

آثار التحويل إلى القطاع الخاص على توظيف العمالة الوطنية في دولة الكويت

عوض خلف العنزي*

ملخص: تهدف هذه الدراسة إلى وصف وتحليل جوانب العلاقة بين عملية تحويل الأنشطة العامة إلى القطاع الخاص ومسألة توظيف العمالة الوطنية في دولة الكويت، ومن ثم استشراف السبل الكفيلة بمواجهة الآثار المتوقعة لهذه العملية. وتشير الدراسة - بداية - إلى أن التحويل إلى القطاع الخاص هو عنصر من عناصر برامج الإصلاح الاقتصادي أو إعادة الهيكلة الرأسمالية التي ينادي بها كل من البنك الدولي وصندوق النقد الدولي منذ أواخر السبعينيات من القرن العشرين، وباتت الدول النامية مطالبة بتطبيقها لتصحيح الاختلالات في بنية اقتصادياتها الوطنية والتي تفاقم نتيجة التدخل الحكومي الزائد في الحياة الاقتصادية. والتحويل لا يعني مجرد نقل ملكية أو إدارة المشروعات العامة إلى القطاع الخاص، بل هو اتجاه متكامل للالتزام بتطبيق قوانين السوق وآلياته في إدارة النشاط الاقتصادي وتسييره، وبما يؤدي - في النهاية - إلى تخفيض الأعباء الإنتاجية والخدمية عن كاهل الدولة مقابل إعطاء دور أكبر للقطاع الخاص، بما لذلك من انعكاسات على استيعاب العمالة. وتتباين هذه الانعكاسات تبعاً للمدى الزمني وظروف سوق العمل، الأمر الذي يجب الاحتياط له والتخفيف من تأثيراته السلبية.

المصطلحات الأساسية: التحويل إلى القطاع الخاص، الإصلاح الاقتصادي، إعادة الهيكلة الرأسمالية، العمالة الوطنية، الكويت.

* محاضر (Lecturer)، بقسم الإدارة العامة، كلية العلوم الإدارية، جامعة الكويت.

مقدمة

تهدف هذه الدراسة إلى وصف وتحليل جوانب العلاقة بين عملية التحويل إلى القطاع الخاص ومسألة توظيف العمالة الوطنية في دولة الكويت. ولتحقيق هذا الهدف، تعرض الدراسة للمفاهيم النظرية والعملية لعملية التحويل إلى القطاع الخاص، ومن ثم تناقش الآثار المتوقعة لهذه العملية على توظيف العمالة الوطنية، وتستشرف السبل الكفيلة بمعالجة قضية التوظيف في ظل التوجه لتحويل الأنشطة العامة إلى القطاع الخاص.

إن موضوع التحويل إلى القطاع الخاص طرح نفسه على الساحة الكويتية مع بدايات ظهور العجز في الميزانية العامة في أوائل الثمانينيات من القرن العشرين، وازدادت قوته عقب العدوان العراقي في أغسطس 1990، بما ترتب عليه من تفاقم مشكلة المديونيات الصعبة وتزايد حد العجز في الميزانية العامة (طالب علي وفوزي الجور، 1993، ص 371)، وما تطلبه ذلك من ضرورة البحث عن محركات بديلة للنمو الاقتصادي بعد أن أخذ دور الاتفاق العام كمحرك للنمو في الانحسار مع تزايد العجز المالي (عصام منتصر، 1997، ص 5).

هذا، في الوقت الذي كانت فيه المنظمات الدولية كالبنك الدولي وصندوق النقد الدولي، تدعو دول العالم قاطبة، والدول النامية على وجه الخصوص، إلى تبني برامج إصلاح اقتصادي شامل بشقيه «التثبيت الاقتصادي» Economic Stabilization، و«التكيف الهيكلي» "Structural Adjustment"، وبما يهدف إلى تحقيق التوازن الاقتصادي الكلي والهيكل والتوازن في مصادر النمو الاقتصادي، وذلك من خلال تحرير الاقتصادات المحلية من التدخل الحكومي الزائد وترشيد النظم السعرية للأسواق وخفض معدلات الإنفاق المحلي والسيطرة - من ثم - على العجز في الموازنات العامة⁽¹⁾.

(1) تهدف برامج التثبيت الاقتصادي إلى خفض الإنفاق المحلي من أجل التوازن الكلي الداخلي والخارجي، وتستند النظرية الاقتصادية الكلاسيكية الجديدة لميزان المدفوعات، إلى تحليل العلاقة القائمة بين تراكم الديون ومشكلاتها والتعديلات الضرورية في هيكل الاقتصاد، لتعديل ميزان المدفوعات والميزانية العامة، وذلك في الأجل القصير. أما برامج التكيف الهيكلي فتعتمد على النظرية الاقتصادية في تخصيص الموارد وتوزيعها، وتهدف إلى ترشيد الآليات الاقتصادية والنظم السعرية وتحريرها حتى تكون قادرة على تخصيص الموارد وتوزيع الدخل بدرجة أعلى من الكفاءة، مما ينعكس بدوره على زيادة الإنتاج والارتفاع بمعدلات النمو الاقتصادي على المديين المتوسط والطويل. هذا، ويقوم صندوق النقد الدولي على تعميم وتصميم ومتابعة تنفيذ برامج التثبيت الاقتصادي، أما البنك الدولي فيقوم على رعاية برامج التكيف الهيكلي (انظر: منظمة العمل العربية، 1994، ص ص15-17).

وكما يشير نادر فرجاني (1998، ص 53-55)، فإن جذور الدعوة إلى الإصلاح الاقتصادي بشقيه التثبيت الاقتصادي والتكيف الهيكلي لا يمكن عزلها عن تفاعل أزميتين، واحدة عالمية والأخرى محلية، في كثير من بلدان العالم الثالث. فالاقتصادات الغربية المصنعة شهدت بعد منتصف السبعينيات حالة ركود اقتصادي تضخمي Stagflation وأزمة بطالة تفاقمت حتى بعد تعافي النمو الاقتصادي، مما أنتج ظاهرة «النمو بلا تشغيل» Jobless Growth، وهو ما انعكس على الدول النامية التي ترتبط بمراكز النظام الاقتصادي العالمي، مما جعل هذه الدول - أي النامية - تعاني تصدير الركود إليها من الغرب. وعلى المستوى الداخلي، تمثلت أزمة غالبية الدول النامية في فشل سياسات وبرامج التنمية التي طبقتها تلك الدول في تحقيق أهدافها. ومن ثم، وجدت هذه الدول نفسها في خضم أزمة تنموية متفاقمة، وبات عليها - في الوقت ذاته - أن تتكيف مع عولمة النشاط الاقتصادي وتحرير التجارة والاستثمار واندماج أسواق رأس المال.

ولم تكن الكويت بمنأى عن ذلك كله، فأزمة التنمية فيها وفرت شروطاً موضوعية مهدت لتبني برنامج إصلاح اقتصادي شامل يقوم على إعادة هيكلة الاقتصاد الوطني، ويتخذ من تحويل النشاط العام إلى القطاع الخاص مدخلاً رئيساً لتصحيح الاختلالات في بنية هذا الاقتصاد.

المفاهيم النظرية والعملية للتحويل إلى القطاع الخاص في الكويت

ثمة ظروف اقتصادية واجتماعية وسياسية فرضت نفسها إبان الحقبة النفطية على عملية التنمية في دولة الكويت، كما في غيرها من دول مجلس التعاون الخليجي، وأدت مجتمعة إلى أن تأخذ الدولة دوراً قيادياً في الحياة الاقتصادية، بما ترتب على ذلك من تدخل حكومي واسع في النشاط الاقتصادي، ومن انتشار القطاع العام واتساع نطاق أعماله⁽²⁾.

