

تركيبة القوى العاملة الوطنية في دولة الكويت بين عامي 1989 و 2002 تحولات وإدارة

عوض خلف العنزي*
فضل صباح الفضلي*

ملخص: سعت هذه الدراسة إلى توفير إطار علمي تحليلي يمكن أن يشكل نقطة انطلاق لكثير من الدراسات المستقبلية، حول تركيبة القوى العاملة الوطنية في دولة الكويت، وتوفير رؤية عملية لصانعي القرار الكويتي حول تركيبة القوى العاملة والآثار التي يمكن أن تحدث نتيجة ما تشهده من اختلالات وكيفية إدارة هذه الآثار والتعامل معها بكفاءة وفاعلية لمواجهة سلبياتها، وذلك من خلال الإجابة عن عدد من التساؤلات حول: طبيعة التحولات التي شهدتها تركيبة القوى العاملة الوطنية في دولة الكويت، بين عامي 1989 و 2002، والسياسات والإجراءات التي أديرت من خلالها آثار التحولات التي شهدتها تركيبة القوى العاملة الوطنية، والآثار المتوقعة (الإيجابية والسلبية) التي يمكن أن تترتب على تلك التحولات، وذلك في إطار تحليلي مقارنة بين عامي 1989، و 2002. كما سعت هذه الدراسة إلى تقديم مجموعة من التوصيات العلمية الداعمة لإمكانية إدارة تحولات تركيبة القوى العاملة الوطنية وتحدياتها بصورة فعالة.

المصطلحات الأساسية: الإحلال، التكوين، اختلالات، تركيبة القوى العاملة، سياسات التوظيف، التحولات، الوطنية.

* قسم الإدارة العامة، كلية العلوم الإدارية، جامعة الكويت.

مقدمة:

تعاني تركيبة القوى العاملة في دول الخليج العربية عدداً من الاختلالات، وهو ما ينطبق على دولة الكويت، التي زادت حدة الاختلالات فيها أمام الظروف والأزمات السياسية والأمنية التي تعرضت لها، وتحديداً منذ عام 1990، مع الغزو العراقي الذي تعرضت له، والذي ترتب عليه كثير من الآثار السلبية على تركيبة القوى العاملة، وعلى سياسات التوظيف والاستخدام التي تبنتها الدولة، ومن بين هذه الآثار: هروب الآلاف من العمالة الماهرة التي يمكن الاعتماد عليها في تأهيل العمالة الوطنية، ووقف العمل بالخطط والسياسات العامة التي تبنتها الدولة لتطبيق سياسة الإحلال*، وتزايد الاعتماد على العمالة الوافدة لإصلاح ما دمره الاحتلال في مختلف المجالات، والإضرار بالبرامج التدريبية التي أعدت قبل الغزو، والإضرار بالعملية التعليمية ومخرجاتها مما انعكس سلباً على الاستمرار في سياسة الإحلال بالمعدلات نفسها التي كانت قائمة قبل الغزو، وتدمير البنية الأساسية لكثير من المنظمات مما اضطرها لتوجيه نسبة كبيرة من مواردها لإعادة البناء على حساب تطبيق سياسة الإحلال، وتزايد معدلات الشعور بعدم الأمان وقيام كثير من أصحاب الأعمال الخاصة بإغلاق منشآتهم مما أضر بسياسة الإحلال، والتأثير السلبي على درجة الوعي الاجتماعي للمواطنين بأهمية العمل في بعض المجالات، والتأثير السلبي على سياسات التوظيف التي تبنتها الدولة قبل الغزو، وتزايد معدلات التضخم الوظيفي داخل الجهاز الإداري، أمام حرص أجهزة الدولة عن تعويض المواطنين عن جانب من الخسائر التي تعرضوا لها من جراء الغزو (عوض العنزي، 2002). وتضيف قضيتا نقص الكفاءات والتخصصات المهمة على المستوى الفني والإداري العالي وضعف أداء العمالة الوطنية الوسطى في الأجهزة الحكومية بعداً آخر لتحولات القوى العاملة وطبيعتها في دولة الكويت مما يستدعي ضرورة تسليط الضوء بصورة علمية على تركيبة القوى العاملة الوطنية وطبيعتها وأسلوب إدارتها (فضل الفضلي وآخرون، 2001).

مشكلة الدراسة:

وفي الوقت الذي بلغت فيه جملة القوى العاملة عام 1989 نحو (909663) فقد توزع هذا العدد بين (126542) كويتياً، أي بنسبة 13.9%، في مقابل (783121) غير

* يشير مفهوم الإحلال إلى إحلال العمالة الوطنية المؤهلة والمدرّبة بدل العمالة الوافدة.

كويتي، أي بنسبة 86.1%، في حين بلغت جملة القوى العاملة في عام 2002 نحو (1364290) توزعت بين (265478) كويتياً، أي بنسبة 19.4%، في مقابل (1098812) غير كويتي، أي بنسبة 80.6% من إجمالي القوى العاملة.

وعلى الرغم من أن نسبة الكويتيين ارتفعت في عام 2002 مقارنة بعام 1989، بنحو (5.5%)، فإنها لا تزال متدنية، وشديدة الخطورة، الأمر الذي يدفع إلى أهمية تعرف التحولات والتطورات والتغيرات التي انعكست على تركيبة القوى العاملة الوطنية، ويفرض البحث في طبيعة هذه التطورات وتلك التغيرات أو التحولات وانعكاساتها على تركيبة القوى العاملة الوطنية والأسباب التي أدت إلى مظاهر التغيير في تركيبة القوى العاملة خلال هذه الفترة، وهو ما تحاول هذه الدراسة الإجابة عنه. وتوفير إطار لأفضل سبل التعامل معها أو إدارتها، وبخاصة أن التجربة الكويتية قد أكدت أهمية الإدارة الجيدة في مواجهة جميع التحولات التي مرت بها الدولة (فضل الفضلي، 1995).

أهمية الدراسة:

تبرز أهمية هذه الدراسة من ثلاثة اعتبارات أساسية هي:

أ - الاعتبار العملي:

ويتمثل هذا الاعتبار في تشابك الأبعاد الاقتصادية والاجتماعية والسياسية التي تثيرها قضايا العمالة والتوظيف في المجتمع الكويتي، والمهن وغيرها.. وما يمكن أن يترتب على السياسات التي تتبع لإدارة هذه القضايا من انعكاسات على مختلف المستويات والفئات داخل المجتمع، واستمرار ما تشهده أجهزة الإدارة العامة في دولة الكويت من اختلالات كبيرة في تركيبة القوى العاملة من حيث الجنسية، والنوع، والتعليم، والمهن وغيرها وما يترتب على هذه الاختلالات من سلبيات ومشكلات، تزيد من حدة ما تعانيه أجهزة الإدارة العامة في دولة الكويت من قصور عن القيام بنشاطاتها الخدمية والإنتاجية والهيكليّة، وتأتي هذه الدراسة للإسهام في توفير فهم علمي تحليلي أعمق لإشكالية تركيبة القوى العاملة الوطنية وانعكاساتها بصورة تدعم سياسات إعادة هيكلة هذه التركيبة على أسس علمية موضوعية.

ب - الاعتبار العلمي:

ويتمثل فيما يمكن أن تسهم به هذه الدراسة في سد جانب من النقص في الدراسات التحليلية حول سياسة تركيبة القوى العاملة، وآثارها على قضايا التنمية

في دولة الكويت، وكذلك إثارة النقاش حول العديد من الجوانب والأبعاد والقضايا ذات الصلة بهذه التركيبة، والتي يمكن أن تشكل مجالاً للدراسة والتحليل مستقبلاً.

ج - الاعتبار الوطني:

يتمثل هذا الاعتبار بما يمكن أن توفره الدراسة من إطار علمي أمام صانعي القرار في أجهزة الإدارة العامة في دولة الكويت حول تركيبة القوى العاملة، وما تشهده من اختلالات، وما يمكن أن يترتب على هذه الاختلالات من آثار إدارية واجتماعية وسياسية، وكيفية التعامل مع هذه الآثار بصورة تضمن تفعيل إيجابياتها ومواجهة سلبياتها بصورة تخدم الإستراتيجية الوطنية الخاصة بجانب رفع الكفاءة الوطنية من جهة وخفض الاعتماد على العمالة غير الوطنية من جهة أخرى.

