشاطات المطلوبة (الصحة، التعليم، الإنشاءات...) واتجاه معظم العمالة الكويتية للعمل في أعمال إدارية في القطاع الحكومي، أو التجارة في القطاع الخاص، إلى جانب السمة اليافة للهجرة السكانية للكويتيين.

وقد أدى هذا الوضع إلى انفتاح الاقتصاد على العمالة الأجنبية وبخاصة من الدول المجاورة والقريبة التي سعت للاستفادة من فرص العمل المتاحة والتمتع بمستوى معيشي مرتفع نسبياً.

ويوضح الجدول (2) تطور حجم قوة العمل الذي تضاعف حوالي 4 مرات خلال 37 سنة. وقد كان مصدر هذه الزيادة الكبيرة هو زيادة العمالة الوافدة التي كانت تمثل في المتوسط أكثر من 80٪ من إجمالي قوة العمل خلال تلك الفترة. وقد تضاعفت العمالة الوافدة 4.5 مرة بينما كانت الزيادة في العمالة الكويتية 2.8 خلال الفترة ذاتها. وهذا يعني أن مقابل كل 100 كويتي انضموا إلى سوق العمل سجل انضمام 160 من العمالة الوافدة.

جدول رقم (2) تطور قوة العمل (ألف نسمة)

الاجمالي	% الاجمالي	غير كويتي	% الاجمالي	كويتي	السنوات
184	%81	141	%19	43	1957
305	%82	249	%18	56	1975
491	%85	417	%15	74	1980
671	%90	575	%10	96	1985
874	%86	752	%14	122	1990
939	%79	776	%21	163	يونيو 1994

المصادر: (1) المجموعة الإحصائية السنوية - وزارة التخطيط، دولة الكويت - سنوات مختلفة
(2) السمات الأساسية للسكان والقوة العاملة، دولة الكويت - وزارة التخطيط، ديسمبر 1994.

وعند مقارنة سمات العمالة في الاقتصاد الكويتي يلاحظ أن العمالة الكويتية في بداية تلك الفترة كانت عمالة غير ماهرة، تركزت في أعمال يدوية وإشرافية. إلا أنه يلاحظ، مع بداية السبعينيات، نمو في العمالة الكويتية ذات مستوى تعليمي مرتفع، وليس بشرط مدربة ومؤهلة، وذلك نتيجة لبدء حصاد نتاج النظام التعليمي الذي بدأ يأخذ الشكل المؤسسي منذ الخمسينيات. إذ تشير إحصاءات يونيو 1994 إلى أن نسبة العمالة الكويتية ذات المؤهل العالي تبلغ حوالي 20٪ من إجمالي قوة العمل الكويتية. وبإضافة أصحاب المؤهلات المتوسطة تصل نسبة العمالة الكويتية ذات المؤهل إلى أكثر من 54٪ من إجمالي قوة العمل الكويتية.

بينما نجد من جانب آخر أن النمو في العمالة الوافدة، خصوصاً في السنوات الأخيرة، أغلبته عمالة من غير مؤهلات أو ذات مؤهلات دنيا (عمال التنظيف، خدم المنازل، عمال المقاولات،...). وتشير إحصاءات يونيو 1994 إلى أن نسبة العمالة الوافدة دون مؤهل تبلغ 44٪ من إجمالي تلك العمالة. وإذا أضفنا إليها العمالة ذات المؤهلات الدنيا فتصل إلى حوالي 72٪. بينما تبلغ نسبة العمالة ذات المؤهلات العليا 8.5٪ فقط من إجمالي العمالة الوافدة. كما تشير تلك البيانات إلى أن هذا النوع من العمالة قد ازداد خلال عام واحد فقط (أي من يونيو 1993 إلى يونيو 1994) بنسبة 33٪ و20٪ للعمالة دون مؤهلات والعمالة بمؤهلات دنيا على التوالي (برقم مطلق قدره 96 ألف عامل دون مؤهلات و54 ألف عامل بمؤهلات دنيا، أي برقم إجمالي مساو تقريباً لإجمالي العمالة الكويتية).

وقد تركزت العمالة الكويتية في القطاع الحكومي لأسباب عديدة معروفة، تم ذكر بعض منها في الجزء السابق، بينما تركزت معظم العمالة غير الكويتية في القطاع الخاص والعائلي وذلك نظراً لسهولة استقدام وإنهاء عقود هذه العمالة وكذلك انخفاض مستويات أجورهم.

وبما أن الحكومة أصبحت هي الوعاء الأساسي الذي يحضن العمالة الكويتية فقد انعكس ذلك على ارتفاع التكلفة المالية، التي يمكن ملاحظتها في نمو الباب الأول، الأجور والمرتبات، في ميزانية الوزارات والإدارات الحكومية. ويوضح الجدول رقم (3) حجم النمو في مستوى الأجور والمرتبات لإجمالي العمالة في القطاع الحكومي⁽²⁾. فقد ارتفع حجم هذا الباب من 166 مليون دينار في السنة المالية 71 / 1972 إلى 1144 مليون دينار في ميزانية 94 / 1995. ويعني هذا الارتفاع أن الإنفاق على باب الأجور والمرتبات قد تضاعف ست مرات خلال فترة الثلاث والعشرين سنة الماضية حينما ازدادت العمالة الكويتية في القطاع الحكومي بحوالي الضعفين. كما يوضح الجدول أن نسبة الأجور والمرتبات إلى إجمالي الإنفاق تمثل بالمتوسط حوالي 28٪ من إجمالي الإنفاق الحكومي. ويستنزف هذا البند بالمتوسط ما نسبته 25٪ من الإيرادات الحكومية⁽³⁾.

جدول رقم (3)

تطور حجم الباب الأول (المرتبات والأجور) في ميزانية الوزارات والإدارات الحكومية (مليون دينار)

السنوات	الانفاق على الأجور والمرتبات	% لاجمالي الانفاق	% للإيرادات
1972/71	166	48	39
1973/72	181	46	30
1974/73	198	42	29
1975/74	264	29	12
*1976/75	354	33	9
1977/76	368	28	12
1978/77	423	25	14
1979/78	457	23	12
1980/79	622	32	9
1981/80	639	26	10
1982/81	724	19	17
1983/82	646	20	25
1984/83	652	22	21
1985/84	675	21	25
1986/85	731	24	31
1987/86	757	26	44
1988/87	793	28	35
1989/88	846	28	36
1990/89	883	29	27
1991/90	671	9	246
1992/91	829	14	129
1993/92	968	25	41
1994/93	1004	24	36
1995/94	1144	28	43

(*) تبلغ السنة المالية مدة استثنائية قدرها 15 شهرا.
المصدر: منشورات بنك الكويت المركزي، سنوات مختلفة.

