

توجهات ومعوقات إحلال الوظائف بالقطاعين العام والخاص في مرحلة ما بعد الغزو العراقي للكويت «دراسة ميدانية»*

عوض خلف العنزي**

ملخص: مع تفاقم الاختلالات في بنية السكان وقوة العمل، ظهرت الحاجة إلى الإحلال بوصفه سياسة وطنية لتوطين الوظائف في القطاعين العام والخاص. ومع ما ترتب على الغزو العراقي من نزوح أعداد كبيرة من الوافدين، أتاحت الفرصة للإسراع بعملية الإحلال، الأمر الذي تحاول هذه الدراسة تعرّف واقعه واستبيان معوقاته واقتراح مداخل الحلول الملائمة لتذليل هذه المعوقات، وذلك استناداً إلى البيانات الثانوية المتاحة عن تطور سوق العمل وهيكله والوثائق الرسمية ذات العلاقة بموضوع الإحلال، وكذلك البيانات الأولية عن واقع الإحلال ومعوقاته في عينة من المؤسسات العامة والخاصة.

المصطلحات الأساسية: إحلال الوظائف، الاختلالات السكانية والعمالية، سياسات التوظيف، تدريب النظراء، شئون الموظفين.

مقدمة:

يعود الاهتمام بموضوع تكوين الوظائف في القطاعين العام والخاص بدولة الكويت إلى منتصف الستينيات، ولا سيما في أعقاب صدور نتائج التعداد العام للسكان في عام 1965 التي أظهرت أن أعداد الوافدين تزايدت بمعدلات أسرع منها بالنسبة للمواطنين، مما ترتب على ذلك اختلال في قوة العمل وفي بنية المجتمع

* تستند هذه الدراسة إلى نتائج بحث ممول من جامعة الكويت تحت رقم CU021.
** مدرس بقسم الإدارة العامة، كلية العلوم الإدارية، جامعة الكويت.

السكاني، حيث بات المواطنون يشكلون أقلية في بلدهم، فيما سيطر الوافدون على سوق العمل بمختلف قطاعاته وأنشطته وشكلوا من ثم النسبة الغالبة في جملة قوة العمل وحجم المجتمع السكاني.

فبعد أن كان هناك توازن عام بين حجم المجتمع السكاني وقدراته من ناحية، والاحتياجات الكمية والنوعية من قوة العمل من ناحية أخرى (أحمد فؤاد علي، 1979)، بدأت الاختلالات تظهر سواء في التركيبة السكانية بصفة عامة، أو في تركيبة القوى العاملة بصفة خاصة.

فوفقاً لبيانات وزارة التخطيط (1990) والهيئة العامة للمعلومات المدنية (1999)، كان عدد سكان الكويت 207 ألف نسمة في عام 1957، ارتفع إلى 467 ألفاً في عام 1965 ثم إلى 995 ألفاً في عام 1975 ثم إلى مليون و697 ألفاً في عام 1985 ثم بلغ مليونين و238 ألفاً في عام 1998. لكن هذه الزيادة لم تكن طبيعية وإنما نتيجة لهجرة العمالة الوافدة إلى دولة الكويت وتحول الكويتيين إلى أقلية داخل بلادهم، حيث انخفضت نسبتهم من 55٪ في 1957 إلى 34.5٪ عام 1998.

كذلك فإن نسبة قوة العمل الكويتية إلى إجمالي قوة العمل وصلت في كافة الأنشطة الاقتصادية في يوليو 1998 نحو 16.7٪ فقط، ومع تفاقم حدة هذه الاختلالات، فرض موضوع «تكوين الوظائف» في القطاعين العام والخاص نفسه في المناقشات الدائرة حول مستقبل عملية التنمية وسبل تعزيز دور المواطنين في إحداث هذه العملية وفي الاستفادة من نتائجها. وقد ازدادت حدة هذه المناقشات في مرحلة ما بعد الغزو العراقي لدولة الكويت في أغسطس 1990، وما ترتب عليه من تداعيات في مختلف المجالات، زادت من حدة الاختلالات التي تعاني منها التركيبة السكانية وتركيبية القوى العاملة.

فقد أسفر الغزو العراقي - ضمن هذه التداعيات - عن نزوح شريحة كبيرة من السكان الوافدين (Russell & Ramadhan, 1993: 7)، وسرعان ما تزايدت أعداد هؤلاء الوافدين بمعدلات فاقت مثيلاتها بالنسبة للمواطنين بعد التحرير مباشرة، مما ترتب على ذلك من عودة الاختلالات في تركيبة السكان وقوة العمل.

فبعد أن تراجع نسبة الوافدين إلى جملة قوة العمل من 86.1٪ بنهاية عام 1989 إلى 81.6٪ في نهاية عام 1993 (لجنة السكان والموارد البشرية، 1997)، أخذت هذه النسبة في الارتفاع تدريجياً حتى بلغت في نهاية عام 1999 نحو 81.9٪ (الهيئة العامة للمعلومات المدنية، 2000)، الأمر الذي يثير كثير من التساؤلات حول توجهات عملية الإحلال ومعوقاتها في دولة الكويت (انظر جدول 1).

جدول (1)
توزيع القوى العاملة وفقاً للجنسية بين عامي 1989 و1999

الجملة	غير الكويتيين		الكويتيون		نهاية الفترة
	العدد	%	العدد	%	
100	909663	86.1	783121	13.9	1989
100	831634	81.6	677312	18.4	1993
100	990518	83.3	824658	16.7	1994
100	1051526	83.4	876586	16.6	1995
100	1140085	83.8	955461	16.2	1996
100	1216549	83.6	1017391	16.4	1997
100	1251996	83.1	1040437	16.9	1998
100	1226134	81.9	1004747	18.1	1999

المصدر: الهيئة العامة للمعلومات المدنية (2000)، دليل المعلومات المدنية: السكان والقوى العاملة، العدد (17).

أهمية الدراسة:

لقد نجم عن الغزو العراقي لدولة الكويت في أغسطس عام 1990 نزوح أعداد كبيرة من الوافدين، وهياً الفرصة لإعادة ترتيب هيكل القوى العاملة في دولة الكويت، مؤكداً - في الوقت ذاته - على أهمية تبني سياسة واضحة وفاعلة لتكويّن الوظائف في القطاعين العام والخاص، فإن الاختلالات في بنية المجتمع السكاني وقوة العمل سرعان ما عادت إلى الظهور، بل تفاقمت حدتها بمرور الوقت.

وعلى الرغم من كثرة الدراسات وتنوعها التي تعرضت لموضوع الاختلال في تركيبة السكان وقوة العمل ودور الإحلال في التخفيف من حدة هذا الاختلال (AL-Enezi, 1990)، فإنه يلاحظ على هذه الدراسات - على كثرتها وتنوعها - أنها لم تقف على تقييم اتجاهات عملية الإحلال ومعوقاتها في القطاعين العام والخاص في إطار السياسة العامة لمعالجة قضية الاختلال في قوة العمل وبنية المجتمع السكاني، لذلك تسعى هذه الدراسة إلى محاولة سد النقص في هذا المجال من خلال السعي إلى توفير فهم أفضل وإدراك أعمق لواقع تكويّن الوظائف وتوجهاتها* وبخاصة في مرحلة ما بعد الغزو العراقي.

(*) يشير مفهوم «توجهات» إلى الغايات العامة التي تسعى الدولة إلى تحقيقها، وتقوم بوضع السياسات اللازمة لتطبيقها، إلا أن هذه السياسات لا يتم وضعها موضع التطبيق، لاعتبارات سياسية أو اقتصادية أو اجتماعية، داخلية أو خارجية، فتبقى هذه الغايات أسيرة للتوصيات الفضفاضة، والتي غالباً لا تجد لها حظاً في التطبيق.

أهداف الدراسة:

في إطار هذه الاعتبارات تسعى هذه الدراسة إلى تحقيق عدد من الأهداف:

- 1 - بيان أسباب أهمية سياسة الإحلال في دولة الكويت.
- 2 - بيان طبيعة الآثار والمعوقات التي أفرزتها أزمة الغزو العراقي لدولة الكويت، على سياسة الإحلال.
- 3 - قياس مدى فاعلية السياسات والإجراءات التي تبنتها دولة الكويت لتطبيق سياسة الإحلال، والإحلال في مرحلة ما بعد الغزو العراقي.
- 4 - قياس أهمية عدد من الوسائل والسياسات التي يمكن من خلالها تفعيل تطبيق سياسة الإحلال في دولة الكويت.

تساؤلات الدراسة:

لتحقيق هذه الأهداف حاولت هذه الدراسة الإجابة عن التساؤلات التالية:

- 1 - ما أسباب أهمية سياسة الإحلال في دولة الكويت، وطبيعة المحددات والاعتبارات التي تحكمها؟
- 2 - ما طبيعة الآثار والمعوقات التي أفرزتها أزمة الغزو العراقي لدولة الكويت، على سياسة الإحلال؟
- 3 - ما مدى فاعلية السياسات والإجراءات التي تبنتها دولة الكويت لتطبيق سياسة الإحلال والإحلال في مرحلة ما بعد الغزو العراقي؟
- 4 - ما الوسائل والسياسات التي يمكن من خلالها تفعيل تطبيق سياسة الإحلال في دولة الكويت، وما مدى أهمية كل منها في تحقيق ذلك؟

الإطار النظري للدراسة:

يمثل مفهوم الإحلال مرادفاً لمفاهيم التوطين والإحلال، وقد تعددت الاتجاهات بشأن تعريف كل من التوطين والإحلال، فقد نظر صلاح الدين فوزي (1987: 2) إلى التوطين على أنه «الإحلال التدريجي للعمالة الوطنية محل العمالة الوافدة ضمن خطة وطنية (قصيرة ومتوسطة وطويلة الأجل)، على أن تتضمن هذه الخطط الإعداد الكافي للعمالة الوطنية». أما نزار توفيق (1987: 1) فيرى أن التوطين هو «امتلاك الموظف لقدرات وقابليات للقيام بواجبات ومهام وظيفته دون الاعتماد على موظف وافد ليؤدي العمل بأكمله نيابة عنه مكتفياً هو بمجرد التوقيع على القرار الإداري».

ويعرف أحمد أبو سن (1987: 2) التوطين بأنه «إحلال أبناء الدولة في الوظائف الحكومية عوضاً عن العمالة الوافدة بعد تأهيلهم وإعدادهم الإعداد السليم لشغل المناصب المختلفة في الوزارات والهيئات الحكومية».

أما الإحلال فيعرفه (Al-Enezi, 1990: 104) بأنه: «تلك العملية التنفيذية للسياسات المقترنة بالتوطين، ويمثل أسلوباً ووسيلة لاستراتيجيات التوطين، كما أنه يصبح في بعض الأحيان هدفاً وغاية في السياسات والخطط المرتبطة بالقوى العاملة».

ومفهوم «الإحلال» بوصفه سياسة لتوطين الوظائف في اتجاه معالجة الاختلالات في تركيبة القوى العاملة وبنية المجتمع السكاني، لا ينصرف فقط إلى مجرد إحلال المواطنين محل الوافدين دون إعداد أو تهيئة، بل يعبر عن «تلك الجهود المخططة التي يتم اتخاذها ليشغل المواطنون وظائف الوافدين في القطاعات والأنشطة المختلفة، مع تأمين المحافظة على إنتاجية هذه الوظائف من خلال تأهيل القوى العاملة الوطنية وتدريبها» (مظفر الحاج مظفر، 1996: 12؛ حسن أبشر الطيب، 1994: 3).