أهداف الدراسة:

تسعى هذه الدراسة إلى تحقيق عدد من الأهداف يأتي في مقدمتها توفير إطار علمي تحليلي حول تركيبة القوى العاملة في دولة الكويت، يمكن أن يشكل نقطة انطلاق لكثير من الدراسات المستقبلية حول هذه الظاهرة محل الدراسة، وتوفير رؤية عملية لصانعي القرار الكويتي حول تركيبة القوى العاملة والآثار التي يمكن أن تحدث نتيجة ما تشهده من اختلالات وكيفية إدارة هذه الآثار والتعامل معها بكفاءة وفاعلية، وفي سبيل ذلك وضعت التساؤلات البحثية التالية التي تشكل مجموعة الإجابات عنها مجمل أهداف الدراسة:

- 1 - ما طبيعة التحولات التي شهدتها تركيبة القوى العاملة الوطنية في دولة الكويت، خلال الفترة من 1989 إلى 2002؟
- 2 - ما الآثار المتوقعة (الإيجابية والسلبية) التي يمكن أن تترتب على التحولات التي شهدتها تركيبة القوى العاملة الوطنية في دولة الكويت، خلال هذه الفترة؟
- 3 - ما السياسات والإجراءات التي يمكن من خلالها إدارة آثار التحولات التي شهدتها تركيبة القوى العاملة الوطنية في دولة الكويت، والحد من آثارها السلبية وتفعيل آثارها الإيجابية؟

منهجية الدراسة:

للإجابة عن تساؤلات الدراسة وتحقيق أهدافها، اعتمدت الدراسة بالدرجة الأولى على المنهج الوصفي التحليلي في إطار دمج بين الاستنباط والاستقراء، وبخاصة أن بعض الباحثين يرى ذلك الدمج بين المنهجين على مستوى التحليل يؤدي إلى رفع

مساحة التأكيد التي قد تتراجع عند الاعتماد على النتائج الفردية للمنهج الاستنباطي أو المنهج الاستقرائي بمفرده (ناصر عبد الخالق، 1984). من حيث رصد تركيبة القوى العاملة الوطنية وتوصيفها، من عام 1989 إلى 2002، وبيان الخطط والسياسات التي تبنتها دولة الكويت، لمواجهة ما عانته هذه التركيبة من اختلالات، ثم درست نتائج هذه الخطط وتلك السياسات وانعكاساتها على تركيبة القوى العاملة خلال هذه الفترة، وذلك في إطار تحليلي مقارن، مع الاعتماد في ذلك على الوثائق والبيانات الرسمية الصادرة عن الهيئة العامة للمعلومات المدنية ووزارة التخطيط والتقارير الرسمية وبعض الأجهزة المعنية في دولة الكويت، وكذلك الدراسات السابقة التي تناولت هذه الظاهرة.

الإطار العام للدراسة:

أصبحت قضية الخلل في التركيبة السكانية في دولة الكويت تشكل هاجساً كبيراً في ظل المخاطر الكثيرة الناجمة من وجود هذا الكم الهائل من العمالة الوافدة في دولة تتسم بالقصور الشديد في قاعدتها السكانية، ومن ذلك المخاطر الأمنية الناتجة من نشوء تجمعات وافدة من مختلف الدول بولائها المغايرة والمتناقضة - أحياناً - مع المصلحة الوطنية والمخاطر الاقتصادية المتمثلة في الاستنزاف المستمر للموارد الاقتصادية، نظير التحويلات المالية لدول الأصل، التي زادت على 350 مليون دينار سنوياً (البنك المركزي، 1995)، والأعباء المتزايدة على الخدمات والمرافق، والمخاطر الاجتماعية المترتبة على صراع القيم بين عادات وتقاليده السكان الوطنيين والجماعات الوافدة بتبعاتها السلبية على التجانس الاجتماعي والإرث الثقافي والهوية الحضارية، إضافة إلى الإسهام بترسيخ مفهومي التكاسل والاعتماد على جهد الغير لدى قطاع واسع من أعضاء المجتمع الكويتي.

وفي مواجهة هذه المخاطر أصبح هدف إعادة التوازن للتركيبة السكانية يمثل حجر الزاوية في خطط التنمية الاقتصادية والاجتماعية وفي السياسات العامة بدولة الكويت، ومن بين الآليات التي اعتمد عليها لتحقيق هذا الهدف «سياسة التكويت»^{*}، وزيادة التوجه نحو القطاع الخاص ودعم دوره في السياسات التنموية والبشرية. وتساعد سياسة الإحلال على ضمان نسبة عالية من استقرار العمالة الوطنية، وارتفاع عامل الثقة في الموظف الكويتي، وبخاصة فيما يتعلق بأصول العمل

* سياسة التكويت: هي الاسم المرادف للإحلال، ويعني إحلال العمالة الكويتية المؤهلة والمدرّبة بدل العمالة الوافدة.

وممتلكاته، وسهولة المتابعة والرقابة في العمل، وسهولة تحديد المفاهيم الشخصية للموظف الكويتي وفهم متطلباته الوظيفية، وزيادة معدلات القدرة على توجيه الموظف الكويتي، والتخلص من مشكلات تعدد الانقسامات اللغوية والثقافية في بيئة العمل، والحد من التكاليف الباهظة لاستقدام العمالة الوافدة وتوظيفها (عوض العنزي، 2002). كما يمكن أن تسهم سياسة الإحلال باستثمار قدرات الموظف الكويتي على الإنجاز في القطاع الخاص تحديداً، هذا إذا ما طبقت تلك السياسة بصورة صحيحة وعلى أسس موضوعية (فضل الفضلي، 2000).

وبالنظر إلى سياسة الخصخصة فقد شهدت دولة الكويت منذ بداية الثمانينيات زيادة التوجه نحو القطاع الخاص، وجاء هذا التوجه مع ظهور العجز في الموازنة العامة وتزايد الضغوط الاقتصادية التي تواجهها الدولة قبل الغزو العراقي لدولة الكويت في الثاني من أغسطس (1990)، ومع دخول الخطة الإنمائية للسنوات (1985/1986 - 1989-1990) انصبت سياسات الخصخصة على التعاقد مع القطاع الخاص في مجال التغذية والنظافة والحراسة للمرافق العامة وفي أعقاب التحرير، أعد البنك الدولي دراسة عن «الخصخصة في الكويت والإستراتيجية المحتملة لنقل ملكية بعض مؤسسات القطاع العام إلى الخاص».

وبدأت الدولة في تنفيذ بعض ما جاء في هذه الدراسة من توصيات، وتزايد الاتجاه نحو التحول إلى القطاع الخاص أمام ما أفرزه الغزو والاحتلال من تحديات وما شهدته دولة الكويت من ضغوط وأزمات سياسية واقتصادية واجتماعية وإدارية وعجز أجهزة الإدارة العامة عن القيام بمهامها في ظل هذه الضغوط وتلك التحديات بكفاءة وفعالية، بل عانت هذه الأجهزة تعدداً في السياسات والمعوقات التي أدت إلى تفاقم هذا العجز (عوض العنزي، 2003).

وقد جاء تبني سياسة الخصخصة وسيلة لتحقيق عدد من الأهداف الأساسية منها:

- ترشيد هيكل القطاع العام من خلال بيع بعض المؤسسات العامة وإعادة هيكلة المؤسسات الأساسية، وزيادة دور القطاع الخاص في الاقتصاد، وحسن الاستفادة من الموارد المحدودة بطريقة فعالة من خلال جعل المؤسسات التي خصصت أكثر استجابة للمتطلبات التجارية وظروف السوق.

- تخفيض الدعم المقدم من الميزانية العامة لهذه المؤسسات، وإيجاد موارد

مالية للخزينة العامة من خلال بيع المؤسسات العامة، وتحسين الإجراءات واللوائح التي تحكم عمل هذه المؤسسات.

- زيادة قاعدة الملكية الخاصة وتطوير سوق المال، وجذب المزيد من الاستثمارات الأجنبية والأموال الوطنية المهاجرة لإنعاش الأوضاع الاقتصادية (مجلس الأمة، 1995).

وبجانب هذين التوجهين الأساسيين (التكويث والخصخصة) تبنت دولة الكويت، عدداً من الخطط والسياسات - خلال الفترة محل الدراسة (1989/2002) - لمواجهة الاختلالات التي تعانيها تركيبة القوى العاملة الوطنية، وهي الخطط والسياسات التي استهدفت تنظيم عملية توظيف العمالة وإدارتها سواء الوطنية أو الوافدة، وتحقيق خطط السياسات العامة وأهدافها في ضوء الواقع الاقتصادي والاجتماعي والسياسي القائم (وزارة التخطيط، 1990).