وتجدر الإشارة إلى أن التكلفة المالية للباب الأول استمرت بالتزايد في مرحلة ما بعد التحرير، على الرغم من انخفاض أعداد العمالة غير الكويتية في القطاع الحكومي بنسبة 51٪ (من حوالي 79 ألف في يناير 1990 إلى حوالي 39 ألف في يناير 1994) وكذلك انخفاض إجمالي العمالة في القطاع الحكومي بنسبة 18٪. وتعزى أسباب استمرار الزيادة إلى ارتفاع رواتب ومزايا العمالة الكويتية، واتباع نظام الترقيات الحتمية (زيادة العلاوة الاجتماعية بنسبة 52٪).

ويمكن، من جهة أخرى، توسيع نطاق التحليل، وذلك بحساب التكلفة الاقتصادية للعمالة الكويتية في القطاع الحكومي، من خلال حساب الدخل الضائع من انخفاض إنتاجية هذه العمالة في القطاع الحكومي، وكذلك الدخل الضائع من عدم انخراطهم في العمل في القطاع الخاص، بافتراض أن لدى القطاع الخاص مستوى إنتاجية مرتفعاً.

أما فيما يتعلق بالتكلفة المالية للعمالة الوافدة، فإنه لا تتوفر بيانات دقيقة عنها وذلك بسبب تواجد حوالي 86٪ منهم في القطاع الخاص والعائلي.

وبالرغم من الانخفاض النسبي لمستويات أجور العمالة الوافدة إلا أن التكلفة المالية غير المباشرة لهذه العمالة كبيرة نتيجة لتحمل الحكومة الجانب الكبير من هذه التكلفة عن طريق الدعم المباشر وغير المباشر (الرعاية الصحية، التعليم، المواصلات، الكهرباء، المواد الغذائية...). وقد قدرت بعض الدراسات هذه التكلفة، وذلك تحت ما يسمى بأجر الظل (Shadow Wages)، بأكثر من ضعفي الأجر النقدي. كما يمكن النظر إلى التحويلات الخارجية الخاصة من دون مقابل (Private Unrequited Transfers) من بيان ميزان المدفوعات كمؤشر (Proxy) لتقدير التكلفة المالية للعمالة الوافدة. وتوضح بيانات بنك الكويت المركزي أن حجم هذا المؤشر قد تراوح ما بين 220-370 مليون دينار كويتي سنوياً في الفترة ما بين 1984-1992.

ثالثاً – الأبعاد المقبلة واحتمالات المستقبل لأوضاع سوق العمل:

عند محاولة استقراء الأبعاد المقبلة واحتمالات المستقبل لأوضاع سوق العمل لفترة 10-15 سنة المقبلة، لا بد من تحليل العوامل الرئيسية ذات التأثير المباشر وغير المباشر عليه. كما لا بد من استطلاع بعض السياسات المتبعة والمقترحة، وتتبع آثارها المباشرة وغير المباشرة على سوق العمل. إلا أنه قبل ذلك، لا بد من عرض العوامل والسياسات غير الاقتصادية، التي – في اعتقادنا –

لها تأثير كبير في رسم الصورة المستقبلية لسوق العمل.. مع التنويه بأن نتيجة هذا التحليل، تحتل الصواب والخطأ، وتبقى بحاجة إلى دراسة ميدانية (empirical Work) لتحديد المسار الصحيح والممكن.

1 - العامل الديمغرافي:

تبرز السمات الأساسية لهذا العامل كالتالي:

- أ - يبلغ متوسط نمو السكان الكويتيين للفترة 75 - 1993 حوالي 4.2٪ سنوياً. مما يعني أن عدد السكان الكويتيين سيتضاعف في أقل من 17 عاماً تقريباً، أي أنه في عام 2011 سيصبح عدد السكان الكويتيين فقط أكثر من 1.3 مليون نسمة. كذلك يتميز النمو الطبيعي للسكان الكويتيين بنسبة نمو عالية تبلغ حوالي 3.4٪ سنوياً، مما يشير إلى أن عدد السكان الكويتيين سيصل مع نهاية هذا القرن إلى حوالي 830 ألف نسمة أي بزيادة قدرها 166 ألف نسمة. وهذه الزيادة هي أكبر من عدد العمالة الكويتية في الوقت الحاضر.
- ب - يمثل من هم دون سن الـ 15 سنة ما نسبته 45٪ من إجمالي عدد السكان الكويتيين، وبإضافة فئة من هم دون الـ 19 سنة تصل هذه النسبة إلى 55٪ من إجمالي السكان الكويتيين.
- ج - يتميز المجتمع الكويتي بمؤشرات ديمغرافية عالية مقارنة بباقي دول العالم منها (UNDP 1995):

- 1 - انخفاض نسبة وفيات الأطفال الرضع (infant mortality rate) إلى 18 بالألف.
- 2 - انخفاض نسبة الوفيات (crude death rate) إلى 2.1 بالألف.
- 3 - ارتفاع معدل الإخصاب (total fertility rate) إلى 3.1.
- 4 - ارتفاع العمر المتوقع عند الولادة إلى حوالي 74.9 سنة.

نتائج محتملة

إن هذا الحجم المحتمل من السكان سوف يعكس نفسه على حجم السوق الاستهلاكية على السلع والخدمات في المدى القريب، وكذلك على شكل الهرم السكاني في المستقبل، إذ سيكون تزايد عدد الكبار في السن مصاحباً لزيادة عدد صغار السن. وبناء عليه ستخلق هذه المعدلات المتسارعة في النمو السكاني ضغوطاً مالية كبيرة لتوفير متطلبات الخدمات الصحية والتعليمية والاجتماعية

فضلا عن البنية الأساسية وكذلك توفير السلع - والتي معظمها مستوردة - لتغطية احتياجات هذه الأعداد من السكان. في حين أن الجوانب الإيجابية للزيادة السكانية غير متوفرة في حالة الكويت. ففوة العمل النابعة من هذه الزيادة هي من نتاج نظام تعليمي غير قادر على القيام بأعمال تنمي النشاطات الاقتصادية ذات القيمة المضافة العالية، وستنصب، في نهاية المطاف، في القطاع الحكومي للقيام بأعمال إدارية ذات قيمة مضافة منخفضة.

من ناحية أخرى، سيخلق هذا الوضع الديمغرافي السائد ضغوطا كبيرة على سوق العمل من خلال تزايد العرض من العمالة الكويتية. فبالرغم من انخفاض نسبة مساهمة قوة العمل من إجمالي السكان بنسبة 24٪ (61٪ للذكور و27٪ للإناث) في الوقت الحالي. إلا أن عدد المتوقع قدومهم إلى سوق العمل بدأ يتزايد بشكل متسارع كل عام.