وأمام الاختلالات الهيكلية في التركيبة السكانية وفي تركيبة القوى العاملة في دول الخليج العربية، ومع التفاوت في درجة المعاناة من دولة إلى أخرى وفقاً لخصوصية الحالة في كل منها، اتجهت كل منها إلى توطين الوظائف، ويمكن تناول السياسات التي تبنتها هذه الدولة للإحلال والتوطين على النحو التالي:

أولاً - تجارب الإحلال والتوطين في الخليج العربي:

تجربة الإحلال في المملكة العربية السعودية:

يتسم سوق العمل السعودي بعدد من الخصائص من بينها: انخفاض إسهام المواطنين في سوق العمل حيث بلغت النسبة 30.2٪ من إجمالي عدد المواطنين في سن العمل، وعدم التجانس في سوق العمل بحيث تشكل العمالة الوطنية 68٪ من إجمالي العمالة في القطاع العام مقابل 32٪ نسبة العمالة الوافدة، هذا في الوقت الذي شكلت نسبة العمالة الوافدة 70٪ من إجمالي القوى العاملة في القطاع الخاص في مقابل 30٪ فقط للعمالة السعودية، (في عام 1416هـ)، وكذلك محدودية دور سوق الأجور في تحقيق توازن سوق العمل وذلك أمام سهولة تدفق العمالة الأجنبية الرخيصة من خارج البلاد، والآثار السلبية للعمالة الوافدة كمنافستها للعمالة الوطنية وما يترتب عليه من ارتفاع في معدلات البطالة في صفوفها، والضغط الإضافي على

الخدمات والمرافق العامة مما يزيد من متطلبات الإنفاق الحكومي عليها، هذا بجانب الآثار الأمنية والاجتماعية، بالإضافة إلى ارتفاع تكلفة الفرصة البديلة لتوظيف العمالة السعودية أمام التفاوت الكبير بين أجور العمالة السعودية والعمالة الأجنبية مما يجعل المنشآت الخاصة تحد من توظيف العمالة السعودية وتعتمد على العمالة الأجنبية (عبدالرحمن بن محمد السلطان، 1998).

وأمام هذه الخصائص كان الاتجاه المتزايد لتبني سياسة الإحلال والتوطين والتي عرفت باسم «السعودة» والتي قامت على عدد من الاستراتيجيات منها: الحد من استجلاب العمالة الوافدة، وتشجيع العمالة الوطنية على الالتحاق بمجالات التعليم والتدريب التي تناسب مجالات التنمية وخططها، وتبني عدد من السياسات التي من شأنها دعم القطاع الخاص على إحلال العمالة الوطنية في مختلف المجالات (العنزي، 1998).

إلا أن تطبيق هذه السياسات قد اصطدم بعدد من المعوقات من بينها: قصر معظم جهود السعودية على المنشآت الكبيرة في القطاع الخاص بما يحد من قدرة سوق العمل على إيجاد فرص عمل للعمالة الوطنية بشكل يتناسب مع النمو الكبير المتوقع في عدد الباحثين عن العمل في هذا القطاع، وطبيعة التنظيم المؤسسي لمنشآت القطاع الخاص حيث تَغْلُب عليه المنشآت الفردية الصغيرة والتي يعمل بها نحو 83٪ من إجمالي العاملين في القطاع الخاص، وهذه المنشآت تتصف بوجه عام بضآلة رأس مالها ومحدودية قدرتها على توظيف العمالة الوطنية برواتب مجزية نظراً لأن استمرارها مرهون بالدرجة الأولى بقدرتها على الحد من التكاليف.

هذا فضلاً عن السلبات التي تعاني منها أنظمة القوى العاملة المدنية وبخاصة الفصل في نظامي التأمينات الاجتماعية بين القطاعين العام والخاص، والتباين في مميزات النظامين، والازدواجية في التزامات صاحب العمل نحو العامل المتعاقد، ووجود شريحة من قوة العمل المدنية غير مغطاة تأمينياً، وعدم التوازن في العلاقة بين العامل وصاحب العمل في نظام العمل وفي تحديد الحقوق والالتزامات، والتصورات الخاطئة لدى أصحاب الأعمال السعوديين حول استقدام العمالة الوافدة وعد ذلك حقاً مكتسباً وليس ضرورة تعتمد على حجم العرض المحلي من القوى العاملة، ومن ناحية أخرى سيطرة الخوف على أصحاب الأعمال من تأثير السعودية على قدراتهم التنافسية أمام الاعتقاد بأن الارتفاع في تكلفة العمالة سيزيد من

أسعار السلع والخدمات المنتجة مما يضعف الطلب عليها وبالتالي ينعكس سلباً على التشغيل في القطاع الخاص، وعدم مواءمة مخرجات النظام التعليمي والتدريبي لاحتياجات سوق العمل، حيث يشكل خريجو التخصصات النظرية نسبة كبيرة من المخرجات بلغت 78.7٪ من إجمالي الملتحقين بالتعليم الجامعي في السعودية (عام 1415هـ).

هذا بالإضافة إلى استيعاب معظم العمالة الوطنية في القطاع العام أمام الامتيازات التي يوفرها للعاملين فيه مقارنة بالقطاع الخاص، كالارتفاع النسبي في الأجر، والدرجة العالية من الاستقرار الوظيفي، وانخفاض ساعات العمل اليومي، وطول أيام الإجازات السنوية، والنظرة الاجتماعية الإيجابية للعمل الحكومي، وانخفاض معدلات الاستفادة من تقنية المعلومات في سوق العمل (عبدالرحمن السلطان، 1998).

تجربة الإحلال في سلطنة عمان:

جاء تبني سياسة الإحلال في سلطنة عمان بوصفه نوعاً من رد الفعل أمام الانخفاض المستمر في نسبة القوى العاملة الوطنية فبعد أن كانت تمثل 65٪ من إجمالي قوة العمل الكلية في عام 1980 انخفضت إلى 50٪ عام 1985 ثم أصبحت 38٪ في عام 1990. وجاء هذا الانخفاض أمام النقص المتزايد في العمالة الوطنية، وعزوف المواطنين عن العمل في بعض المهن والحرف اليدوية، وضعف الإقبال على العمل في القطاع الخاص، وضعف إسهام المرأة في سوق العمل في الوقت الذي شهدت فيه البلاد توسعاً كبيراً في الخدمات التي تقدمها الحكومة وما صاحب ذلك من تزايد الحاجة إلى عمالة إضافية فكان المصدر هو العمالة الوافدة.

وفي ظل تفاقم الاختلالات في هيكل القوى العاملة تبنت الدولة عدداً من الخطط والسياسات في سبيل رفع إسهام العمالة الوطنية في قوة العمل، والحد من النمو المتسارع للعمالة الوافدة، ومن هذه السياسات: وضع حد أقصى لأعداد العمالة الوافدة التي يُسمح باستقدامها سنوياً للقطاعات التي يمكن «التعمين» فيها على أن تتناسب هذه الأعداد مع معدلات النمو المستهدفة في خطط التنمية، والإسراع في تعمين الوظائف في القطاع العام، وتشجيع القطاع الخاص على استقطاب العمالة الوطنية بعد تأهيلها وتدريبها وتحسين ظروف العمل في القطاع الخاص مع مشاركة الدولة في تحمل تكاليف برامج التدريب والتأهيل والتحسين، وتشجيع المرأة العمانية على الانتظام في العمل وذلك عن طريق إقامة المعاهد التدريبية للمهن التي تناسبها، والعمل على ربط المنح والقروض وأساليب الدعم الحكومي الأخرى لمؤسسات

القطاع الخاص وشركاته بنسب التعمين التي تحققها وبمدى التزامها بأهداف خطط الإحلال والتوطين في البلاد (أمة اللطيف شيبان، 1994: 43-64).

وعلى الرغم من هذه السياسات فإن نسبة العمالة الوطنية في القطاع الخاص العماني لم تزد عن 3.9٪ من إجمالي القوى العاملة في هذا القطاع وذلك في مقابل 96.1٪ للعمالة الوافدة عام 1996.

وكان من أسباب هذا الانخفاض - وبالتالي الإخفاق في سياسة الإحلال والتوطين: الاتجاهات السلبية لأصحاب الأعمال نحو العمالة الوطنية والتي من بينها أنها تتسم بالبطء والإتكالية وعدم السعي إلى تحسين قدراتها العلمية والمهنية، والتأهيل دون المستوى، وعدم رغبة العماني في أداء العمل اليومي، وتفضيل العمل الإداري والإشرافي، وتَحَرُّج العماني من العمل لدى عماني مثله، وعزوف أصحاب الأعمال عن تشغيل العمالة الوطنية أمام ما تتسم به العمالة الوافدة من مزايا منها رخص الأجور، والطاعة والالتزام، والإنتاجية العالية، وكذلك الاتجاهات السلبية للعمالة الوطنية نحو القطاع الخاص، والعزوف عن العمل في قطاعاته المختلفة، (عادل ريان، 1998).

تجربة الإحلال والتوطين في الإمارات:

سعت دولة الإمارات من خلال تطبيق سياسة التوطين إلى تحقيق عدد من الأهداف منها: حسن استغلال الموارد البشرية وتحقيق الاكتفاء الذاتي من القوى العاملة الوطنية في مستويات الهرم الإداري المختلفة، بما يكفل سلامة المصلحة العامة وأمنها، وخلق الأبنية التنظيمية المختلفة ووضع التشريعات وسن القوانين الإدارية التي تنظم المجتمع ومؤسساته الإدارية والتي تكون أكثر جدوى وملاءمة في التنظيمات الفعالة المؤثرة وذلك نتيجة للبعد البيئي المتوفر لدى المواطنين وقدرته على تفهم البيئة التنظيمية والاجتماعية والمحلية وتحليل المشكلات الإدارية بصورة أفضل، وتحقيق الاستقرار الاجتماعي للمواطن وتوفير فرص العمل برضاء وكرامة، وتوفير البيئة الإدارية المرتبطة بالمجتمع وخصائصه وقيمه الاجتماعية والثقافية، وتعميق الاقتصاد الوطني وتقوية دعائمه وتأطير أسسه الوطنية والمساعدة في تحقيق الانتعاش الاقتصادي ورفع نسبة القوة الشرائية المحلية (حميد القطامي، 1991: 99-139).

ولتحقيق هذه الأهداف تبنت الدولة كثيرا من السياسات والبرامج منها: نظام

التوظيف العام والذي أعطى الأولوية للمواطن في الالتحاق بالوظيفة العامة، كما أقر كثيراً من المزايا التي يمكن من خلالها تفعيل عملية توظيف الوظائف، وإقرار عدد من الأنظمة الخاصة بالبدلات والحوافز المادية للمواطنين بهدف استقطابهم للعمل في الخدمات المدنية، ومنها نظام العلاوة الاجتماعية ونظام العلاوة لأبناء العاملين، ونظام معاشات أو مكافآت التقاعد، ونظام البدلات الفنية.