وقد تفاوتت سياسات التوظيف التي تبنتها الدولة بتفاوت التطورات التي مرت بها وما ترتب عليها من آثار وانعكاسات، ومن أهم الخطط والسياسات التي تبنتها الدولة، فيما يتعلق بالعمالة الوطنية والنهوض بدورها، خلال الفترة محل الدراسة (1989-2002):

أولاً - الخطة الخمسية للتنمية 1985/1986 - 1989-1990:

وقامت على التحرك في اتجاهين أساسيين:

الأول: الإبقاء على معدل زيادة قوة العمل الإجمالية أقل من معدل زيادة قوة العمل الكويتية، وذلك بالعمل على خفض معدل الزيادة في الإنفاق العام والتركيز على تنمية القطاعات التي يمثل استيعابها للأيدي العاملة نسبة قليلة، وزيادة معدل النمو في الإنتاجية والعمل على تطوير الإدارة العامة، وإعادة تخطيط الخدمات للحد من احتياجات القطاع الحكومي من القوى العاملة، والعمل على خفض العمالة في قطاع تجارة التجزئة، ووضع القيود على زيادة العمالة بقطاع الخدمات الشخصية والمنزلية، وترشيد الاستخدام في القطاع الخاص عن طريق اتباع الوسائل التكنولوجية المناسبة، والتركيز على تكثيف رأس المال في مختلف الأنشطة.

الثاني: تنمية القوى البشرية الوطنية وحسن توزيع قوة العمل على الأنشطة الاقتصادية، وزيادة كفاءة الاستخدام، ورفع الإنتاجية بما يساعد على الحد من تزايد قوة العمل الوافدة، وهو ما يستدعي السعي إلى رفع نسبة مشاركة العناصر

الكويتية في قوة العمل، بما في ذلك زيادة مشاركة المرأة عن طريق التدريب والتطوير وتوسعة المجالات المناسبة، وتوجيه قوة العمل الوطنية نحو الأنشطة الإنتاجية لاكتساب المهارات والخبرات في هذه المجالات، وإيجاد الحوافز التي تساعد العمالة الوطنية على زيادة كفاءتها الإنتاجية وتطوير قدراتها وإيجاد فرص العمل المناسبة لها في القطاع الخاص.

يساعد على ذلك أيضاً الحد من فرص الكسب التي تصرف القادرين على العمل من أفراد المجتمع عن الإسهام في النشاط الإنتاجي (وزارة التخطيط، 1985).

ثانياً - الخطة الإنمائية للسنوات 1990/1991 - 1994/1995:

وقد أكدت عدداً من السياسات التي ترى أهميتها لمواجهة اختلالات القوى العاملة:

- ترشيد استخدام العنصر البشري بمختلف فئاته الوطنية والوافدة من خلال الارتفاع بمستويات إنتاجية العمل إلى حدودها القصوى وذلك عن طريق: تقويم مدى تطابق المؤهلات والخبرات الوظيفية مع طبيعة الوظائف والمسؤوليات والعمل على تحقيق التناسب بينها، وتقويم سياسات الأجور المتبعة والتأكد من علاقتها الإنتاجية ومعدلات الأداء، وتقويم مدى توافق أعداد العاملين مع متطلبات الأسلوب التكنولوجي المستخدم والعمل على تحقيق هذا التوافق، وإعادة تأهيل القوى العاملة الفائضة وتوجيهها بما يفيد العملية الإنتاجية وتوفير البرامج التدريبية المناسبة لمستويات المهارات المختلفة، والاهتمام بالتدريب في أثناء العمل.

- تحسين التركيب النوعي للقوة العاملة الوافدة والعمل على الارتفاع بنسبة المهنيين بينها، وذلك من خلال اتباع مبدأ الهجرة الانتقائية عند استقدام قوى عاملة جديدة، وتخفيض العمالة الهامشية وغير الماهرة الموظفة حالياً في المؤسسات الحكومية والأهلية ولدى القطاع العائلي، وإحلال الوافدين من العرب محل غيرهم من الوافدين مادامت شروط الكفاءة متوافرة لديهم.

- تقويم آلية تدفق الهجرة إلى الداخل وتعديلها بما يسمح بالوصول إلى تخفيض معدلات الإعالة للعمالة الوافدة، وهذا يقتضي: مراجعة قيود الاستقدام وجعلها أكثر موضوعية وفاعلية، وإعطاء الأولوية في تلبية احتياجات سوق العمل من العمالة الوافدة للمصادر المحلية، وتحميل العائد جانباً من التكلفة الاجتماعية للمعولين (وزارة التخطيط، 1990).

ولكن هذه الخطة لم تدخل حيز التنفيذ بسبب العدوان العراقي على دولة الكويت واحتلال أراضيها في الثاني من أغسطس عام 1990.

ثالثاً - الخطة الانتقالية للإصلاح للسنوات 1992/1993-1994/1995:

وقد أكدت الخطة عدداً من الاعتبارات التي يتعين مراعاتها، من بينها: التزام قرار مجلس الوزراء الصادر في شأن إعداد العمالة الوافدة بالقطاع الحكومي، وإدخال الاستخدامات إلى حدودها القصوى، والبحث في إمكانية إعادة توزيع قوة العمل الحكومية على مختلف الأجهزة، بما يسمح بتعويض العجز في بعض هذه الأجهزة من فائض العمالة في أجهزة أخرى، وهو الأمر الذي يستوجب تقويم معايير الاستخدام على مستوى الجهاز الوظيفي للدولة كله وفقاً لنظام دقيق لتوصيف الوظائف يتعين إعداده في إطار جهود التطوير الإداري، وكذلك العمل من أجل تحقيق قدر من التوافق بين مخرجات مراكز التدريب وبين احتياجات الأجهزة الحكومية من القوى العاملة الوطنية في حدود ما تسمح به الإمكانيات خلال المدى الزمني القصير للخطة الانتقالية (وزارة التخطيط، 1992).

رابعاً - خطة التنمية الاقتصادية والاجتماعية 1995/1996-1999-2000:

وتبنت الخطة عدداً من السياسات التي قامت على محورين:

الأول: تحقيق الاستخدام الأمثل للموارد البشرية الوطنية بما يسهم في تصحيح الاختلال في تركيبة قوة العمل، وذلك باتباع السياسات التالية:

1 - توفير فرص عمل ملائمة لكل مواطن، وذلك من خلال: الإحلال التدريجي للعمالة الكويتية محل العمالة الوافدة في القطاع الحكومي بنسبة 10% سنوياً وبدرجات متفاوتة من حيث التوزيع المهني وبما يتلاءم مع مخرجات التعليم، وتوفير فرص العمل في القطاع الخاص والمشروعات الصغيرة وحفز المواطنين لمزاولة المهن الحرفية، ودعم دور الهيئة العامة للتعليم التطبيقي والتدريب في مواجهة زيادة الطلب المتوقع على القوى العاملة الوطنية في سوق العمل، وتشجيع الكويتيين على العمل في بعض المهن والحرف التي يحتاج إليها الجهاز الحكومي، وذلك من خلال إقرار حوافز كافية لهم للالتحاق بهذه الأعمال، وتطوير نظام لتحديد مفهوم البطالة وحصرياً وتحديث بياناتها وتحديد مستوياتها للتعامل مع المشكلة بحجمها الحقيقي واتخاذ السياسات اللازمة لعلاجها وإنهاءها، واستحداث نظام للرعاية الاجتماعية للباحثين عن العمل وذلك في إطار شروط ومعايير عادلة ومعقولة.

2 - تأهيل العمالة الوطنية مهنيًا، ووضع معايير موضوعية للوظيفة العامة وتطوير نظم وقواعد الانضباط في العمل الحكومي، وزيادة الولاء للمؤسسة وتشجيع الابتكار والمبادأة، وربط المكافآت بالأداء لزيادة الإنتاجية وتشجيع الابتكار.

3 - العدالة في الحصول على فرصة العمل وتيسير البحث عن الوظائف، وذلك بتطوير مكتب تنسيق العمالة بديوان الخدمة المدنية وجعل الوظيفة وسيلة لرفع المستوى المهني للمواطن من خلال التدريب والتأهيل دون المساس بالحقوق المالية، مع استحداث جهاز مركزي يتبع ديوان الخدمة المدنية يتولى عمليات التخطيط والتنسيق والمتابعة اللازمة لتنفيذ سياسات استخدام القوى العاملة على مستوى الدولة بمختلف قطاعاتها ليكون نواة لمؤسسة متخصصة مستقلة.

