

تقييم استراتيجيات سوق العمل لمواجهة تحدي البطالة في دولة الكويت

بلقاسم العباس

تقييم استراتيجيات سوق العمل لمواجهة تحدي البطالة في دولة الكويت

بلقاسم العباس*

ملخص

حققت دولة الكويت وفضل استخدام الريوع النفطية مستوى تنمية بشرية مرموق، لكن الممارسات التشموية المتمثلة في استخدام توظيف القطاع العام في رفع مستويات رفاه المواطنين أدى إلى تجزئة سوق العمل بصفة عميقة، إنعكست أساساً في توجه المواطنين للعمل في القطاع الحكومي واعتماد القطاع الخاص على توظيف الوافدين. وبالرغم من تدني معدلات البطالة، فإن التدفقات المستقبلية لقوة العمل وتضخم القطاع الحكومي تدل على صعوبة مواجهة ضغوطات سوق العمل، قد تتحول في المستقبل إلى بطالة سافرة مرتفعة جداً. بالمقابل فإن الدولة تمتلك إمكانية مواجهة البطالة بإجراء إحلال موسع في القطاع الحكومي، وتنمية القطاع الخاص وتفعيل أكثر لسياسة توطین العمالة الوطنية في القطاع الخاص. تدل نتائج المحاكاة التي أجريت في هذه الورقة على نموذج سوق العمل، أنه مهما كان نمو الاقتصاد فإنه لا يمكن حل مسألة البطالة إلا من خلال تفعيل وتنمية توطین العمالة الوطنية في القطاع الخاص.

Evaluation of Labor market Strategies for Alleviating Unemployment in Kuwait

Belkacem Laabas

Abstract

The state of Kuwait achieved an impressive record in human development thanks to considerable oil windfalls that were principally used in improving the welfare of the citizens by using public sector employment to generously distribute part of these windfalls. However this situation created a deep segmented labor market whereby citizens opted mainly for public sector jobs, and private sector employed expatriates. Given the rapid rise of the national labor force and the fact that the public sector reached near saturation in terms of its capacity to absorb more labor, the actual low level of unemployment will deteriorate considerably if current situation would prevail in the future. Hitherto policy makers alleviated unemployment by national labor substitution in the public sector and by transferring nationals to work in the private sector. According to simulations using a labor market model, policy makers will have to further deepen such policies and to encourage the development of the private sector in order to provide jobs for labor market entrants in the future.

* عضو الهيئة العلمية - المعهد العربي للتخطيط بالكويت.

مقدمة

حققت دولة الكويت بفضل الطفرة النفطية تقدماً ملحوظاً في مستويات التنمية الاقتصادية والبشرية. ونتيجة لذلك ارتفع دخل الفرد من 3670 دولار أمريكي في سنة 1963 إلى أكثر من 30 ألف دولار أمريكي في سنة 2005 (البنك الدولي، 2007). كما حققت دولة الكويت تقدماً مرموقاً في مجال التنمية البشرية، وعليه فقد ارتفع مؤشر التنمية البشرية (تقرير التنمية البشرية 2007) من 0.76 لسنة 1975 إلى 0.89 لسنة 2005 وهو أداء يعتبر الأعلى عربياً. وبالرغم من الأداء التنموي المرموق، فإن التبعية المفرطة للنفط وضعت الكويت في موقع تواجه فيه تحديات اقتصادية كبيرة لاستدامة مستوى التنمية. (Okogu, 2003, Abed and Davoodi, 2003) فالريوع النفطية تشكل المصدر الأساسي لتمويل الموازنة، حيث بلغت 91% من إجمالي الإيرادات للسنة المالية 2004/2005، وبلغ استخراج النفط أكثر من 47% من إجمالي الناتج المحلي الإجمالي سنة 2004، كما بلغت صادرات النفط أكثر من 92% من إجمالي الصادرات السلعية، أما حصة الصناعات الكيماوية والمنتجات النفطية فقد بلغت أكثر من 77% في سنة 2003 من إجمالي الإنتاج الصناعي التحويلي. بالإضافة إلى ذلك، ارتباط نشاط القطاع الخاص الإنتاجي والخدمي بالإئناق الحكومي، والذي هو في الأساس محدد بالمداخل النفطية (Barnett and Ossowski, 2002). وعموماً فإن قطاع النفط يعتبر كثيف رأس المال، ولا يوفر مناصب عمل كبيرة، وبالتالي، يساهم بقدر بسيط في توظيف القوة العاملة، حيث بلغت نسبة العمالة في قطاع المناجم، 0.3% فقط من إجمالي العمالة في سنة 2006.

ونتيجة لهذه التشابكات، فإن قنوات نقل تقلبات سعر النفط كبيرة وواسعة و غير متناظرة⁽¹⁾، وتأثر على الاقتصاد من خلال تقلب الدخل والإئناق الحكومي، والذي يعتبر من أهم منابع الطلب على إنتاج القطاع الخاص (Fasano, 2002). كما أن تقلبات سعر النفط، تشكل ضغطاً كبيراً على توسيع توظيف المواطنين في الجهاز الحكومي، وذلك لارتفاع حجم الكتلة الأجرية، وتوسع حجم الحكومة، بالإضافة إلى التكاليف الناجمة عن انتشار ظاهرة البطالة المقنعة، وانخفاض مستوى البيروقراطية، وارتفاع تكاليف الأعمال. تشير نتائج ، وتأثيره السلبي على بيئة الأعمال عبر ارتفاع مستوى البيروقراطية، وارتفاع تكاليف الأعمال. تشير نتائج مؤشر التنافسية العربية لسنة 2006، إلى أن دولة الكويت لها أكبر قطاع حكومي ضمن الدول العربية ودول المقارنة. فنظراً للتقلبات الحادة في سعر النفط وتراجع قوته الشرائية⁽²⁾، فإن الدول النفطية لا تنمو بشكل مستدام (Makdisi et al, 2007), (Bisat, El Erian and Helbling, 1997). بل إن هوة الدخل بين الكويت والدول المتقدمة تتسع بشدة لصالح هذه الأخيرة، بعدما كانت الكويت تفوقها في مستويات الدخل. وتشير الحسابات التي أجريت (العباس 2007)، أن حجم هذه الهوة سيزداد توسعاً إذا لم يتم تدارك الوضع وتعديل الاقتصاد بحيث ينمو بمعدلات مرتفعة جداً، وهو التحدي الأساسي الذي ستواجهه الكويت مستقبلاً⁽³⁾. بالرغم من معاودة أسعار النفط للارتفاع بشكل كبير منذ نهاية 1999، مقارنة بالطفرات السعرية السابقة، فإن هذا الارتفاع قد يبطن ويغطي حجم التحدي الاقتصادي إلى حين.

يواجه اقتصاد دولة الكويت تحديات هيكلية تحد من نموه السريع مرتبطة بهيمنة النفط وارتفاع تكلفة إدارة دولة الرفاه، المبنية على توزيع الربوع النفطية، وتكفل الحكومة بتوظيف المواطنين في الجهاز الحكومي بأجور وعلاوات اجتماعية مغرية، وتوفير الخدمات بتكاليف رمزية، مما أدى إلى تضخم الجهاز البيروقراطي للدولة وعزوف المواطنين عن العمل في القطاع الخاص، الذي اعتمد تقريباً كلياً على العمالة الوافدة، وركز نشاطه على المقاولات لتنفيذ المشاريع التي تطرحها الحكومة في مجال السكن والبنية التحتية، بالإضافة إلى الخدمات والتوزيع (Fasano and Wang, 2001)، مما أدى إلى عدم التركيز على القطاع الصناعي التحويلي، الذي يعتبر سر نجاح دول جنوب شرق آسيا، وهو الأساس لبناء إستراتيجية تنويع الاقتصاد والنمو⁽⁴⁾. وإذا ما بقيت هذه الخصائص الهيكلية على حالها فإن ضغوطات سوق العمل الحالية، التي تعتبر سهلة مقارنة بمستويات الدول العربية والنامية، ولكنها إن لم تصحح بشكل جذري فإن الاتجاه طويل الأجل لهذه الحالة قد يغير من معطيات الاقتصاد الكويتي ويجعله عرضة لانخفاض الدخل وارتفاع مستويات البطالة السافرة.

تهدف هذه الورقة إلى استشراف حالة سوق العمل الكويتي في المدى الزمني الطويل. ولأغراض هذا الاستشراف، يتناول القسم الثاني خصائص سوق العمل، ويستعرض القسم الثالث سياسات سوق العمل، بالتركيز على تقييم سياسة إحلال العمالة الوطنية محل العمالة الوافدة في القطاع الحكومي. وفي القسم الرابع يتم تطوير النموذج المستخدم لاستشراف سوق العمل. أما في القسم الخامس فيتم استعراض التصورات المستقبلية طويلة الأجل لسوق العمل، بينما يتم في القسم السادس تلخيص أهم ما توصلت إليه الورقة.

خصائص سوق العمل الكويتي

السكان وقوة العمل

ارتفع عدد سكان دولة الكويت بشكل ملحوظ من أقل من نصف مليون نسمة في منتصف الستينات إلى أكثر من ثلاثة ملايين نسمة سنة 2006، يشكل الوافدون نسبة مرتفعة من إجمالي السكان بالرغم من بعض الهواجس المعبر عنها باختلال التركيبة السكانية، وأثرها على توازن المجتمع الكويتي. ويتباين معدل نمو السكان الكويتيين مع نمو السكان الوافدين، حيث بتراجع الأول تدريجياً بفعل التحول الديموغرافي الناتج عن انخفاض خصوبة الإناث وارتفاع مستويات التعليم. وهكذا فقد انخفض معدل النمو السكاني من 6.2% سنوياً بين عامي 1975 و 1965 إلى 3.3% سنوياً للفترة 1995-2006. وبالمقابل فقد سجلت معدلات نمو السكان الوافدين مستويات أعلى من نمو السكان الكويتيين، حيث بلغ معدل النمو السنوي 5.1% للفترة 1995-2006، وارتفع عددهم في السنوات العشر الأخيرة من 1.24 مليون نسمة في عام 1995 إلى 2.04 مليون نسمة في سنة 2006. يتميز هرم السكان باختلاف التركيبة العمرية للمواطنين والوافدين، حيث يمتاز السكان الكويتيين بارتفاع نسب الشباب، بينما تنخفض هذه النسب لدى الوافدين. وتبلغ نسبة الذين تقل أعمارهم عن 20

سنة أكثر من نصف السكان الكويتيين، وبالتالي فإنه حتى في حالة انخفاض معدل النمو السكاني مستقبلاً، فإن حركية السكان سوف تدفع بأعداد كبيرة إلى سوق العمل. أما السكان الوافدون، فإنهم في أغلبهم في سن العمل، ويشكلون أكثر من 85% من السكان الوافدين للكويت.