وكما تشير دراسة لغرفة تجارة وصناعة الكويت (1995، ص 3)، فإن الطبيعة الاقتصادية الدولية للنفط الخام أسهمت في ترسيخ الاعتقاد بحتمية التحكم في هذا

(2) كان الفكر الاقتصادي السائد حينذاك يميل إلى ترجيح كفة التدخل الحكومي المباشر وتشجيع القطاع العام على الاستثمار في إنتاج وتوزيع ليس فقط السلع والخدمات العامة وشبه العامة (الدفاع، الأمن، العدالة، التعليم، الصحة... الخ)، بل أيضاً أنواع من السلع والخدمات الخاصة بحجة أن نوعية وكمية العروض من هذه السلع لن تكونا كافيتين إذا ما تركت للقطاع الخاص (صمويل بول، 1985، ص 42).

المورد ليس إنتاجاً فقط، بل تكريراً ونقلًا وتصنيعاً وتسويقاً، مما أدى بحكومات دول مجلس التعاون الخليجي إلى أن تأخذ دوراً متميزاً ومسيطرًا تماماً، ليس في الحياة الاقتصادية فحسب، بل في الحياة الاجتماعية أيضاً. فالدولة صارت هي القابض لأعظم مقدار من الدخل، وهي الممول الرئيس لخطط التنمية الاقتصادية والاجتماعية ومشروعاتها الطموحة. ومن خلال المساهمة في معظم المؤسسات والقطاعات الاقتصادية، صار الإنفاق العام هو العامل الأكثر تأثيراً في مستوى الأنشطة جميعها، وأضحى للقطاع العام هيمنة قوية على النشاط الاقتصادي.

ومن الجدير بالذكر في هذا الصدد أن «التصاعد الحاد في عائدات النفط (في النصف الأول من السبعينيات) زاد من قوة الدولة ونفوذها زيادة هائلة عندما جعل تحت تصرفها مقادير ضخمة من الموارد التمويلية. وفي نطاق هذا المعنى المالي (للموارد) أخذ القطاع العام يتوسع على نحو مهول... وتبع ذلك زيادة كبرى في الخدمات الاجتماعية وفي المهمات الترفيهية التي تتولاها الدولة» (عباس النصراوي، 1990، ص 30). ففي الكويت، أسهم القطاع العام خلال عام 1997 فيما نسبته 71.2٪ من إجمالي الناتج المحلي بالأسعار الجارية. وقدر الإنفاق العام خلال عام 1998 بنحو 13051 مليون دولار أو ما نسبته 51.9٪ من الناتج المحلي الإجمالي، واستحوذ الإنفاق على الخدمات الاجتماعية وحدها على ما نسبته 29.7٪ من إجمالي الإنفاق العام (الأمانة العامة لجامعة الدول العربية وآخرون، 1999، ص ص 272-277)، حيث كانت الدولة قد أخذت على عاتقها مهمة تغيير نمط الدخل وتوزيعه وتعجيل عملية التنمية بالاعتماد الواسع على القطاع العام، الذي باتت حقيقة هيمنته على النشاط الاقتصادي أكثر وضوحاً وقوة بعد تدخل الدولة لمعالجة أزمة سوق الأوراق المالية عام 1976، وأزمة سوق المناخ عام 1982 وما نجم عنها من مشكلة المديونيات الصعبة عام 1986، وتفاقم حدة هذه المشكلة ومضاعفاتها نتيجة الاحتلال العراقي وممارساته (غرفة تجارة وصناعة الكويت، 1995، ص 3).

ومن الملاحظ، بصفة عامة، أن الاقتصاد الكويتي تمكن - في ظل التدخل الحكومي وهيمنة القطاع العام - من تحقيق معدلات مرتفعة لنمو الناتج المحلي الإجمالي، ولا سيما بعد الطفرات التي تحققت في أسعار النفط الخام وعائداته في منتصف السبعينيات وبداية الثمانينيات. ففيما بين عامي 1973 و1974، ارتفعت

أسعار النفط من 4,8 دولار/برميل إلى 11,5 دولار/برميل، وارتفعت نتيجة ذلك عائدات الكويت النفطية من 1060 مليون دينار إلى 3097 مليوناً. وفي بداية الثمانينيات عاودت الأسعار ارتفاعها حتى بلغت 35 دولاراً/برميل في عام 1982، مما أدى إلى زيادة عائدات النفط إلى 2764.1 مليون دينار في عام 1973 (عصام منتصر، 1997، ص ص 3-4). وفي المقابل، ارتفع الناتج المحلي الإجمالي من 1603.1 مليون دينار في عام 1973 إلى 6214.3 مليون في عام 1982، أي بمعدل نمو بلغ 16٪ سنوياً، مما أسهم في ارتفاع متوسط دخل الفرد في مجموع السكان من 1795 ديناراً في عام 1973 إلى 4150 ديناراً في عام 1982، وضعف هذا الرقم بالنسبة للسكان الكويتيين، كما أسهم في تنامي مقدرة الدولة على تنفيذ عملية بناء واسعة للقواعد الأساسية للاقتصاد الكويتي وهيكله المؤسسي، بما أسفر عنه ذلك من تزايد حجم الإنفاق المحلي (العام والخاص) على كل من الاستهلاك والتكوين الرأسمالي من 799 مليون دينار في عام 1973 إلى 5831.1 مليون في عام 1982، في الوقت الذي ارتفع فيه فائض الموارد المحلية والمتمثل في الفرق بين الناتج المحلي الإجمالي وجملة الإنفاق المحلي، أي الادخار المحلي، من 313.8 مليون دينار إلى 2611.1 مليون (الإدارة المركزية للإحصاء، 1990، ص 198).

وعلى الرغم مما شهدته السوق النفطية في الأعوام اللاحقة من تراجع في مستويات الأسعار مما انعكس على حصيلة الإيرادات النفطية لدولة الكويت، فإن حجم الإنفاق العام استمر في التصاعد حتى بلغت نسبته إلى الناتج المحلي الإجمالي 51.9٪ خلال عام 1998، وذلك كما سبقت الإشارة إليه.

على أن التوسع في الإنفاق العام ارتبط بتبني سياسات اقتصادية واجتماعية قامت على دعم أسعار المنتجات المحلية، والاستهلاكية منها بصفة خاصة، وعلى استيعاب فائض العمالة الوطنية في الجهاز الإداري ووحدات القطاع العام، مما أدى إلى تزايد الأعباء المالية على الميزانية العامة للدولة، في الوقت الذي تراجعت فيه إيرادات النفط، وترتب على ذلك ظهور عجز في تلك الميزانية - اعتباراً من السنة المالية 1982/81 - وارتفاع قيمته عاماً بعد آخر، وتفاقم حدته في أعقاب العدوان العراقي على دولة الكويت، حيث قدر خلال عام 1993 بنحو 5219 مليون دولار. ومع ظهور العجز في الموازنة وتفاقم حدته، لجأت الدولة إلى الاستدانة وبلغت نسبة الدين العام إلى الناتج المحلي الإجمالي نحو 50.7٪ في عام 1993. وعلى الرغم من

تراجع قيمة العجز إلى 1214 مليون دولار في عام 1998، ارتفعت نسبة الدين العام إلى الناتج المحلي حتى بلغت 55.9٪ (الأمانة العامة لجامعة الدول العربية وآخرون، 1999، ص ص 273-279). هذا، في الوقت الذي تفاقمت فيه حدة الاختلالات الهيكلية في بنية الاقتصاد الوطني، والتي تمثلت مظاهرها الرئيسية في عدم توازن كل من قاعدة الإنتاج، وهيكل الناتج المحلي، والطلب على السلع والخدمات، وسوق العمل، وهيكل الأسعار المحلية، مما جعل الآليات الاقتصادية الرئيسية غير مؤهلة للقيام بدورها التقليدي في تخصيص الموارد أو توزيع الدخل طبقاً لقواعد الكفاءة الاقتصادية، وتطلب هذا الأمر البحث عن محركات بديلة للنمو الاقتصادي بعد أن أخذ دور الإنفاق العام بوصفه محركاً للنمو في الانحسار مع تزايد عجز الميزانية والرغبة في ترشيد المصروفات، لاسيما للقضاء على هذا العجز (عصام منتصر، 1997، ص 5).