4 - ضبط سياسة التعيين في الأجهزة الحكومية وقصر التعيين على حملة الشهادة الثانوية وما دونها عن طريق ديوان الخدمة المدنية مع ضرورة مراعاة إصدار القرار اللازم بشأن نظام للتعين في الوظائف العامة بما يضمن تحقيق مبدأ تكافؤ الفرص والمساواة عن طريق الإعلان عن الوظائف الشاغرة وشروطها وتحديد معايير معلنة لأولويات التعيين، والتزام الدولة بتعيين من يدرّبون على مجالات فنية أو حرفية بناء على طلب الجهات الحكومية وإعداد عقود للمتدربين تضمن حقوقهم بعد اجتياز التدريب بنجاح، وتأكيد منع الاستثناءات في تطبيق هذه السياسة.

5 - إعداد تقويم بعض المهن والوظائف وتحديد أو إلغاء بعض الامتيازات المالية الممنوحة لشاغلي الوظيفة نفسها في الوزارات المختلفة بغرض إعادة توزيع المؤهلين لشغل هذه الوظائف بما يحقق التوازن في توفير احتياجات الوزارات، ويمنع التكدس والضغط على طلب الوظائف في جهات معينة، وبما يؤدي إلى ترشيد مدخلات التعليم العالي ومخرجاته، وبما يغطي الاحتياجات الفعلية للقطاعين العام والخاص (وزارة التخطيط، 1995).

الثاني: تفعيل دور القطاع الخاص بوصفه شريكاً في عملية التنمية وفي استيعاب القوى العاملة الوطنية وتحقيق التوازن في التركيبة السكانية، وذلك من خلال عدد من السياسات، منها: توفير الدعم الفني والإداري للجهات المعنية بدراسة تحويل بعض الخدمات الحكومية ذات الطابع التجاري إلى القطاع الخاص.

وتقديم التسهيلات القانونية والمالية والفنية بغرض زيادة العمالة الوطنية في القطاع الخاص بنسبة في حدود 1% سنوياً، وذلك من خلال دراسة إنشاء صندوق لدعم تشغيل الكويتيين في القطاع الخاص وإنشاء صندوق لدعم الصناعات الصغيرة، وتشجيع إسهام القطاع الخاص في برامج ومشروعات كبيرة الحجم تستوعب أعداداً كبيرة من العمالة الوطنية، وكذلك دراسة وضع نظام يحد من

تشغيل العمالة الوافدة في القطاع الخاص ويشجع على استقطاب العمالة الوطنية له (وزارة التخطيط، 1995).

خامساً - إقرار قانون دعم العمالة الوطنية في أبريل 2000:

أقر مجلس الأمة الكويتي «قانون دعم العمالة الوطنية» في جلسة 18 أبريل 2000، الذي أكد عدداً من الأسس والركائز الأساسية التي من شأنها دعم العمالة الوطنية وتعظيم مكاسبها في القطاعين العام والخاص، ومن بين ما جاء به القانون:

- وضع النظم التي تشجع الجهات غير الحكومية على تشغيل القوى العاملة الوطنية وتقرير الحوافز المناسبة لجذب هذه القوى إلى تلك الجهات وبما يكفل التنسيق في المزايا والحقوق التي تحصل عليها القوى العاملة في جميع الجهات.

- وضع سياسات استخدام القوى العاملة الوطنية في الجهات المختلفة ومتابعة تنفيذها بما يحقق المساواة وتكافؤ الفرص بين جميع المواطنين، واتخاذ الإجراءات التي تؤدي إلى التنسيق بين مخرجات المؤسسات التعليمية والتدريبية وفرص العمل المتاحة في الجهات المختلفة.

- وضع نظام تعيين مراقبين لشؤون التوظيف بالوزارات والإدارات الحكومية والجهات الملحقة تابعين لديوان الخدمة المدنية، واقتراح السياسات المتعلقة بتعديل تركيبة القوى العاملة بما يؤدي إلى تنفيذ خطط إحلال العمالة الوطنية بدل العمالة الوافدة وفقاً لما تسمح به إمكانيات التطبيق (الأبناء، 2003).

ومع التعدد في السياسات والإجراءات التي اتبعتها الدولة، تأتي أهمية الدراسة التحليلية المقارنة لتركيبية القوى العاملة الوطنية (1989/2002) لتعرف الآثار التي ترتبت على هذه السياسات وتلك الإجراءات وانعكاساتها على هيكل القوى الوطنية الكويتية وتركيبتها.

تحليل تركيبة القوى العاملة الوطنية بين عامي 1989 و2002:

يمكن المقارنة بين تركيبة القوى العاملة الوطنية خلال الفترة محل الدراسة، من خلال عدد من المحاور الأساسية، إلا أن الباحثين - تعميماً للفائدة - رأياً خلال تناول هذه المحاور، المقارنة - في بعض الجوانب الأساسية - بين العمالة الكويتية والعمالة غير الكويتية، وذلك على النحو التالي:

1 - تركيبة القوى العاملة من حيث الجنسية:

بلغت جملة القوى العاملة في دولة الكويت عام 1989 (909663)، توزعت من حيث الجنسية على النحو التالي (جدول 1): (126542) كويتيًّا، بنسبة 13.9% من جملة قوة العمل، في حين بلغ عدد غير الكويتيين (783121)، بنسبة 86.1%.

وفي عام 2002، بلغت جملة القوى العاملة (1364290)، توزعت من حيث الجنسية بين (265478) كويتيًّا، بنسبة 19.4% في مقابل (1098812) غير كويتي، بنسبة 80.6%، أي أن نسبة الكويتيين ارتفعت خلال الفترة محل الدراسة بنسبة 5.5% بمعدل نمو سنوي 0.42% فقط. هذا على الرغم من زيادة القوى العاملة الكويتية من (126542) عام 1989 إلى (265478) عام 2002، بنسبة زيادة (109.7%) وبمعدل زيادة سنوي 8.43%.

وفي المقابل زاد عدد غير الكويتيين من (783121) عام 1989 إلى (109812)، أي أنه ارتفع بمقدار (315691)، بنسبة 40.3% خلال الفترة نفسها، وبمعدل سنوي 3.1%، وهو أقل من نصف معدل نمو العمالة الكويتية خلال الفترة نفسها.

جدول (1)

قوة العمل بحسب الجنسية (كويتي / غير كويتي) 1989⁽¹⁾ / 2002⁽²⁾:

الجنسية	1989		2002		التغير
	العدد	%	العدد	%	
كويتي	126542	13.9	265478	19.4	5.8+
غير كويتي	783121	86.1	1098812	80.6	5.5-
الجملة	909663	100	1364290	100	49.9

(1) الهيئة العامة للمعلومات المدنية (1989). إحصاءات السكان والقوى العاملة، العدد الرابع، ديسمبر، ص219.
(2) الهيئة العامة للمعلومات المدنية (2003). إحصاءات السكان والقوى العاملة، العدد الثالث والعشرون، يناير، ص99.

2 - تركيبة القوى العاملة من حيث النوع:

توزعت تركيبة القوى العاملة الكلية من حيث النوع عام 1989 على النحو التالي (جدول 2): جملة الذكور (698308)، بنسبة 76.7% مقابل (211355) من الإناث، بنسبة 23.3%، وبالنسبة للكويتيين بلغ عدد الذكور (88778)، بنسبة 70.1% من جملة العمالة الكويتية مقابل (37764) من الإناث، بنسبة 29.9% من إجمالي العمالة الكويتية.

وفي عام 2002 توزعت العمالة الكويتية بين (165032) من الذكور، بنسبة 62.16% من إجمالي قوة العمل الكويتية، في مقابل (100446) من الإناث، بنسبة 37.84%، وهو ما يعني ارتفاع نسبة الإناث الكويتيات مقارنة بعام 1989، من 29.9% إلى 37.84% على حساب انخفاض نسبة الذكور من 80.9% إلى 62.16% فقط، وهو ما يعكس بعض النجاحات النسبية لخطط الدولة وسياساتها نحو فتح المجال أمام تفعيل دور المرأة في قوة العمل الوطنية.

جدول (2)

توزيع العمالة الوطنية بحسب النوع 1989⁽¹⁾ / 2002⁽²⁾

النوع	1989		2002		التغير
	العدد	%	العدد	%	%
ذكور	88778	70.2	165032	62.2	8.0-
إناث	37764	29.8	100446	37.8	8.0+
الجملة	126542	100	265478	100	109.7

- (1) الهيئة العامة للمعلومات المدنية (1989). إحصاءات السكان والقوى العاملة، العدد الرابع، ديسمبر، ص219.
 (2) الهيئة العامة للمعلومات المدنية (2003). إحصاءات السكان والقوى العاملة، العدد الثالث والعشرون، يناير 2003، ص99.