ونتيجة لاختلاف التركيبة العمرية للسكان، فإن توزيع السكان حسب العلاقة بسوق العمل تختلف جذرياً بين الكويتيين والوافدين. فبالرغم من أن القوة البشرية الكويتية تشكل 60% من السكان، إلا أن نصفهم فقط داخل قوة العمل ولا زال ما نسبته 27% من القوة البشرية خارج قوة العمل، ويرجع ذلك بالتأكيد إلى انخفاض مساهمة المرأة في سوق العمل وخروجها منه مبكراً. ومن المتوقع ارتفاع نسبة القوة البشرية من السكان نتيجة انخفاض معدل النمو ووصول الشباب إلى سن العمل، كما يتوقع ارتفاع نسبة قوة العمل نتيجة ارتفاع مساهمة المرأة في سوق العمل. حيث انخفضت نسبة السكان خارج القوة البشرية بين عامي 1995 و 2006 بما نسبته 4.3% في سنة 2006، كما انخفضت نسبة السكان خارج قوة العمل بشكل ملحوظ من 32.8% سنة 1995 إلى 25.3% وبالتالي ارتفعت نسبة السكان المشغولين من 21.75% إلى 32%، وذلك نتيجة استيعاب سوق العمل لمعظم طالبي العمل واستقرار معدل البطالة. وإذا ما استمر هذا الاتجاه خلال السنوات العشرين القادمة، فإن السكان خارج القوة البشرية سينخفض إلى الثلث وأن السكان داخل قوة العمل سيرتفع إلى أكثر من النصف. وبافتراض أن عدد السكان سينمو بمعدل 2.5% خلال السنوات العشرين القادمة، فإن السكان الكويتيين سيصلون في عام 2026 إلى 1.65 مليون نسمة، والقوة العاملة الكويتية إلى 0.84 مليون، مما يستدعي توفير نصف مليون وظيفة جديدة خلال الفترة القادمة، أو ما يعادل 25332 وظيفة جديدة سنوياً.

قوة العمل

بلغت قوة العمل الكويتية في سنة 2006 حوالي ثلث السكان الكويتيين، أما قوة العمل الوافدة فشكّلت حوالي 75% من السكان الوافدين في نفس السنة، وبلغت قوة العمل الإجمالية أكثر من 1.86 مليون نسمة، شكل الوافدون منها 82%. وارتفعت قوة العمل الكويتية باضطراد مستمر، حيث ازدادت من 74 ألف فرد في سنة 1980 إلى 335 ألف فرد في سنة 2006، أي تضاعف العدد أربعة مرات ونصف خلال الـ 26 سنة الماضية. ووفق التوقعات المستقبلية، فإن قوة العمل ستصل إلى أكثر من 800 ألف فرد خلال السنوات العشرين القادمة. والسؤال الأساسي الذي يطرح نفسه بالحاح، هو من أين ستأتي هذه الوظائف، وكيف يمكن تديرها وبإية شروط، حتى يبقى معدل البطالة عند مستوى مقبول؟ تتميز قوة العمل بتضخم نسبة العاملين الوافدين بدون مؤهلات (العمالة الهامشية)، حيث تصل نسبتهم إلى 59% من إجمالي قوة العمل الوافدة، وفي المقابل فإن قوة العمل الكويتية تتميز أيضاً بقدر مرتفع من ذوي المؤهلات الدنيا، حيث يشكلون ما نسبته 36% من قوة العمل الكويتية. تعكس هذه البنية في مؤهلات قوة العمل صعوبة إحداث تغير جذري في سياسة توظيف العمالة الكويتية في القطاع الخاص، حيث أن أصحاب المؤهلات الدنيا والمتوسطة والذين يشكلون 73% من إجمالي قوة العمل الكويتية سيصعب امتصاصهم في سوق العمل الخاص، بمتوسط الأجور والشروط الجارية في القطاع الخاص.

أكدت الدراسات الحديثة أهمية دور رأس المال البشري في المساهمة بإحداث النمو والتنمية (Benhabib and Spiegel, 1994) كما أن طبيعة وظائف العمل الواجب توفيرها تعتمد على مستوى ونوعية رأس المال البشري، وقد تحدث بطالة هيكلية في حالة عدم تطابق مخرجات التعليم والمؤهلات مع متطلبات سوق العمل. يتميز رأس المال البشري في دولة الكويت بتباين شديد بين العمالة الكويتية والعمالة الوافدة، حيث أن متوسط السنوات الدراسية لدى الكويتيين بلغت 12.6 سنة دراسية ولدى الوافدين 4.6 سنة. وباستثناء العمالة الهامشية، فإن مخزون رأس المال البشري لدى الوافدين يرتفع إلى 11.6 سنة دراسية. أي أن مخزون رأس المال البشري لدى الوافدين خارج العمالة الهامشية لديه كفاءة تعليمية مرتفعة تضاهي مستوى العمالة الكويتية. ومع ذلك، فإنه يجب التنويه إلى أن العمالة غير الكويتية في القطاع العائلي تشكل 26% من إجمالي العمالة الوافدة، وبالتالي فإن 34% من العمالة الهامشية تقع خارج القطاع العائلي.

تتركز قوة العمل الكويتية في القطاع الحكومي بنسبة 85% من إجمالي قوة العمل الكويتية وتشكل حوالي 74% من عمالة القطاع الحكومي، بينما تتركز العمالة الوافدة في القطاعين الخاص والعائلي بنسبة 52% و26% على التوالي من إجمالي العمالة الوافدة. وهذا التوزيع ناجم عن اختيارات إستراتيجية التنمية المتبعة في دول الخليج العربي، حيث أن استثمار العائدات النفطية وتطوير الاقتصاد تطلب اللجوء إلى جلب العمالة (Zafaris, 2007) من خارج هذه الدول بالإضافة إلى أن سياسة الحكومات في هذه الدول في توزيع الريوع النفطية وتحقيق العدالة الاجتماعية بين المواطنين، استدعت توظيف المواطنين في القطاع العام بشروط مغرية، جعلت المواطنين يعزفون عن العمل في القطاع الخاص، وكذلك فقد لجأ القطاع الخاص بدوره إلى التركيز على عمالة الوافدين، سعياً منه للاستفادة من انخفاض تكاليف العمل وتحقيق مرونة أكثر في التوظيف. وقد خلقت هذه الوضعية تجزئة عميقة في سوق العمل الكويتي تقف عائناً في المزاوجة بين تعظيم منافع التوظيف بالنسبة للمواطنين، وتحقيق مبدأ انخفاض التكاليف والمرونة في التوظيف. وتحاول الحكومة تصحيح هذا الوضع تدريجياً وذلك من خلال إرساء إستراتيجية إعادة هيكلة القوى العاملة وتوطينها في القطاع الخاص من خلال تغيير علاقة الرفاهية والتكلفة بإدراج حزمة من التشريعات في مجال توظيف المواطنين في القطاع الخاص.

يعكس توزيع قوة العمل حسب القطاع الاقتصادي تجزئة قوية لسوق العمل، والتي تعيق حركة العمالة وتزيد من تكلفة التعديل وتبطئ عملية النمو الاقتصادي. تتركز إجمالي قوة العمل الكويتية في القطاع الحكومي بنسبة 90% في قطاع خدمات المجتمع والخدمات الشخصية والاجتماعية، بينما يجذب قطاع الصناعة التحويلية فقط 2.4% من إجمالي العمالة الكويتية في القطاع الحكومي كما يجذب 6.3% من إجمالي العمالة الكويتية في القطاع الخاص. ويتبين من توزيع العمالة الكويتية في القطاع الخاص أن قطاع الخدمات المالية يجذب نسبة مرتفعة وصلت إلى 28% سنة 2006. كما أن لقطاع الخدمات المالية إمكانيات جذب جيدة لتوطين العمالة الكويتية في القطاع الخاص، كذلك فإن قطاع التجارة والمطاعم والفنادق يستحوذ على (20%) من إجمالي عمالة الكويتيين في القطاع الخاص، وبدرجة أقل فإن قطاع التشييد والبناء (9%) وقطاع النقل والتخزين (8%) تشكل قطاعات جذب عمالة الكويتيين في القطاع الخاص، بالرغم من أنها تحتل نسب ضئيلة من إجمالي عمالة القطاع الخاص، حيث لا تتعدى 11% في قطاع الخدمات المالية و5% في قطاع النقل والتخزين والاتصالات و2% في قطاع الصناعات التحويلية.

كما أن توزيع قوة العمل في دولة الكويت تتباين حسب المجموعات المهنية، وهو ما يعكس العلاقة المعقدة ما بين تفضيلات المجتمع وسوق العمل والسياسات الحكومية في مجال التوظيف، بالإضافة إلى متطلبات كل مهنة في مجال المعارف والتعليم وطبيعة العمل المرتبطة بها. وإذا ما تمعنا في بيانات توزيع قوة العمل حسب المهن، يمكن ملاحظة أن قوة العمل الكويتية تتركز في ثلاث مهن أساسية مرتبطة بالعمل الحكومي، حيث تصدرها وظائف الكتابة ورجال الشرطة والمطافئ بـ 40%، والمديرون والمشرفون بـ 17%، والمدرسون بـ 13%، أي بإجمالي 70% من إجمالي قوة العمل الكويتية، ويحتل الكويتيون في المتوسط نسباً أعلى من 50% من إجمالي وظائف هذه المجموعات. أما وظائف الأطباء والعلميون والمهندسون والاقتصاديون والقانونيون والادباء والاجتماعيون والفنيون في الهندسة فإنها تستقطب حوالي 12% من إجمالي قوة العمل الكويتية، وهي مهن مرتبطة بمخرجات الجامعة. ويلاحظ أن قوة العمل الكويتية تشكل نسباً مرتفعة من إجمالي العمالة في هذه المجموعات، ولكنها أقل من المجموعة الأولى من المهن. أما الوظائف التي تأتي في الدرجة الثالثة من حيث أهميتها بالنسبة للعمالة الكويتية، فهي الفنيون في الطب والعلوم ورجال الأعمال، والقائمون بأعمال البيع، والعمال الحرفيون ونصف المهرة في الإنتاج. وهذه المجموعة من الوظائف لا تستقطب العمالة الكويتية، ذلك لأنها إما مرتبطة بأعمال غير محبذة اجتماعياً مثل حالة فتيو الطب والعلوم، حيث أن الأعمال المرتبطة بالطب والتمريض والعمل غير الإداري في قطاع الصحة الحكومي والخاص لا تجلب العمالة الكويتية، كما أن أعمال البيع والعمل الحرفي ونصف الماهر هي أعمال قطاع خاص وبالتالي فإنها أعمال غير مغرية. أما المجموعة الرابعة ذات المساهمة المتدنية من طرف العمالة الكويتية فهي مجموعة العمال العاديون وعمال الخدمات وعمال الزراعة. وهذه التوجهات والتفضيلات تعطي إشارات واضحة حول إمكانية تحفيز سياسة توظيف العمالة في القطاع الخاص.