فبناء على بيانات يونيو 1994، نرى أن عدد فئة من هم دون سن العاشرة من الكويتيين يبلغ 214 ألف نسمة، أي ما نسبته حوالي 32٪ من إجمالي السكان الكويتيين. وهو رقم يفوق إجمالي العمالة الكويتية في عام 1994 بأكثر من 30٪. إن هذه الفئة من السكان سوف تدخل إلى سوق العمل خلال فترة زمنية ما بين 10-15 سنة مقبلة، وبمعدل متوسط سنوي يقدر بما بين 5000 - 8000 كويتي، مما سيخلق فائضا كبيرا من العمالة الكويتية وسيؤدي في المحصلة النهائية إلى خلق ضغوط كبيرة على القطاع الحكومي لتوفير فرص العمل لها.

كذلك، هنالك احتمال تزايد هذه الأعداد من العمالة الكويتية الآتية إلى سوق العمل، عن الأعداد المتوقعة، إذا ما استمرت نسبة مساهمة المرأة في قوة العمل بالارتفاع عما عليه الآن، وذلك نتيجة لتزايد أعداد الإناث الخريجات من مراحل التعليم المختلفة وصعوبة الظروف الاقتصادية التي تواجه هذه الفئة من المجتمع التي تزيد من رغبتهم في العمل.

أما من الجانب الآخر، فنرى انخفاض أعداد العمالة الخارجة من سوق العمل. إذ لا يتجاوز عدد المتوقع خروجهم من سوق العمل. (فئة سن 55 - 59 سنة) 3447 عاملا، أي ما نسبته 2٪ فقط من إجمالي العمالة الكويتية الحالية. وإذا ما أخذنا بعدا زمنيا أطول لفترة 10 - 15 سنة القادمة فإن حجم هذا العدد (فئة 45 - 59 سنة) يبلغ حوالي 24 ألف عامل فقط. كذلك عند الأخذ بعين الاعتبار رغبة الحكومة

في منع التقاعد المبكر، لأسباب وجيهة منها الاحتفاظ بالعمالة الكويتية لفترة أطول داخل سوق العمل، وتخفيض التكلفة الحالية على صندوق التقاعد، وذلك عن طريق تعديل نظام التقاعد المطبق حالياً. فإنه من المتوقع أن يؤدي هذا التعديل إلى انخفاض تلك الأعداد الخارجة من سوق العمل.

إذا يمكننا تلخيص ما تم عرضه بالقول أن خلال فترة 10-15 سنة القادمة سيكون عدد الداخلين إلى سوق العمل من الكويتيين 9 أضعاف عدد الخارجين منهم. مما يعني احتمال ظهور بطالة سافرة، وليست بطالة مقنعة، بين العمالة الكويتية.

2 - أوضاع المالية العامة:

واجهت المالية العامة منذ ميزانية 81 / 1982 عجزاً مالياً وذلك نتيجة لانخفاض الإيرادات النفطية دون أن يواكبها انخفاضاً مماثلاً في الانفاق الحكومي، بل على العكس من ذلك فقد حافظ على معدلات نمو موجبة. وبالرغم من ذلك العجز في الموازنة العامة في فترة الثمانينات إلا أنه لم يمثل في ذلك الحين أزمة مالية حادة ومباشرة، خاصة في الأجل القصير، آخذين بعين الاعتبار المفهوم المحاسبي لهذا العجز ورصيد وعوائد الاحتياطيات المالية. وقد قامت الحكومة في تغطية هذا العجز باستخدام الاحتياطيات المالية ومع استمرار تزايد في النصف الثاني من الثمانينات لجأت الحكومة في 1987 إلى الاقتراض المحلي عن طريق إصدار سندات الدين العام. ونتيجة لغزو النظام العراقي والآثار والتبعات المترتبة عليه تفاقمت أزمة المالية العامة وتحولت إلى أزمة عجز حقيقية بجميع المقاييس المحاسبية. حيث تكبدت المالية العامة تكاليف ضخمة وذلك خلال فترة الاحتلال وفترة ما بعد التحرير. وقد ترتب من جراء ذلك انخفاض كبير في الاحتياطيات المالية للحكومة إلى جانب خلق التزامات مالية محلية وخارجية عليها لسنوات قادمة مما انعكس سلباً على المركز المالي للدولة وعلى أداء النشاط الاقتصادي المحلي بشكل عام.

وقد سعت بعض الدراسات الجادة إلى تقديم بعض التنبؤات الكمية لاحتمالات القادمة لأزمة المالية العامة (المجلس الأعلى للتخطيط 1994؛ السعدون 1993). حيث تشير تلك الدراسات إلى أن حجم العجز سيزداد في نهاية هذا القرن

ما بين 34.5٪ - 48.9٪ عما كان عليه في ميزانية 93 / 1994. وأن إجمالي العجز لهذه الفترة سيتراوح بين حد أدنى قدره 9698 مليون دينار. وحد أقصى قدره 12309 مليون دينار.

إن العلاقة بين أوضاع المالية العامة وأوضاع سوق العمل هي علاقة تأثير متبادل، حيث أن كلاهما يؤثر على الآخر. فاستمرار تزايد أعداد الكويتيين القادمين إلى سوق العمل، كما أشرنا سابقاً، ونتيجة لعدم توافر فرص العمل في القطاع الخاص، ولأسباب عديدة، ستؤدي إلى زيادة الضغوط على الحكومة لتوفير فرص عمل لهذه العمالة مما سيترتب عليه تضخم باب الرواتب والأجور في الميزانية العامة في الأجل القصير وخلق التزامات مالية على المالية العامة في الأجل الطويل نتيجة للمزايا والعلاوات والترقيات الحتمية وديمومة الوظيفة التي يتمتع بها الموظف الكويتي. فكما أشرنا سابقاً إلى توقع دخول ما بين 5000 - 8000 كويتي إلى سوق العمل سنوياً، وبافتراض أن 93% منهم سيعملون في القطاع الحكومي، كما هو الحال الآن، فإن ذلك يعني أن ما بين 23 ألف - 37 ألف وظيفة للكويتيين يجب أن تخلق في القطاع الحكومي خلال الخمس السنوات القادمة. وبأخذ تقديرات ديوان الموظفين لتكلفة الوظيفة بـ 8192 دينار بأسعار 93 / 94 فإن التكلفة الإجمالية لهذه العمالة ستتراوح ما بين 188 مليون - 303 مليون دينار خلال نفس الفترة، وبتكلفة سنوية قدرها ما بين 37.6 مليون - 60.6 مليون دينار. وهذا يعني أن تكلفة الباب الأول ستزيد سنوياً بنسبة ما بين 3-5% نتيجة للزيادة المتوقعة في العمالة الكويتية فقط، والتي لا تشمل الزيادات الأخرى الناجمة عن العلاوات الدورية والتشجيعية وعلاوات الأولاد. ولإضافة تلك البنود إلى احتمال تزايد تكلفة العلاوة الدورية والتشجيعية تبلغ حوالي 6 مليون دينار بينما تبلغ علاوة الأولاد حوالي 8.4 مليون دينار.