3 - تركيبة القوى العاملة الوطنية من حيث العمر:

بالنظر إلى تركيبة القوى العاملة الوطنية عام 1989، في إطار الفئات العمرية (جدول 3)، نجد أن نحو ثلثي قوة العمل، تقريباً، تتركز في المرحلة العمرية من (20-34) التي تمثل قمة الشباب، وتبلغ النسبة 63.5%، وترتفع هذه النسبة لتصل إلى 77.8% عند إبحال فئة (35-39)، وأنه إذا كانت نسبة القوى العاملة أقل من 20 عاماً تبلغ 2.7%، فإن نسبة القوى العاملة أكبر من 60 عاماً 1.5% فقط، وهذا يعني غلبة عنصر الشباب في قوة العمل الوطنية، وهو ما يتسق مع تركيبة المجتمع الكويتي بصفة عامة، الذي تزيد فيه شريحة الشباب من (20-35) على 50% من إجمالي عدد السكان.

وفي عام 2002 تركز نحو نصف قوة العمل تقريباً في المرحلة العمرية من (20-34) التي تمثل قمة الشباب، وتبلغ النسبة 50.6%، وهي أقل مما كانت عليه عام 1989،

حيث كانت النسبة 63,5%، وترتفع هذه النسبة لتصل إلى 66% من جملة قوة العمل الكويتية، وهي أقل أيضاً مما كانت عليه عام 1989، حيث كانت 77.8% عند إدخال فئة (35-39)، كما انخفضت نسبة القوى العاملة أقل من 20 عاماً، التي كانت 2.7% عام 1989 لتبلغ في 2002 نحو 0.3% فقط، في حين ارتفعت نسبة القوى العاملة أكبر من 60 عاماً من 1.5% فقط عام 1989 إلى 3.4% عام 2002، وهذا يعني استمرار غلبة عنصر الشباب في قوة العمل الوطنية، وإن كانت النسب أقل مما كانت عليه عام 1989، وهو ما يمكن تفسيره - في بعض الجوانب - بزيادة نسبة العزوف بين الكويتيين عن بعض المهن الحرفية، وكذلك نسبة من يستمرون في الدراسة الجامعية وما بعد الجامعية.

جدول (3)

قوة العمل الوطنية بحسب فئات العمر 1989⁽¹⁾ / 2002⁽²⁾

فئات العمر	1989		2002		التغير
	العدد	%	العدد	%	
19 - 15	3451	2.7	920	0.3	2.4-
24 - 20	23052	18.2	34262	12.9	5.1-
29 - 25	31628	25	53476	20.1	4.9-
34 - 30	25722	20.3	46741	17.6	2.7-
39 - 35	18069	14.3	41024	15.4	1.1+
44 - 40	10818	8.5	32875	12.4	3.9+
49 - 45	6357	5.0	24211	9.1	4.1+
54 - 50	3593	2.8	14315	5.4	2.6+
60 - 55	1834	1.4	8497	3.2	1.8+
64 - 60	1112	0.8	4875	1.8	1.0+
65 - فأكثر	906	0.7	4282	1.6	0.9+
الجملة	126542	100	265478	100	109.8

(1) الهيئة العامة للمعلومات المدنية (1989). إحصاءات السكان والقوى العاملة، العدد الرابع، ديسمبر، ص220.
(2) الهيئة العامة للمعلومات المدنية (2003). إحصاءات السكان والقوى العاملة، العدد الثالث والعشرون، يناير، ص100.

4 - تركيبة القوى العاملة من حيث التعليم:

بالنظر إلى تركيبة القوى العاملة الوطنية عام 1989، من حيث المستوى التعليمي (جدول 4)، نجد أن نسبة القوى العاملة الوطنية في فئات «أمي»، و«يقرأ ويكتب»، والابتدائية والمتوسطة 46% من إجمالي القوة العاملة الوطنية، وهي نسبة مرتفعة ولها كثير من الآثار السلبية.

كما بلغت نسبة الحاصلين على مؤهلات ثانوية و«دبلومات» فنية 34.1%، وبإضافة هذه النسبة إلى نسبة أصحاب المؤهلات المتوسطة وما دونها تبلغ النسبة 80.1%، وهو ما يزيد من خطورة الخلل في تركيبة القوى العاملة الوطنية نظراً لأن هذه الفئات تتسم بمحدودية قدرتها على التعامل مع التطورات المتلاحقة، ومنجزات العلم الحديثة.

كذلك بلغت نسبة أصحاب المؤهلات الجامعية 17.7%، والمؤهلات أعلى من الجامعية 2.04%، أي أن إجمالي هاتين الفئتين بلغ 19.74% وهي نسبة محدودة، مقارنة بالفئات السابقة، مما يعني ضرورة إعادة النظر في مخرجات العملية التعليمية، والسياسات التعليمية المتبعة بما يتفق ومتطلبات التنمية الاقتصادية والاجتماعية.

وفي عام 2002، وبعد الخطط والسياسات التي تبنتها الدولة خلال هذه الفترة لمواجهة اختلالات تركيبة القوى العاملة الوطنية (جدول 4)، انخفضت نسبة القوى العاملة الوطنية في فئات «أمي»، و«يقرأ ويكتب»، والابتدائية والمتوسطة إلى 40.2% أي بمقدار 5.8% مما كانت عليه عام 1989، حيث كانت 46% من إجمالي القوة العاملة الكويتية.

وفي الوقت نفسه انخفض إجمالي نسبة الحاصلين على مؤهلات ثانوية و«دبلومات» فنية وأصحاب المؤهلات المتوسطة إلى 75.7%، وهي أقل مما كانت عليه عام 1989، حيث كانت 80.1%، وعلى الرغم من هذا الانخفاض، فالمشكلة مازالت قائمة؛ إذ إن أكثر من ثلاثة أرباع القوى العاملة الوطنية ما زال يتسم بمحدودية قدرته على التعامل مع التطورات المتلاحقة، ومنجزات العلم الحديثة، وهذا يعني فشل خطط التنمية فيما يتعلق بتطوير العمالة الوطنية وتأهيلها.

كما زاد إجمالي نسبة أصحاب المؤهلات الجامعية والمؤهلات أعلى من الجامعية إلى 24% بعد أن كان 19.74% عام 1989، أي أنه زاد بنحو 4.26% وبمعدل سنوي 0.32% فقط. وهو ما يشير إلى استمرار الاختلالات في تركيبة القوى العاملة الوطنية بل تفاقمها.

جدول (4)
قوة العمل الكويتية بحسب المؤهل الدراسي 1989⁽¹⁾ / 2002⁽²⁾

المستوى التعليمي	1989		2002		التغير
	العدد	%	العدد	%	
أمي	4563	3.6	4103	1.5	2.1-
يقرأ ويكتب	5293	4.1	7414	2.8	1.3-
ابتدائية	11527	9.1	22956	8.6	0.5-
متوسطة	36948	29.2	72447	27.3	1.9-
ثانوية	21306	16.8	50097	18.8	2.0+
دبلوم	21938	17.3	44435	16.7	0.6-
جامعي	22380	17.7	60645	22.8	5.1+
أعلى من الجامعي	2587	2.04	3321	1.2	0.84-
الجملة	126542	100	265478	100	109.8+

(1) الهيئة العامة للمعلومات المدنية (1989). إحصاءات السكان والقوى العاملة، العدد الرابع، ديسمبر، ص200.
(2) الهيئة العامة للمعلومات المدنية (2003). إحصاءات السكان والقوى العاملة، العدد الثالث والعشرون، يناير، ص53.

5 - تركيبة القوى العاملة الوطنية من حيث قطاع العمل:

تتوزع قوة العمل من حيث قطاع العمل بين مجموعتين أساسيتين: (المشتغلون بجهات حكومية، والمشتغلون بجهات غير حكومية)، وبالنظر إلى تركيبة قوة العمل الوطنية عام 2002، مقارنة بعام 1989 (جدول 5) نجد أنه:

بلغت جملة العمالة الوطنية في جهات حكومية عام 1989 (115513)، بنسبة 91.3% من جملة المشتغلين، وفي عام 2002 انخفضت إلى 90.4% على الرغم من زيادتها العددية إلى (239899)، وهو ما يعني زيادة العمالة غير الكويتية عددياً بدرجة أكبر من زيادة العمالة الكويتية، وفي المقابل بلغت نسبة العاملين الكويتيين في جهات غير حكومية 5.7% من جملة المشتغلين، بزيادة إلى 6% عام 2002.