مفهوم التحويل إلى القطاع الخاص وتطبيقاته

يستخدم تعبير «التحويل إلى القطاع الخاص» في اللغة العربية ترجمة للمصطلح الإنجليزي "Privatization"⁽³⁾، الذي يعني - من منظور ضيق - «تمليك المشروع العام للقطاع الخاص» أو «سياسة نقل ملكية المنشآت العامة، أو إدارتها، من القطاع العام إلى القطاع الخاص» (سعيد النجار، 1988، ص 7)، أو «نقل ملكية أو حق إدارة أو استغلال القطاعات والأنشطة الاقتصادية العامة أو الحكومية إلى القطاع الخاص» (مؤسسة الخليج للاستثمار، 1995، ص 2). أما من منظور أشمل، فيتسع مفهوم «التحويل» ليشمل «مجموعة من السياسات المتكاملة التي تستهدف الاعتماد الأكبر على آليات السوق ومبادرات القطاع الخاص والمنافسة من أجل تحقيق أهداف التنمية والعدالة الاجتماعية» (صديق عفيفي، 1993، ص 5) أو «تحرير قوى السوق وتخفيف العوائق والقيود التي تعترض نمو القطاع الخاص، ونقل ملكية و/أو إدارة المشروعات الاقتصادية العامة من الدولة إلى هذا القطاع»⁽⁴⁾ (غرفة تجارة وصناعة الكويت، 1995، ص 1).

وبهذا المعنى، فإن التحويل إلى القطاع الخاص ليس هدفاً في حد ذاته، بل هو

(3) إلى جانب «التحويل إلى القطاع الخاص»، يستخدم للدلالة على لفظ Privatization مصطلحات مثل «التخصيص» و«التخصيص» و«الخصخصة» و«الخصوصية»، وكلها مصطلحات مشتقة من لفظ «خاص». ويضيف محمد محمود الإمام (1990، ص 103) إلى هذه القائمة استخدام مصطلح «التفريد» كمقابل أفضل للفظ التأميم.

(4) حاول البعض الفصل بين نوعين من التحويل، وهما التحويل المباشر والتحويل غير المباشر. فعملية تحويل ملكية أو إدارة المشروعات العامة إلى القطاع الخاص هي خصخصة مباشرة، أما الخصخصة غير المباشرة فتتمثل في «عدم بيع القطاع العام، لكن محاصرتة، أي إعطاء دور أكبر للقطاع الخاص وتشجيعه بإعطائه المزايا والمناخ الملائمين للاستثمار الجيد، إلى أن يشد عود القطاع الخاص وتقوى أهميته في الاقتصاد، ويسيطر تدريجياً على النشاط الاقتصادي» (جامعة الدول العربية، 1993، ص 5).

مجرد عنصر من عناصر برامج الإصلاح الاقتصادي Economic Reform أو إعادة الهيكلة الرأسمالية Capitalist Restructuring التي أخذت الدول النامية في تطبيقها - بدعوة من البنك الدولي وصندوق النقد الدولي - منذ أواخر السبعينيات من القرن العشرين، وازدادت وتيرتها بعد انهيار الاتحاد السوفيتي السابق وتداعي النظم الشمولية في دول أوروبا الشرقية، وذلك بهدف «إحداث تغييرات جذرية في الهياكل الاقتصادية تجاه سيادة نظام السوق الحر في النشاط الاقتصادي، محلياً وعلى الصعيد الدولي. ويعني هذا التوجه، على وجه الخصوص، تنصيب رأس المال الخاص على أنه الفاعل الرئيس، وإعلاء الربح كالحافز الأساسي في إحداث النمو الاقتصادي الذي يصبح صنو التقدم» (نادر فرجاني، 1998، ص 49).

وعملية التحويل إلى القطاع الخاص لا تعني بالضرورة تصفية القطاع العام، كما أنها أوسع بكثير من أن تقف عند مجرد نقل ملكية المشروعات العامة أو إدارتها إلى القطاع الخاص، لتعبر عن اتجاه متكامل للالتزام بتطبيق قوانين السوق ونظمه وآلياته في إدارة وتسيير النشاط الاقتصادي في اتجاه تحقيق الأهداف التالية (غرفة تجارة وصناعة الكويت، 1995، ص ص 7-8):

1 - الارتقاء بكفاءة الإدارة وزيادة درجة مرونتها في الاستجابة السريعة للمتغيرات المتلاحقة، والقضاء على الهدر في استخدام الموارد الاقتصادية، بما يترتب على ذلك من تحسين مستويات الإنتاجية وترشيد عملية تخصيص الموارد المتاحة.

2 - زيادة التنافسية الناجمة عن رفع الدعم أو ربطه بمستويات الأداء من ناحية، وعن إطلاق قوى السوق والارتقاء بكفاءة الإدارة واعتماد المعايير الاقتصادية البحتة في تحديد الأسعار واختيار المشروعات وتقييم الأداء من ناحية أخرى.

3 - تخفيض الأعباء عن الميزانية العامة، والمساهمة في معالجة العجز في هذه الميزانية، من خلال توظيف حصيلة الخصخصة وتخفيض الضغوط على الإنفاق الجاري والرأسمالي ومحاربة الهدر.

4 - توسيع مجالات الاستثمار المجزي أمام القطاع الخاص، وخلق فرص عمل حقيقية ومنتجة للمواطنين.

5 - الحد من الاتجاهات المضاربة الناجمة أصلاً عن ضيق مجالات الاستثمار الإنتاجي أمام القطاع الخاص.

6 - زيادة المشاركة الشعبية في ملكية المشروعات الإنتاجية واقتسام عوائدها، والمساعدة على تطوير السوق المالية ورفع كفاءتها ونشاطها.

7 - تعميق الديمقراطية الاقتصادية والسياسية والاجتماعية، لما للعمل الخاص من أبعاد على حرية الفرد، ولما يؤدي إليه من تغيير في النظر إلى الأعمال المختلفة والقيم المرتبطة بها.

8 - تقوية الأمن الخارجي للبلاد إذا واكب عملية الخصخصة اجتذاب شركاء أجانب من أصحاب الخبرات العالية التقنية والإدارية والتسويقية.

وفي نهاية المطاف، تؤدي الخصخصة إلى تخفيض الأعباء الإنتاجية والخدمية عن كاهل الدولة، مقابل إعطاء دور أكبر للقطاع الخاص في تسيير حركة النشاط الاقتصادي وفقاً لآليات السوق، دون أن ينقص ذلك من سيادة الدولة ودورها في مراقبة الاقتصاد الوطني وتوجيهه، وفي توفير المتطلبات الأساسية للقطاع الخاص، من خلال السياسة الاقتصادية والمالية والتشريعات والنظم التي تمكن هذا القطاع من أن ينمو وينتج ويصبح أكثر كفاءة.

على أنه، وبمراجعة تجارب التحويل إلى القطاع الخاص التي تبنتها دول العالم المختلفة لم يتأكد على نحو حاسم أن هذه الوسيلة قد حققت الأهداف التي سبقت في غمار الدعوة إلى الأخذ بها سواء في الدول المتقدمة أو النامية، الأمر الذي يمكن تفسيره إما بالمغالاة في تقرير الأهداف التي يمكن لهذه الوسيلة تحقيقها في بداية التطبيق، وإما لأن المشكلات التي قصد مواجهتها بتحويل الأنشطة هي مشكلات هيكلية مزمنة، سواء أكانت في الاقتصادات المتقدمة أم النامية (حسين الفقيه، 1992، ص 15).