البطالة

بالرغم من النمو القوي للقوة العاملة سواءً الوطنية منها أو الوافدة، فإن مستويات البطالة في دولة الكويت بقيت منخفضة مقارنة بمعايير الدول النامية. فلقد أدى ارتفاع مستوى الربوع النفطية إلى إحداث توسع في الاقتصاد الكويتي تطلب الاستعانة بأعداد كبيرة من العمالة الوافدة، بالإضافة إلى توفير وظائف عمل للمواطنين في القطاع الحكومي. لكن هذه العوامل لم تحجب تماماً ظاهرة البطالة السافرة، بالإضافة إلى الاعتقاد السائد بوجود بطالة مقنعة كبيرة في القطاع الحكومي. فارتفعت أعداد الكويتيين العاطلين عن العمل من 2136 فرداً في سنة 1980 إلى 12484 في سنة 2006، أي بمعدل ارتفاع سنوي قدره 7.3%. أما مستويات بطالة الوافدين، والتي هي طبيعتها احتكاكية وناجمة أساساً عن البحث عن العمل، فقد ارتفعت من 5329 في سنة 1980 إلى 12139 في سنة 2006 أي بمعدل ارتفاع سنوي قدره 3.3%. كما يلاحظ ارتفاع حصة الإناث من العاطلين عن العمل سواء للمواطنين أو الوافدين، حيث كانت نسبة الإناث العاطلات عن العمل في سنة 1980 تقدر بما نسبته 12% بالنسبة للمواطنات و17% بالنسبة للوافدات، وارتفعت هذه النسبة في سنة 2005 إلى 54% و45% على التوالي. وبالرغم من ارتفاع أعداد العاطلين، فإن معدل بطالة الذكور بقي أقل

من 4% خلال الفترة 2006-1980 ولكنه تجاوز الـ 5% بالنسبة للإناث الكويتيات نتيجة إقرار بدل بطالة سنة 2000، الذي أدى إلى ارتفاع البحوثات عن عمل من 598 في سنة 2000 إلى 3044 في سنة 2001.

جدول (1) تطور مستوى ومعدلات البطالة في دولة الكويت 1980-2006

السنة	مستوى البطالة			معدل البطالة		
	ذكور	إناث	إجمالي	ذكور	إناث	إجمالي
1980	1881	255	2136	3.00	1.90	2.80
1985	1245	312	1557	1.72	1.25	1.60
1995	2067	441	2508	1.74	0.78	1.43
2000	1851	598	2449	1.23	0.73	1.05
2001	3194	3044	6238	2.02	3.33	2.50
2005	5692	6666	12358	3.01	5.07	3.86
2006	5197	7287	12484	2.66	5.18	3.72

المصدر: قاعدة المعلومات الاقتصادية والمالية للمصرفين، 2006.

تشير البيانات إلى أن مدة بطالة الكويتيين مرتفعة، حيث تصل نسبة العاطلين الذين تفوق مدة بطالتهم السنة أكثر من 63% وهي ناجمة عن ارتفاع نسبة الإناث مقارنة بالذكور، وهم يشكلون فقط 28% من العاطلين الذين تفوق مدة بطالتهم أكثر من السنة. أما توزيع البطالة حسب السن، فهي مرتفعة جداً بالنسبة للفئة العمرية بين 20-29، حيث تشكل 60% من أعداد العاطلين الذكور و50% بالنسبة للإناث، وعند مقارنة هذه الحالة بمستوى مؤهلات العاطلين، فإن أكثر العاطلين هم من ذوي المستوى الابتدائي والمتوسط، حيث يشكلون 77% من أعداد الذكور العاطلين، و61% من أعداد الإناث العاطلات. ويلاحظ أن نسبة الجامعيين لا يشكلون أكثر من 2.4% من إجمالي العاطلين. إن التركيبة التعليمية والعمرية للعاطلين عن العمل (الشباب ذوي المؤهلات المتوسطة والمتدنية) تطرح إشكالية كبيرة لتوظيفهم في القطاع الخاص في إطار برنامج دعم العمالة الوطنية. وإذا ما كان إقرار بدل البطالة يوجب مؤقتاً توظيفهم في القطاع العام، فإن سبل إدماجهم في القطاع الخاص بشكل مرض سيكون مربوطاً أولاً بتدريبهم وإعادة تأهيلهم وفق متطلبات القطاع الخاص بالإضافة إلى دعم القطاع الخاص وتنميته، لكي يتسنى له استيعاب الأعداد الكبيرة التي ستندفق إلى سوق العمل مستقبلاً.

سياسات سوق العمل

اتسمت سياسات سوق العمل في دولة الكويت في مراحلها الأولى بالتركيز على توظيف المواطنين في القطاع الحكومي والعام. وسهل هذه العملية توسع الاقتصاد الكويتي عبر استثمار العوائد النفطية الناجمة عن ارتفاع سعر النفط في بداية السبعينات، مما أدى إلى توجه غالبية المواطنين للعمل في القطاع الحكومي. ورسخ هذا التوجه لدى المواطنين ارتفاع أجور الموظفين في القطاع العام والمنافع المرتبطة بالعمل الحكومي، من علاوات وظروف وشروط عمل مُيسرة والتقاعد والترقية والعمل بدوام واحد، وكذلك العوامل النفسية والاجتماعية التي تزيد من التحيز للعمل الحكومي الذي يقل فيه مبدأ العمل بالمحاسبة واعتماد الإنتاجية شرط المكافئة. أما القطاع الخاص، فقد اعتمد على جلب الوافدين للعمل، الذي استفاد من حالة العرض تامة المرونة، والتي تجعل الأجور في أدنى مستوياتها وبأقل القيود والشروط الممكنة. وساهم في هذا التدفق غياب سياسة تنظيمية لهذه التدفقات، وترك الأمر للقطاع الخاص وللأفراد الكويتيين عبر نظام الكفيل، واكتفت الحكومة بإدارة تدفقات الهجرة المترتبة عن تدفقات العمالة.

ومع استمرار تدفق قوة العمل الوطنية إلى سوق العمل، وفي ظل تفضيل المواطنين للعمل في القطاع الحكومي، استمرت الحكومة في تنفيذ سياسة توفير مناصب العمل للمواطنين مبنية على استمرار التوسع في القطاع العام. ومع وصول التوسع حدود الفعالية والتكلفة بدأت الحكومة في تطبيق سياسة الإحلال أو "التكويت" وذلك في محاولة لتحويل ما يمكن من وظائف الوافدين في القطاع الحكومي إلى المواطنين. ويلاحظ أن نسبة عمالة المواطنين في القطاع الحكومي ارتفعت تدريجياً من 63% في سنة 1993 إلى 74% في سنة 2002 واستقرت عند هذا المستوى منذ ذلك التاريخ. وتشير آخر البيانات المتوفرة أن نسب الكويتيين في القطاع العام قد تكون وصلت الحدود القصوى التي يمكن تحقيقها مع بعض الاستثناءات. فقد وصلت هذه النسبة في سنة 2004 أكثر من 76% في القطاع الحكومي بعدما كانت 68.77% في سنة 1995، أي بمعدل إحلال سنوي يعادل 0.8%. كما يتبين أن جهود الإحلال في القطاع الحكومي تتباين بشكل كبير بين مختلف الوزارات والجهات الحكومية. أو لا يلاحظ أن أغلب الجهات حققت معدلات توظيف المواطنين بنسب تفوق الـ 80%، باستثناء قطاع الصحة العامة، والذي يوظف فقط 47% من إجمالي موظفيه من المواطنين، وذلك لأن العمالة غير الإدارية في المستشفيات والمرتبطة بالخدمات الطبية خاصة التمريض لا تجذب الكويتيات.

إطار رقم (1) : إجراءات قانون دعم العمالة الوطنية وتشجيعها للعمل في الجهات غير الحكومية (قانون رقم 19 لسنة 2000)

- وضع سياسات تشغيل المواطنين في الجهات المختلفة ومتابعة تنفيذها بما يحقق المساواة وتكافؤ الفرص.
- وضع النظم التي تشجع القطاعات غير الحكومية على تشغيل المواطنين وتقرير الحوافز المناسبة لجذب القوى العاملة لها، ويكفل التنسيق في المزايا والحقوق التي حصل عليها القوى العاملة في كل الجهات.
- اقتراح السياسات المتعلقة بتعديل تركيبة القوى العاملة بما أدى إلى تنفيذ خطط إحلال العمالة الوطنية.
- إقرار علاوة اجتماعية وعلاوة أطفال حكومية للعاملين في الجهات غير الحكومية.
- تأسيس البديل النقدي للعاطلين عن العمل.
- المساهمة في تكاليف تدريب القوى العاملة الوطنية.
- لا يجوز إرساء المناقصات على المؤسسات التي لا تلتزم بالنسب التي يحددها القانون في شأن توظيف المواطنين.
- يقدم الدعم الحكومي للمؤسسات الخاصة إلا للمؤسسات التي لا تلتزم بالنسب.
- يحدد مجلس الوزراء نسب المواطنين للعمل في الجهات غير الحكومية.
- فرض رسم إضافي سنوي على الجهات التي لا تتقيد بنسب العمالة الوطنية على كل تصريح عمل إضافي زيادة على العدد المقرر.
- يتم مراجعة النسب والرسوم مرة كل سنتين.
- إلزام الشركات بإدراج بيانات العمالة الوطنية ضمن بيانات الميزانية المدققة.
- تمويل البرنامج بفرض ضريبة نسبتها 2.5% من صافي الأرباح السنوية على الشركات الكويتية المدرج وسوق الأوراق المالية.
- إلزام الشركات بصرف رواتب غير الكويتيين عبر النظام المصرفي.