ومن حيث عدد المتعطلين عن العمل بلغت جملة العمالة الوطنية من المتعطلين عن العمل (3839)، بنسبة 3% من جملة قوة العمل الوطنية عام 1989، ارتفعت إلى (9635)، بنسبة 3.6% عام 2002، وهي نتيجة سلبية تعكس في جانب منها عدم قدرة مخرجات العملية التعليمية على الوفاء بالاحتياجات الفعلية لسوق العمل.

جدول (5)
قوة العمل بحسب قطاع العمل 1989⁽¹⁾ / 2002⁽²⁾

القطاع	1989		2002		التغير
	العدد	%	العدد	%	
جهة حكومية	115513	91.3	239899	90.4	0.9-
جهة غير حكومية	7190	5.7	15944	6.0	0.3+
جملة المشتغلين	122703	97.0	255843	96.4	0.6-
المتعطلون	3839	3.0	9635	3.6	0.6+
الجملة	126542	100	265478	100	109.8+

(1) الهيئة العامة للمعلومات المدنية (1989). إحصاءات السكان والقوى العاملة، العدد الرابع، ديسمبر: 260-262.

(2) الهيئة العامة للمعلومات المدنية (2003). إحصاءات السكان والقوى العاملة، العدد الثالث والعشرون، يناير: 145.

6 - تركيبة القوى العاملة الوطنية من حيث مجموعات النشاط:

بالنظر إلى تركيبة قوة العمل الوطنية من حيث مجموعات النشاط (جدول 6)

نجد أنه:

- في عام 1989 تركزت النسبة الكبرى للعمالة الوطنية في قطاعات خدمات المجتمع والخدمات الاجتماعية والشخصية التي سيطرت على 80.1% من جملة قوة العمل الوطنية، ثم في قطاع الصناعات التحويلية وكانت نسبة العمالة الوطنية فيه إلى جملة العاملين الكويتيين 3.5%، في حين نلاحظ انعدامها النسبي، وبخاصة في قطاعي الزراعة والصيد والتشييد والبناء.

وفي عام 2002 تركزت النسبة الكبرى للعمالة الوطنية في قطاعات خدمات المجتمع والخدمات الاجتماعية والشخصية التي سيطرت على 81.5% بزيادة على عام 1989، إذ كانت 80.1% من جملة قوة العمل الوطنية، ثم جاء قطاعا الصناعات التحويلية والكهرباء والغاز والإنارة وكانت نسبة العمالة الوطنية في كل منهما إلى جملة العاملين الكويتيين نحو 5%، في حين لم تتغير نسبة العمالة الوطنية في الجهات الحكومية في قطاع الزراعة والصيد.

مما سبق يتضح الاختلالات في تركيبة القوى العاملة الوطنية خلال فترة الدراسة ولم تسهم خطط الإصلاح في التغيير في كثير من الأنشطة.

جدول (6)
قوة العمل الوطنية بحسب مجموعات النشاط 1989⁽¹⁾ / 2002⁽²⁾

التغير	2002		1989		مجموعات النشاط
	%	العدد	%	العدد	
0.02-	0.02	43	0.04	48	الزراعة والصيد
0.6-	1.7	4621	2.3	2945	المناجم والمحاجر
0.8-	2.7	7180	3.5	4472	الصناعات التحويلية
0.3	2.3	6113	2.0	2501	الكهرباء والغاز والإنارة
-	0.4	971	0.4	505	التشييد والبناء
1.0	1.2	3268	2.2	2725	تجارة الجملة والتجزئة والمطاعم والفنادق
0.5-	2.3	6200	2.8	3552	النقل والتخزين والمواصلات
0.2	3.1	8105	2.9	3725	التمويل والتأمين والعقار وخدمات أعمال
1.4	81.5	216392	80.1	102351	خدمات المجتمع والخدمات الاجتماعية والشخصية
1.8	4.7	12585	2.9	3718	غير مبين
109.9	100	265478	100	126478	الجملة

(1) الهيئة العامة للمعلومات المدنية (1989). إحصاءات السكان والقوى العاملة، العدد الرابع، ديسمبر، ص383.

(2) الهيئة العامة للمعلومات المدنية (2003). إحصاءات السكان والقوى العاملة، العدد الثالث والعشرون، يناير، ص183.

7 - تركيبة القوى العاملة الوطنية من حيث أقسام المهنة:

بالمقارنة بين تركيبة قوة العمل الوطنية بحسب أقسام المهنة عامي 1989 و2002 (جدول 7) نجد أنه في عام 2002، ارتفعت نسبة العمالة الكويتية في فئة الموظفين التنفيذيين بالحكومة والكتبة ومن إليهم إلى 46.4% من جملة العمالة الوطنية، كما ارتفعت نسبة العاملين في فئة أصحاب المهن الفنية والعلمية إلى 30.2%، أي أن هاتين الفئتين استأثرتا بـ 76.6% من جملة العمالة الوطنية، وهو ما يمثل أكثر من ثلاثة أرباع جملة العمالة الوطنية بزيادة 6.6% عن عام 1989، وجاء ذلك على حساب العاملين في فئة الخدمات التي انخفضت من 13.6% إلى 9% فقط،

والعاملين في فئة المديرين الإداريين ومديري الأعمال التي انخفضت من 3.2% إلى 2.6%، والقائمين بأعمال البيع التي انخفضت من 2.7% إلى 1.1%، ونسبة عمال الإنتاج والتشغيل العاديين التي انخفضت من 7.5% إلى 5.4%، خلال الفترة، في حين ظلت نسبة العاملين بالزراعة والصيد ثابتة - خلال الفترة نفسها - عند 0.06%. وفي المقابل ارتفعت نسبة العمالة في فئة غير مبين من 3.8% عام 1989 إلى 5.1% عام 2002.

وهذه التحولات تؤكد أن هناك مزيداً من التركيز للعمالة الوطنية الكويتية في فئتي الموظفين التنفيذيين والكتبة ومن إليهم، وأصحاب المهن الفنية والعلمية، وهو ما يعكس عدداً من السمات الخاصة التي تميز هذه العمالة، والمتمثلة في تفضيل الأعمال التي لا تتطلب جهداً بدنياً أو ذهنياً، والبعيدة عن تحمل المسؤولية، وهي ظاهرة سلبية، لم تستطع الخطط والسياسات التي تبنتها الدولة، الحد منها، بل إنها تفاقمت وزادت بنسبة 6.6% خلال فترة الدراسة.

جدول (7)

قوة العمل الوطنية بحسب مجموعات النشاط 1989⁽¹⁾ / 2002⁽²⁾

التغير	2002		1989		مجموعات النشاط
	%	العدد	%	العدد	
1.3	30.2	80200	28.9	36586	أصحاب مهن فنية وعلمية
0.6-	2.6	6896	3.2	4086	مديرون إداريون ومديرو أعمال
6.3	46.4	123204	40.1	50795	موظفون تنفيذيون وكتبة ومن إليهم
1.6-	1.1	2985	2.7	3456	القائمون بأعمال البيع
4.6-	9.0	23860	13.6	17207	العاملون بالخدمات
-	0.06	161	0.06	77	عاملون في الزراعة والصيد
2.1-	5.4	14501	7.5	9539	عمال إنتاج وتشغيل وعاديين
1.3	5.1	13671	3.8	4796	غير مبين
-	100	265478	100	126542	الجملة

(1) الهيئة العامة للمعلومات المدنية (1989). إحصاءات السكان والقوى العاملة، العدد الرابع، ديسمبر، ص220.

(2) الهيئة العامة للمعلومات المدنية (2003). إحصاءات السكان والقوى العاملة، العدد الثالث والعشرون، يناير، ص100.

النتائج:

أظهرت الدراسة عدداً من النتائج، منها:

– ارتفاع معدل النمو السنوي للقوى العاملة الوطنية (0.42%) مقارنة بمعدل النمو للعمالة الوافدة (0.24%).

– ارتفاع نسبة القوى الوطنية من العنصر النسائي خلال الفترة من نحو 30% عام 1989 إلى 38% عام 2002 على حساب انخفاض نسبة القوى العاملة الوطنية من الذكور.