واستناداً إلى دراسات أجراها كتاب اقتصاديون في آسيا وأفريقيا وأمريكا اللاتينية، تبين أن إجراءات التحويل إلى القطاع الخاص التي تم تبنيها في معظم دول هذه القارات لم يكن لها استراتيجية موحدة، وأن بعضاً من هذه الإجراءات تم تبنيه لمجرد الاستجابة لضغوط المؤسسات الدولية، كما أن كثيراً من الأنشطة التي تم تحويلها لم يحقق الأهداف التي قصد إليها (Vernon - Wartzel & Wortzel, 1989, pp.

(641-633). واستناداً إلى تقييم أجرته «إيما روتشيلد» للتجربة الأمريكية في مجال التحويل إلى القطاع الخاص، تبين أن هذه الوسيلة أخفقت في خلق مزيد من فرص العمل والحد من معدلات التضخم، كما لم تقلل من دور الحكومة نتيجة لتفاقم مديونيتها، فضلاً عن ضالة آثارها الاجتماعية وإشباع الاحتياجات الأساسية لعشرات الملايين من الشعب الأمريكي (جاسم السعدون، 1988؛ حسين الفقير، 1992، ص 17)، أما فيما يتعلق بدول أوروبا الشرقية، فإنها لا تزال تمر في مرحلة التحول الشاق نحو نظام السوق في إطار سياسات التحرر الاقتصادي التي تتبعها (UN, 1991, pp. 169-183).

إرهاصات عملية التحويل إلى القطاع الخاص في الكويت

بدأت الكويت في تبني إجراءات تحويل الأنشطة العامة إلى القطاع الخاص منذ مطلع الثمانينيات من القرن العشرين، كجزء من السياسة المالية التي استهدفت معالجة العجز في الميزانية العامة والارتقاء بمستوى الخدمات العامة. وبإعداد الخطة الخمسية الأولى (1986/85 - 1990/89)، أصبحت هذه الإجراءات جزءاً من السياسة الاقتصادية العامة التي استهدفت تفعيل دور القطاع الخاص في عملية التنمية. على أن التقويم الشامل الذي أجرته وزارة التخطيط لإجراءات الخصخصة التي تبنتها وزارات الدولة ومؤسساتها خلال الثمانينيات أظهر أن هذه الإجراءات انصبت فقط على التعاقد مع القطاع الخاص في مجالات النظافة والصيانة للمباني والآلات والكابلات وشبكات التوزيع وأعمال الترميم والإنشاءات الصغيرة وصيانة الطرق الداخلية والأمن والسلامة وتأجير السيارات وتوريد بعض الخدمات (حسين الفقير، 1992، ص 20؛ فؤاد العمر، 1995، ص 9). وبلغت قيمة العقود التي أبرمت مع القطاع الخاص لقاء تنفيذ هذه الأنشطة نحو 11.0 مليون دينار (حسين الفقير، 1992، ص ص 30-39).

ونظراً لما لحق بالاقتصاد الكويتي من خسائر وما أصاب البنية الإنتاجية المحلية من تدمير جراء العدوان العراقي على دولة الكويت في أغسطس 1990، كان على الدولة أن تتبنى في أعقاب التحرير برنامجاً لإعادة البناء ومساعدة المؤسسات العامة والخاصة على ترتيب أوضاعها والتخلص من آثار العدوان عليها، بما ترتب على ذلك من زيادة درجة التدخل الحكومي في النشاط الاقتصادي وابتعاد الاقتصاد الكويتي - من ثم - عن فلسفته الرئيسية. إلا أنه - وكما يشير العضو المنتدب

للهيئة العامة للاستثمار - فإن «واضعي السياسة الاقتصادية كانوا على وعي بالتحويلات الجذرية التي طرأت على النظام الاقتصادي العالمي بعد انهيار الأساليب الشمولية في إدارة الاقتصاد، ومن ثم فلقد طلبت الحكومة من البنك الدولي تقديم النصح والمشورة في كيفية وضع الخطط الفنية الضرورية للأخذ بسياسة التخصيص كمنهاج وأسلوب عمل يعيد للاقتصاد الكويتي توازنه بعد فترة نما فيها القطاع العام على حساب القطاع الخاص» (علي رشيد البدر، 1997، ص 3).

وفي العشرين من أكتوبر 1991، أصدر مجلس الوزراء قراره رقم (14) بتكليف وزارة المالية «إعداد دراسة شاملة لتحويل معظم الخدمات العامة والأنشطة التي يتولاها القطاع الحكومي إلى القطاع الخاص ليقوم بإدارتها على نحو يحقق الارتقاء بهذه الخدمات وتطويرها». وكلف البنك الدولي برفع استراتيجية شاملة لتحويل الأنشطة العامة إلى القطاع الخاص، واختيار القطاعات التي ستعطى لها الأولوية في التحويل. وفي أواخر 1993، قدم البنك الدولي تقريره النهائي بشأن استراتيجية تحويل الأنشطة العامة إلى القطاع الخاص في الكويت (World Bank, 1993a, b, c). ولقد ركز البنك عند إعداد هذه الاستراتيجية على ثمانية قطاعات هي: الصناعة، والخدمات، والاتصالات السلكية واللاسلكية، والكهرباء، والصناعات البتروكيماوية، والنقل، والموانئ، والصحة. ويمكن تلخيص الرسالة التي تضمنها تقرير البنك بشأن استراتيجية تحويل هذه القطاعات في ما يلي (فريق التخصيص، 1996، ص 5):

«إن التخصيص في دولة الكويت ممكن ومطلوب، ولكنه وحده ليس كافياً لتحسين أداء الاقتصاد الوطني على النحو المطلوب. وعليه يجب الأخذ بعين الاعتبار أن التخصيص جزء من عملية إصلاح اقتصادي شامل، ويلزمه إصدار وتعديل التشريعات لنجاحه، كما يلزمه تغيير شكل الدعم الحكومي إذا لم يكن بالإمكان إلغاؤه، كما يتطلب استراتيجية واضحة لمعالجة وضع العملة».

وبدراسة متأنية للمؤسسات المرشحة للتحويل داخل كل قطاع، اقترح التقرير تحويل ملكية 74 شركة ومؤسسة عامة بلغت جملة أصولها نحو 18,087 مليون دينار تمتلك فيها الحكومة ما نسبته 44.1٪ (حوالي 7977 مليون دينار)، منها 62 شركة كانت الهيئة العامة للاستثمار قد اشترت حصصاً من أسهمها أثناء الأزمات

السابقة التي تعرضت لها سوق الأوراق المالية. أما الباقي (12 مؤسسة) فهي مؤسسات مملوكة بالكامل للهيئة العامة للاستثمار (World Bank, 1993b, pp. 75-81). وبخصوص هذه المؤسسات التي لا تتخذ شكل شركات، أكد التقرير ضرورة تحويلها أولاً إلى شركات "Corporatization" تملكها الدولة، ومن ثم يتم نقل ملكيتها بعد إصلاح أوضاعها والارتقاء بكفاءتها وتحسين ربحيتها (World Bank, 1993a, p. 4).

وعلى ضوء مقترحات البنك الدولي تبنت الهيئة العامة للاستثمار برنامجاً لبيع مساهمات الحكومة في الشركات التي تملكها جزئياً أو كلياً، وبدأت في تطبيق هذا البرنامج اعتباراً من سبتمبر عام 1994، وبحيث يتم الانتهاء من تنفيذه في نهاية عام 1998. إلا أن واقع الحال يشير إلى أنه حتى يونيو عام 1999 لم يتجاوز عدد الشركات التي تم تحويل ملكيتها إلى القطاع الخاص نحو 28 شركة بقيمة إجمالية بلغت 823,225,147 مليون دينار (انظر جدول 1). وفي رده على سؤال لأحد أعضاء مجلس الأمة، أشار وزير المالية ووزير المواصلات إلى أن الإجراءات والضوابط التي تتبعها الهيئة العامة للاستثمار لضمان سير عملية الخصخصة بطريقة عادلة تتمثل في تحديد الأغراض الرئيسة لبرنامج التحويل وهي:

1 - بيع أسهم الحكومة في الشركات المساهمة بمقابل عادل يتفق مع مبدأ حماية الأموال العامة.