ولكنها اصطدمت بعدد من المعوقات التي حذت من كفاءتها وفعاليتها ومن ذلك: عدم وجود سياسة عامة واضحة للتوظيف تُستخدم بوصفها منهجاً تطبيقياً حيث يتم التوظيف وفق أسس اعتبارية مرحلية تعاني من عدم الشمولية المتمثلة في ربط سياسة التوظيف بالمتغيرات الأخرى في المجتمع كالسياسات التعليمية والاحتياجات التدريبية، وصعوبة توفير العنصر الوطني المؤهل فنياً للوفاء باحتياجات الإحلال والتوظيف، وزاد من ذلك عدم استخدام السياسات المنهجية للتوظيف كسياسة الرديف والتدريب المستمر، وعدم ملائمة عناصر وأنظمة الوظيفة العامة، وكذلك عدم فاعلية وتوافق سياسة الحوافز وأنظمة الأجور والمرتبات مع سياسات التوظيف، وضعف مشاركة المرأة في قوة العمل واقتصار هذه المشاركة على قطاعات محددة، وعدم وضوح الأهداف والاختصاصات في الأبنية التنظيمية والهيكلية والتي يركز عليها تحديد الاحتياجات اللازمة من القوى العاملة وظيفياً، وكذلك عدم وجود فلسفة واضحة للتدريب تفي بهذه الاحتياجات (حميد القطامي 1991: 99-139).

والخلاصة أن دول الخليج قامت بتطبيق سياسة التوظيف والتي تتشابه كثيراً مع دولة الكويت من حيث المشكلات التي تعاني منها، من حيث صغر حجم العمالة الوطنية والنظرة الاجتماعية لبعض المهن اليدوية والحرفية، وانخفاض إسهام المرأة في سوق العمل، وزيادة تكلفة العمالة الوطنية، بالإضافة إلى عدم وجود سياسات واضحة لتطبيق سياسات التوظيف، جميع هذه العوامل أسهمت في صعوبة تطبيق هذه السياسة. لذلك يتعين على المسؤولين ومخططي برامج القوى العاملة الاستفادة من نجاح تجارب بعض دول الخليج في بعض المجالات والعمل على تفادي السلبيات التي تعيق تطبيق سياسة الإحلال.

ثانياً - الإحلال والتوظيف في دولة الكويت:

أصبح التفوق العددي والنسبي للوافدين في جملة السكان وقوة العمل منذ منتصف الستينيات، وبعد حصول الكويت على استقلالها عام 1961، موضوعاً للجدل

والنقاش الحاد على المستويين الرسمي والشعبي، وتباينت الآراء بشأن مغانم ومغارم هذا الوضع، فقد نظر بعض المواطنين إلى التزايد في أعداد الوافدين على أنه جاء لتخفيف القصور في قوة العمل المحلية وتهدة الاتجاهات الانكماشية في الاقتصاد الكويتي (محمد مائلة، 1996: 19-46؛ Maylah, 1987) ومن ثم «لتأدية وظيفة دائمة في المحافظة على حركة كل جوانب الاقتصاد» (AL-Moosa & McLachlan, 1985)، لا سيما وأن المعروف من قوة العمل الوطنية لم يكن قادراً - سواء أكان ذلك من حيث الكم أم من حيث النوع - على الوفاء باحتياجات التنمية والتحديث في مرحلة ما بعد اكتشاف النفط وتدفق عائدات تصديره التي استُخدم جزء رئيس منها لتنفيذ برامج تنموية طموحة أدت إلى تسارع معدلات الطلب على قوة العمل بمختلف مهنها وفئات مهاراتها.

وترجع الأسباب التي تدفع منظمات الأعمال للاعتماد على العمالة الوافدة إلى أسباب تاريخية تتمثل في نقص الأيدي العاملة الوطنية بسبب صغر حجم السكان وفئاته العمرية وكذلك تردد المرأة في دخول سوق العمل، كما ترجع أيضاً إلى أسباب اقتصادية حيث قامت العمالة الوافدة بدور رئيس في تخفيض تكلفة إعادة إنتاج قوة العمل في الكويت، وفي تخفيض تكاليف الإنتاج مما أدى إلى زيادة معدلات الأرباح على وحدة رأس المال. كما أن هذه العمالة أقل تكلفة من العمالة الوطنية ولديها المهارات المتنوعة التي تحتاجها منظمات الأعمال (انظر: محمد مائلة 1996: 28-29).

كما أن هناك أسباب اجتماعية دفعت منظمات الأعمال إلى الاعتماد على العمالة الوافدة ومنها: عزوف العمالة الوطنية عن العمل في بعض المهن الحرفية واليدوية بسبب شيوع بعض العادات والتقاليد التي تنظر إلى العمل اليدوي أو الفني نظرة دونية.

أما الجانب السياسي فإن التطورات السياسية والاعتبارات القومية والإنسانية تقوم بدور في زيادة الوافدين وفي تسهيل إقامة أعداد متزايدة منهم مثل استقدام الفلسطينيين عام 1948، وفي أعقاب الحروب العربية الإسرائيلية عامي 1967، 1973، وكذلك تسهيل استقدام اللبنانيين بعد اندلاع الحرب الأهلية في لبنان عام 1975 (انظر: Russell & Ramadhan, 1993: 1-29).

ونظراً إلى اتساع مجتمع الوافدين فإنه يمكن أن يمثل تهديداً لهوية المجتمع وتجانسه الاجتماعي والثقافي وأمنه الوطني (أحمد فؤاد علي، 1979: 31)، كما يؤدي إلى «شيوع أنماط استخدام لا تتفق وظروف الكويت التي تعاني من ندرة نسبية في

مواردها البشرية... وإلى توسيع فرص قوة العمل المواطنة لترك المجالات الإنتاجية، واتجاه نسبة متزايدة منها للاستخدام في الجهاز الحكومي» (محمد مائلة، 1996).

كما نظر بعض المواطنين إلى اتساع مجتمع الوافدين على أنه يشكل عبئاً على الخدمات والمرافق العامة، ومن ثم يمثل عبئاً على الحد المقبول من مستويات المعيشة لأفراد المجتمع (محمد مائلة، 1996؛ أحمد فؤاد علي، 1979).

لذلك بدأ التفكير جدياً أمام تعدد التطورات السياسية والاقتصادية والاجتماعية الداخلية والخارجية التي شهدتها دولة الكويت في تطبيق سياسة الإحلال في مختلف قطاعات الدولة، وبدأت في التنفيذ الفعلي، مع تطبيقها للخطة الإنمائية للسنوات 84/85-89/1990 ووضعها في حيز التنفيذ، وذلك سعياً نحو تحقيق عدد من الأهداف والاعتبارات الأساسية التي أكدت عليها الخطة كما ذكرها العنزي (AL-Enezi, 1990) والتي من بينها: وجود اقتناع بأهمية تنفيذ برامج التنمية على مختلف قطاعات المجتمع لتحقيق رفاهية المواطنين، والحد من تسرب الأموال الوطنية إلى الخارج، وتقليص حجم نفقات الدولة على الخدمات المختلفة للوافدين، والتنفيذ الفعلي لما نص عليه الدستور الكويتي من أن شغل الوظائف العامة حق مقصور على المواطنين، ولا يؤول إلى غير الكويتيين إلا في ظروف خاصة يحددها القانون.

وأمام هذه الاعتبارات فقد تبنت الدولة عدداً من السياسات والإجراءات لتطبيق سياسة الإحلال خلال الخطة (وزارة التخطيط، 1986) منها: حصر الوظائف التي يشغلها الوافدون في القطاع العام، ووضع ضوابط قانونية مشددة عند الحاجة لتعيين غير الكويتيين في إطار ما يسمى بالوظائف المؤقتة التي تنتهي بانتهاء المبرر من وجودها، واتباع عدد من الخطط التي يتم من خلالها إحلال المواطنين بدلاً من الوافدين في حالة الاستغناء عن غير الكويتي، بل يتم ترك الوظيفة شاغرة لحين توافر الموظف الكويتي الذي تتوفر فيه شروط شغل هذه الوظيفة، وإنشاء الهيئة العامة للتعليم التطبيقي والتدريب لتخريج كوادر وطنية ذات طبيعة فنية لسد حاجة الدولة من القوى العاملة الفنية مع طرح عدد من البرامج التدريبية للعاملين الكويتيين لتأهيلهم لشغل الوظائف التي يشغلها غير الكويتيين.

هذا بجانب العمل على تطبيق نظام «تدريب النظراء» والذي بموجبه يقوم غير الكويتي بتدريب الكويتي خلال فترة معينة يكتسب من خلالها الكويتي الخبرة

اللازمة التي تساعده على القيام بأعباء الوظيفة، ومن ثم يتم إنهاء عقد الموظف غير الكويتي، وحصر أعداد العمالة الوافدة وتسجيلها طبقاً لمسمياتها الوظيفية، وتحديد الاحتياجات المستقبلية من هذه العمالة، وإعداد خطط للقوى العاملة موضحاً بها أعداد الوظائف ومواصفاتها وشروط شغلها وكيفية إحلال الكويتيين محل غير الكويتيين في القطاعات المختلفة مع وضع التوقيتات الزمنية اللازمة للتنفيذ.

ولكن جاءت كارثة العدوان العراقي لِتُوقف العمل بهذه السياسات، وتُفرض كثيراً من التداعيات والتحديات التي زادت خطورتها في ظل التراجع في نسبة العمالة الوطنية في كثير من المهن والأعمال الاستراتيجية والمحورية ذات التأثير المباشر في توفير الضرورات الوطنية الحالية والمستقبلية من الموارد البشرية، مثل وظائف المهندسين والأطباء والعلميين والمدرسين والفنيين، وفي مجالات ترتبط ارتباطاً وثيقاً بالمجهود الاستراتيجي والعسكري والوطني للبلاد، وذلك في الوقت الذي انخفضت فيه الإيرادات النفطية، وتراجعت مقدرة الدولة على تمويل برامجها الإنفاقية، وارتفعت - في المقابل - معدلات البطالة الصريحة والمُقنعة بين المواطنين.

وفي مواجهة هذه التداعيات تعددت القرارات والسياسات التي أعلنتها الدولة عن تبنيها لدعم سياسة الإحلال في القطاعين العام والخاص في مرحلة ما بعد الغزو العراقي لدولة الكويت، ومن هذه السياسات:

1 - صدور قرار مجلس الوزراء رقم 13 لسنة 1991 «بعدم تجاوز نسبة الوافدين المعاد تعيينهم في وزارات الدولة ومؤسساتها 35٪ من إجمالي عددهم قبل الثاني من أغسطس 1990».

2 - قيام مجلس الوزراء بتشكيل لجنة حكومية في ربيع عام 1991 لوضع أسس سياسة طويلة الأجل للحفاظ على التوازن السكاني، واقتراح الإجراءات العاجلة الكفيلة بمنع أي تدهور في التركيبة السكانية. ونص بيان الحكومة أمام دور الانعقاد الثاني للمجلس الوطني على أن «تحقيق التوازن المنشود في التركيبة السكانية لم يعد فقط هدفاً اجتماعياً، وإنما أصبح ضرورة حتمية أدى إليها نقص الموارد المالية بسبب ما خلفه الاحتلال من دمار لثروة البلاد النفطية وما ألحقه من خسائر بالبنية الاقتصادية والمرافق والمنشآت العامة» (وزارة التخطيط، 1991).