– أن تركيبة القوى العاملة الوطنية بارتفاع عنصر الشباب؛ إذ راوحت نسبة الفئة العمرية من (20–34) بين 63.5% و50.6% للعامين 1989 و2002 على التوالي. – أن نسبة العمالة الوطنية من الحاصلين على الشهادة المتوسطة وما دون لا تزال مرتفعة؛ إذ شكلت ما نسبته 46% في عام 1989 و40.2% عام 2002، على الرغم من الانخفاض الملحوظ خلال هذه الفترة.

– أن القطاع الحكومي يحظى بأكبر نصيب من القوى العاملة الوطنية؛ إذ وصلت النسبة فيه إلى أكثر من 90% خلال فترة الدراسة، وهي نسبة مرتفعة جداً مقارنة بالعاملين في القطاعات غير الحكومية التي لا تكاد النسبة تتعدى فيها 6%.

– ارتفاع نسبة البطالة بين الكويتيين وبلوغها نحو 4% خلال الفترة، وهي نسبة مرتفعة، وبخاصة أن نسبة الكويتيين من القوى العاملة في دولة الكويت لا تتعدى 19.4% في عام 2002.

– أن أغلبية القوى العاملة الوطنية لا تزال تتركز في قطاعات الأنشطة الاقتصادية كخدمات المجتمع والخدمات الاجتماعية والشخصية؛ إذ وصلت النسبة في هذه القطاعات إلى نحو 82% في عام 2002، في حين توزعت البقية بين الأنشطة الأخرى وبنسب متفاوتة.

– تركز العمالة الوطنية في الفئات المهنية كأصحاب المهن الفنية والعلمية والموظفين التنفيذيين والكتبة؛ حيث حظيت هذه الفئات بنحو 70% في عام 1989 و76.6% في عام 2002، في حين يلاحظ انخفاضها في مهن الزراعة والصيد وعمال الإنتاج والعمالة العادية من 7.5% في عام 1989 إلى 5.4% في عام 2002.

الخلاصة

سعت هذه الدراسة إلى تحليل تركيبة القوى العاملة، في إطار مقارنة بين عامي 1989 و2002، وجاء اختيار هذه الفترة نابعاً من التحولات والتطورات الهائلة التي شهدتها دولة الكويت، وما كان لها من انعكاسات على مختلف القطاعات والمجالات فيها، وبخاصة فترة الغزو العراقي لدولة الكويت في عام 1990 وما أعقبها من أحداث سياسية واقتصادية وغيرها، وكانت تركيبة القوى العاملة في الكويت من العمالة الوافدة، التي تتأثر بالأحداث السياسية في المنطقة، وتتسم بدرجة عالية من الحساسية تجاه هذه الأحداث نتيجة ارتباط بعض دولها بهذه الأحداث. ومن أهم النتائج التي توصلت إليها الدراسة ما يلي:

1 - أن التحول في تركيبة القوى العاملة لم يكن قاصراً فقط على ارتفاع نمو الكويتيين في مواجهة غير الكويتيين خلال الفترة محل الدراسة، ولكن في ارتفاع نسبة العمالة الوطنية في بعض القطاعات أيضاً لتمثل عام 2002 الأغلبية فيها، بعد أن كانت أقلية في كل القطاعات عام 1989.

2 - أن الدولة على الرغم من تعرضها للاحتلال وتدمير معظم قدراتها المالية والتنظيمية والمؤسسية الجزئية ذات الصلة فقد ظلت حريصة على تبني كثير من الخطط التنموية الشاملة، والسياسات الجزئية ذات الصلة بقطاعات معينة، منها الموارد البشرية، وتركيب القوى العاملة بداية من خطة الطوارئ التي أعدت لمواجهة تداعيات الغزو وانتهاء بإقرار العديد من التشريعات والقوانين (كقانون دعم العمالة الوطنية) لمواجهة الاختلالات التي تعانيها تركيبة القوى العاملة الوطنية.

وفي الإطار نفسه أعلنت عن تبنيها لعدد من التوجهات التي من شأنها مواجهة هذه الاختلالات، ومن ذلك سياسة الإحلال، وسياسة دعم القطاع الخاص وتخصيص العديد من المشروعات التي تقوم بها الدولة.

3 - أن النتائج العامة التي ترتبت على الخطط والسياسات التي تتبعها الدولة لمواجهة الاختلالات التي تعانيها تركيبة القوى العاملة خلال الفترة محل الدراسة، اتسمت بالمحدودية، ولكن في المقابل يأتي التأكيد أن هذه الخطط والسياسات، وإن كانت تضعها الدولة وتشرف على تنفيذها، فإن نجاح التطبيق يرتبط بدرجة كبيرة بقبول العمالة الوطنية لها واستعداد المواطنين لتنفيذها، وحرصهم على إنجاحها لما فيه مصلحة الدولة والمجتمع.

4 - أظهرت نتائج الدراسة أنه لا يزال الاختلال في تركيبة القوى العاملة الوطنية مستمراً على الرغم من تلك الخطط والسياسات التي بذلتها الدولة خلال الفترة، وإن كانت هناك نتائج مشجعة في بعض القطاعات، كقطاع الكهرباء والغاز والإنارة، فهي نتيجة اتباع سياسة الإحلال في هذا القطاع والمرتبات العالية والأهمية الاقتصادية لذلك القطاع الحيوي.

5- لا تزال العمالة الوطنية تمثل أقلية في معظم القطاعات والأنشطة الاقتصادية، ولا تزال عازقة عن بعض المهن ومركزة في مهن غير منتجة، مما يفسر عدم قدرة السياسات الحكومية على تحقيق القناة الكاملة لدى العمالة الوطنية بالدخول في هذه القطاعات والمهن. ومن ناحية أخرى فإن معظم القطاعات يغلب عليها الطابع المهني والفني، الذي يحتاج إلى مهارات وقدرات معينة قد لا تتوافر في العمالة الوطنية.

6 - لا تزال مشاركة القطاع الخاص في تعديل تركيبة القوى العاملة الوطنية محدودة جداً؛ إذ لم تزد نسبتها في هذا القطاع على 6%، مما أثر ذلك على ارتفاع نسبة البطالة بين العمالة الوطنية.

التوصيات:

في إطار ما انتهت إليه الدراسة من نتائج فإن هناك عدداً من التوصيات التي يمكن أن تسهم في تفعيل خطط الحكومة وسياساتها وتوجهاتها، لإصلاح ما تعانیه تركيبة القوى العاملة من اختلالات، ومن بين هذه التوصيات:

أولاً - ضرورة أن تتبنى الدولة إستراتيجية شاملة للقوى العاملة من خلال ما يلي:

أ - تغيير الرؤى والتوجهات الثقافية والاجتماعية التي تنعكس سلباً على التوجه للعمل، وبخاصة الأعمال التي لا يقبل عليها المواطنون.

ب - إشراك جميع القطاعات والهيئات والمؤسسات الحكومية والأهلية في هذه الإستراتيجية التي تسهم في تغيير النظرة السلبية لبعض الوظائف التي لا تقبل عليها العمالة الوطنية من خلال:

1 - حصر الوظائف والقطاعات التي تقل نسبة الكويتيين فيها.

2 - توفير الموازنة اللازمة لهذه الوظائف.

3 - عمل برامج تثقيفية ونوعية للعمال الوطنية لتغيير نظرتها السلبية لهذه الوظائف والقطاعات.

4 - إعطاء حوافز مادية ومعنوية للأفراد الذين يعملون في هذه الوظائف والقطاعات التي لا يقبل عليها الكويتيون وذلك تشجيعاً لهم للعمل فيها.

ثانياً - إلزام شركات القطاع الخاص ومؤسساته بتنفيذ بنود القانون الخاص بدعم العمالة الوطنية (قانون رقم 19 لسنة 2000 بشأن دعم العمالة الوطنية وتشجيعها للعمل في الجهات غير الحكومية) من خلال:

أ - ضرورة التقيد بالنسبة المقررة لتوظيف العمالة الوطنية في القطاعات والأنشطة الاقتصادية دون تضليل وفي ظل الموضوعية والمصادقية والعدالة.

ب - فرض غرامات مالية على الشركات والمؤسسات الأهلية في حالة عدم التزامها النسبة المقررة.

ج - مراعاة عدم الاستثناء لأي من هذه الشركات حتى لا يكون ذلك مدخلاً يستغله بعضهم في عدم تنفيذ هذا القانون.

د - منح الشركات الملتزمة بهذا القانون حوافز مالية من خلال إعطائها الأولوية في المناقصات الحكومية وغيرها.

ثالثاً - تفعيل دور ديوان الخدمة المدنية من خلال اتباع الإجراءات التالية:

أ - ضرورة الاحتفاظ بالسجلات والبيانات اللازمة عن القوى العاملة الوطنية.