2 - توسيع قاعدة المساهمين في الشركات المطروحة أسهمها للتخصيص.

3 - محاولة ضمان إيجاد واستمرار الإدارة الفعالة لضمان نجاح أعمال الشركات المعروضة أسهمها للبيع وحماية مصالح مساهميها.

وأضاف الوزير: إن وزارة المالية تعمل على معالجة حالة الشركات ذات الأوضاع الخاصة مثل الشركات ذات الصبغة الاستراتيجية وتلك التي تتمتع بامتيازات أو احتكارات خاصة، وذلك لتحديد علاقة الدولة بأنشطتها وضمان حق الدولة في تحديد أسعار خدماتها ومنتجاتها على أساس عادل، أو تعديل أوضاعها بما يكفل التنافس الحر لنشاطها، وذلك قبل الشروع في إجراءات تحويل ملكيتها (القبس، العدد 9417، ص 6).

جدول (1)
الشركات التي تم تخصيصها خلال الفترة: سبتمبر 1994 – يونيو 1999

اسم الشركة	عدد الأسهم المباعة	القيمة الإجمالية للبيع (دينار كويتي)
التسهيلات التجارية	70.572.000	49.400.400.000
البنك الأهلي	60.000.000	10.230.000.000
العقارات المتحدة	230.086.218	27.590.001.288
الأهلية للتأمين	21.000.000	7.455.000.000
مجمعات الأسواق	17.900.000	2.685.000.000
الوطنية العقارية	84.818.320	12.468.293.000
الصناعات الوطنية	177.258.450	188.940.696.500
شركة النخيل	43.722.918	1.355.410.458
الكويت للتأمين	3.000.000	1.860.000.000
بيت الأوراق المالية	45.436.000	8.027.608.000
الخليج للكايلات	16.649.805	16.929.805.000
الاستثمارات الصناعية	47.161.080	6.036.618.240
التمددين العقارية	140.464.700	23.798.070.000
الخليج للتأمين	82.581.400	44.516.514.000
عقارات الكويت	34.500.000	7.038.000.000
مجموعة الأوراق المالية	301.644.500	70.053.568.000
البنك العقاري	87.198.783	32.169.183.000
بنك الخليج	94.107.980	45.943.591.000
الكويتية للتجهيزات الغذائية	2.250.000	407.250.000
إصلاح السفن	71.858.287	13.994.491.000
المخازن العمومية	125.290.300	46.917.411.000
الأسماك المتحدة	38.036.400	7.379.061.600
بنك برقان	399.143.280	130.188.700.400
البنك التجاري	100.000.000	29.250.000.000
الخدمات البحرية	36.202.680	15.694.992.000
وربة للتأمين	30.700.060.	20.213.035.400
بوبيان للأسماك	1.511.118	982.226.700
الخدمات التعليمية	9.885.000	1.700.220.000
المجموع	2.372.979.279	823.225.146.586

المصدر: القبس، العدد 9417، ص6.

آثار التحويل على توظيف العمالة الوطنية

أشار البنك الدولي (World Bank, 1991) في تقريره حول التنمية لعام 1990، إلى أن برامج الإصلاح الاقتصادي تنطوي بالتأكيد على عمليات تصحيح مؤلمة، إذ يتفاقم التضخم والبطالة بإزالة الأسعار والكشف عن الخسائر الفعلية لبعض الأنشطة، مما قد يؤدي إلى تزايد المعارضة السياسية لهذه البرامج، وتتصاعد هذه المعارضة مع زيادة عدم التكافؤ في توزيع الدخل نتيجة التغيير الجذري في هيكل الحوافز، بيد أن ذلك يمكن أن يعقبه حالة تطور في الصادرات وتوافر السلع الاستهلاكية.

ولعل هذا ما يفسر تحفظ المؤسسات الدولية المعنية بتنمية الإنسان على برامج الإصلاح الاقتصادي، فبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي يقدم رؤية بديلة للتنمية تعتمد على التنمية البشرية. ومنظمة اليونسيف دعت إلى برامج ذات وجه إنساني. أما منظمة العمل الدولية فتولي البعد الاجتماعي حقه وتنادي بتخفيف الآثار السلبية للإجراءات الاقتصادية، وبخاصة في مجال التشغيل وشروط العمل وظروفه (منظمة العمل العربية، 1994، ص 32)، الأمر الذي جعل كلا من البنك الدولي وصندوق النقد الدولي أكثر اهتماماً بإدماج «برامج طوارئ» تمثل شبكات أمان، وتخصص لتخفيف آثار «التثبيت والتكيف» على شرائح المجتمع الأكثر فقراً، والمناداة بدعم صناديق التشغيل والتنمية الاجتماعية، بحيث يصبح الإصلاح الاقتصادي ذا وجه إنساني (منظمة العمل العربية، 1994، ص 47).

وكما يستفاد من الأدبيات المتاحة، فإن انعكاسات عملية الخصخصة على مسألة التوظيف تتباين من دولة إلى أخرى طبقاً لظروف سوق العمل، كما تختلف في المدى القصير عنها في المدى المتوسط أو الطويل.

أوضاع سوق العمل في الكويت

ارتبط التطور الاقتصادي والاجتماعي في مرحلة ما بعد ظهور النفط في الكويت باتساع حجم الطلب على الأيدي العاملة. ومع عدم قدرة المعروض محلياً من قوة العمل على مقابلة هذا التوسع، اتجهت الكويت إلى تسهيل استقدام وتوظيف العمالة الأجنبية التي تزايدت أعدادها بصورة ملموسة. فطبقاً لبيانات الهيئة العامة للمعلومات المدنية، بلغ إجمالي قوة العمل في الكويت بنهاية عام 1998 نحو 1252 ألف عامل شكل فيه الوافدون ما نسبته 83.1٪، مما يشير إلى اختلال واضح في

تركيبية قوة العمل بالبلاد. ولا تنحصر مظاهر هذا الاختلال في مجرد التفوق العددي والنسبي للوافدين في جملة قوة العمل، بل أيضاً في اختلال توزيع قوة العمل الوطنية والوافدة بين القطاعين العام والخاص وفيما بين المهن المختلفة داخل هذين القطاعين. فالمواطنون - بصفة عامة - يتركزون في القطاع الحكومي، وفي أنشطة الإدارة العامة على وجه الخصوص. وفي نهاية عام 1998، بلغت نسبة المشتغلين في هذا القطاع بأنشطته المختلفة ما يناهز 93.1٪ من جملة قوة العمل الكويتية، بينما بلغت نسبة المشتغلين بالأنشطة غير الحكومية نحو 5.6٪ من قوة العمل هذه، مقابل 90.3٪ من جملة قوة العمل الوافدة (الهيئة العامة للمعلومات المدنية، 1999، ص ص 134-136). ويعزى ذلك - بصفة أساسية - إلى سياسة التوظيف الحكومي التي تقوم على تأمين فرص التوظيف للمواطنين في أجهزة الدولة ومؤسساتها بصرف النظر عن مدى حاجة العمل الفعلية إلى خدماتهم، وهي فرص عادة ما يفضلها المواطنون باعتبارها تحظى بالتقدير الاجتماعي والشهرة والمشاركة في صنع القرار، وترتفع فيها معدلات الأجور مقابل ساعات عمل أقل وإجازات أطول ومساءلة أقل وشروط وبيئة عمل أكثر ملاءمة، مقارنة بالفرص التي يوفرها القطاع الخاص (عادل ريان، 1998، ص ص 15-16؛ محمد الغيث، ومنصور المعشوق، 1993، ص ص 35-37؛ عبدالله النفيعي، 1993، ص ص 86-90).