إن هذا التوسع المحتمل في العمالة الكويتية في القطاع الحكومي، في معظم الأحيان، ليس نتيجة زيادة الطلب على الخدمات الحكومية، بل هو نتيجة لزيادة العرض من العمالة الكويتية في سوق العمل واضطرار الحكومة لتوظيفهم. مما سيخلق بطالة مقنعة داخل الجهاز الحكومي. وقد قدرت دراسة البنك الدولي حول التخصيص في أكتوبر 1993 حجم العمالة الفائضة ما بين 20-30% من إجمالي العمالة الحكومية (The World Bank 1993).

أما فيما يتعلق بالجزء الآخر من العلاقة وهو تأثير أوضاع المالية العامة على أوضاع سوق العمل، فإنه بلا شك أن مقترحات السياسة المالية المتشددة لمواجهة تلك الأوضاع في المالية العامة سترتب عليها انعكاسات على أوضاع سوق العمل. من أهم تلك الانعكاسات في الأمد القصير أن سوق العمل، وخاصة في القطاع الحكومي، سيشهد انخفاض في نسبة العمالة غير الكويتية والتي تمثل الآن 39% من إجمالي العمالة الحكومية، حيث بدأ تطبيق سياسة عدم تعيين غير الكويتيين، إلا بأضيق الحدود، وعلى أن يتم ملء شواغر وظائف العمالة الوافدة الكويتية بعمالة كويتية.

إن فرص نجاح هذه السياسة سيكون في بعض الوظائف التي تعتمد على مؤهلات تعليمية متوسطة وعليا (مثل الأطباء، المهندسين، المدرسين،...) إلا أنها ستصطدم بعقبات في الوظائف التي تعتمد على مؤهلات دنيا أو بدون مؤهلات، والتي تمثل حوالي 42% من إجمالي العمالة غير الكويتية في القطاع الحكومي، حيث أن العمالة الكويتية ليس لديها الرغبة في القيام بهذه الأعمال في الوقت الحالي نتيجة للظروف الاقتصادية والاجتماعية.

من الانعكاسات الأخرى هو تأثير تخفيض بعض بنود الانفاق الحكومي، وخاصة في بنود الانشاءات والمشتريات من السلع والخدمات، على الطلب على العمالة الأجنبية من قبل القطاع الخاص. وإن كان هذا الأثر نظريا صحيح، إلا أن البيانات تشير إلى تزايد أعداد العمالة في قطاعات التشييد والبناء والتمويل والتأمين وخدمات الأعمال والتجارة والمطاعم والفنادق ما بين سنة 1993 وسنة 1994. ويمكن تفسير ذلك إما بنمو الطلب على تلك النشاطات من قبل الأفراد والمؤسسات الخاصة أو نتيجة لوجود عوامل غير اقتصادية ناجمة عن طبيعة سوق العمالة الوافدة.

أيضا من الاحتمالات القادمة، ومن خلال رغبة الحكومة في السيطرة على معدلات نمو باب الأجور والرواتب، أن تبدأ الحكومة في الأجل القصير بتقليص الانفاق على التدريب والبعثات لموظفي الحكومة، وكذلك محاولة تقليص الامتيازات الممنوحة للوظائف القيادية في الجهاز الحكومي. وبالرغم من أهمية هذه الإجراءات إلا أنها لن تكون الحل الناجع لهذه المعضلة المتفاقمة. وما هذه الإجراءات إلا حلول مؤقتة تؤجل وقوع أزمة عدم توافر الموارد المالية الكافية لتغطية تكاليف باب

الأجور والرواتب. وإذا ما استمر الوضع على ما هو عليه الآن، فمن المحتمل أن نرى في الأجل المتوسط أن تبدأ الحكومة في مد فترة الانتظار للراغبين في العمل، وأن تتشدد في تطبيق شرط المؤهل التعليمي للوظيفة الحكومية. والأبعد من ذلك، أن يأتي ذلك اليوم الذي تعلن فيه الحكومة أنه لا توجد وظائف شاغرة تكفي لتعيين كل من يرغب في العمل من الكويتيين. لذلك فإنه لا محالة من بدء الحكومة، بغض النظر عن البعد الزمني، في اتخاذ إجراءات متشددة حيال هذا الوضع.

3 - النظام التعليمي:

من العوامل الرئيسية التي ستؤثر بشكل واضح وكبير على أوضاع سوق العمل في المستقبل هو النظام التعليمي ومخرجاته. وسينعكس هذا التأثير على تركيبة العمالة من حيث الجنسية وتوزيعها على القطاعات الاقتصادية.

لا شك أن سياسة التعليم في الكويت عبر السنوات الطويلة قد نجحت في خلق قفزة نوعية في المجتمع الكويتي من خلال رفع أعداد المتعلمين وزيادة إمكاناتهم الانتاجية والثقافية والاجتماعية. إلا أن سياسة التعليم لم تستطع بعد ذلك أن تتطور لكي تواكب التغيرات والتطورات في النشاط الاقتصادي واحتياجاته من العمالة، حيث استمر تزايد أعداد مخرجات النظام التعليمي التي لا تتوافق قدراتهم وتخصصاتهم مع متطلبات التنمية في البلاد. وقد غلب على النظام التعليمي، وخاصة التعليم العام، النمط التقليدي في التعليم، وكما أسماه د.إسماعيل صبري عبدالله، طابع التمدرس «schooling» على حساب تنمية القدرة الذاتية على التعلم «learning» (عبدالله 1992). كما فرض على نظام التعليم العالي قبول أكبر عدد ممكن من مخرجات التعليم العام بغض النظر عن امكاناتهم ورغباتهم. مما أدى في النهاية إلى التعامل مع أعداد كمية على حساب النوعية. ونجد في الطرف الآخر، ارتباط درجة الوظيفة الحكومية بالشهادة العلمية، بغض النظر عن تفاوت التقديرات ونوعية التعليم والتعلم. ومن الملاحظات الأساسية على النظام التعليمي، تعارض رؤية واستراتيجية وفلسفة التعليم مع السياسات والإجراءات. (من الأمثلة على هذا التعارض: سياسة الابتعاث للهيئة العامة للتعليم التطبيقي لـ 10% من خريجي الهيئة لاستكمال دراستهم الجامعية في الخارج. وهذا يعني أن سوق العمل يخسر أفضل نوعية من العمالة المتوسطة الفنية الآتية لسوق العمل).

إن الكويت تستثمر استثماراً ضخماً في التعليم، فقد تعدى ما أنفقتة الحكومة على التعليم منذ التحرير حتى الآن 1600 مليون دينار أي ما نسبته 12٪ من إجمالي الإنفاق أو ما يمثل 10٪ من الناتج المحلي الاجمالي. لذلك نرى أنه مع شح الموارد المالية، وتزايد الضغوط لتقليص الإنفاق، لا بد من اتباع سياسة متوازنة في النظام التعليمي، تعتمد على حسن استغلال الموارد، دون المساس بنوعية التعليم، والتركيز على نوعية من التعليم ذات مردود وقيمة مضافة عالية.