3 - أقر المجلس الأعلى للتخطيط في يناير 1992 مقترح السياسة السكانية الذي تقدمت به لجنة السكان والموارد البشرية (1992)، والذي استهدف - بالدرجة الأولى - تقييد تدفق الوافدين والارتقاء بكفاءة الموارد البشرية الوطنية على النحو الذي يضمن تأمين الغالبية للمواطنين الكويتيين في جملة قوة العمل، مع تأمين سيطرتهم المطلقة على المهن والوظائف الحاكمة في المرافق الاستراتيجية للدولة.

4 - الإعلان عن الإطار العام لمشروع خطة التنمية الاقتصادية والاجتماعية للسنوات 1995/1996-1999/2000 سعياً إلى إعادة بناء قاعدة متوازنة للسكان وقوة العمل، وقد تبني المشروع برنامجاً لتنظيم سوق العمل يقوم - بصفة عامة - على توفير الشروط الموضوعية للارتقاء بكفاءة تخصيص عنصر العمل، وذلك من خلال اتخاذ إجراءات بتدابير محددة للتأثير في معدلات استيعاب القطاعين العام والخاص لقوة العمل الوطنية والوافدة على ضوء الاحتياجات الحقيقية لعملية التنمية من عنصر العمل بمختلف مهنة وفئات مهاراته (لجنة السكان والموارد البشرية، 1997).

5 - برنامج عمل الحكومة للفصل التشريعي الثامن (1996/1997 - 1999/2000) والذي أكد على توجه الحكومة إلى معالجة مشكلة البطالة بين المواطنين الباحثين عن عمل ضمن تصور شامل لتعديل تركيبة القوى العاملة، ولتوفير فرص العمل المناسبة للمواطنين من ناحية، وطرح مفاهيم جديدة للوظيفة العامة وتفعيل دور القطاع الخاص بوصفه شريكاً في عملية التنمية الشاملة، وفي تعديل تركيبة القوى العاملة على وجه الخصوص من ناحية أخرى (مجلس الوزراء، 1997).

6 - استراتيجية التنمية الإدارية التي تم تقديمها إلى مجلس الأمة في يناير 1997، والتي نصت على ضرورة التزام الجهات الحكومية بتخفيض العمالة الوافدة في المهن الإدارية والكتابية لديها بما نسبته 10٪ سنوياً.

وإذا كان قد ترتب على هذه السياسات ارتفاع نسبة العمالة الوطنية في القطاع العام من 62.8٪ عام 1993، إلى 65.4٪ عام 1997، ثم إلى 70.1٪ في نهاية عام 1999، فإن نسبة العاملين من الكويتيين في القطاع الخاص قد انخفضت من 1.6٪ عام 1993 إلى 1.5٪ في نهاية عام 1999، كذلك انخفضت نسبة الكويتيين إلى جملة المشتغلين في القطاعين العام والخاص من 18.4٪ في نهاية 1993، إلى 18٪ فقط في نهاية عام 1999، وذلك في مقابل ارتفاع نسبة العمالة الوافدة إلى جملة المشتغلين من 81.6٪ في نهاية عام 1993 إلى 82٪ في نهاية عام 1999 كما يبين جدول (2).

جدول (2): توزيع قوة العمل حسب القطاع والجنسية بين عامي 1993 و1999

القطاع	الجنسية	البيان	1993	1997	1998	1999
العام	الكويتيون	العدد	142407	184983	196988	205644
		%	62.8	65.4	67.7	70.2
	الوافدون	العدد	84451	97894	93850	87470
		%	37.2	34.6	32.3	29.8
	جملة المشتغلين	العدد	226858	282877	290838	293114
		%	100	100	100	100
الخاص	الكويتيون	العدد	9378	11864	12398	13491
		%	1.6	1.3	1.3	1.5
	الوافدون	العدد	588885	913212	939890	909868
		%	98.4	98.7	98.7	98.5
	جملة المشتغلين	العدد	598263	925076	952288	923359
		%	100	100	100	100
	جملة العاملين في القطاعين العام والخاص	العدد	825121	1207953	1243126	1216473
		%	100	100	100	100

المصدر: الهيئة العامة للمعلومات المدنية (2000)، دليل المعلومات المدنية: السكان والقوى العاملة، العدد (17).

الدراسة الميدانية:

أولاً - مجتمع وعينة الدراسة:

يتكون مجتمع الدراسة من وزارات الدولة والشركات المساهمة والمدرجة في سوق الأوراق المالية وشركات القطاع العام والشركات والمؤسسات الفردية الكبرى، ويبلغ عدد مفردات المجتمع (137) جهة يمثل الأفراد المسئولين عن شئون التوظيف ووضع السياسات والخطط العامة حوالي 411 فرداً بواقع 3 أفراد تقريباً لكل جهة.

وقد اختيرت عينة متاحة (convenience sample) بحجم 16 جهة منها 9 جهات للقطاع العام، 7 جهات للقطاع الخاص يشكلن نحو 11.7% من إجمالي مجتمع الدراسة، وهي نسبة مقبولة للوفاء بمتطلبات الدراسة.

وقد تم توزيع 48 استثماراً بالتساوي بين مفردات العينة بواقع 3 استثمارات لكل جهة تم توزيعها على المسؤولين عند وضع الخطط والبرامج والسياسات العامة للتوظيف (وكلاء الوزارات المساعدين لشئون الموظفين، مدراء إدارات شئون الموظفين، رؤساء أقسام شئون الموظفين بالقطاع العام ورؤساء مجلس الإدارات ونوابهم لشئون التوظيف ومدراء التوظيف في القطاع الخاص). ثم اختيار عينة مختارة من وزارات الدولة ومؤسساتها، وكذلك في عدد من مؤسسات القطاع الخاص (انظر جدول 3)، وقد تم تحديد هذه الجهات وفقاً لعدد من المعايير الأساسية التي وضعها الباحث، وتتمثل هذه المعايير في: كبر الحجم ورأس المال (مليون دينار فما فوق)، عمالتها تزيد على 200 فرد فما فوق، وجود العمالة الوطنية بينهم، طبيعة العمل المهني الذي يُقبل عليه الكويتيين، وأخيراً توافر البيانات والمعلومات التي تحتاجها الدراسة.

جدول (3): توزيع القوائم التي تمت الإجابة عنها من قبل أفراد العينة

م	الجهات المختارة	الاستثمارات التي تم توزيعها	الاستثمارات التي تم استلامها	الاستثمارات القابلة للتحليل	نسبة القابلة للتحليل إلى الموزعة
1	أولاً - القطاع العام: وزارة التربية	3	3	3	6.2
2	وزارة الصحة	3	3	3	6.2
3	وزارة الكهرباء والماء	3	3	3	6.2
4	وزارة التجارة والصناعة	3	3	3	6.2
5	وزارة الشؤون الاجتماعية والعمل	3	2	2	4.2
6	بنك التسليف والإدخار	3	2	2	4.2
7	شركة مطاحن الدقيق	3	2	2	4.2
8	شركة البترول الوطنية	3	3	3	6.2
9	شركة النقل العام	3	3	3	6.2
10	ثانياً - القطاع الخاص: بنك الكويت الوطني	3	3	3	6.2
11	بيت التمويل الكويتي	3	2	2	4.2
12	شركة صناعات الغانم	3	2	2	4.2
13	شركة بناء وإصلاح السفن	3	2	2	4.2
14	الشركة الأحمدية للمقاولات	3	2	2	4.2
15	شركة المخازن العمومية	3	2	2	4.2
16	شركة الأسماك الكويتية	3	2	2	4.2
	الإجمالي	48	39	39	
	النسبة %	100	81.2	81.2	

وبلغ عدد القوائم المجاب عنها من إجمالي القوائم التي تم توزيعها (39) قائمة بنسبة 81٪ وتعتبر هذه النسبة مقبولة إلى حد ما للبحث العلمي في مجال العلوم الاجتماعية وطبيعة أفراد العينة (Alreck & Settle, 1995) وكذلك الأخذ في الاعتبار إمكانيات الباحث المادية والبشرية والوقت المتاح لهذه الدراسة بالإضافة إلى الطبيعة الميدانية لهذه الدراسة.

ثانياً - أدوات جمع البيانات:

تم الاعتماد في إعداد هذه الدراسة على:

1 - المصادر المكتبية وشملت عدداً من المراجع والدراسات والمقالات التي تناولت موضوع معوقات وتوجهات تكوين الوظائف في القطاعين العام والخاص في دولة الكويت، بالإضافة إلى النشرات الرسمية والتوجهات الصادرة من الجهات الحكومية وغيرها حول هذه الظاهرة.

2 - تصميم نموذج استبيان أُعدَّ لهذا الغرض بهدف تعرّف الجوانب المختلفة للمشكلة وذلك بتعرّف آراء المدراء والمسؤولين عن وضع الخطط والبرامج والسياسات العامة للتوظيف.

وعلى ضوء ذلك تم إعداد المسودة الأولى للاستبيان وعرضت على مجموعة من المحكمين المتخصصين(*) في كلية العلوم الإدارية لإبداء ملاحظاتهم عليها من حيث الصياغة اللغوية لبنودها، وعلاقتها بأهداف الدراسة، ومدى واقعيّتها، والتحليل الإحصائي المناسب، وطلب منهم حذف بعض البنود أو تعديلها أو إضافة أية بنود جديدة، وقد أُدخلت التعديلات المناسبة بناء على ملاحظات المحكمين ووُضعت في صورتها النهائية.

وفي إطار هذه الاعتبارات تم تقسيم الاستبانة إلى عدد من الأقسام الأساسية:

- 1 - أسباب تبني سياسة الإحلال في القطاعين العام والخاص.
- 2 - السياسات والإجراءات الممكن تطبيقها لتفعيل سياسة الإحلال في القطاعين العام والخاص.
- 3 - الآثار والمعوقات التي أفرزها الغزو العراقي على تكوين الوظائف في القطاعين العام والخاص.

(*) يشكر الباحث الأخوة المحكمين الذين قاموا بتحكيم الاستبانة وتطويرها وهم: د. آدم العتيبي، د. باسل العبيدة.

4 - وسائل تفعيل سياسة الإحلال والتغلب على المشكلات التي تواجهها.

ثالثاً - المعالجة الإحصائية:

تم استخدام الأساليب الإحصائية التالية لاختبار آراء أفراد العينة:

1 - استخدام النسب المئوية لإجابات أفراد العينة على العبارات الخاصة ببيان أهمية سياسة الإحلال، وفعالية سياسات وإجراءات الإحلال، وأثار الغزو العراقي السلبية على تكوين الوظائف بالإضافة إلى وسائل تفعيل سياسة الإحلال.

2 - استخدام اختبار كا² "Chi-Square" لمعرفة الفروق بين إجابات أفراد العينة في القطاعين العام والخاص حول العبارات المختلفة في الاستبيان.

3 - أسلوب الرتب: لتحديد أولويات بعض العوامل المختلفة لدى أفراد العينة.