وقد اقترن تفضيل المواطنين العمل في القطاع الحكومي بنظرة المجتمع الدونية إلى العمل اليدوي، وانحياز النظام التعليمي برمته نحو التخصصات النظرية والإنسانية لمقابلة طلب أنشطة الإدارة العامة على المهن الإدارية والكتابية التي باتت في نهاية عام 1998 تستوعب ما نسبته 49.1٪ من جملة قوة العمل الوطنية (الهيئة العامة للمعلومات المدنية، 1999، ص ص 134-136).

ويمكن القول، على أية حال، إن سياسة التوظيف الحكومي أدت - لاعتبارات اجتماعية وسياسية معينة - إلى تحميل القطاع العام تعيينات لا تبررها حاجاته الفعلية، سواء من حيث العدد أو التخصصات، مما انعكس على معدلات إنتاجية هذا القطاع من جهة، وعلى كلفة فاتورة الأجور التي تتحملها الميزانية العامة للدولة من جهة أخرى. يضاف إلى ذلك القيود المفروضة على تعيين المواطنين وفصلهم، مما يشل يد الإدارة ويحد من قدرتها على تعديل هيكل التكاليف وتحسين الإنتاجية (محمد محمود الإمام، 1990، ص 137). في مثل هذا الوضع، فإن عملية تحويل الأنشطة العامة إلى القطاع الخاص في الكويت تقع بين سندان المسؤولية

الاجتماعية بتوظيف العمالة الوطنية من ناحية، ومطرقة تناقص قدرة الحكومة على استيعاب اليد العاملة الزائدة عن الحاجة من ناحية أخرى.

أثر الخصخصة على المدى القصير

يتمثل المدى الزمني القصير في الفترة الزمنية التي تجرى فيها عملية التحويل والتي تليها مباشرة (2-3 سنوات)، وخلال هذا المدى ربما لا تتمكن الأنشطة المحولة إلى القطاع الخاص من استيعاب كامل العمالة الموجودة فيها قبل تحويل ملكيتها، مما يؤدي إلى تسريح العمالة الفائضة في وحدات الإنتاج المعنية (نجيب عيسى، 1996، ص ص 54-55)، إذ إن هدف القطاع الخاص هو تحقيق أقصى معدلات ربحية، مع المحافظة على جودة السلعة أو الخدمة المنتجة وقدراتها التنافسية، وذلك عن طريق التحكم في مستويات الإنفاق والمصروفات والاستفادة القصوى من العمالة المتوفرة بعيداً عن أية اعتبارات اجتماعية أو سياسية، مما يعني ربط عملية التوظيف في الوحدات المحولة بالاحتياجات الفعلية لهذه الوحدات من العمالة ونوعيتها. وكما تشير دراسة غرفة تجارة وصناعة الكويت (1995، ص 24)، فإن القطاع الخاص لن يقوم على الاستثمار في الشركات المؤهلة للتحويل إذا لم يكن له الحق في تعيين العمالة والاستغناء عنها. وطبقاً لتقديرات البنك الدولي، من المتوقع الاستغناء عن حوالي 20 ألف عامل كويتي في الشركات العامة التي يقترح تحويل ملكيتها إلى القطاع الخاص. وفي قطاعات الاتصالات والكهرباء والماء والموانئ والخطوط الجوية الكويتية وحدها، يتوقع البنك الاستغناء عن خدمات 4649 مشتغلاً أو ما يعادل 25.8٪ من إجمالي عدد المشتغلين فيها (World Bank, 1993c, p. 81).

وعلى ذلك، سوف يشهد الزمن القصير ازدياد معدلات البطالة، وبخاصة في القطاعات الحكومية التي تدار مباشرة من قبل الحكومة مثل الاتصالات والكهرباء. أما في القطاعات الحكومية التي تدار عن طريق شركات مملوكة كلياً وجزئياً للحكومة، فإن معدل العمالة المراد الاستغناء عنها سوف يكون ضئيلاً (مؤسسة الخليج للاستثمار، 1995، ص 5).

ولعل ما يفاقم من حدة التأثيرات السلبية لعملية التحويل على مسألة التوظيف في الكويت أن القطاع الخاص يعتمد اعتماداً كبيراً على العمالة الوافدة، ولا سيما في المهن الفنية، بينما تقوم العمالة الوطنية بمعظم الأعمال الإدارية والكتابية في القطاع الحكومي. ومع المطالبة بأن لا تحمل عملية التحويل بالزام القطاع الخاص بتوظيف

العمالة الموروثة من القطاع العام، تجد الحكومة نفسها في موقف لا تحسد عليه، إذ يتوقع أن يعمل القطاع الخاص عند تملكه للمؤسسات العامة على تخفيض حجم العمالة، وبخاصة الوطنية، التي لا تتوافر لديها المقدرة على أداء العمل والإحلال محل العمالة الوافدة رخيصة الأجر نسبياً. وعلى أية حال، فقد كان من المفترض أن تنتهي حكومة الكويت من بيع مساهمتها في الشركات المرشحة للتحويل إلى القطاع الخاص في نهاية عام 1998، إلا أنه - وكما سبق الإشارة إليه - لم يتم حتى الآن سوى تحويل نسبة محدودة من تلك المساهمات، الأمر الذي قد يعزى إلى عدم التوصل بعد إلى حلول عملية لقضية العمالة في الشركات المزمع تحويلها إلى القطاع الخاص.

أثر الخصخصة على المديين المتوسط والبعيد

من المفترض على المدى الزمني المتوسط (3-5 سنوات) والمدى الزمني الطويل (أكثر من 5 سنوات) أن تظهر الآثار الاقتصادية الإيجابية لتحويل المؤسسات العامة إلى القطاع الخاص. فالمشروعات المحولة قد يعاد تنظيمها بحيث تسمح بزيادة الإنتاجية وتحسين مستوى الربحية، مما يزيد من قدرة التحويل إلى القطاع الخاص على خلق فرص عمل جديدة انطلاقاً من الرهان على دور هذه العملية في إطلاق عملية النمو الاقتصادي (نجيب عيسى، 1996، ص 55). وعلى أية حال فإن هذه النتيجة تختلف تبعاً للظروف المحيطة من مشروع إلى آخر.

ففي حالة وجود سوق كبيرة لمنتجاتي المشروع المحول إلى القطاع الخاص يصبح هذا المشروع حراً في تنفيذ خطط الاستثمار الخاصة به بمجرد تحويله، وربما يحتاج هذا المشروع إلى خفض حجم العمالة لديه، ويعزى السبب في ذلك إلى توسيع نشاطه الإنتاجي في السوق. أما في حالة وجود مشروع لا يتسم بالكفاءة الكاملة بسبب عدم ملائمة البيئة الاجتماعية، فإن تحويل مثل هذا المشروع وتحرير الاقتصاد سوف يزيد من حرية المشروع وقدرته على المنافسة في ظل بيئة اقتصادية أكثر ملائمة. في هذه الحالة يصبح من اليسير على هذا المشروع الاحتفاظ بالقوى العاملة لديه وإعادة تنظيم هذه القوى وإعادة توزيعها، إضافة إلى الاهتمام بتدريب ذوي المواهب المتميزة (هالة السعيد، 1997، ص 30).

من جانب آخر، فإن البيئة التنافسية المفترض أن تحيط بعملية التحويل ربما لا تشجع القطاع الخاص على اعتماد تقنيات كثيفة العمل، مما يؤثر في قدرة المشروعات المحولة على استيعاب الداخلين الجدد إلى سوق العمل. وفي مثل هذا

الوضع قد تدفع المرأة ثمناً أعلى من الرجل بتقليص فرص توظيفها، بل إعادة النظر في دورها الإنتاجي بصفة عامة. ففي ظروف البطالة المرتفعة تقل فرص المرأة في دخولها سوق العمل، ثم تزداد الضغوط عليها لدخول سوق العمل والاحتفاظ بالعمل نفسه. وقد تبقى حظوظها كبيرة في بعض أنشطة الخدمات، لكن هذه الحظوظ تنقلص في الأنشطة الأخرى، خاصة مع تقلص الحماية الاجتماعية ومظلة التأمينات وتقلص الدور الاقتصادي للدولة (منظمة العمل العربية، 1994، ص 33).