وقد أدى ارتفاع نسب المواطنين في القطاع العام والحكومي إلى تضخم الجهاز الإداري وارتفاع تكلفته. ومع انخفاض أسعار النفط في النصف الثاني من تسعينيات القرن الماضي وارتفاع الكتلة الاجرية في نفقات الموازنة، وعدم إمكانية إجراء عمليات إحلال إضافية لبلوغ عملية الإحلال حدودها، بدأت الحكومة تفكر في توظيف سياسة تشغيل مرتكزة على توظيف المواطنين في القطاع غير الحكومي، وذلك في محاولة للتقليل من اللجوء إلى العمالة الوافدة من قبل القطاع الخاص. وتستند إستراتيجية تشجيع توظيف المواطنين في القطاع الخاص إلى تعديل هيكل حوافز توظيف الوافدين عن طريق رفع التكاليف المرتبطة بهذه العملية، بالإضافة إلى إزالة بعض القيود المرتبطة بتوظيف المواطنين، مثل: التكفل بتغطية تكاليف العلاوة الاجتماعية،

وتعميم الضمان الاجتماعي، والتكفل بتدريب وتأهيل العمالة حسب متطلبات القطاع الخاص، بالإضافة إلى جعل توظيف المواطنين في القطاع الخاص إلزامياً حسب النسب القطاعية المفروضة قانوناً، وفرض عقوبات تتراوح ما بين فرض تكاليف إضافية على توظيف الوافدين عن ما يزيد من النسب المقررة، وحرمان الشركات من العقود الحكومية في حالة عدم الالتزام بهذه القوانين المنظمة لتشجيع العمالة (إطار 1). كما تضمنت الإجراءات تأسيس بدل بطالة للمواطنين الراغبين في العمل في القطاع الخاص، أو الذين ينتظرون عملاً في القطاع الحكومي، عبر نظام التوظيف المركزي في ديوان الخدمة المدنية، بالإضافة إلى تدريبهم لتسهيل عملية إدماجهم في القطاع الخاص. ولتجسيد هذه الإجراءات، فقد قامت الحكومة بإصدار قانون دعم العمالة في سنة 2000، والذي تم بموجبه إنشاء برنامج إعادة هيكلة القوى العاملة الذي يقوم بإدارة عملية تشجيع المواطنين للعمل في القطاع الخاص، وتقييم سياسة توظيف العمالة في هذا القطاع.

جدول (2) نسب العمالة الوطنية في القطاع الخاص وقانون دعم العمالة الوطنية

القطاع	العمالة الكويتية	العمالة الوافدة	نسبة العمالة الكويتية من الإجمالي	حصة القطاع من إجمالي العمالة	النسب المقترحة في قانون دعم العمالة الوطنية	العمالة الكويتية بعض فرض النسب	نسبة العمالة الكويتية بعد تطبيق القانون
الزراعة والصيد	147	33390	0.4	2.36	2.0	671	2
المنجم والمحاجر	116	920	11.0	0.07	9.0	116	11.2
الصناعة التحويلية	2040	89381	2.23	6.43	2.0	2040	2.23
صناعة النفط والتكرير	0	0	0	0.52	25	1832	25.0
الماء والغاز والكهرباء	0	144	0.00	0.01	0	0	0.0
التشييد والبناء	2859	132132	2.12	9.49	2.0	2859	2.12
التجارة والمطاعم والفنادق	6332	244320	2.53	17.62	2.0	0	2.53
المالية والتأمين والعقار	6131	67499	8.33	5.18	15	11045	15.0
النقل والتخزين والاتصالات	2489	43659	5.39	3.24	4	2489	5.39
المصارف	2961	2933	50.24	0.41	50	2961	50
الخدمات الشخصية والتنظيف	0	471212	0	33.13	0	0	0
التعليم	0	60762	0	0	2.0	1215	0
الخدمات الاجتماعية	0	5150	0	0.36	2.0	103	2
الصحة	0	17878	0	1.26	10	1788	10
الترفيه والثقافة	0	18395	0	1.29	10	1840	10
غير مبين	6134	203726	2.92	14.76	0	6134	2.92
الإجمالي	32100	1390073	2.3	100	10.4	36050	3.0

وقد عدل قانون دعم العمالة الوطنية مرتين، وذلك بغية استجابة متطلبات القانون مع واقع سوق العمل ومتطلبات القطاع الخاص. إن صيغة القانون الحالية تؤسس فقط لمبدأ إحلال العمالة في القطاع الخاص، ولا يتجه إلى إحداث ثورة في هذا المجال، حيث أن النسب المفروضة قانوناً هي نسب متواضعة، وقد يكون تصميمها على هذا الشكل كي لا تحدث ربكة في سوق العمل. كما أن هذه المعدلات تكفي لموازنة سوق العمل حالياً، ولكن ولكنها تعتبر سهلة في حالة بقائها ثابتة في المستقبل، حيث ستصبح تدفقات المواطنين لسوق العمل هامة. وبالنظر إلى النسب القانونية وتركيب سوق العمل في القطاع الخاص، فإنه في حالة تطبيق هذه النسب على بيانات عام 2006، فإن نسبة تشغيل المواطنين في القطاع الخاص سترتفع من 2.3% إلى 2.8%، بحيث

سيرتفع عددهم من 32100 فرد إلى 35435 بعد تطبيق النسب القانونية. أي بمعنى أن القانون قد صُمم لكي يعكس الوضع القائم في سوق العمل. ومن الجدير بالأهمية قبل الشروع باستشراف مستقبل سوق العمل في دولة الكويت أن يتم تقييم أهم عناصر سياسات سوق العمل الحالية، وذلك لاستشفاف أهم التوجهات المستقبلية لهذا السوق ووضع تصورات بديلة لهذا المستقبل.

يمكن تقييم سياسة الإحلال في القطاع الحكومي بحساب نسبة الزيادة في عمالة المواطنين الناجمة عن رفع نسبتهم من إجمالي العمالة في القطاع الحكومي وليس عن طريق توسع القطاع العام. ويلاحظ في هذا الصدد ارتفاع أعداد القوى العاملة الكويتية في القطاع الحكومي من 144904 موظفاً في سنة 1993 إلى 285303 في سنة 2006. وذلك بمعدل نمو سنوي متوسط قدره 6%، وهو أسرع من الزيادة الإجمالية في العمالة الحكومية، والتي ارتفعت خلال نفس الفترة بمعدل وسطي قدره 4%، ويعزى هذا الفرق في النمو إلى سياسة الإحلال، والتي أدت إلى ارتفاع حصة العمالة الكويتية في القطاع العام من 63% في سنة 1993 إلى 74% في سنة 2006. وفي المتوسط استطاعت الحكومة أن تزيد من نسبة العمالة الكويتية بحوالي 0.8% سنوياً ما بين 1993-2006، ولكن هذه العملية ليست هي وحدها التي تحدد حركة العمالة في القطاع العام، وكيفية توزيعها بين الوافدين والمواطنين، حيث أن نسبة عمالة الوافدين في القطاع الحكومي ارتفعت بمقدار 1% سنوياً للفترة 1993-2006. وبالتالي فإن ارتفاع توظيف الكويتيون في القطاع العام يمكن أن يكون ناجماً عن عملية الإحلال، أو نتيجة لتوسع القطاع العام فقط، أو معاً وبنسب مختلفة.

ولتقييم سياسة الإحلال بطريقة تفكيك مصادر ارتفاع العمالة⁽⁵⁾، يمكن التعبير عن تغير عمالة المواطنين في القطاع العام ما بين فترتين ΔE_{gk} على أنها ناجمة عن توسع العمالة في القطاع الحكومي ΔE_{dk} ، وذلك بافتراض أن حصتهم في بداية الفترة S_0 كانت ثابتة.

$$\Delta E_{gk} = S_0(E_{g1} - E_{g0})$$

حيث أن E_{g0} و E_{g1} تمثل العمالة في القطاع العام ما بين الفترتين 0 و 1. كما أن عمالة المواطنين يمكن أن ترتفع نتيجة ارتفاع حصتهم من إجمالي العمالة ΔE_{ck} ، والناجمة عن تغير حصة العمالة في القطاع العام:

$$\Delta E_{ck} = (S_1 - S_0) E_{g1}$$

وهكذا فإنه يمكن تفكيك تغير العمالة في القطاع الحكومي حسب المعادلة التالية:

$$\Delta E_{ck} = \Delta E_{dk} + \Delta E_{ck} + \Delta E_{sk}$$

حيث أن ΔE_{sk} هو التغير في عمالة المواطنين الناجم عن التغير الهيكلي في قطاع التشغيل. وبتطبيق هذه المعادلات، يتبين أن توسع القطاع العام ساهم في رفع وتأثر توظيف المواطنين في القطاع الحكومي بنسبة 6% بين عامي 1993 و 2006، وبلغ معدل النمو الناجم عن توسع التوظيف 4.4%، بينما بلغ معدل النمو

الناجم عن الإحلال 1.5%. وتشير النتائج أيضاً إلى ارتفاع أهمية توسع القطاع العام على حساب سياسة الإحلال بعد عام 2002، وحصل تراجع في سياسة الإحلال بين عامي 2005 و 2006، فانخفض معدل نمو عمالة المواطنين الناجم عن الإحلال بنسبة 0.5-%، ويلاحظ أن الفترة الوحيدة التي تراجعت فيها أعداد الوافدين العاملين في القطاع العام بشكل مطلق كان بين عامي 1998 و 2001، وهذه الفترة تمثل المرحلة التي تدهورت فيها أسعار النفط قبل أن تعاود ارتفاعها بعد عام 1999، والتي شهدت أيضاً تسارع ارتفاع تشغيل الوافدين بعد سنة 2003.

وفي الإجمالي، تدل النتائج أن ارتفاع توظيف المواطنين في القطاع الحكومي والذي تضاعف بين عامي 1993 و 2003، كان في الغالب ناجماً عن توسع عمالة القطاع الحكومي، حيث ساهم هذا التوسع بثلاثي الزيادة، وأما الإحلال فقد ساهم بثلاث زيادة التوظيف. أما في القطاع الخاص، فإن توظيف المواطنين ارتفع بشكل ملموس من 9542 موظف سنة 1993 إلى 36741 موظف سنة 2006، أي تضاعف بمقدار 3.0 أمثاله، و بمعدل سنوي قدره 12%، ولكن بالرغم من النمو القوي، فإن حصة المواطنين في القطاع الخاص بقيت مستقرة ما بين 2% و 3%، وذلك نتيجة النمو القوي للعاملة الوافدة في القطاع الخاص. وساهم توسع العمالة في القطاع الخاص بمعدل 7.7% سنوياً، بينما ساهمت عملية الإحلال في حدود 4.6% سنوياً. وهذه الديناميكية ستحکمها في المستقبل مدى تطور الاقتصاد والذي يحدد مستوى التوظيف، وبالتالي تحديد توسع العمالة ومساهمتها في رفع أعداد المواطنين في القطاع الخاص، كما ستحدد هذه العمالة إلى حد كبير بتفعيل قانون دعم العمالة خاصة تنفيذ نسب العمالة الوطنية الخاصة بكل قطاع. وفي الأخير فإن ديناميكية الإحلال في القطاع الخاص قوية، وهي تعادل أكثر من نصف الزيادة الحاصلة في توظيف المواطنين في القطاع الخاص، حيث أن هذه العمالة ارتفعت بمقدار 27199 موظف بين عامي 1999 و 2006، منها ما يقارب 12930 موظفاً كان ناجماً عن توسع العمالة في القطاع الخاص، و 14268 موظفاً، كان ناجماً عن ارتفاع حصة العمالة الوطنية في القطاع الخاص.