ب - حصر العمالة الوطنية التي تبحث عن العمل مصنفة وفق ما يلي:

1 - المؤهلات والخبرات التي تتوافر لدى العمالة الوطنية.

2 - الشواغر الوظيفية المتوافرة لدى ديوان الخدمة المدنية.

3 - حصر القطاعات والأنشطة الاقتصادية التي تتناسب طبيعة عملها والمؤهلات والقدرات الوظيفية المتوافرة لدى هذه العمالة.

ج - توفير البرامج التدريبية التأهيلية لهذه العمالة الباحثة عن العمل لتتناسب مع احتياجات القطاعات والأنشطة الاقتصادية المختلفة.

رابعاً - العمل على تفعيل الخطط والسياسات التي تبنتها الدولة في خطط التنمية الاقتصادية والاجتماعية وإلزام الجهات المختلفة على تطبيقها كل فيما يخصه وفرض العقوبات على من لم ينفذها.

خامساً - تكثيف دور وسائل الإعلام في تأكيد قيمة العمل وأهميته، دون النظر لطبيعته، والعمل على مواجهة حالات العزوف وبيان أخطارها من خلال اتباع الإجراءات التالية:

أ - التعاون مع أجهزة الدولة الإعلامية المختلفة، كالتلفزيون والإذاعة، لوضع برنامج يبث أسبوعياً على الأقل يختص في تأكيد أهمية العمل وقيمه.

ب - الاستعانة بالمتخصصين من رجال الدين، وعلماء النفس، والخبراء لإلقاء محاضرات ضمن هذا البرنامج لتوعية الجمهور بأهمية العمل والأخطار الاقتصادية والاجتماعية والأمنية والسياسية على الدولة في حالة عدم اتجاه العمالة الوطنية لبعض الوظائف التي تعزف عنها.

ج - توفير الموازنة لهذا البرنامج وللمحاضرين ليكون عامل تشجيع لهم على الاستمرارية.

سادساً - مراجعة سياسات التعليم والتدريب والتأهيل من خلال ما يأتي:

أ - تفعيل دور الهيئة العامة للتعليم التطبيقي والتدريب من خلال:

1 - زيادة المراكز التدريبية والتأهيلية للموظفين داخل العمل والموظفين الجدد.

2 - التوسع في البرامج التدريبية التي تتناسب واحتياجات سوق العمل.

3 - تقديم برامج التدريب التحويلية لتغيير تخصصات العمالة الوطنية وفقاً لاحتياجات سوق العمل.

ب - تغيير سياسات التعليم وربط المخرجات التعليمية بحاجة السوق لها.

سابعاً - ضرورة الاستثمار الجدي للعنصر النسائي الوطني العامل من خلال

ما يلي:

أ - تشجيعه في دخول مجالات العمل التي تنخفض فيها نسبة العمالة الوطنية.

ب - توفير الحوافز المادية والمعنوية لتشجيعه على البقاء في الوظيفة.

ج - تأهيله وإعادة توزيعه في الأماكن التي يحتاج إليه سوق العمل.

د - توفير بيئة العمل المناسبة.

ثامناً - الاهتمام بتطوير الإدارة الحكومية وتأهيلها على أسس ومعايير موضوعية؛ بحيث تهتم بالعنصر الوطني المنتج، وتقوم على تشجيعه وتوفير مختلف السبل لأداء عمله بالكفاءة المطلوبة وفي الوقت نفسه تدعم توجه العمالة الوطنية للعمل في القطاع الخاص.

وفي النهاية تتضح حاجة هذا الموضوع إلى مزيد من الدراسات المستقبلية تكون أكثر شمولاً وعمقاً بهدف تعرف التطورات والمتغيرات في تركيبة القوى العاملة الوطنية خلال السنوات القادمة، وبخاصة المتغيرات التالية:

أ - المستوى التعليمي.

ب - تضخم القطاع الحكومي بالعمالة الوطنية.

ج - انخفاض العمالة الوطنية في معظم القطاعات والأنشطة الاقتصادية المنتجة وعزوفها عن بعض المهن وتركزها في مهن غير منتجة.

وإيجاد الحلول المناسبة لهذه المشكلة مع الأخذ في الاعتبار ظروف دولة الكويت وخصوصيتها الاقتصادية والاجتماعية، واقتراح الآليات الفعالة لتحقيق أهداف خطط التنمية الاقتصادية والاجتماعية وإستراتيجيات القوى العاملة فيها.

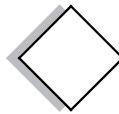
المصادر:

- الأنباء (2003). قانون دعم العمالة الوطنية، عدد 5896، 23 أبريل: 14.
- بنك الكويت المركزي (1995). التقرير الاقتصادي السنوي: 10.
- عوض العنزي (2002). توجهات ومعوقات إحلال الوظائف بالقطاعات العام والخاص في مرحلة ما بعد الغزو العراقي، جامعة الكويت: مجلة العلوم الاجتماعية، 30 (4): 703-736.
- عوض العنزي (2003). منظور العمالة الوطنية تجاه سياسة الخصخصة في دولة الكويت، جامعة الكويت، مجلة دراسات الخليج والجزيرة العربية، 29، (108)، يناير: 77-123.
- فضل الفضلي وسهى الغريب ورقية المتعب (2001). الإدارة الحكومية وفلسفة حل المشكلات خلال الفترة من 1990-2000. الكويت: ديوان الخدمة المدنية.
- فضل الفضلي (1995). مستجدات الإصلاح والإدارة الكويتية، الإدارة الحكومية والتنمية: علاقة خارج الإطار التقليدي. الكويت: ديوان الخدمة المدنية.
- فضل الفضلي (2000). دراسة استطلاعية مقارنة للحاجات الثلاث: الإنجاز، والانتساب، والسيطرة في القطاعين الحكومي والخاص في دولة الكويت - المملكة العربية السعودية، مجلة جامعة الملك عبدالعزيز، الاقتصاد والإدارة: 155-198.
- مجلس الأمة (1995). برنامج مجلس الأمة للخصخصة. الكويت، فبراير.

- ناصر عبد الخالق (1984). الأبعاد البيئية للبيروقراطية الكويتية، جامعة الكويت: مجلة دراسات الخليج والجزيرة العربية، العدد 13: 10-64.
- الهيئة العامة للمعلومات المدنية (1989). إحصاءات السكان والقوى العاملة، العدد الرابع، ديسمبر: 200-383.
- الهيئة العامة للمعلومات المدنية (2003). إحصاءات السكان والقوى العاملة، العدد الثالث والعشرون، يناير: 53-183.
- وزارة التخطيط (1995). مشروع خطة التنمية الاقتصادية والاجتماعية للسنوات 1996/1995 - 1999/2000، الكويت: 112-120.
- وزارة التخطيط (1992). مشروع الخطة الانتقالية للإصلاح 1993/1992 - 1995/1994، الكويت، يونيو: 97-98.
- وزارة التخطيط (1990). مشروع الإطار العام للخطة الإنمائية الخمسية للسنوات 1991/1990 - 1994/1995، الكويت، مارس: 144-147.
- وزارة التخطيط (1990). المجموعة الإحصائية في 25 عاماً، الكويت: 21.
- وزارة التخطيط (1985). مشروع الخطة الخمسية للتنمية 1986/1985 - 1990/1989، الكويت، يناير. 30-31.

قدم في: ديسمبر 2003

أجيز في: مارس 2004



Administration

Structure of the National Labour Force in Kuwait (1989-2002) Transformations and Management

*Awadh Kh. Al-Enezi**

*Fadel S. Al-Fadli**

The current study seeks to offer a scientific analysis of the structure of the national labour force in Kuwait. By so doing, it hopes to lay the foundation of future research in this area and to provide Kuwaiti decision makers with the right vision that can help them better understand the structure of this labour force and the kind of repercussions which may arise as a result of possible imbalances. It further addresses questions pertaining to the management of such repercussions and their efficient handling to minimize their negative effects. The study attempts to answer a number of questions relating to: the nature of transformation witnessed by the national labour structure in the state of Kuwait between the year 1989 and 2002; the adopted policies and measurements taken to manage such transformations as well as the anticipated repercussions (both positive and negative) likely to arise in the wake of such structural changes. A number of recommendations on the effective handling and management of the national labour force changes are provided at the end of the paper.

Keywords: Replacement, Kuwaitization, Imbalance, Structure of labour force, Employment policy, Transformation, National

* Department of Public Administration, Faculty of Business Administration, Kuwait University.