إن استمرار النظام التعليمي في مساره الحالي، وضمن المعطيات الحالية، سيؤدي في الأمد القريب إلى تزايد حجم الفجوة بين مخرجاته وبين متطلبات سوق العمل، التي يتم ردمها، دائماً، بجلب العمالة الوافدة، مما سيؤدي إلى زيادة الخلل في تركيبة قوة العمل، وبالتالي خلل التركيبة السكانية.

والجديد في الصورة المستقبلية، مقارنة بالفترات السابقة، هو تزايد أعداد خريجي النظام التعليمي، نظراً لطبيعة الهرم السكاني، وحصولهم على شهادات علمية ومؤهلات عالية، مما سيجعل عليه ارتفاع تكلفة هذه العمالة وعدم قدرة الحكومة - أو القطاع الخاص - على استيعابها أو إحلالها محل العمالة الوافدة. ويمكن تقدير إطار عام لهذه الفجوة المحتملة والبطالة المتوقعة بين الكويتيين، وذلك من خلال النظر إلى أعداد الطلبة في مؤسسات التعليم العالي، وتوزيعهم على الأقسام والكلية المختلفة، وكذلك الأعداد المتوقعة تخرجها في فترة 10 - 15 سنة المقبلة، من جانب، ومتطلبات واحتياجات القطاع الحكومي والقطاع الخاص من العمالة حسب المؤهل والتخصص، من جانب آخر.

4 - طبيعة النشاطات الاقتصادية:

من العوامل الأخرى التي سترسم ملامح أوضاع سوق العمل في الفترة المقبلة، طبيعة النشاطات الاقتصادية السائدة. فبشكل عام، من المحتمل أن يؤدي استمرار الإيرادات النفطية عند معدلاتها المنخفضة إلى انخفاض آثار ما يسمى بالمرض الهولندي "Dutch Disease" (حمودة والبرازي 1987). وذلك يعني تراجع النشاطات الاقتصادية التي تعتمد على السلع القابلة للمبادلة الدولية "tradable Goods" وازدهار النشاطات التي تعتمد على السلع غير القابلة للتداول "nontradable Goods"، مثل الازدهار الذي يشهده قطاع الخدمات في الكويت

(المطاعم، النقل، التمويل،...). كما سيؤدي انخفاض الانفاق الحكومي، كما ذكرنا سابقاً، إلى تراجع النشاطات الاقتصادية المعتمدة على الطلب الحكومي، وازدهار النشاطات الاقتصادية التي تعتمد على القطاع العائلي والقطاع الخاص.

إن هذا التحول، أو التراجع، في بعض النشاطات الاقتصادية سينعكس بلاشك على أعداد ونوعية العمالة الوافدة، بشكل خاص، وسوق العمل، بشكل عام. فمن الملاحظ أن ازدهار قطاع الخدمات أدى إلى تزايد العمالة الوافدة في قطاع التجارة والمطاعم والفنادق من حوالي 130 ألف عامل في يونيو 1993 إلى حوالي 175 ألف عامل في يونيو 1994، أي بزيادة قدرها 35٪. وكذلك في قطاع النقل والتخزين والمواصلات، إذ ازدادت بنسبة 33٪، وفي قطاع التمويل والتأمين وخدمات الأعمال بنسبة 24٪، وقطاع خدمات المجتمع والخدمات الاجتماعية والشخصية بنسبة 28٪. كما يلاحظ زيادة حجم العمالة الوافدة بقطاع التشييد والبناء بنسبة 53٪ وإن كان هذا القطاع من القطاعات التي من المتوقع ازدهارها مع انخفاض آثار المرض الهولندي إلا أن ارتفاع معدل النمو يشير إلى وجود عوامل أخرى أدت إلى هذه الزيادة الكبيرة وتحتاج إلى تحليل ودراسة.

كذلك سيعمل القطاع الخاص، لمواجهة هذا التراجع والتحول في النشاطات الاقتصادية، إلى جلب عمالة ذات تكلفة أقل، بهدف تخفيض تكاليف الإنتاج، وبالتالي تحقيق بعض الأرباح، وذلك عن طريق جلب عمالة بلا مؤهلات وغير مدربة، ربما، من مناطق جغرافية جديدة، مما سيؤدي إلى تغيير تركيبة العمالة الحالية، وإلى خلق انعكاسات على سوق العمل والمجتمع بصورة أكبر. إن انفتاح سياسة جلب العمالة الوافدة وتوافر العمالة الوافدة بأسواق قريبة وبتكلفة رخيصة سيعزز هذا الاتجاه بدلاً من التحول إلى نشاطات اقتصادية ذات كثافة رأسمالية، أو تكنولوجيا تزيد من الكفاءة الانتاجية وترفع من هامش الربحية. كذلك سيعزز هذا التوجه اتساع فجوة الأجور بين العمالة الكويتية والعمالة الوافدة مما يضيف صعوبة جديدة إلى صعوبات إحلال العمالة الوافدة بعمالة كويتية.

رابعاً - السياسات الاقتصادية والسكانية المقترحة والآثار المحتملة على أوضاع سوق العمل:

أصبحت القضايا والمشاكل الاقتصادية والسكانية التي تواجه الكويت بعد التحرير أكثر تشابكاً وتعقيداً عما كانت عليه في السابق، مما سيزيد من احتمالات

خلق سلسلة من التناقضات بين الأهداف المعلنة والسياسات المقترحة، لمواجهة تلك القضايا والمشاكل، وأصبح من الضروري تحري الدقة في دراسة السياسات العامة المتبعة والمقترحة وتتبع آثارها وانعكاساتها على مختلف الجوانب وذلك لمنع التناقضات بين الأهداف المرجوة من تلك السياسات. فعلى سبيل المثال لا الحصر، من المحتمل أن يؤدي هدف تخفيض عجز الميزانية، ضمن أهداف السياسة المالية، إلى تناقضات مع هدف توفير فرص العمل للكويتيين، ضمن أهداف سياسة العمالة، بحيث أن سياسات تقليص الإنفاق الحكومي والتخصيص ستؤدي إلى تقليل فرص العمل المتاحة للعمالة الكويتية وزيادة الطلب على العمالة الوافدة، على الأقل في الأجل القصير. وسنحاول هنا استعراض بعض السياسات المقترحة، وبالتحديد سياسة تقليص الإنفاق وسياسة التخصيص، والسياسة السكانية والعمالية، وتناول الآثار المحتملة لهذه السياسات على أوضاع سوق العمل، مع تقديم بعض المقترحات العامة لضمان نجاح تلك السياسات ومنع التناقضات المحتملة بينها.