رابعاً - حدود الدراسة:

اقتصرت هذه الدراسة على:

1 - اختيار عينتين سحبتا بطريقة العينة المتاحة (المتيسرة) Convenience Sample من بين المسؤولين عن التوظيف في القطاع العام والمسؤولين عن التوظيف في القطاع الخاص.

2 - اعتمدت هذه الدراسة أساساً على نتائج الاستبيان الذي تم توزيعه على أفراد العينة، وقد حاول الباحث التقليل من السلبيات التي تؤثر على المصداقية.

3 - واجه الباحث بعض الصعوبات في جمع البيانات كان من أهمها:

أ - طول فترة استجابة بعض المبحوثين وعدم التعاون من بعضهم الآخر في تزويد الباحث ببعض المعلومات المهمة لهذه الدراسة.

ب - ندرة الإحصائيات عن العمالة بعد التحرير مباشرة وكذلك الإحصائيات عن العمالة حسب المهن الوظيفية مما أفقد عملية المقارنة شكلها الفعال.

تحليل النتائج ومناقشتها

أولاً - أهمية سياسة الإحلال:

حاولت هذه الدراسة قياس أهمية الدور الذي يمكن أن تقوم به سياسة الإحلال في تحقيق عدد من الأهداف من وجهة نظر مفردات العينة، وذلك من خلال سبعة أهداف أساسية يمكن أن يحققها التطبيق الفعال لسياسة الإحلال، ومدى الموافقة على نجاح (أو إخفاق) سياسة الإحلال في تحقيقها، وقد جاءت إجابات مفردات العينة في القطاعين العام والخاص على النحو المشار إليه في الجدول (4).

جدول (4)
إجابات أفراد العينة في القطاعين العام والخاص حول أهمية سياسة الإحلال

م	سبب الأهمية	موافق	لا رأي	غير موافق	كا ²	الدالة
1	ضمان نسبة عالية من استقرار العمالة الوطنية:	79.5	10.3	10.3	0.765	0.536
2	أ - العاملين في القطاع العام.	87.5	4.2	8.3		
	ب - العاملين في القطاع الخاص.	66.7	20.0	13.3		
3	ارتفاع عامل الثقة في الموظف الكويتي خاصة فيما يتعلق بأصول وممتلكات العمل:	69.2	17.9	12.8	0.371	1.983
	أ - العاملين في القطاع العام.	66.7	25.0	8.3		
	ب - العاملين في القطاع الخاص.	73.3	6.7	20.0		
4	سهولة المتابعة والرقابة في العمل:	41.0	28.2	30.8	0.999	0.077
	أ - العاملين في القطاع العام.	37.5	29.2	33.3		
	ب - العاملين في القطاع الخاص.	46.7	26.7	26.7		
5	سهولة تحديد المفاهيم الشخصية للموظف الكويتي وفهم متطلباته الوظيفية:	59.0	28.2	12.8	0.496	3.380
	أ - العاملين في القطاع العام.	58.3	29.2	12.5		
	ب - العاملين في القطاع الخاص.	60.0	26.7	13.3		
6	زيادة معدلات القدرة على توجيه الموظف الكويتي:	41.0	28.2	30.8	0.582	2.857
	أ - العاملين في القطاع العام.	37.5	37.5	25.0		
	ب - العاملين في القطاع الخاص.	46.7	13.3	40.0		
7	التخلص من مشكلات تعدد الانقسامات اللغوية والثقافة في بيئة العمل:	48.7	20.5	30.8	0.063	8.938
	أ - العاملين في القطاع العام.	45.8	16.7	37.5		
	ب - العاملين في القطاع الخاص.	53.3	26.7	20.0		
	الحد من التكاليف الباهظة لاستقدام وتوظيف العمالة الوافدة:	46.2	12.8	41.0	0.117	4.286
	أ - العاملين في القطاع العام.	45.2	8.3	37.5		
	ب - العاملين في القطاع الخاص.	33.3	20.0	46.7		

ومن الجدول (4) يمكن الوقوف على عدد من النتائج الأساسية:

- اتفق أفراد العينة على أهمية سياسة الإحلال لضمان نسبة عالية من استقرار العمالة الوطنية، وكانت نسبة الموافقة على ذلك (79.5٪) من إجمالي أفراد العينة، توزعت هذه النسبة بين (87.5٪) للعاملين في القطاع العام، و(66.7٪) للعاملين في القطاع الخاص، هذا في مقابل (10.3٪) فقط من أفراد العينة قالوا بعدم الموافقة على ذلك.
- اتفق أفراد العينة على أهمية سياسة الإحلال في تحقيق زيادة عامل الثقة في الموظف الكويتي خاصة فيما يتعلق بأصول العمل وممتلكاته وكانت نسبة الموافقين على ذلك (69.2٪) من إجمالي أفراد العينة، بينهم (66.7٪) من العاملين في القطاع العام، و(73.3٪) من العاملين في القطاع الخاص وذلك في مقابل (12.8٪) من أفراد العينة قالوا بعدم الموافقة على ذلك، وفيما يختص بأهمية الإحلال في سهولة تحديد المفاهيم الشخصية للموظف الكويتي، وفهم متطلباته الوظيفية كانت نسبة الموافقين (59٪) من إجمالي أفراد العينة في مقابل (12.8٪) قالوا بعدم الموافقة، و(28.2٪) قالوا بأنه لا رأي لهم في ذلك.
- انخفضت نسبة الموافقة على بقية المتغيرات إلى أقل من (50٪) من إجمالي أفراد العينة، فكانت (48.7٪) فيما يتعلق بدور الإحلال في التخلص من مشكلات تعدد الانقسامات اللغوية والثقافية في بيئة العمل، و(46.2٪) للموافقة على دور الإحلال في الحد من التكاليف الباهظة لاستقدام العمالة الوافدة وتوظيفها، و(41٪) للموافقة على دور الإحلال في سهولة المتابعة والرقابة على العمل من ناحية، وزيادة معدلات القدرة على توجيه الموظف الكويتي من ناحية أخرى، هذا في مقابل (30.8٪) و(41٪) و(30.8٪) لغير الموافقين على هذه المتغيرات على التوالي.
- وبتطبيق اختبار كا² نلاحظ عدم وجود فروق ذات دلالة إحصائية بين استجابات العاملين في القطاع العام والعاملين في القطاع الخاص حول أهمية سياسة الإحلال عند مستوى الدلالة 0.05 : α لجميع البنود السابقة.

مما سبق يتضح الاتفاق بين مفردات العينة على أهمية سياسة الإحلال ودورها في تحقيق كثير من الأهداف التي تسعى إليها الدولة من تبنيها لسياسة الإحلال، وهو ما ينطبق على العاملين في القطاعين العام أو الخاص، حيث لا توجد سوى فروق طفيفة بين الجانبين في معدلات الموافقة على المتغيرات الخاصة بأهمية سياسة الإحلال وهو ما يتفق مع ما انتهت إليه الدراسات السابقة حول أهمية سياسة الإحلال في دول مجلس التعاون الخليجي (حميد القطامي، 1991، أمة اللطيف شيبان، 1994، عادل ريان، 1998، عبدالرحمن السلطان، 1998) ولكن بدرجات متفاوتة بين هذه الدراسات في أولويات هذه الأهمية من دولة إلى أخرى وفقاً لظروف كل دولة.

ثانياً - آثار الغزو العراقي على سياسة الإحلال:

لقد ترتب على الغزو العراقي لدولة الكويت في الثاني من أغسطس 1990 كثير من الآثار والتحديات التي أفرزت عديداً من الانعكاسات على مختلف القطاعات الكويتية، وكان من بين هذه الانعكاسات توقف كثير من الخطط والسياسات الإدارية والتنموية التي أعلنت الكويت عن تبنيها ومن بينها سياسة الإحلال، والتي عانت من كثير من المعوقات الناجمة عن الغزو.

وقد حاولت هذه الدراسة قياس مدى موافقة أفراد العينة من العاملين في القطاعين العام والخاص، على عدد من الآثار والمعوقات التي أفرزها الغزو العراقي على سياسة الإحلال، وجاءت النتائج على النحو المشار إليه في الجدول (5).

جدول (5) إجابات أفراد العينة في القطاعين العام والخاص على آثار ومعوقات الغزو على تكوين الوظائف

م	الآثار	موافق	لا رأي	غير موافق	كا ²	الدالة
1	هروب الآلاف من العمالة الماهرة التي يمكن الاعتماد عليها في تأهيل العمالة الوطنية: أ- العاملين في القطاع العام. ب- العاملين في القطاع الخاص.	35.9 37.5 33.3	28.2 29.2 26.7	35.9 33.3 40.0	0.980	0.912
2	وقف العمل بالخطط والسياسات العامة التي تبنتها الدولة لتطبيق سياسة الإحلال: أ- العاملين في القطاع العام. ب- العاملين في القطاع الخاص.	33.3 37.5 26.7	41.0 33.3 53.3	25.6 24.2 20.0	1.021	0.902
3	تزايد الاعتماد على العمالة الوافدة لإصلاح ما دمره الاحتلال في مختلف المجالات: أ- العاملين في القطاع العام. ب- العاملين في القطاع الخاص.	56.4 41.7 0.8	15.4 16.7 13.0	28.2 41.7 6.7	5.625	0.229
4	الإضرار بالبرامج التدريبية التي تم إعدادها قبل الغزو: أ- العاملين في القطاع العام. ب- العاملين في القطاع الخاص.	46.2 45.8 46.7	28.8 25.0 33.3	25.6 29.2 20.0	9.024	0.061

تابع / جدول (5) إجابات أفراد العينة في القطاعين العام والخاص على آثار ومعوقات الغزو على تكوين الوظائف

م	الآثار	موافق	لا رأي	غير موافق	كا ²	الدلالة
5	الإضرار بالعملية التعليمية ومخرجاتها: أ- العاملين في القطاع العام. ب- العاملين في القطاع الخاص.	48.7 45.8 53.3	28.2 33.3 20.0	23.1 20.8 26.7	6.637	0.156
6	تدمير البنية الأساسية للعديد من المنظمات مما اضطر لتوجيه نسبة كبيرة من مواردها لإعادة البناء على حساب تطبيق سياسة الإحلال: أ- العاملين في القطاع العام. ب- العاملين في القطاع الخاص.	59.0 66.7 46.7	25.6 20.8 33.3	15.4 12.5 20.0	1.558	0.459
7	تزايد معدلات الشعور بعدم الأمان وقيام العديد من أصحاب الأعمال الخاصة بإغلاق منشآتهم مما أضر بسياسة الإحلال: أ- العاملين في القطاع العام. ب- العاملين في القطاع الخاص.	38.5 50.0 20.0	20.5 16.7 26.7	41.0 33.3 53.3	0.946	0.915
8	التأثير السلبي على درجة الوعي الاجتماعي للمواطنين بأهمية العمل في بعض المجالات: أ- العاملين في القطاع العام. ب- العاملين في القطاع الخاص.	51.3 50.0 53.3	25.6 29.2 20.0	23.1 20.8 26.7	2.115	0.715
9	التأثير السلبي على سياسات التوظيف التي تبنتها الدولة قبل الغزو: أ- العاملين في القطاع العام. ب- العاملين في القطاع الخاص.	64.1 66.7 60.0	20.5 20.8 20.0	15.4 12.5 20.0	1.994	0.746
10	تزايد معدلات التضخم الوظيفي داخل الجهاز الإداري: أ- العاملين في القطاع العام. ب- العاملين في القطاع الخاص.	87.2 83.3 93.3	7.7 12.5 —	5.1 4.2 6.7	0.268	0.875

ومن هذه الإجابات يمكن الوقوف على عدد من النتائج:

- وافق (87.2٪) من إجمالي أفراد العينة على أثر الغزو على تزايد معدلات التضخم داخل الجهاز الإداري، وقال (64.1٪) بالموافقة على الأثر السلبي للغزو على سياسات التوظيف التي تبنتها الدولة قبل الغزو، وذلك في مقابل (15.4٪) قالوا بعدم الموافقة على ذلك، كذلك وافق (59٪) من أفراد العينة على أثر الغزو على تدمير البنية الأساسية لعدد من المنظمات مما اضطرها لتوجيه نسبة كبيرة من مواردها لإعادة البناء على حساب تطبيق سياسة الإحلال، كما وافق (56.4٪) و(51.3٪) على أثر الغزو على تزايد الاعتماد على العمالة الوافدة لإصلاح ما دمره الاحتلال في مختلف المجالات من ناحية، وعلى درجة الوعي الاجتماعي للمواطنين بأهمية العمل في بعض المجالات من ناحية أخرى.