نموذج استشراف سوق العمل الكويتي

تم في الفقرات السابقة توصيف وضع سوق العمل الكويتي وتحديد خصائصه وبنيته. لكن السؤال الحرج والصعب الذي نحاول الإجابة عنه انطلاقاً من تلك البنية والخصائص، ما هي سمات هذه السوق في المستقبل؟ إن الجواب على هذا السؤال الصعب يتطلب معرفة الآليات والقوى التي تدفع سوق العمل وتدفعاته (العرض والطلب)، ومحاولة بناء تصورات مستقبلية بديلة، حسب توقعات فحوى سياسات سوق العمل وتحولات القوى المؤثرة في الاقتصاد الكويتي. ويتطلب الأمر ترجمة هذه البنية والخصائص والتدفقات إلى نموذج كمي، يعكس التداخلات بين مكوناته ويمكن استخدامه لتحديد المسار المستقبلي لسوق العمل.

تتطلب معرفة التدفقات المستقبلية لسوق العمل الكويتي فهم آليات عمل هذه السوق وتحديد ترابطاتها وتشابكاتها مع الجانب الديموغرافي لتحديد عرض العمالة، وكذلك مع الاقتصاد لتحديد الطلب

على العمالة. كما يتطلب الأمر معايرة النموذج على بيانات سوق العمل الكويتي، وذلك من أجل استخدامه في عملية الاستشراف المستقبلي، وتقييم البدائل المتاحة لصناع القرار. تشكل ديناميكية السكان أهم محددات حجم قوة العمل، ويتطلب التنبؤ الجيد للسكان وقوة العمل الإحاطة بمعطيات السكان بدقة متناهية. من المفروض أن إسقاطات السكان هي عملية غير معقدة، وذلك لأن تركيبة السكان لا تتغير بسرعة. وباستخدام برمجية سبكتروم ومعطيات عام 2006 الخاصة بالتوزيع السكاني للمواطنين ما بين إناث وذكور حسب الفئات العمرية، تم إعداد إسقاطات السكان الكويتيون لغاية عام 2032 بناءً على عدة فرضيات تم أخذ جزء منها من إسقاطات الأمم المتحدة لسكان العالم. في الإسقاطات الخاصة بهذه الدراسة، تم استخدام هيكل السكان الكويتيين في عام 2006 كسنة أساس، وتم افتراض معدلات هجرة معدومة، بالإضافة إلى استخدام معدلات المساهمة في النشاط الاقتصادي حسب النوع لسنة 2006. تم استخدام نموذج الأمم المتحدة المتعلق بتوقع الحياة، حيث تم افتراض ارتفاع توقع الحياة تدريجياً من 75.5 سنة إلى 77.5 سنة للذكور، ومن 79.5 سنة إلى 81.8 بالنسبة للإناث، ما بين عامي 2006 و2032. وتم أيضاً استخدام التوزيع العمري لمعدلات الخصوبة الخاص بالمنطقة العربية. كما تم افتراض أن معدل خصوبة الإناث سيتناقص تدريجياً من 4.0 في سنة 2006 إلى 2.00 في سنة 2032. وتم أيضاً افتراض ثبات نسبة الإناث للذكور عند 105 ذكور لكل 100 إناث، وأخيراً تم استخدام جدول الحياة لكول ودمني. وباستخدام هذه الفرضيات، فإنه يتوقع ارتفاع عدد السكان الكويتيين من مليون فرد سنة 2006 إلى 1.96 سنة 2032، أي بمعدل نمو سنوي قدره 2.6%. أما قوة العمل الكويتية فقد تم حسابها بناءً على هذه الإسقاطات الديموغرافية بافتراض ارتفاع معدلات المساهمة في النشاط الاقتصادي للذكور من 68% سنة 2006 إلى 80% سنة 2032، ومعدلات الإناث من 46% إلى 60% خلال نفس الفترة. وباستخدام هذه الفرضيات، فإنه من المتوقع ارتفاع أعداد القوة العاملة الكويتية من 335238 في سنة 2006 إلى 845 ألف في سنة 2032 أي بمعدل نمو سنوي متوسط قدره 3.6%.

إن نموذج الإسقاطات الديموغرافية للسكان الوافدين لا يمكن أن يقدم تقديراً دقيقاً لحجم السكان في المستقبل، ذلك لأن حركية السكان الوافدين لا تخضع للقيد الديموغرافية وحدها. فبالنظر إلى بيانات تصاريح العمل، التي تنظم حركية السكان الوافدين في الكويت، تبين أن إجمالي تصاريح العمل قد وصل في سنة 2006 إلى حوالي 658298 منها 98197 تصريح عمل جديد، أي ما يعادل حوالي 15% من الإجمالي. وتم إلغاء حوالي 39824 تصريح (6%)، بالإضافة إلى وجود قوانين تمنع دخول المعالين إلى قوة العمل أوتوماتيكياً، وإجبارهم على مغادرة الدولة عند بلوغ سن الدخول إلى سوق العمل. ومع وجود ارتباط وثيق بين إقامة الوافدين ووضعهم في سوق العمل، بالإضافة إلى قوانين تنظم الإقامة عبر نظام الكفيل، ونظراً لارتباط تواجد العمالة الوافدة في سوق العمل وارتباط إقامتها بالعمل، فقد تم افتراض أن أعداد العمالة الوافدة تتعدّل حسب متطلبات سوق العمل، وأنه سيتم توزيع سياسة الهجرة والإقامة حسب متطلبات هذه السوق عبر استمرار نظام الكفيل. يفترض النموذج أن مستوى التوظيف في القطاعين العام والخاص هو المحدد لحجم قوة العمل الوافدة، وذلك بافتراض أن معدل بطالة الوافدين مثبت عند مستوى عام 2006. كما تم افتراض أن عدد السكان الوافدين محدد بحجم القوة العاملة وذلك عن طريق تقدير علاقة خطية بين قوة العمل والسكان

الوافدين. إن هذه الافتراضات حول قوة العمل الوافدة سينجم عنها تغير أعداد السكان الوافدين حسب الوضع الاقتصادي السائد، خاصة في ما يتعلق بتطورات التوظيف في القطاع العام، ومدى تفعيل سياسة الإحلال، وكذلك تطورات التوظيف في القطاع الخاص، ومدى تفعيل قانون دعم العمالة الوطنية.

في ما يتعلق بالتوظيف في القطاع العام، فقد تم افتراض أن حجمه مرتبط بإجمالي السكان وأن توزيعه بين وافد ومواطن يعكس سياسة الإحلال (نسب العمالة الوافدة والوطنية في القطاع العام)، أما التوظيف في القطاع الخاص فهو مرتبط بمستوى الإنتاج وبفارق الأجور بين القطاعين العام والخاص، وقد تم تحديد هذه العلاقة بافتراض أن القطاع الخاص يقوم بتخفيض التكاليف وباستخدام نسب العمالة الوطنية والوافدة بمعدلات الأجور السارية في السوق. أما الطلب على إنتاج القطاع الخاص، فيتحدد بمستوى إنتاج القطاع النفطي وإنتاج القطاع العام الغير نفطي. وقد حدد إنتاج القطاع النفطي بدالة إنتاج فنية تفترض أن الإنتاج محدد بخصص الإنتاج وسعر النفط الحقيقي في الأسواق الدولية. أما إنتاج القطاع العام غير النفطي، فقد افترض نموه بمعدل ثابت تم حسابه من البيانات التاريخية. وهكذا، فإن تقديرات الناتج المحلي الإجمالي المستقبلية تعتمد أساساً على افتراضات وتطورات الإنتاج النفطي والسعر الحقيقي له. وهذه المعادلات والعلاقات ستسمح بحساب تدفقات سوق العمل الكويتي مستقبلاً حسب الفرضيات حول هيكل الاقتصاد وسوق العمل، وكذلك حول احتمالات المستقبل، خاصة تطورات النمو وسياسات سوق العمل، التي تم صياغتها في تصورات بديلة.

معادلات النموذج المقدر

السكان الوافدون:

$$\ln(P_{NK})_t = \frac{8.676}{(2.73)} + \frac{0.421}{(1.96)} L_o (LF_{NK})_t + \frac{0.89}{(12.89)} \hat{U}_{t-1}$$

$$\bar{R}^2 = 0.97$$

$$F = 197.79$$

$$n = 13 \text{ التشغيل في } 1$$

$$E_{Gt} = \frac{57849.9}{(2.73)} + \frac{0.045}{(2.83)} P_t + \frac{0.49}{(2.61)} E_{Gt-1}$$

$$\bar{R}^2 = 0.99$$

$$F = 522.6$$

إطار رقم (2): نموذج استشراف مستقبل سوق العمل

(1)

(2)
$$P_k = F(TFR, LEAB, P_0)$$

(3)
$$LF_k = F(P_k, PR_k)$$

(4)
$$P_{NK} = F[P_{NK-1}, LF_{NK}]$$

(5)
$$P = P_k + P_{NK}$$

(6)
$$LF_{NK} = F(E_{NK})$$

(7)
$$E_G = F(P)$$

(8)
$$E_{GK} = 0.75E_G$$

(9)
$$E_{GNK} = 0.25E_G$$

(10)
$$Y_0 = F(\bar{Q}, PoiL)$$

(11)
$$Y_{nop} = Y_{nopo} (1+i)^n$$

(12)
$$Y_p = F(Y_0, Y_{nopo})$$

(13)
$$Y = Y_0 + Y_{nop} + Y_p$$

(14)
$$E_p = F(Y_p)$$

(15)
$$E_{kp} = 0.03E_p$$

(16)
$$E_{Nkp} = 0.97.E_p$$

(17)
$$E_K = E_{KG} + E_{KP}$$

(18)
$$E_{NK} = N_{NKG} + E_{NKP}$$

(19)
$$U_K = LF_K - E_K$$

(20)
$$U_{RK} = \left(\frac{LF_K - E_K}{LF_K} \right) \cdot 100$$

(21)
$$U_{Rnk} = 0.81\%$$

$$LF_{NK} = \left[\frac{E_{NK}}{1 - U_{nl}} \right]$$

قوة العمل	LF
السكان	P
التشغيل في القطاع الحكومي	E _G
التشغيل في القطاع الخاص	E _P
إنتاج القطاع النفطي	Y _O
حصة إنتاج القطاع النفطي	Q
سعر النفط الحقيقي	P _O
إنتاج القطاع الخاص	Y _P
معدل البطالة	U
غير كويتي	U _{NK}
كويتي	U _K