سياسة تقليص الإنفاق الحكومي:

يسود المجتمع نوع من الاتفاق على خطورة أزمة المالية العامة، وهناك طرح شبه مشترك من السلطتين التنفيذية والتشريعية على وجوب التصدي لهذه المشكلة سواء من خلال بنود إطار الميزانية العامة أو من خلال إطار فلسفة دور الدولة في الاقتصاد. إلا أن النتائج حتى الآن لا تشير إلى وجود خطوات عملية تفصيلية واضحة للتصدي لهذه المشكلة وكما يقول المثل الانجليزي «المعضلة تقع دوماً في التفاصيل» (The Devil, as always, is in the details).

وقد بدأت الحكومة في إجراءات تخفيض الإنفاق الحكومي. وكان التركيز في إجراءات التخفيض على بنود الانفاق الرأسمالي (الباب الثالث والباب الرابع)، بدلاً من تقليص الإنفاق الجاري، وذلك تجنباً للضغوطات السياسية والاجتماعية التي ربما قد تنجم عن ذلك. وما زال الحديث جارياً عن تنمية إيرادات الحكومة غير النفطية.

يمكن القول، وبصورة عامة، إن سياسة تقليص الإنفاق، لمواجهة عجز الميزانية، يمكن أن تؤدي إلى انخفاض الطلب على العمالة سواء بشكل مباشر، في القطاع الحكومي، أو بشكل غير مباشر في القطاع الخاص وذلك كنتيجة طبيعية لما

للإنفاق الحكومي من دور كبير في تحريك النشاط الاقتصادي المحلي. وسيتضح في الأجل القصير انخفاض الطلب على العمالة الوافدة من قبل القطاع الخاص، خاصة العمالة ذات المؤهلات العليا، بسبب ارتفاع تكلفة هذا النوع من العمالة. كما سينخفض الطلب على العمالة الوافدة في القطاع الحكومي، خاصة العمالة ذات الاختصاصات القابلة للإحلال، والتي تميل بطبيعتها إلى العمالة ذات المؤهلات العليا أيضاً.

أما في الأجل المتوسط والبعيد فإن انعكاسات مثل هذه السياسة، ربما، ستخلق زيادة في الطلب على العمالة الوافدة غير المؤهلة من قبل القطاع الخاص، وذلك بهدف تخفيض التكاليف، وبخاصة في العقود المبرمة مع القطاع الحكومي، وفي محاولة لفتح مجالات جديدة في القطاع العائلي، كما ذكرنا سابقاً. وتكمن معضلة هذه السياسة في انعكاساتها على العمالة الكويتية. ذلك أن تراجع النشاط الاقتصادي المحلي سيقول من فرص العمل المتاحة للعمالة الكويتية في القطاع الخاص، بل وربما توجه بعض العمالة الكويتية، في القطاع الخاص، إلى القطاع الحكومي، خصوصاً في قطاع الأعمال الصغيرة، ويواكب هذا الشح في فرص العمل في القطاع الخاص، استمرار تزايد تدفق العمالة الكويتية إلى سوق العمل بمعدل مستوى يتراوح ما بين 5000 - 8000 كويتي، والتزام الحكومة بتوفير فرص العمل لها، نتيجة للممارسة التاريخية وللضغوط الشديدة من قبل أعضاء مجلس الأمة، وفيما يلاحظ أن متخذ القرار لم يتعرض لباب الأجور والرواتب حتى الآن، لعدم شعبية أي قرارات تتخذ حول ترشيد أو تقليص هذا الباب.

أول الإجراءات المتاحة، هنا، والتي تنعكس على الميزانية العامة بشكل عام، هو تطوير ورفع مستوى أداء وكفاءة الإدارة الحكومية. فيجب إعادة النظر في دور الحكومة، ليس بمفهومها السياسي، إنما من خلال الهيكل والعمالة والقوانين وذلك بهدف «خلق حكومة تعمل أفضل وبتكلفة أقل» وكذلك محاربة «سوء الاستخدام» (abuse) و«الاختلاس» (fraud) و«الهدر» (waste)، (Gore 1993).

وثاني تلك الإجراءات هو التحكم في باب الرواتب والأجور من خلال تجميد أو تخفيض الأجور، بل واتباع سلسلة من الإجراءات، يمكن تحديد عناوينها بالآتي:

أ - القضاء على استغلال الوظائف من قبل عمالة خفية، ليس لها تواجد حقيقي إنما توجد أسمائها في كشوفات الرواتب.

- ب - تخفيض الانتدابات لخارج الجهاز الحكومي.
- ج - تقنين ظاهرة العمالة التي تجمع بين الدراسة والعمل.
- د - القضاء على العمالة الفائضة في القطاع الحكومي، التي قدرتها دراسة البنك الدولي حول التخصيص بما بين 20 و30٪ من إجمالي العمالة الحكومية.
- هـ - إلغاء الشواغر والعاملين بشكل مؤقت.
- و - التفكير جدياً بنظام التقاعد المبكر الاختياري، وتقديم الحوافز لذلك. خاصة في القطاعات التي سيتم تخصيصها أو إعادة هيكلتها.
- ز - إعادة النظر في برامج التوظيف من خلال سياسات التعيين وجدول الرواتب الحالية.

سياسة التخصيص (Privatization)

أعلنت الحكومة عن تبنيها لسياسة التخصيص وحددت بشكل عام برامجها المتمثلة في تحويل قطاع الاتصالات إلى مؤسسة يملك فيها القطاع الخاص الأغلبية ويحق للشريك الأجنبي المشاركة بحد أقصى لا يتجاوز 25٪، وكذلك بعض مشاريع محطات توليد الكهرباء ومجمع البتروكيماويات ومحطات الوقود ومشاركة القطاع في بناء وملكية بعض المشاريع والأراضي الحكومية⁽⁵⁾. من جانب آخر يسعى مجلس الأمة إلى إصدار تشريع يقنن هذا الاتجاه الجديد في السياسة الاقتصادية.

ولا شك أن اتباع تلك السياسة سيكون له انعكاسات إيجابية وسلبية على الاقتصاد الكويتي مثيرة للجدل والنقاش، إلا أن ما يعنينا - هنا - هو انعكاسات سياسة التخصيص على سوق العمل، إذ من البديهي أن تلك السياسة ستؤدي إلى الاستغناء عن عدد كبير من العمالة في تلك القطاعات خاصة في الأجل القصير. ومما يعزز حدوث هذه النتيجة هو الفوارق الأجرية بين العمالة في القطاع الحكومي والقطاع الخاص، إضافة إلى الفوارق في الأداء والكفاءة. وكذلك رغبة القطاع الخاص في تعظيم أرباحه عن طريق تخفيض التكاليف، والتي منها تخفيض عدد العمالة في تلك المشاريع. أما في الأجل الطويل فإن تلك السياسة تأمل أن يكون هناك انتقال تدريجي ومستقر للعمالة من القطاع الحكومي إلى القطاع الخاص.