سبل معالجة قضية التوظيف

أكد تقرير اللجنة السياسات العامة بالمجلس الأعلى للتخطيط عدم قدرة الحكومة على توظيف جميع مخرجات التعليم، وأنه من الصعوبة بمكان الاستمرار في انتهاز سياسة التوظيف المعمول بها. وعلى ضوء التوجه لتحويل الأنشطة العامة إلى القطاع الخاص من الضروري أن تلغي الحكومة تعهداتها الضمني بإيجاد وظيفة لكل مواطن، حيث إن القطاع الخاص الوطني والأجنبي لن يقبل على الاستثمار في أصول القطاع الحكومي إذا لم يكن له الحق في تعيين العمالة أو الاستغناء عنها في الأجل القصير. أما على المدى البعيد، فإن عملية التحويل إلى القطاع الخاص سوف تعمل - وفقاً لآليات السوق - على التوسع والتنمية وخلق فرص عمل منتجة لاستيعاب العمالة، على أن تكون هناك موافقة ضمنية ومشاركة للقطاع الخاص في التنمية البشرية الكويتية المطلوبة لاستدامة عملية التنمية (لجنة السياسات العامة، 1999، ص 6).

وفي الوقت ذاته أكد تقرير البنك الدولي عن استراتيجية التحويل إلى القطاع الخاص في دولة الكويت ضرورة أن تبذل الحكومة قصارى جهدها لخلق الظروف التي تساعد على زيادة معدلات استيعاب القطاع الخاص للعمالة الوطنية من خلال تشجيع المبادرات الفردية والقدرة على الابتكار والتطور. كما أكد التقرير أن أنشطة تجارة التجزئة والصناعات الخدمية تقوم بالفعل بتوفير فرص وظيفية للعمالة الوطنية، ومن المتوقع استمرارها في ذلك. وأوصى التقرير بأهمية إزالة القيود التي تحد من تنمية القطاع الخاص من خلال تسهيل إجراءات التراخيص التجارية والصناعية وتبسيط إجراءات المناقصات. وكما يشير التقرير ذاته، فإن من شأن هذه الإجراءات أن تمكن الاقتصاد الكويتي من خلق فرص وظيفية منتجة وتخفيض عملية استنزاف الموارد المالية وتحقيق التنمية المستدامة على المدى البعيد (World Bank, 1993c, p. 81). ويشير تقرير لجنة السياسات العامة بالمجلس الأعلى للتخطيط (1999، ص ص 8-9) إلى أهمية تنظيم أوضاع سوق العمل في

اتجاه إحلال العمالة الوطنية محل العمالة الوافدة وتجميد التعيين في بعض الوظائف بالقطاع الحكومي وتخفيض قوة العمل بهذا القطاع تدريجياً، مع الاهتمام بتأهيل العمالة الجديدة وإعادة تأهيل العمالة الفائضة عن الحاجة.

وفي واقع الأمر فإن قضية تدريب العمالة وتأهيلها لمواجهة التغيرات المترتبة على عملية التحويل إلى القطاع الخاص تحتل أهمية خاصة في برامج التخفيف من الآثار الاجتماعية للإصلاح الاقتصادي بشقيه «التثبيت والتكيف»، حيث «تلح هذه البرامج على الحاجة المتزايدة للتدريب بمختلف أشكاله، فالأهداف الإيجابية لهذه البرامج تتمثل في رفع كفاءة الاقتصاد وتخصيص الموارد وزيادة الإنتاجية، واكتساب قدرة تنافسية متزايدة والاعتماد على التصدير وتشجيع حركة القوى العاملة ورفع مردودها مقابل الأجر. وجميع هذه الأهداف لن تتحقق من دون جهد منظم تشارك فيه جميع الأطراف المعنية (الحكومة، والقطاع الخاص، ومؤسسات التعليم والتدريب، والمواطنون) للنهوض بالتدريب بأشكاله المختلفة. كما أن الحاجة إلى التدريب تفرضها الحاجات المتزايدة للسكان، وبخاصة للداخلين الجدد في سوق العمل المتزايد عددهم باستمرار» (منظمة العمل العربية، 1994، ص 79)، وهو ما ينطبق على دولة الكويت، حيث قام نظام التعليم والتدريب حتى الآن على توفير احتياجات القطاع العام، وأنشطة الإدارة العامة على وجه الخصوص، من قوة العمل التي تتألف في معظمها من أصحاب المهن الإدارية والكتابية.

ويبقى من الضروري التأكيد أن أية برامج للتخفيف من الآثار السلبية لعملية التحويل إلى القطاع الخاص على توظيف العمالة الوطنية لا بد وأن تدخل ضمن شبكة الأمان الاجتماعي التي ينبغي توفيرها كشرط ضروري لنجاح عملية التحويل واحتواء ما قد ينجم عنها من آثار سلبية. وشبكة الأمان الاجتماعي هذه، تتضمن - ضمن حلقاتها المختلفة - السعي إلى تطوير التعليم والتدريب كعنصر فاعل لتحقيق التنمية البشرية ولتأمين مواكبة نوعية الخريجين لاحتياجات سوق العمل وانسياب قوة العمل عبر القطاعات والأنشطة الاقتصادية المختلفة.

خاتمة

مع انتشار الدعوة إلى تحرير الاقتصادات الوطنية من التدخل الحكومي الذي استمر زهاء العقود الثلاثة التي أعقبت الحرب العالمية الثانية، حظي موضوع تحويل الأنشطة العامة إلى القطاع الخاص باهتمام ملحوظ في أدبيات التنمية

والإدارة، باعتباره عنصراً رئيساً في برامج الإصلاح الاقتصادي بشقيه التثبيت والتكيف الهيكلي التي دعت إليها المنظمات الدولية، كالبنك الدولي وصندوق النقد الدولي، وأصبحت دول العالم قاطبة مطالبة بتبنيها بعد انهيار الاتحاد السوفيتي السابق وتداعي النظم الشمولية في دول أوروبا الشرقية.

إن الدعوة إلى تحويل النشاط الاقتصادي إلى القطاع الخاص وجدت صدى لها في دولة الكويت، حيث تعددت المطالبات والصيحات بتطبيقها كأحد الحلول الناجعة لمعالجة عجز الميزانية وإصلاح الاختلالات الهيكلية في بنية الاقتصاد الكويتي. فقد نظر إلى التحويل - بصفة عامة - على أنه يمثل عودة الاقتصاد الكويتي إلى فلسفته الأساسية، وفيه الحل لمشكلات الاختلالات التي ترتبت على التدخل الحكومي الواسع. والتحويل - بمفهومه الشامل - لا ينحصر في مجرد نقل ملكية و/أو إدارة المشروعات العامة من الدولة إلى القطاع الخاص، بل هو مجموعة من السياسات والإجراءات المتكاملة التي تستهدف الاعتماد على آليات السوق ومبادرات القطاع الخاص والمنافسة من أجل تحقيق أهداف التنمية الاقتصادية والعدالة الاجتماعية، وذلك من خلال تحرير قوى العرض والطلب وتخفيف العوائق والقيود التي تعترض نمو القطاع الخاص.

والتحويل إلى القطاع الخاص - بهذا المفهوم - قد يترتب عليه أعباء اجتماعية معينة، ولا سيما من حيث انعكاساته على مسائل العمل والتوظيف، في وقت أضحت فيه الدولة غير قادرة على الاستمرار في توظيف الأعداد المتزايدة من المواطنين الداخلين في سوق العمل. على أن تأثيرات التحويل إلى القطاع الخاص على عملية التوظيف تتباين تبعاً لظروف سوق العمل وتختلف في المدى القصير عنها في المديين المتوسط أو الطويل. وهو الأمر الذي حاولت هذه الدراسة تبيانها بغية استشراف معالم الطريق نحو معالجة قضية توظيف المواطنين.