- انخفضت نسبة الموافقة بين أفراد العينة على أثر الغزو سلبياً على عدد من المتغيرات منها: الإضرار بالعملية التعليمية ومخرجاتها، والإضرار بالبرامج التدريبية، وتزايد معدلات الشعور بعدم الأمان، وقيام كثير من أصحاب الأعمال الخاصة بإغلاق منشآتهم مما أضر بسياسة الإحلال، وكذلك أثر الغزو على هروب الآلاف من العمالة الماهرة التي يمكن الاعتماد عليها في تأهيل العمالة الوطنية، وعلى وقف العمل بالخطط والسياسات لتطبيق سياسة الإحلال العامة التي تبنتها الدولة، وكانت نسب الموافقين بالنسبة لهذه المتغيرات على التوالي: (48.7٪، 46.2٪، 38.5٪، 35.9٪، 33.3٪).

- وبتطبيق اختبار كا² نلاحظ عدم وجود دلالة معنوية بين إجابات أفراد العينة في القطاعين العام والخاص على آثار ومعوقات الغزو العراقي على تكوين الوظائف عند مستوى الدلالة 0.05 : α .

- إن هذه النتائج وإن كانت تحمّل الغزو دوراً مهماً في نشأة كثير من الآثار السلبية والمعوقات أمام تطبيق سياسة الإحلال، فإنها تشير في الوقت نفسه إلى أن هناك عدداً من هذه المعوقات كانت قائمة قبل الغزو، فالغزو ليس المسئول الأساسي عن تلك المشكلة، ولذلك جاء الاتفاق على أثر الغزو في وجودها محدوداً.

ويمكن القول إن كان الغزو قد أفرز عديداً من الآثار والسلبيات التي نشأت نتيجة مباشرة له، فإنه قد فاقم من آثار بعض المعوقات التي كانت موجودة قبله،

وفي الحالتين تأثرت سلباً سياسة الإحلال وما قامت عليه من إجراءات من جراء هذه التداعيات.

ثالثاً - فعالية سياسات وإجراءات سياسة الإحلال:

حاولت الدراسة قياس مدى فاعلية السياسات والإجراءات التي أعلنت الحكومة عن تبنيها لتطبيق سياسة الإحلال وذلك من خلال ترتيب هذه الإجراءات وتلك السياسات حسب أولويتها، من وجهة نظر مفردات العينة، ويلخص جدول (6) آراء مفردات العينة.

جدول (6) إجابات أفراد العينة على مدى فاعلية وإجراءات سياسة الإحلال

م	الإجراءات	1	2	3	4	5	6	7	الترتيب	كا ²	الدلالة
1	وضع ضوابط قانونية متشددة عند تعيين غير الكويتيين: أ- العاملين في القطاع العام. ب- العاملين في القطاع الخاص.	7.7	10.3	10.3	15.4	7.7	17.9	23.1	6	35.750	0.741
		4.2	12.5	8.3	20.8	4.2	20.8	16.7	4		
		13.3	6.7	13.3	6.7	13.3	13.3	33.3	7		
2	عدم توظيف غير الكويتيين في الوظائف الشاغرة إلا في حالة عدم وجود الكويتي المناسب: أ- العاملين في القطاع العام. ب- العاملين في القطاع الخاص.	12.8	10.3	7.7	5.1	15.4	28.2	12.8	5	28.917	0.756
		8.3	12.5	8.3	4.2	8.3	25.0	20.8	6		
		20	6.7	6.7	6.7	26.7	33.3	0.0	6		
3	تبني برامج تدريبية للكويتيين وإعدادهم لشغل الوظائف التي يشغلها غير الكويتيين: أ- العاملين في القطاع العام. ب- العاملين في القطاع الخاص.	10.3	20.5	25.6	15.4	10.3	2.6	7.7	2	29.635	0.485
		12.5	16.7	25.0	12.5	16.7	0.0	4.2	3		
		6.7	26.7	26.7	20.0	0.0	6.7	13.3	3		

تابع / جدول (6) إجابات أفراد العينة على مدى فاعلية
وإجراءات سياسة الإحلال

م	الإجراءات	1	2	3	4	5	6	7	الترتيب	كا ²	الدلالة
4	تطبيق نظام النظراء: أ- العاملين في القطاع العام. ب- العاملين في القطاع الخاص.	5.1	10.3	10.3	20.5	25.6	12.8	17.9	4	19.917	0.751
		4.2	0.0	12.5	16.7	24.2	12.5	12.5	5		
		6.7	0.0	6.7	26.7	20.0	20.0	26.7	4		
5	حصر أعداد الموظفين وتسجيلهم طبقاً للمسميات الوظيفية: أ- العاملين في القطاع العام. ب- العاملين في القطاع الخاص.	10.3	7.7	15.4	15.4	12.8	5.1	25.6	7	52.000	0.139
		12.5	8.3	12.5	8.3	12.5	12.5	29.2	2		
		6.7	6.7	20.0	26.7	13.3	13.3	20.0	5		
6	تحديد الاحتياجات المستقبلية من العمالة وتخصصاتها: أ- العاملين في القطاع العام. ب- العاملين في القطاع الخاص.	20.5	20.5	15.4	12.8	7.7	15.4	0	3	26.875	0.630
		16.7	25.0	8.3	12.5	8.3	8.3	0.0	2		
		26.7	13.3	26.2	13.3	6.7	6.7	0.0	1		
7	إعداد خطط للقوى العاملة توضح كيفية الإحلال وتوقيتاته الزمنية: أ- العاملين في القطاع العام. ب- العاملين في القطاع الخاص.	25.6	23.1	7.7	7.7	12.8	10.3	5.1	1	21.875	0.787
		29.2	12.5	12.5	12.5	8.3	8.3	4.2	1		
		20.0	40.0	0.0	0.0	20.2	13.3	6.9	2		

- إن أهم هذه السياسات وتلك الإجراءات من وجهة نظر أفراد العينة كان وجود خطط للقوى العاملة توضح كيفية الإحلال والتوقيتات الزمنية اللازمة للتنفيذ، حيث جاء أولاً عند (29.2٪) من أفراد العينة من العاملين في القطاع العام، وثانياً عند (40٪) من أفراد العينة من العاملين في القطاع الخاص، ثم كان تبني برامج تدريبية للكويتيين وإعدادهم لشغل الوظائف التي يشغلها غير الكويتيين، والذي جاء ثالثاً عند (25٪) بين أفراد العينة من العاملين في القطاع العام، وكذلك ثالثاً عند (26.7٪) بين أفراد العينة من العاملين في القطاع الخاص.

- جاء في الترتيب الثالث من حيث الأهمية «تحديد الاحتياجات المستقبلية من العمالة وتخصصاتها» حيث جاء ثانياً عند (25٪) بين أفراد العينة من العاملين في القطاع العام، وأولاً عند (26.7٪) بين أفراد العينة من العاملين في القطاع الخاص، في حين جاء في الترتيب الرابع «تطبيق نظام النظراء؛ أي إلزام غير الكويتي بتدريب الكويتي على نفس العمل الذي يقوم به حتى يصبح مؤهلاً للقيام به عند غيابه» حيث جاء خامساً عند (24.2٪) بين أفراد العينة من العاملين في القطاع العام، ورابعاً عند (26.7٪) بين أفراد العينة من العاملين في القطاع الخاص.

- اتفق أفراد العينة على تراجع أهمية عدد من الإجراءات مثل «عدم توظيف غير الكويتيين في الوظائف الشاغرة إلا في حالة عدم وجود الكويتي المناسب» وكذلك «وضع ضوابط قانونية مشددة عند تعيين غير الكويتيين» بالإضافة إلى «حصر وتسجيل أعداد الموظفين طبقاً للمسميات الوظيفية».

- من خلال قيمة اختبار كا² في الجدول (6) نلاحظ أنه لا يوجد دلالة معنوية بين إجابات أفراد العينة في القطاعين العام والخاص في قياس فاعلية السياسات والإجراءات لسياسة الإحلال عند مستوى دلالة $\alpha : 0.05$.

مما سبق يتضح عدم وجود فروق مؤثرة بين إجابات أفراد العينة في القطاعين العام والخاص على أهمية السياسات والإجراءات في تطبيق سياسة الإحلال.

رابعاً - وسائل تفعيل سياسة الإحلال:

حاول الباحث في هذا الجزء من الدراسة قياس مدى أهمية عدد من السياسات والإجراءات التي اتفق الباحثون والمهتمون عليها لتفعيل سياسة الإحلال، وذلك من وجهة نظر أفراد العينة، وقد جاءت الإجابات في الجدول (7) وفقاً للنتائج التالية:

جدول (7) وسائل تفعيل سياسة الإحلال حسب وجهة نظر أفراد العينة في القطاعين العام والخاص

م	السياسات والإجراءات	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	الترتيب	كا ²	الدالة
1	إعطاء الأولوية في المناقصات الحكومية للشركات والمؤسسات التي تلتزم بخطة محددة للتكثيف.	7.7	10.3	2.6	7.7	0.0	5.1	0.0	2.6	2.6	10.3	17.9	12.8	12.8	11	53.854	0.557
	أ- العاملين في القطاع العام.	4.2	12.5	0.0	8.3	0.0	4.2	0.0	4.2	0.0	12.5	29.2	4.2	8.3	11		
	ب- العاملين في القطاع الخاص.	13.3	6.7	6.7	6.7	0.0	6.7	0.0	6.7	6.7	6.7	0.0	26.7	20.0	12		
2	تأهيل وتدريب العمالة الوطنية: أ- العاملين في القطاع العام.	30.8	20.5	15.4	2.6	2.6	2.6	0.0	2.6	0.0	2.6	2.6	2.6	5.1	1	61.667	0.089
	ب- العاملين في القطاع الخاص.	25.0	16.7	20.8	4.2	4.2	4.2	0.0	2.4	0.0	4.2	0.0	0.0	4.2	1		
	تغيير السياسة التعليمية بما يتوافق واحتياجات سوق العمل:	40.0	26.7	6.7	0.0	6.7	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	6.7	6.7	6.7	1		
3	أ- العاملين في القطاع العام.	23.1	20.5	7.7	10.3	2.6	5.1	2.6	2.6	2.6	0.0	2.6	2.6	10.3	2	38.125	0.756
	ب- العاملين في القطاع الخاص.	16.7	16.7	12.5	8.3	4.2	8.3	4.2	0.0	4.2	0.0	0.0	4.2	8.3	2		
	تخطيط القوى العاملة الوطنية بما يحقق الاستغلال الأمثل لها:	33.3	26.7	0.0	13.3	0.0	0.0	0.0	6.7	6.7	0.0	6.7	0.0	13.3	2		
4	أ- العاملين في القطاع العام.	12.8	12.8	23.1	10.3	10.3	0.0	5.1	0.0	5.1	2.6	2.6	5.1	2.6	3	53.438	0.824
	ب- العاملين في القطاع الخاص.	16.7	12.5	20.5	12.5	8.3	0.0	4.2	4.2	0.0	0.0	4.2	0.0	13.3	3		
		6.7	13.3	26.7	6.7	13.3	0.0	6.7	0.0	6.7	6.7	0.0	13.3	6.7	3		