لكن سياسة التخصيص لن تغير من أوضاع سوق العمل الحالية إذا ما استمر «العقد الاجتماعي» بين الدولة والفرد، واستمرت الفوارق الأجرية واختلاف الجهد والأداء بين القطاع العام والقطاع الخاص. بل ربما قد تؤدي إلى زيادة أعداد العمالة الوافدة، التي سوف تحل محل العمالة الكويتية التي تعمل في القطاعات التي سيتم بيعها للقطاع الخاص، وتنتهي الحال إلى تزايد حجم العمالة الكويتية في قطاع عام أصغر مما كان عليه في السابق.

إن نجاح سياسة التخصيص، خصوصاً في أهدافها المتعلقة بالعمالة، التي تتضمن زيادة أعداد العمالة الكويتية في القطاع الخاص، وخلق فرص عمل جديدة في الاقتصاد، تتطلب مجموعة من القرارات والإجراءات الحساسة والصعبة منها:

- 1 - إعادة النظر في مفهوم «العقد الاجتماعي» وضمان الدولة العمل للفرد.
- 2 - تقليل الفجوة بين مستوى الأجور في القطاع العام والقطاع الخاص، وبخاصة في العوائد غير الأجرية والمساهمة في التأمينات الاجتماعية، وتكلفة التجنيد الإلزامي.
- 3 - فرض رسوم على أرباب الأعمال التي توظف العمالة الوافدة مساوية لقيمة الدعم الذي تقدمه الدولة.
- 4 - الاهتمام بسياسة إعادة التدريب والتأهيل للعمالة الكويتية لضمان سهولة انتقالها من قطاع إلى آخر أثناء عملية التخصيص.
- 5 - اتخاذ قرار حول تحديد حد أدنى للأجور لضمان نوعية العمالة الوافدة وتحديد أعدادها.
- 6 - إعادة النظر بقوانين العمل، خاصة المتعلقة بالعمالة الوافدة وضمان تطبيقها.

السياسة السكانية والعمالية:

بالرغم من الاهتمام الكبير الذي أولي لموضوع السكان والعمالة من قبل متخذي القرار وراسمي الخطط التنموية عبر السنوات الطويلة، إلا أنها قضية ما زالت من أهم القضايا التي تواجه هذا الاقتصاد وتؤثر على مساره المستقبلي. وللأسف تركزت معظم تلك الاهتمامات على موضوع اختلال التوازن السكاني والحث على استمرار المعدلات المرتفعة للنمو الطبيعي للسكان الكويتيين من خلال تطبيق سلسلة من الإجراءات والقوانين تبدأ من تشجيع الزواج المبكر مروراً بالعلو الاجتماعية وعلاوات الأطفال غير محددة العدد، وانتهاء بالرعاية السكنية

والصحية والتعليمية. وتم التعامل مع هذه القضية رقمياً، دون الأخذ بعين الاعتبار البعد الاقتصادي لها، فلم تجر دراسة التكاليف والعوائد لهذه الزيادة السكانية الكبيرة عبر مدى زمني يتعدى ميزانية سنة مالية واحدة⁽⁶⁾. وكذلك لم يتم حساب البعد الاقتصادي للعمالة الكويتية من حيث مواءمتها مع فرص العمالة المتاحة وقدرتها على إحلال العمالة الوافدة وطبيعة البيئة الاقتصادية المحيطة بها.

من جانب آخر، ما زالت قضية تنظيم سوق العمالة الوافدة من القضايا التي تبحث عن حل وما زال يتخذ حيالها العديد من السياسات المتناقضة، إذ تسيطر على هذا السوق قوى خفية وعوامل غير اقتصادية عديدة تعوق توفير المناخ الملائم لعمل آلية السوق، التي تعكس الأداء الاقتصادي للقطاعات الاقتصادية المختلفة وانعكاسات ذلك على الطلب على العمالة. كما تؤثر هذه القوى والعوامل على القرار الاقتصادي والاجتماعي الرشيد الذي ينعكس إيجاباً على المجتمع بشكل عام. فظاهرة تجارة الإقامات أصبحت واضحة للعيان، والعمالة الوافدة، بخاصة التي بلا مؤهل، تقوم بدفع مبلغ مقطوع لهؤلاء التجار، بعد أن اقترضت أو رهنّت ما تملك لدفعه إلى تجار من نفس الشاكلة في بلدهم. كذلك أثرت العوامل السياسية على أعداد ونوعية العمالة الوافدة. حيث أصبح نظام الحصص للعمالة الوافدة من بعض الدول في المشاريع الحكومية أمر مقبول ومعتاد.

كانت قضية جلب العمالة في البداية قضية مقبولة كحال المجتمعات المنفتحة التي قامت بجلب تلك العمالة لسد النقص في العمالة المحلية، وبخاصة في فترات معينة، مثل أوروبا بعد الحرب العالمية الثانية. وكانت حالة الكويت أيضاً مقبولة بعد التحرير، لإعادة البناء والإصلاح. لكن النمو في أعداد العمالة، خصوصاً في السنة الأخيرة، أكد وجود فاعلية العوامل غير الاقتصادية المسيطرة على سوق العمل. فأعداد العمالة الوافدة ارتفع خلال سنة واحدة بنسبة 32.5٪، أي برقم مطلق قدره 190 ألف عامل، وذلك خلال الفترة ما بين يونيو 93 - يونيو 1994، كما ذكرنا سابقاً. وجاء حوالي 79٪ من هذه العمالة تحت حالة تعليمية بدون مؤهل ومؤهلات دنيا، كما جاء 75٪ من تلك العمالة تحت مظلة القطاع الخاص والذي لا يتضمن القطاع العائلي (خدم المنازل).

من الأمور الأخرى المرتبطة بسوق العمل، نسبة العمالة الكويتية في القطاع الخاص. وهنا تغيب حقيقة وواقعية هذه النسبة في الإحصاءات والبيانات المنشورة. وهذه البيانات تشير إلى أن أغلبية العمالة الكويتية تعمل في القطاع

الحكومي وأن نسبة العمالة الكويتية التي تعمل في القطاع الخاص لا تتعدى 7٪ من إجمالي العمالة الكويتية. لكن عند النظر إلى الواقع نرى أن نسبة العمالة الكويتية في القطاع الخاص، حسب التصنيف الاقتصادي، تفوق 40٪ على أقل تقدير. فالعمالة الكويتية في القطاع الحكومي لها ارتباط اقتصادي مباشر وغير مباشر مع القطاع الخاص، ويتفاوت هذا الارتباط من ملكية مباشرة أو غير مباشرة لمؤسسات وشركات إلى ملكية تراخيص أو أصول أخرى تقع ضمن النشاط الاقتصادي للقطاع الخاص. ويترتب على فهم هذه الحقيقة الكثير من الانعكاسات، خاصة في رسم السياسات السكانية والعمالية وأوضاع سوق العمالة. فإن كان هناك جزء من تلك العمالة الحكومية تعمل كذلك في النشاط الاقتصادي الخاص بهدف زيادة دخلها. إلا أن هناك جزء آخر يستغل الوظيفة الحكومية لتيسير أعماله الخاصة والتي ربما ينجم عنها تعارض مع رسم السياسة العامة وتنفيذ إجراءاتها. لن نتوغل أكثر في هذا الموضوع حيث أنه يحوي على أمور شائكة ومصالح متشابكة ينبغي طرحها ومعالجتها من منظور أبعد من منظور هذه الورقة. إلا أنه وجب عرضها باختصار حتى نستكمل عرض أوضاع سوق العمل والتأكيد على أن مستقبل أوضاع سوق العمل في الكويت سيتحدد على ضوء قدرة المجتمع على معالجة هذه العوامل.