المصادر

الأمانة العامة لجامعة الدول العربية وآخرون (1999). التقرير الاقتصادي العربي الموحد. سبتمبر. الإدارة المركزية للإحصاء (1990). المجموعة الإحصائية السنوية. عدد خاص، الكويت: وزارة التخطيط.

الهيئة العامة للمعلومات المدنية (1999). دليل المعلومات المدنية: السكان وقوة العمل. العدد (15). جاسم السعدون (1988). حدود دور القطاع الخاص في التنمية. ورقة مقدمة إلى: ندوة تحويل المؤسسات العامة إلى القطاع الخاص ودور البورصات. الدار البيضاء.

- جامعة الدول العربية (1993). التخصيصية ومنهجيتها في إطار الإصلاح الاقتصادي في الدول العربية. ورقة مقدمة إلى المؤتمر الخامس لرجال الأعمال والمستثمرين العرب، دمشق.
- حسين طه الفقير (1992). الإطار المفاهيمي لإجراء التخصيصية وجداولها في تنمية الاقتصاد الكويتي بعد التحرير. محاضرة أُلقيت ضمن البرنامج الإقليمي في تخطيط التنمية في أقطار مجلس التعاون لدول الخليج العربية، الكويت: المعهد العربي للتخطيط.
- سعيد النجار، محرر (1988). التخصيصية والتصحيحات الهيكلية في البلاد العربية. أبو ظبي: صندوق النقد العربي.
- صديق محمد عفيفي (1993). التخصيصية: لماذا وكيف؟ كتاب الأهرام الاقتصادي، العدد (60).
- صمويل بول (1988). التحويل إلى القطاع الخاص، والقطاع العام. مجلة التمويل والتنمية، عدد ديسمبر، 42-45.
- طالب أحمد علي، وفوزي الجودر (1993). التخصيصية في الكويت توجه نحو تعظيم دور القطاع الخاص. التوجهات المستقبلية للاقتصاد الكويتي، المؤتمر العلمي الأول للاقتصاديين الكويتيين، الكويت: الجمعية الاقتصادية الكويتية وكلية التجارة والاقتصاد والعلوم السياسية، 369-387.
- عادل ريان (1998). معوقات إحلال العمالة الوطنية محل العمالة الوافدة في القطاع الخاص العماني: دراسة ميدانية. الإداري، العدد (75)، 13-79.
- عباس النصراوي (1990). نشوء القطاع وتطوره في الوطن العربي. في: عباس النصراوي وآخرون، القطاع العام والقطاع الخاص في الوطن العربي، مركز دراسات الوحدة العربية والصندوق العربي للإنماء الاقتصادي والاجتماعي.
- عبدالله بن مصلح النفيعي (1993). إحلال العمالة المواطنة في القطاع الخاص: دور ورؤية مجلس القوى العاملة. ندوة العمالة المواطنة في القطاع الأهلي السعودي، المجلد (2)، الرياض: معهد الإدارة العامة، 81-95.
- عماد الدين منتصر (1997). الكويت: نحو سياسة جديدة للعمالة والأجور في مرحلة ما بعد الوفرة النفطية. ورقة مقدمة إلى المؤتمر الثالث للاقتصاديين الكويتيين، الكويت: الجمعية الاقتصادية الكويتية وآخرون.
- علي الرشيد البدر (1997). الخصخصة: سياسة التخصيص في الاقتصاد الكويتي. ورقة مقدمة إلى المؤتمر الخامس للصناعات البتروكيماوية والأسمدة الكيماوية بدول مجلس التعاون، الكويت: شركة الصناعات البتروكيماوية.
- غرفة تجارة وصناعة الكويت (1995). التخصيصية وتصحيح المسار الاقتصادي في دولة الكويت. ورقة عمل مقدمة إلى ندوة التوجهات المستقبلية للخصخصة في دول مجلس التعاون الخليجي، البحرين: اتحاد غرف دول مجلس التعاون الخليجي وغرفة تجارة وصناعة البحرين.
- فريق التخصيص (1996). التخصيص: الملخص التنفيذي لبرنامج نقل الأنشطة والخدمات الحكومية إلى القطاع الخاص في دولة الكويت. تقرير مقدم إلى لجنة الشؤون المالية والاقتصادية، الكويت: مجلس الأمة.

- فؤاد عبدالله العمر (1995). تجربة الخصخصة والتحديات التي تواجهها في دولة الكويت. سلسلة رسائل البنك الصناعي، العدد (44)، الكويت: بنك الكويت الصناعي.
- لجنة السياسات العامة (1999). سبل احتواء الآثار السياسية والاجتماعية لعملية التخصيص في دولة الكويت. الكويت: المجلس الأعلى للتخطيط.
- محمد عبدالله الغيث، ومنصور المعشوق (1993). العمالة المواطنة في القطاع الأهلي السعودي: المفهوم، الأهداف، الواقع، المعوقات، ومداخل الحلول: بحث ميداني. ندوة العمالة المواطنة في القطاع الأهلي السعودي، المجلد الأول، الرياض: معهد الإدارة العامة، 13-436.
- محمد محمود الإمام (1990). محددات الأداء الاقتصادي لكل من من القطاعين العام والخاص في الوطن العربي، في: عباس النصراني وآخرون، **القطاع العام والقطاع الخاص في الوطن العربي**، مركز دراسات الوحدة العربية والصندوق العربي للإنماء الاقتصادي والاجتماعي، 103-149.
- مؤسسة الخليج للاستثمار (1995). الخصخصة بدول مجلس التعاون الخليجي ودور مؤسسة الخليج للاستثمار. ورقة مقدمة إلى ندوة التوجهات المستقبلية للخصخصة في دول مجلس التعاون الخليجي، البحرين: اتحاد غرف دول مجلس التعاون الخليجي وغرفة تجارة وصناعة البحرين.
- منظمة العمل العربية ومكتب العمل العربي (1994). برامج الإصلاح الاقتصادي وإعادة الهيكلة وانعكاساتها على مسائل العمل. تقرير مقدم إلى الدورة الحادية والعشرين لمؤتمر العمل العربي، القاهرة.
- نادر فرجاني (1998). آثار إعادة الهيكلة الرأسمالية على البشر في البلدان العربية. مجلة التنمية والسياسات الاقتصادية. المجلد (1)، العدد (1)، الكويت: المعهد العربي للتخطيط.
- نجيب عيسى (1996). الخصخصة في دول الاسكوا ذات الاقتصاد المتنوع. الأمم المتحدة: اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا.
- يوسف خليفة اليوسف (1999). ترشيد الدور التنموي للقطاع العام في دول مجلس التعاون الخليجي. مجلة العلوم الاجتماعية، المجلد (27)، العدد (3)، 45-76.
- UN (1991). *Economic survey of Europe in 1990-1991*. New York: Economic Commission for Europe.
- Vernon - Wartzel, H., & Wortzel, L. H. (1989). Privatization: Not the only answer. *World Development*, 17, (5), 641-663.
- World Bank (1991). *Development Report: 1990*. Washington.
- World Bank (1993a). *Kuwait: A privatization strategy*. Vol. (1): Executive Summary.
- World Bank (1993b). *Kuwait: A privatization strategy*. Vol. (2): Main Report.
- World Bank (1993c). *Kuwait: A privatization strategy*. Vol. (3): Macroeconomic Environment. Labor Markets & Legal Framework.
- World Bank (1993d). *Kuwait: A privatization strategy*. Vol. (4): Sector Privatization Strategy.

مقدم في: ديسمبر 1999

مقبول في: يوليو 2000