إنتاج القطاع النفطي:

$$Y_{ot} = \frac{1248.8}{(3.33)} + \frac{1.76}{(5.24)} Q \times P_{ot} + \frac{0.18}{(1.43)} P_{ot-1}$$

$$R^2 = 0.87$$

$$F = 55.373$$

إنتاج القطاع الخاص:

$$Y_{pt} = \frac{1498.06}{(7.88)} + \frac{0.1615}{(4.07)} Y_{ot}$$

$$\bar{R}^2 = 0.47$$

$$F = 16.62$$

التشغيل في القا

$$\ln(E_{pt}) = \frac{11.7}{(3.32)} + \frac{0.63}{(2.54)} (Y_{pt}) - \frac{0.883}{(3.21)} \ln\left(\frac{W_p}{W_g}\right)$$

$$\bar{R}^2 = 0.88$$

$$F = 60207$$

التصورات المستقبلية طويلة الأجل لسوق العمل

يعتمد حساب التدفقات المستقبلية لسوق العمل على جملة من الافتراضات، والتي سوف تقيم كبداية تصورات مستقبلية لخصت في الجدول (3)، يتمثل التصور الأول في دراسة وضع الاقتصاد وسوق العمل مستقبلاً في حالة بقاء أوضاعهما على حالها، دون تفعيل سياسات ودون حدوث تطور في البيئة الدولية. يُظهر هذا التصور حجم تحديات سوق العمل التي سيواجهها الاقتصاد الكويتي في حال غياب سياسات تفعيل توظيف المواطنين، وهو أيضاً سيسمح بحساب المضاعفات الديناميكية التي ستحدثها سياسات سوق العمل مستقبلاً. إن حساب هذا التصور بسيط، لأنه يفترض بقاء الأشياء على حالها دون تغيير كبير يذكر، ودون تفعيل سياسات لتصحيح أوضاع سوق العمل. ولهذا فإنه سيفترض في هذا التصور بقاء الإنتاج النفطي عند مستواه في عام 2006، وكذلك الحال بالنسبة للأسعار النفطية، وكذلك الأمر بقاء نسب الإحلال ثابتة ونسب التوظيف في القطاع الخاص نفسها مثبتة عند مستوى العام 2006.

التصور الاتجاهي (استمرار الوضع القائم)

بإدخال هذه الفرضيات وإجراء الحسابات على النموذج، فإن أعداد السكان الكويتيين ستزداد من مليون في سنة 2006 إلى 1.96 مليون في سنة 2032، أي بمعدل نمو متوسط قدره 2.6%. وهو أقل من معدل النمو (3.4%) المسجل للفترة 1993-2006، وذلك نتيجة افتراض تراجع معدلات خصوبة الإناث. ونتيجة لهذا النمو السكاني، فإن قوة العمل الكويتية ستنمو بمعدل سنوي 3.6%، لتتضاعف بين عامي 2006 و2025. أما عدد السكان الوافدين فسيزداد بمعدل نمو 0.7% وهو أقل من معدلات النمو المسجلة للفترة (1993-2006)، وذلك لتباطؤ النمو في القطاع الخاص. وهكذا فإن عدد السكان غير الكويتيين سيرتفع من 2 مليون نسمة في سنة 2006 إلى 2,45 مليون نسمة في سنة 2032. أما قوة العمل الوافدة، فستزداد من 1.5 مليون نسمة في سنة 2006 إلى أكثر من 1.87 مليون نسمة في سنة 2032 أي بمعدل نمو قدره 0.8%

سنوياً. ونتيجة النمو السكاني بمعدل 1.4%، فإن العمالة في القطاع الحكومي ستزداد بمعدل نمو قدره 1.1% سنوياً. أما التوظيف في القطاع الخاص، فإنه سينمو بمعدل 0.7% مقارنة بـ 6.8% خلال الفترة (1993-2006) وذلك نتيجة افتراض ثبات أسعار النفط وحصص الإنتاج. وبافتراض أن نسبة المواطنين من التوظيف في القطاع الخاص ثابتة عند 3% (مستوى 2006) فإن توظيف المواطنين إجمالاً سينمو بمعدل 1.1% سنوياً. ومقارنة بمعدل نمو القوة العاملة الكويتية 3.61% سنوياً، فإن معدل بطالة المواطنين سيتفقم بشكل متسارع من معدل 3.72% في سنة 2006 إلى أكثر من 40% في سنة 2025 بحيث تصل أعداد الباحثين عن العمل إلى 272927 خلال هذه السنة. وهذه النتيجة ليست مفاجئة، حيث أن الفرضيات التي تعكس هيكل سوق العمل الكويتي تجعل نمو العمالة بطيئاً، وتتركز في القطاع الحكومي فقط. وسيواجه صناع القرار اختيار رفع التوظيف في القطاع الحكومي بشكل كبير خلال السنوات العشرين المقبلة، أو النظر في بدائل أخرى، خاصة تلك المتعلقة بتشجيع العمالة الوطنية في القطاع الخاص.

أما في ما يتعلق بعدد السكان وقوة العمل الكويتية، فإنهما لا يتأثرا بافتراضات جانب الاقتصاد، وإنما تحددها المعطيات الديموغرافية على عكس قوة العمل الوافدة، التي ترتبط بقوة بجانب النمو الاقتصادي في القطاع الخاص وتطور العمالة في القطاع الحكومي. إن افتراض ثبات حصة الإنتاج والسعر الحقيقي، يبطئ نمو إنتاج قطاع النفط إلى 0.73% خلال فترة التنبؤ وافتراض أن إنتاج القطاع العام غير النفطي ينمو بمعدلاته السابقة 2.2% سنوياً، فإن إنتاج القطاع الخاص سينمو بمعدل 0.3%، مما يؤدي إلى تواضع نمو الناتج المحلي الإجمالي بـ 0.8% سنوياً.

جدول (3) فرضيات التصورات البديلة لاستشراف مستقبل لسوق العمل الكويتي

الفرضيات	التصور
(1) حساب أعداد السكان الكويتيون حسب الإسقاطات الديموغرافية بافتراض معدلات خصوبة الإناث وتوقع الحياة حتى عام 2032، واعتماد تركيبة السكان في عام 2006. (2) قوة العمل الكويتية تم حسابها بناءً على افتراضات معدلات المساهمة في النشاط الاقتصادي. (3) قوة العمل الوافدة تتبع التوظيف، وافتراض معدل بطالة ثابت، والسكان الوافدون يتبعون قوة العمل. (4) افتراض أن العمالة الوطنية والوافدة في القطاعين العام والخاص محددة بنسب ثابتة. (5) توقع الناتج المحلي الإجمالي بافتراض أن الإنتاج النفطي محدد عند مستوى ثابت، وكذلك ثبات السعر الحقيقي للنفط، وأن إنتاج القطاع العام غير النفطي ينمو بمعدل ثابت، وأن إنتاج القطاع الخاص محدد بمستوى إنتاج القطاع النفطي والقطاع العام.	I الأساسي (الاتجاهي أو تصور الوضع القائم)
ارتفاع الإنتاج النفطي ليصل إلى 3.9 مليون برميل يومياً وسعر النفط 80 دولاراً للبرميل عند سنة 2032.	II بيئة دولية جيدة
افتراض دوال فرق الأجر بين القطاع العام والخاص وفرض نسب العمالة الوطنية حسب قانون دعم العمالة الوطنية.	III تطبيق قانون دعم العمالة الوطنية
افتراض أن نسب العمالة الوطنية في القطاع العام ترتفع تدريجياً عند مستواها في سنة 2006 لتصل إلى 95% في سنة 2025.	IV تصور تعظيم الإحلال
رفع حصة إنتاج القطاع العام لتصل إلى 50% من الناتج المحلي الإجمالي عند سنة 2032.	V تصور ديناميكية القطاع الخاص
• بيئة دولية جيدة. • تطبيق نسب الإحلال (IV) وتدعيم القطاع الخاص (V) ورفع نسب العمالة الوطنية في القطاع الخاص.	IV تصور حل مشكلة البطالة

عند افتراض أن سعر النفط وإنتاجه سيبقى ثابتاً حتى نهاية فترة الاستشراق، فإن الاقتصاد الكويتي سينمو ببطء، ويتوقع نمو الناتج المحلي الإجمالي من 15666 مليون دينار كويتي بأسعار 1984 في سنة 2006 إلى 19106 مليون دينار في سنة 2032، وهو معدل نمو ليس بعيد عن ذلك المتحقق خلال الفترة -2006-1993. ونتيجة لهذا النمو البطيء وعدم تغير هيكل سوق العمل، فإنه يتوقع ارتفاع معدل البطالة تدريجياً إلى مستوى 50% في سنة 2032. طبعاً هذا الوضع يفترض أن السلطات لم تقم وبضع سياسات لسوق العمل لمواجهة أزمة جمود نمو التوظيف في الاقتصاد الكويتي.

ولمواجهة هذا الوضع فإن لدى صناع القرار عدة بدائل تتمثل أساساً في تعميق مستويات الإحلال في القطاع الحكومي (سياسة إحلال موسعة)، أو رفع نسب العمالة الوطنية في القطاع الخاص (دعم العمالة الوطنية)، ودعم القطاع الخاص من خلال تفعيل سياسات اقتصادية تزيد من وزنه في الاقتصاد عبر تحسين بيئة الأعمال والاستثمار وتحويل ملكية القطاع العام إلى القطاع الخاص (تتمية القطاع الخاص). وبالرغم من احتساب هذه السياسات على أساس أنها بدائل، إلا أنه يتطلب مزج هذه السياسات وفق نسب محددة لتعظيم الفائدة من حل مشاكل سوق العمل.