توجهات ومعوقات إحلال الوظائف بالقطاعين العام والخاص

تابع / جدول (7) وسائل تفعيل سياسة الإحلال حسب وجهة نظر أفراد العينة في القطاعين العام والخاص

م	السياسات والإجراءات	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	الترتيب	ك ²	الدالة
5	مواجهة سياسات التخصم الوظيفي في الجهاز الإداري للدولة: أ- العاملين في القطاع العام. ب- العاملين في القطاع الخاص.	5.1 8.3 0.0	5.1 0.0 13.3	7.7 4.2 13.3	10.3 4.2 13.3	5.1 8.3 20.0	5.1 4.2 0.0	5.1 6.7 6.7	5.1 8.3 0.0	12.8 12.5 0.0	2.6 0.0 13.3	10.3 8.3 6.7	10.3 12.5 13.3	5.1 8.3 6.7	4 10 0.0	80,000 0.479	
6	توفير الأموال اللازمة وإنفاقها على المواطنين بدلاً من الوافدين: أ- العاملين في القطاع العام. ب- العاملين في القطاع الخاص.	0.0 0.0 0.0	5.1 8.3 0.0	6.7 8.3 0.0	5.1 8.3 0.0	7.7 12.5 0.0	2.6 4.2 0.0	0.0 0.0 0.0	12.8 8.3 20.0	10.3 8.3 13.3	5.1 4.2 6.7	7.7 8.3 6.7	10.3 12.5 6.7	2.6 0.0 16.7	23.1 16.7 33.3	62,750 0.485	
7	تطوير سياسات التوظيف القائمة بما يتناسب وعرض العمالة الوطنية: أ- العاملين في القطاع العام. ب- العاملين في القطاع الخاص.	0.0 0.0 0.0	0.0 0.0 0.0	7.7 4.2 13.3	15.4 16.7 13.3	17.9 16.7 20.0	7.7 8.3 6.7	10.3 12.5 6.7	10.3 4.2 20.0	0.0 0.0 0.0	5.1 4.2 6.7	5.1 4.2 6.7	10.3 12.5 6.7	0.0 0.0 0.0	5 4 9	67,917 0.132	
8	تخفيف برامج التوعية الإعلامية حول أهمية وقعة العمل بين المواطنين: أ- العاملين في القطاع العام. ب- العاملين في القطاع الخاص.	0.0 0.0 0.0	2.6 4.2 0.0	2.6 4.2 0.0	12.8 4.2 26.7	7.7 12.5 0.0	15.4 16.7 0.0	7.7 12.5 13.3	5.1 8.3 0.0	12.8 8.3 20.0	10.3 8.3 13.3	5.1 10.3 13.3	7.7 4.2 13.3	2.6 4.2 0.0	6 6 4	50,000 0.281	

تابع / جدول (7) وسائل تفعيل سياسة الإحلال حسب وجهة نظر أفراد العينة في القطاعين العام والخاص

م	السياسات والإجراءات	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	الترتيب	ك ²	الدالة
9	تغيير النظرة الاجتماعية السائدة حول عمل المرأة: أ- العاملين في القطاع العام. ب- العاملين في القطاع الخاص.	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	15.4	10.3	17.9	7.7	15.4	10.3	10	94,000	0.136
10	تغيير النظرة الاجتماعية السائدة حول بعض المهين: أ- العاملين في القطاع العام. ب- العاملين في القطاع الخاص.	0.0	0.0	4.2	0.0	0.0	8.3	0.0	16.7	12.5	33.3	20.2	25.0	6.7	8	10	0.136
11	خلق البيئة المناسبة للعمل في القطاع الخاص: أ- العاملين في القطاع العام. ب- العاملين في القطاع الخاص.	2.6	0.0	6.7	6.7	33.3	0.0	0.0	8.3	20.0	6.7	6.7	4.2	0.0	6	46,000	0.595
12	زيادة المزايا والحوافز التي يحصل عليها المواطن من عمله في القطاع الخاص: أ- العاملين في القطاع العام. ب- العاملين في القطاع الخاص.	2.6	0.0	2.6	5.1	15.4	17.9	7.7	15.4	7.7	7.7	8.3	7.7	0.0	8	58,125	0.150
13	ربط المنح والقروض للشركات والمؤسسات بنسب التكوين فيها: أ- العاملين في القطاع العام. ب- العاملين في القطاع الخاص.	2.6	4.2	4.2	2.6	0.0	8.3	28.2	10.3	7.7	7.7	7.7	0.0	0.0	5	58,125	0.150
		4.2	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	12.5	8.3	4.2	13.3	0.0	0.0	0.0	7	8	
		0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	7.7	2.6	15.4	5.1	15.4	15.4	12.8	12	79,375	0.258
		0.0	4.2	4.2	0.0	0.0	0.0	4.2	0.0	20.8	4.2	12.5	16.7	13.3	9	11	

– تأكيد أفراد العينة على أن أهم هذه الإجراءات يتمثل في تأهيل العمالة الوطنية وتدريبها، وتغيير السياسة التعليمية بما يتوافق واحتياجات سوق العمل، وتخطيط القوى العاملة بما يحقق الاستغلال الأمثل لها، ومواجهة سلبيات التضخم الوظيفي في الجهاز الإداري للدولة، وجاءت النسب كما يلي: (30.8٪، 20.5٪، 23.1٪، 10.3٪) على التوالي. وهذه النتائج أكدتها بعض الدراسات السابقة في دول مجلس التعاون منها على سبيل المثال عادل ريان (1998) وعبدالرحمن السلطان (1998). ولكن مع التأكيد على وجود بعض الفروق الطفيفة في مدى أهمية هذه السياسات والإجراءات بين هذه الدول.

– الاتفاق بين أفراد العينة على عدد من الإجراءات التكميلية متوسطة الأهمية منها: تطوير سياسات التوظيف القائمة بما يتناسب وعرض العمالة الوطنية، وتكثيف برامج التوعية الإعلامية حول قيمة العمل وأهميته بين المواطنين، وتغيير النظرة الاجتماعية السائدة حول بعض المهن، وتهيئة البيئة المناسبة للعمل في القطاع الخاص، وزيادة الحوافز والمزايا التي يحصل عليها المواطن من عمله في القطاع الخاص، وكانت نسب الاتفاق على ترتيب هذه الإجراءات على النحو التالي: (17.9٪، 15.4٪، 10.3٪، 7.7٪).

– الاتفاق بين أفراد العينة على عدد من الإجراءات ضعيفة الأهمية ولكنها لازمة لتفعيل سياسات الإحلال وزيادة كفاءتها، ومنها: تغيير النظرة الاجتماعية السائدة حول عمل المرأة، وإعطاء الأولوية في المناقصات الحكومية للشركات التي تلتزم بخطة محددة للتكوين، وربط المنح والقروض للشركات والمؤسسات بنسب الإحلال فيها، ثم القول بتوفير الأموال اللازمة وإنفاقها على المواطنين بدلاً من الوافدين، وكانت النسب لترتيب هذه الإجراءات على النحو التالي: (17.9٪، 15.4٪، 23.1٪).

– وبتطبيق اختبار كا² نلاحظ عدم وجود فروق ذات دلالة إحصائية عند مستوى الدلالة $\alpha : 0.05$ بين العاملين في القطاع العام والعاملين في القطاع الخاص.

الخلاصة والتوصيات:

من المناقشة السابقة للنتائج انتهى الباحث إلى أنه على الرغم من طول المدة التي انقضت على إعلان الكويت تبنيها لعملية الإحلال بوصفها سياسة وطنية لتوطين الوظائف، فإن حدة الاختلالات في تركيبة قوة العمل قد تفاقمت. وفي أعقاب الغزو العراقي في أغسطس عام 1990، بتداعياته المختلفة، تأكدت الحاجة إلى أهمية

الدفع بعملية تكوين الوظائف، مما جعل الدولة تتخذ مجموعة من الإجراءات التي استهدفت تقييد معدلات الاستعانة بقوة العمل الوافدة، على أن الملاحظة التي استرعت الانتباه أنه وبعد أن تقلص العدد المطلق للوافدين وأهميتهم النسبية في مجموع قوة العمل خلال الفترة التي أعقبت التحرير مباشرة، فإن الأوضاع سرعان ما عادت إلى ما كانت عليه قبل الغزو، وبمرور الوقت ازدادت حدة الاختلالات في تركيبة قوة العمل عما كانت عليه في السابق، وذلك على الرغم من التوجهات المعلنة بشأن الدفع بعملية الإحلال في القطاعين العام والخاص.

وقد انتهت الدراسة إلى عدد من النتائج:

الاتفاق بين مفردات العينة على أهمية سياسة الإحلال ودورها في تحقيق كثير من الأهداف التي تسعى إليها الدولة من تبنيها لسياسة الإحلال، وهو ما ينطبق على العاملين في القطاعين العام أو الخاص، فلم تظهر سوى فروق طفيفة بين الجانبين في معدلات الموافقة على المتغيرات الخاصة بأهمية سياسة الإحلال، حيث كانت الأولوية في هذه الأهمية لدور الإحلال في ضمان نسبة عالية من استقرار العمالة الوطنية (79.5٪)، وزيادة عامل الثقة في الموظف الكويتي خاصة فيما يتعلق بأصول العمل وممتلكاته (69.2٪)، وسهولة تحديد المفاهيم الشخصية للموظف الكويتي، وفهم متطلباته الوظيفية (59٪).

هذه النتيجة تبين أن الغزو العراقي لدولة الكويت حقق نتيجة مهمة وهي عدم وجود اختلافات بين أفراد العينة في القطاعين العام والخاص على أهمية تطبيق سياسة الإحلال.