إن استمرار السياسات السكانية والعمالية بأسلوبها الحالي، ومع استمرار وجود تلك العوامل والقوى، سيؤدي إلى زيادة اختلال التركيبة السكانية⁽⁷⁾، واختلال تركيبة قوة العمل من حيث الجنسية والمؤهل والمهن. كما أشرنا سابقاً، وكذلك إلى بروز مشكلة البطالة السافرة بين العمالة الكويتية.

إننا لا ندعي القدرة على تقديم الشكل الأمثل لتلك السياسات، لأنه لا يغيب عن بالنا مدى تعقد وتشابك السياسة السكانية والوضع السكاني من حيث درجة الارتباطات الأمامية والخلفية كحجم السكان مع سوق العمل، والتشابكات الاقتصادية، والعوامل الخارجية وكذلك سمات السكان الكويتيين، والنظام التعليمي ومخرجاته، والسياسات العامة وبالأخص المتعلقة في مجال التوظيف والعمالة. إلا أنه كإطار عام لرسم تلك السياسات، لا بد أن تتضمن محاور أساسية مثل: الأمن بمفهومه الشامل، والقدرة الاقتصادية وما يتصل بها من مستوى المعيشة والدخل، والحجم الأمثل للسكان الذي يتناسب مع الامكانيات والموارد المتاحة، وتوزيع

الثروة والدخل في المجتمع، والإيرادات النفطية في المستقبل (الإبراهيم 1991). وانطلاقاً من هذا الإطار يتم وضع سياسات تفصيلية للعمالة تتضمن مجموعة من الأهداف الممكنة والإجراءات الواضحة والعملية.

الهوامش

- (1) تنص المادة (41) من الدستور: لكل كويتي الحق في العمل وفي اختيار نوعه. والعمل واجب على كل مواطن تقتضيه الكرامة ويستوجبه الخير العام، وتقوم الدولة على توفيره وعلى عدالة شروطه.
- (2) هذه البيانات لا تشمل رواتب العاملين في الهيئات المستقلة والمحقة والعسكريين. على سبيل المثال تقدر رواتب هذه الفئة بحوالي 850 مليون دينار في ميزانية السنة المالية الحالية 94 / 1995.
- (3) تم استبعاد سنة 90 / 91 من حساب السنة الأولى والسنوات 90 / 91 و 91 / 92 من النسبة الثانية للأوضاع غير الاعتيادية في النفقات والإيرادات.
- (4) لقاء مع مسئول في وزارة التربية.
- (5) تم تكليف البنك الدولي في 1993 بإعداد دراسة حول التخصيص، وتم تعيين مؤسسة الخليج للاستثمار مستشاراً محلياً.
- (6) على سبيل المثال سيكون هناك 60 ألف طلب سكني في سنة 2000 بتكلفة إجمالية قدرها 4.2 بليون دينار. (معهد الكويت للأبحاث العلمية 1988).
- (7) ما زالت نسبة السكان الكويتيين من إجمالي السكان تتناقص بشكل مستمر منذ التحرير. حيث تشير بيانات يونيو 1994 إلى أن نسبة الكويتيين من إجمالي السكان قد بلغت 38٪، بعد أن كانت تمثل 43٪ في يونيو 1993 و 46٪ في أبريل 1993.

المصادر العربية

- اسماعيل صبري عبدالله
1992 «التنمية البشرية: المفهوم والقياس والدلالة» ورقة مقدمة في المؤتمر الثاني للجمعية العربية للبحوث الاقتصادية. بيروت.

- جاسم السعدون
1993 «جوانب الاقتصاد الكلي لعملية الدمج في الاقتصاد الكويتي» مؤتمر الدمج في قطاع البنوك والمؤسسات المالية. الجمعية الاقتصادية الكويتية وآخرون. الكويت.

- المجلس الأعلى للتخطيط
1994 تقرير بشأن الإصلاح المالي وتوجهات التنمية في الاقتصاد الكويتي (الإطار العام). الكويت.
- معهد الكويت للأبحاث العلمية
1988 دراسة سبل مواجهة العجز في الميزانية العامة للدولة: ملخص تنفيذي. الكويت.
- شوكت حمودة ومظفر البرازي
1987 «تأثير التغيير في الصادرات النفطية على اقتصادات الدول العربية المصدرة للبتروول وعلى تجارتها الخارجية» مجلة النفط والتعاون العربي. منظمة الأقطار العربية المصدرة للنفط - الكويت. (العدد الثاني) 80 - 132.
- يوسف الإبراهيم
1991 «مذكرة موجزة عن سياسات السكان والعمالة لفترة ما بعد التحرير» قدمت لوزير التخطيط.
- وزارة التخطيط
سنوات مختلفة المجموعة الإحصائية السنوية. الكويت.
- وزارة التخطيط
1991 السمات الأساسية للسكان والقوة العاملة. الكويت.

المصادر الأجنبية

- Gore, A.
1993 Creating a Government that Works Better and Costs Less: The Report of the National Performance Review. USA: Penguin Group.
- UNDP
1995 Human Development Report USA: Oxford University Press.
- The World Bank
1988 World Development Report USA: Oxford University Press.
1993 Kuwait: A Privatization Strategy. MENAR, The World Bank.

Labor Market Trends in the Kuwait Economy

Yousuf Al-Ibrahim^{*}

Labor is an essential factor in production. Moreover, the availability of jobs in a society has a direct impact on the standard of living, and the social and political stability of the society.

The abundant financial resources in Kuwait, for the past forty years, have allowed the Government to provide jobs for every Kuwaiti citizen willing to work. However, this situation cannot continue due to the decline in oil revenues and the continuous increase in population. In the near future, Kuwait's economy will face an unemployment crisis attributable to increases in labor supply accompanied by a decline in demand for labor. The aim of this paper is to discuss these new developments and their impact on the labor market.

Section One of the paper presents a brief review of the economic literature on the role of labor in economic activities. Section Two reviews the historical development of Kuwait's labor market over the past four decades, and its financial and economic implications. In Section Three, the future profile of the Kuwait labor market, in the next 10-15 years, is estimated on the basis of recent economic conditions and labor and population projections. Section four concludes with a discussion of some policy recommendations and their implications for the labor market.

^{*} Department of Economics, College of Administrative Sciences, Kuwait University.