إحلال موسع للعمالة

يتطلب تفعيل سياسة الإحلال قيام الحكومة برفع نسب توظيف المواطنين في القطاع العام، وبالنظر إلى أن هذه النسب قد وصلت إلى حدودها القصوى عند 74%، وذلك في ظل تفضيلات المواطنين لوظائف محددة في القطاع العام، فإن تعميق هذا الإحلال يتطلب تعديل هذه التفضيلات، التي يعتقد بأنها تنمو ببطء وفي حالة سوق عمل متشددة. ولهذا فإنه تم افتراض ارتفاع نسبة توظيف المواطنين في القطاع العام تدريجياً من 74% في عام 2006 إلى 90% في عام 2032، بمعدل ارتفاع سنوي قدره 0.7%، وسيخرج عن هذا التوسع ارتفاع توظيف المواطنين في القطاع الحكومي، بمعدل 1.8% سنوياً للفترة 2007 و 2032 مقارنة بـ 5.3% للفترة 1993-2006. كما أن أعداد العاملين الوافدين في القطاع الحكومي تتراجع بمعدل 2.5% سنوياً. ولكن ذلك سوف لن يؤدي إلى تخفيض معتبر معدل بطالة المواطنين بشكل كبير، حيث أن معدل البطالة سيظل مرتفعاً عند 40% في سنة 2032. وتلك الصعوبة في خفض معدل البطالة باستخدام سياسة الإحلال، تعكس محدودية هذه السياسة في حل مشكلة سوق العمل، وذلك لأن تدفق أعداد المواطنين لسوق العمل كبيرة مقارنة بإمكانيات نمو التوظيف في القطاع الحكومي.

دعم العمالة الوطنية

إن صعوبة خفض معدل البطالة بتوسيع نسب الإحلال يتطلب تفعيل تصور دعم العمالة الوطنية في الجهات غير الحكومية، ولتحقيق خفض معتبر في معدلات البطالة، فإن ذلك يتطلب رفع نسب توظيف المواطنين بشكل معتبر مع مواجهة الإشكالات المرتبطة بهذا القانون، والمتمثلة في ارتفاع الأجور والتكاليف

المرتبطة به، وتأثيرها على فعالية القطاع الخاص وتنافسيته، هذا بالإضافة إلى التأثير على تقضيات المواطنين للعمل في الجهات غير الحكومية. ونظراً للحجم الكبير للعمالة الوافدة في القطاع الخاص، وما يترتب عنها من تأثيرات على الطلب والنمو، بالإضافة إلى أن هيكلها قد لا يتوافق مع تقضيات المواطنين، فإنه من المتوقع أن تتطور هذه النسب مع احتياجات سوق العمل والنمو الاقتصادي. بالمقابل فإن حل مشكلة البطالة بشكل جذري يتطلب رفع هذه النسب بشكل ملموس حتى يتسنى امتصاص قوة العمل الداخلة لسوق العمل. ومن خلال إجراء عدة "محاكاة" حول مستوى النسب التي تتوافق مع خفض معدل البطالة، فإنه تبين أن إبقاء معدل البطالة عند مستوى أقل من 15%، يتطلب رفع نسبة عمالة المواطنين تدريجياً في سوق العمل إلى 25% حتى عام 2032. ومقارنة بمستوى النسب المقترحة في قانون دعم العمالة الوطنية، فإن هذا التصور يعتبر صعب التطبيق، بالإضافة إلى كونه لا يحقق النتائج المرجوة إلا عند النسب المرتفعة.

تنمية القطاع الخاص

تستطيع الحكومة التأثير على سوق العمل بشكل غير مباشر عبر التأثير على نمو القطاع الخاص. حيث أن مرونة الطلب على العمل تعتبر قوية قدرت بحدود 1.2% لكل 1% ارتفاع في مستوى إنتاج القطاع

الخاص. وانطلاقاً من هذه الحقيقة، فإن تفعيل سياسة تنمية القطاع الخاص ستساهم في رفع الطلب على العمالة، وبالتالي تخفيف الضغط على سوق العمل. ودون الخوض في تفاصيل تنمية القطاع الخاص، سنفترض أنها تتلخص في رفع حصة هذا القطاع تدريجياً من إجمالي الناتج المحلي الإجمالي من مستواه عند عام 2006 والمقدر بـ 20% إلى 40% في عام 2032، وبمعدل 2.5% سنوياً. إن هذه الاستراتيجية سوف تؤدي إلى رفع معدل نمو إنتاج القطاع الخاص إلى 4.5% سنوياً للفترة (2007-2032)، والناتج المحلي الإجمالي بـ 2%، وهذا التوسع سيرفع من وتيرة التوظيف في القطاع الخاص بـ 2.3% سنوياً خلال فترة الاستشراق. ولكن دون تفعيل سياسات سوق العمل بالتزامن مع سياسة النمو، فإن معدل البطالة سوف يبقى مرتفعاً، وهو يعادل مستوى تفعيل سياسة الإحلال عند 40% في سنة 2032. بالمقابل سترتفع القوة العاملة الوافدة إلى 2.75 مليون، وكذلك عدد السكان الوافدين سيرتفع إلى 3.15 مليون نسمة بحلول نهاية فترة الاستشراق.

تصور البيئة الدولية الجيدة

بالنظر إلى تطورات سوق النفط العالمية، وتزايد الطلب على النفط من جهة، وإمكانية تطوير الطاقة الإنتاجية، فإنه يمكن افتراض أن الطاقة الإنتاجية ستوسع تدريجياً لتصل إلى حدود 4 مليون برميل يومياً عند نهاية فترة التنبؤ، وأن سعر النفط الاسمي أيضاً سيرتفع تدريجياً ليصل إلى أكثر من 100 دولاراً أمريكياً. إن هذه البيئة الجيدة ستساهم في تحسين نمو الاقتصاد الكويتي، لكن سوف تزيد من تبعيته للنفط وخاصة في حال عدم تفعيل سياسات هيكلية تهدف إلى تسريع نمو القطاع الخاص. ارتفاع الطاقة الإنتاجية لقطاع النفط، بالإضافة إلى تحسن أسعاره ستؤدي إلى نمو الاقتصاد الكويتي بمعدل 3.4% سنوياً، والقطاع

العام غير النفطي بمعدل 2.2%، والقطاع الخاص بمعدل 2.7% سنوياً. هذا النمو سيرفع التوظيف في القطاع الخاص بمعدل 4.2% سنوياً، والقوة العاملة الوافدة بمعدل 4.1%، مما سيرفع عدد السكان الوافدين إلى 4.38 مليون نسمة في سنة 2032 وبمعدل نمو 2.9% سنوياً. ونتيجة لذلك سيصل عدد سكان الكويت إلى 6.3 مليون نسمة في سنة 2032. هذا النمو سيؤدي إلى رفع التوظيف في القطاع الحكومي بمعدل 2.2% سنوياً، أي ما يعادل 675 ألف وظيفة، مما يؤدي إلى خفض البطالة حتى عام 2010، مقارنة بالتصور الأساسي، لكن ارتفاع نمو قوة العمل، سيدفع بالبطالة إلى الارتفاع بمعدل نمو متوسط قدره 8% سنوياً، وبالتالي ارتفاع معدل البطالة إلى 27% في سنة 2032.

تعظيم الإحلال في القطاع الحكومي

بلغت نسبة توظيف المواطنين في القطاع الحكومي في سنة 2006 حوالي 74% من إجمالي التوظيف في القطاع الحكومي. ونظراً لخصائص العاطلين عن العمل وتفضيلاتهم المتعلقة بشغل وظائف أقل مما يتوقعون، فإن رفع نسب الإحلال في القطاع الحكومي سيكون تدريجياً، ليتوافق مع إمكانيات الحكومة في توسيع القطاع العام، وكذلك انخفاض توقعات المواطنين حول طبيعة العمل في القطاع الحكومي. وإذا ما افترضنا أن معدل الإحلال في سنة 2032 سيصل إلى أقصاه عند 90%، فإن هذه النسبة ستزداد سنوياً بمعدل 0.7%. كذلك فإن رفع نسب الإحلال سيؤدي إلى رفع التوظيف في القطاع العام، وكذلك إلى رفع إنتاج القطاع الخاص، والذي بدوره يؤدي إلى رفع العمالة في القطاعين العام والخاص حسب النسب المثبتة. ولكن هذا التوسع سوف لن يحل مشكلة البطالة في الكويت مرحلياً، حيث أن معدل بطالة المواطنين سيرتفع بسرعة أقل ليصل إلى 14% في سنة 2032.

دعم العمالة الوطنية

نتيجة لتزايد ضغط سوق العمل وتسارع معدلات نمو القوة العاملة الكويتية وتباطؤ معدلات التوظيف في القطاع الحكومي، وبعد استنفاد إمكانيات إحلال العمالة في القطاع الحكومي، فقد أصدرت الحكومة في سنة 2000 قانوناً لتوطين العمالة في الجهات غير الحكومية، وقامت الحكومة بتعديل نسب التوظيف حسب القطاعات. وتتراوح هذه النسب حسب القطاعات من 50% في القطاع المصرفي إلى 2% في قطاعات الزراعة والتجارة والبناء والتشييد والخدمات الاجتماعية. ونظراً لانخفاض مساهمة هذه القطاعات في توظيف المواطنين فإن فرض النسب القانونية سوف يؤدي إلى رفع نسبة المواطنين هامشياً باستخدام هيكل التوظيف في القطاع الخاص لسنة 2006. وعند تطبيق هذه النسب، فإن نسب مساهمة المواطنين سوف ترتفع في المتوسط من 2.3% قبل تطبيق القانون إلى 3.0% فقط، وذلك لأنه في القطاع الخاص تشكل العمالة الشخصية في قطاع والتنظيف 33% من إجمالي، وكذلك يشكل قطاع التجارة حوالي 18% من إجمالي. ولذلك فإن تطبيق القانون بالنسب الحالية في ظل بيئة دولية جيدة، سوف لن يحدث تطوراً يذكر في دعم العمالة الوطنية. ونظراً لأن قانون دعم العمالة الوطنية في الجهات غير الحكومية يخول لمجلس الوزراء تحديد

النسب وتعديلها مستقبلاً عندما تقتضي الضرورة، فإن الحسابات التي نجمت عن هذا النموذج تدل على أن المعدل الفعلي لمساهمة العمالة الوطنية في الجهات الحكومية يجب أن يعدل تدريجياً عبر الزمن، وذلك تماشياً مع تطورات قوة العمل الوطنية، لكي يصل الاقتصاد الكويتي لحالة التوظيف التام. ويتطلب الأمر تعديل النسب تدريجياً من 3% في سنة 2006 ليصل إلى 8% في سنة 2032 ونتيجة فرضيات البيئة الدولية الجيدة المصاحبة لهذا التصور، فإن توظيف المواطنين في القطاع الخاص سيرتفع بشكل سريع بمعدل نمو سنوي قدره 4.2%، وتنخفض معه معدلات البطالة إلى 4.8% سنوياً لتصل إلى 1% في سنة 2032.