كما انتهت الدراسة إلى أن الغزو العراقي لدولة الكويت قد أفرز عديدا من الآثار والسلبيات على سياسة الإحلال في دولة الكويت، والتي نشأت نتيجة مباشرة له، كما أنه فاقم من آثار بعض المعوقات التي كانت قائمة قبل الغزو، وفي الحالتين تأثرت سياسة الإحلال وما قامت عليه من إجراءات سلباً من جراء هذه التداعيات، وهو ما ظهر واضحاً بدرجة كبيرة في أثر الغزو على تزايد معدلات التضخم داخل الجهاز الإداري (87.2٪)، والتأثير السلبي على سياسات التوظيف التي تبنتها الدولة قبل الغزو (64.1٪)، وتدمير البنية الأساسية للكثير من المنظمات مما اضطرها إلى توجيه نسبة كبيرة من مواردها لإعادة البناء على حساب تطبيق سياسة الإحلال (59٪)، وتزايد الاعتماد على العمالة الوافدة لإصلاح ما دمره الاحتلال في مختلف المجالات (56.4٪).

وهذه النتيجة لم يتطرق إليها أحد من قبل، بوصف هذه الدراسة من أوائل الدراسات التي تناولت أثر الغزو العراقي لدولة الكويت على سياسة الإحلال فيها. كذلك انتهت الدراسة إلى أن أهم السياسات التي تبنتها دولة الكويت لتطبيق سياسة الإحلال، من وجهة نظر أفراد العينة تمثلت في: وجود خطط للقوى العاملة توضح كيفية الإحلال والتوقعات الزمنية اللازمة للتنفيذ، وتبني برامج تدريبية للكويتيين وإعدادهم لشغل الوظائف التي يشغلها غير الكويتيين، وتحديد الاحتياجات المستقبلية من العمالة وتخصصاتها، وتطبيق نظام النظراء. وقد أكد أفراد العينة على أن أهم إجراءات تفعيل سياسة الإحلال تتمثل في: تأهيل العمالة الوطنية وتدريبها، وتغيير السياسة التعليمية بما يتوافق واحتياجات سوق العمل، وتخطيط القوى العاملة بما يحقق الاستغلال الأمثل لها، ومواجهة سلبيات التضخم الوظيفي في الجهاز الإداري للدولة، وتطوير سياسات التوظيف القائمة بما يتناسب وعرض العمالة الوطنية، وتكثيف برامج التوعية الإعلامية حول قيمة العمل بين المواطنين، وتغيير النظرة الاجتماعية السائدة حول بعض المهن، وتهيئة البيئة المناسبة للعمل في القطاع الخاص، وزيادة الحوافز والمزايا التي يحصل عليها المواطن من عمله في القطاع الخاص.

التوصيات:

إذا كانت سياسة الإحلال تخالفها كثير من الاعتبارات السياسية، فإنها تظل في النهاية قضية اقتصادية واجتماعية ينبغي تناولها بعقلانية وموضوعية كبيرة، ومقتضيات هذه العقلانية وتلك الموضوعية تستلزم وضع سياسة الإحلال في إطارها الصحيح وتوفير متطلبات تحقيقها في إطار التخطيط الشامل للقوى العاملة، الأمر الذي يتطلب مراعاة عدد من الاعتبارات:

1 - تهيئة قوة العمل الوطنية لتلبية احتياجات الطلب عليها وتشجيع القطاع الخاص على توظيف أعداد متزايدة من المواطنين الباحثين عن عمل، والعمل في نفس الوقت على تأهيل العمالة الوطنية وتدريبها للعمل في أنشطة القطاع الخاص من خلال التوسع في مراكز التدريب المتخصصة والدورات الخاصة وزيادة ميزانية التدريب.

2 - وضع خطة متكاملة للقوى العاملة، والتنسيق - عند تنفيذها - بين كافة الجهات المتعلقة بها، فرسم سياسة الإحلال، والقيام على تطبيقها، ليس مسؤولية

جهة معينة أو جهاز منفصل، بل هي سياسة تشارك في صياغتها وتطبيقها مختلف أجهزة الدولة العامة والخاصة حيث يتطلب العمل على حصر الوظائف التي يمكن إحلالها وتأهيل العمالة الوطنية من خلال التدريب والتأهيل وتطبيق نظام النظراء، وإحلالها تدريجياً في هذه الوظائف.

3 - تطبيق نظام النظراء من خلال:

أ - إلزام الجهات الحكومية التي تستعين بخبراء ومستشارين غير كويتيين بأن تخصص لهم عدداً من النظراء الكويتيين لملازمتهم والإفادة من خبراتهم ومشورتهم.

ب - تحديد حد أقصى من السنوات لبقاء الخبراء والمستشارين غير الكويتيين في مناصبهم.

ج - دمج القيادات الكويتية وشاغلي المستويات الإشرافية من الكويتيين في الاجتماعات والندوات واللقاءات والمؤتمرات المحلية والإقليمية والدولية لاكتساب الخبرات والمهارات اللازمة لشغلهم وظائفهم القيادية.

4 - إن الدراسة بما انتهت إليه من نتائج تفتح المجال أمام الباحثين والمهتمين للقيام بعدد من الدراسات المستقبلية، حول آثار الغزو العراقي على تركيبة القوى العاملة وهيكلها في بعض القطاعات، وكذلك أثر الغزو على نظرة المواطن الكويتي للعمل في بعض المهن والأعمال التي تهيمن عليها العمالة الوافدة في القطاع الخاص، وبالإضافة إلى البحث في طبيعة البدائل المتاحة أمام دول مجلس التعاون الخليجي للتغلب على الاختلالات الحالية في تركيبة القوى العاملة، سواء أكان ذلك من حيث الجنسية أم من حيث القطاع، أو من حيث طبيعة النشاط وبخاصة في ظل ما تشهده كثير من هذه الدول من معطيات جديدة، لعل أبرزها تزايد معدلات البطالة بين مواطني هذه الدول، على الرغم من الاختلال الهائل لصالح العمالة الوافدة في مختلف القطاعات في هذه الدول.

المصادر:

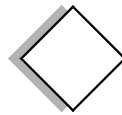
- أحمد أبو سن (1987). توطين الوظائف بدولة الإمارات العربية المتحدة. ندوة توطين الوظائف، معهد التنمية الإدارية، أبو ظبي، الإمارات العربية المتحدة.
- أحمد فؤاد علي (1979). الموارد البشرية وسياسات التنمية في الاقتصاد الكويتي. رسالة دكتوراه، كلية التجارة، جامعة الإسكندرية.
- الهيئة العامة للمعلومات المدنية (2000). دليل المعلومات المدنية: السكان والقوى العاملة، ع (17).

- الهيئة العامة للمعلومات المدنية (1999). دليل المعلومات المدنية: السكان والقوى العاملة. ع (15)، يناير.
- أمة اللطيف بنت شرف شيبان (1994). تخطيط القوى العاملة، سلطنة عمان: الأهداف والبرامج. الإداري، سلطنة عمان: مسقط، ع (59): 43-64.
- حسن أبشر الطيب (1994). توظيف الوظائف بدولة قطر. ديوان الخدمة المدنية (تقرير غير منشور).
- حميد القطامي (1991). التجربة الإماراتية في عملية توظيف الوظائف. بحث مؤتمر إدارة القوى البشرية، معهد التنمية الإدارية، الإمارات العربية المتحدة: أبوظبي، 99-139.
- صلاح الدين فوزي (1987). الجوانب القانونية في سياسة توظيف الوظائف. ندوة توظيف الوظائف، معهد التنمية الإدارية، الإمارات العربية المتحدة: أبوظبي.
- عادل ريان محمد ريان (1998). معوقات إحلال العمالة الوطنية محل العمالة الوافدة في القطاع الخاص العماني: دراسة ميدانية. الإداري، ع (75): 13-79.
- عبدالرحمن بن محمد السلطان (1998). سعودة سوق العمل في المملكة العربية السعودية: الأبعاد والمعوقات والحلول المقترحة. الإدارة العامة، الرياض، مجلد 38، ع (3)، أكتوبر.
- لجنة السكان والموارد البشرية (1997). أوضاع السكان وقوة العمل في دولة الكويت: تقرير المتابعة الثاني. المجلس الأعلى للتخطيط، الكويت، أكتوبر.
- لجنة السياسة السكانية وتنمية الموارد البشرية (1992). مقترح السياسة السكانية. المجلس الأعلى للتخطيط، الكويت، يناير.
- مجلس الوزراء «الأمانة العامة» (1997). برنامج عمل الحكومة للفصل التشريعي الثامن: 1996 / 1997 - 2000 / 1999. الكويت، يناير.
- محمد حسن مايه (1996). دور العمالة الوافدة في تنمية الاقتصاد الكويتي: بحث في مغامرم ومغارم هجرة العمل الدولية إلى الكويت. مجلة الكويت الاقتصادية، ع (2)، السنة الأولى: 19-46.
- مظفر الحاج مظفر (1996). توظيف العمالة بالقطاع المصرفي بدولة الإمارات العربية المتحدة. ورقة مقدمة إلى ندوة استراتيجيات التنمية البشرية في مجلس التعاون لدول الخليج العربية: تحديات مستقبلية، مركز البحرين للدراسات والبحوث، البحرين، نوفمبر: 1-25.
- نزار توفيق (1987). توظيف الوظائف: أسس ومنطلقات. ندوة توظيف الوظائف، أبو ظبي: معهد التنمية الإدارية، ص1.
- وزارة التخطيط (1995). المجموعة الإحصائية في 25 عام. عدد خاص، الإدارة المركزية للإحصاء، الكويت: 80-87.
- وزارة التخطيط (1991). واقع المشكلة السكانية في الكويت - مظاهرها وأسبابها وأسس معالجتها. الكويت، نوفمبر.
- وزارة التخطيط (1991). نحو سياسة لمستقبل السكان وقوة العمل. الكويت، يوليو.
- وزارة التخطيط (1986). الخطة الإنمائية للسنوات 84/85-86، الكويت، ديسمبر.

- Al-Enezi, A.K. (1990). An evaluation of Kuwaitization policy in the public and private sector. Ph. D. Thesis, U.K.: the University of Bath.
- Al-Moosa, A., & Mclachlan, K. (1985). *Immigrant labour in Kuwait*. London: Croom Helm.
- Alreck, P., & Settle, R. (1995). *The survey research Handbook*: Chicago, Ill. Irwin.
- Maylah, M.H. (1987). The intenational labour migration to Kuwait: Its impacts, determinants and future prospects. Ph. D. thesis, CNA, UK.
- Russel, S.S., & Ramadhan, M. A. (1993). Kuwait's migration policy since the Gulf Crisis: Change or continuity? A paper presented at the Annual Meeting of the Middle East Studies Association; N. Carolina, November.

مقدم في يونيو 2001

أجيز في مايو 2002



Economics

Directions and Obstacles of Replacement in Public and Private Sectors after the Iraqi Aggression against Kuwait: A Field Study

Awadh Al-Enezi*

The widespread imbalances in Kuwait's population and labor force necessitated the need for Replacement as a national policy for nationalizing jobs in both the public and the private sectors. The outflow of large numbers of expatriates due to the Iraqi invasion provided an opportunity to enhance the Replacement process. This study, however, is addressed to investigating the extent to which this process succeeded in tackling the manpower problem during the post-invasion period, and to identify its obstacles and avenues available to overcome these obstacles. The outcome is based on primary and secondary data.

Key words: Replacement, Unbalance of population, Labours, Employment policies, Colleagues training, Employee affairs.

* Assistant Professor, Department of Public Administration, Faculty of Administrative Science, Kuwait University.