تنمية القطاع الخاص

إن تشييط النمو الاقتصادي يتطلب رفع حصة إنتاج القطاع الخاص من الناتج المحلي الإجمالي، حتى يتسنى للقطاع باستيعاب الأعداد الكبيرة من قوة العمل الوطنية. وسيتم افتراض أن رفع حصة القطاع الخاص تتم عبر تحويل جزء من حصة القطاع العام غير النفطي وكذلك عبر تسريع النمو في هذا القطاع. واستناداً إلى دراسة مسارات القطاع الخاص فقد تم افتراض أن الارتفاع التدريجي لحصة هذا القطاع ستصل إلى 40% سنة 2032. وأن رفع هذه الحصة من الناتج المحلي الإجمالي مع بقاء نسبة العمالة الوطنية ثابتة سيؤدي إلى رفع توظيف العمالة الوافدة بشكل واسع لتصل إلى 5.8 مليون فرد بحلول 2032. ولتحقيق هدف موازنة التركيبة السكانية ودعم العمالة الوطنية، فإن دعم القطاع الخاص يتطلب أيضاً رفع نسب توظيف المواطنين تدريجياً من 3% إلى 5% بحلول عام 2032. وتتفاعل أثر توسع العمالة الناجمة عن توسع القطاع الخاص وكذلك أثر الإحلال، فإن معدل بطالة المواطنين سيبقى خلال فترة الاستشراف أقل من 10% وسيصل إلى 3.9% في سنة 2032.

حزمة سياسات سوق العمل

تبين من مختلف التصورات المستقبلية المحتملة أن حل مشكلة بطالة المواطنين يتطلب تطبيق سياسات قوية وعميقة الأثر، حتى يمكن امتصاص العمالة الوطنية في سوق العمل، خاصة أن التصور لدعم العمالة الوطنية يتطلب رفع نسب العمالة الوطنية إلى 25% في تصور الوضع القائم، أو إلى 8% في حال بيئة اقتصادية جيدة. كما أن البدائل الأخرى لا تقدم حلاً جذرياً لهذه المشكلة. ولتخفيف وطأة تطبيق سياسات حادة قد تكون غير واقعية، فإنه يمكن وضع تصور قائم على أساس مزج هذه السياسات، بحيث ترتفع فيه نسب العمالة الوطنية مع إحلال موسم للعمالة في القطاع الحكومي، بالإضافة إلى تنمية القطاع الخاص. فمثلاً في تصور دعم العمالة الوطنية وتنمية القطاع الخاص في ظل بيئة جيدة، فإنه يمكن التحكم في معدل البطالة حتى مستوى الـ 10% مع فرض نسب عمالة مرتفعة تدريجياً من 2.5% في سنة 2006 إلى 4% في سنة 2025، لتراجع إلى 3.5% في سنة 2032. وبالمقابل فإنه يمكن تصور رفع نسب الإحلال إلى 85% في سنة 2032 في حال دعم مقدرة تنمية القطاع الخاص لكي تصل إلى نسبة 30% من الناتج المحلي الإجمالي. وبعد إجراء العديد من التجارب "بنموذج المحاكاة" يظهر أنه في ظل بيئة دولية جيدة فإن رفع نسب الإحلال إلى

مستوى 85% في سنة 2032 ونسب العمالة في القطاع الخاص بشكل معتدل من 2.5% في سنة 2006 إلى 4% في سنة 2032 بالإضافة إلى تنمية القطاع الخاص ورفع نسبته من الناتج المحلي الإجمالي من 20% في سنة 2006 إلى 30% في سنة 2032 سيحقق مستوى من البطالة أقل بكثير من التصورات الأخرى. ولكن في ظل تصور الوضع القائم، فإن هذه النسب المتواضعة من دعم العمالة الوطنية في القطاع الخاص لن تمكن من السيطرة على بطالة المواطنين، حيث أن معدل البطالة سيبقى مرتفعاً جداً.

الخلاصة

حققت الكويت بفضل الطفرة النفطية وبخطى متسارعة تقدماً مرموقاً في مستويات التنمية الاقتصادية والاجتماعية، حيث وصل مستوى دخل الفرد إلى أكثر من 30000 دولار أمريكي في سنة 2005. كما حققت الكويت مستوى تنمية بشرية مرتفع. وبالرغم من هذا الأداء الجيد، فإن دولة الكويت تواجه تحديات اقتصادية كبيرة ناجمة عن اعتماد الاقتصاد على الموارد الطبيعية، حيث يؤثر النفط بشكل قوي في الاقتصاد ويشكل المورد الأساسي للموازنة العامة وميزان المدفوعات. بالإضافة إلى اعتماد نشاط القطاع الخاص على الإنفاق الحكومي المحدد بالريع النفطي. كما أن دولة الكويت تواجه تحدي الإبقاء على مكاسب دولة الرفاه، وخاصة توفير العمل في القطاع العام للمواطنين بشروط مغرية، وتوفير الخدمات الحكومية بأسعار متدنية. مما أدى إلى توسع حجم القطاع العام وبلوغ حدوده وارتفاع التكاليف، حيث أن الكتلة الأجرية تشكل نسبة مرتفعة من الإنفاق الحكومي الجاري.

ومع ارتفاع معدلات نمو القوة العاملة وارتفاع معدلات الالتحاق بسوق العمل، خاصة فئتي الشباب والإناث، فقد بدأت تظهر ضغوطات قوية على سوق العمل، والتي قد تتحول إلى بطالة سافرة، إن لم يتم تدارك الوضع من قبل صناع القرار. إن مواجهة هذه الإشكالية يتطلب تصحيح مكامن الخلل، والمتمثلة أساساً في عدم تنوع الاقتصاد وضيق قاعدته الإنتاجية، وتركز العمالة الوطنية في القطاع العمومي وعزوفها عن التوجه نحو القطاع الخاص، الذي يعتمد إلى حد كبير على توظيف الوافدين بشروط تسمح له بتخفيض التكاليف وتحقيق أكبر قدر من الإنتاجية.

بلغ عدد سكان الكويت في سنة 2006 حوالي ثلاثة ملايين، يشكل الوافدون الثلثين ومن المتوقع حسب الإسقاطات ارتفاع عدد السكان الكويتيون في سنة 2032 سيصل إلى 1.69 مليون، بمعدل نمو وسطي قدره 2.6%. وقد شكلت قوة العمل الكويتية حوالي ثلث السكان الكويتيون ومن المتوقع أن تصل قوة العمل الكويتية في سنة 2032 إلى 0.845 مليون فرد بمعدل نمو سنوي قدره 3.6% للفترة 2006 و2032.

وبافتراض بقاء المعطيات الهيكلية للاقتصاد الكويتي على حالها، المتمثلة أساساً في ثبات الإنتاج النفطي والأسعار النفطية بالقيمة الحقيقية عند مستوى عام 2006 بالإضافة إلى توزيع العمالة الكويتية في القطاع العام بنسبة 75% و3% في القطاع الخاص، فإن الإسقاطات المستقبلية تدل على أن دولة الكويت ستواجه أزمة بطالة حادة، مما يستدعي إجراء تعديلات جذرية في هذه الخصائص الهيكلية.

وفي حالة تصور يتسم ببيئة اقتصادية دولية جيدة تتمثل في ارتفاع أسعار النفط تدريجياً لتستقر عند مستوى 80 دولار للبرميل في سنة 2032، وكذلك ارتفاع إنتاج النفط إلى مستوى 4 مليون برميل يومياً، فإنه بالرغم من هذه البيئة الجيدة، ومع تسارع معدلات نمو القوة العاملة فإن معدل البطالة سيكون مرتفعاً بشكل كبير. فمهما كانت التطورات المستقبلية للاقتصاد الكويتي، فإن صناعات القرار يحتاجون إلى تفعيل سياسات سوق العمل لامتناس فائض العمالة الوطنية التي ستدخل مستقبلاً إلى سوق العمل. ففي ظل الوضع القائم فإن تصور توسيع الإحلال في القطاع العام وتنمية القطاع الخاص لن تؤدي إلى امتناس هذا الفائض في حالة بقاء تركيز العمالة في القطاع الحكومي، أو في حالة اعتماد القطاع الخاص على توظيف الوافدين بشكل كبير. إن الخيار الأكثر نجاعة في كلا الوضعين، سواء استمر الوضع القائم أو تحسن البيئة الدولية، هو تفعيل قانون دعم العمالة الوطنية حسب نسب متزايدة لامتناس ارتفاع قوة العمل، التي يتوقع تناقص وتأثرها مع تراجع معدلات نمو السكان وانخفاض شدة حركية السكان مستقبلاً. إن تفعيل حزمة من السياسات التي تتضمن: رفع نسب القطاع الخاص، توسيع حركة الإحلال في القطاع الحكومي وتدعيم العمالة الوطنية للعمل في القطاع الخاص، ستسمح بالتحكم في سوق العمل الكويتي، وتبقى معدلات البطالة في مستويات مقبولة، وعليه فإن الأمر سيتطلب تغيير توقعات المواطنين وتفضيلاتهم حول نوعية العمل وطبيعته، والاستعداد للعمل في مجالات كانت حكرًا على الوافدين.

معدلات البطالة حسب التصورات المستقبلية

معدل النمو السنوي-2032-2006	2032	2025	2020	2014	2010	2006	معدل النمو السنوي 2006-1993	
8.0	27.8	25.5	21.5	16.4	10.8	3.7	7.0	تصور1: بيئة دولية جيدة
5.3	14.3	15.0	13.2	11.1	7.8	3.7	7.0	تصور2: سياسة إحلال موسعة في ظل بيئة دولية جيدة
-4.8	1.0	6.7	8.7	10.0	7.7	3.7	7.0	تصور3: دعم العمالة الوطنية في ظل بيئة دولية جيدة
2.8	7.7	12.4	12.2	10.8	7.3	3.7	7.0	تصور4: تنمية القطاع الخاص في ظل بيئة دولية جيدة
0.1	3.9	5.0	8.2	10.0	8.0	3.7	7.0	تصور5: دعم العمالة الوطنية في إطار تنمية القطاع الخاص وبيئة دولية جيدة
0.1	3.8	0.8	3.6	6.4	5.7	3.7	7.0	تصور6: مزج السياسات في إطار بيئة جيدة
10.5	49.6	40.5	31.8	21.1	12.3	3.7	7.0	تصور1: استمرار الوضع القائم
9.6	40.7	33.0	25.6	17.0	10.1	3.7	7.0	تصور2: سياسة إحلال موسعة في ظل الوضع القائم
-0.7	3.1	13.2	13.9	12.0	8.1	3.7	7.0	تصور3: دعم العمالة الوطنية في ظل الوضع القائم
9.7	41.7	34.8	27.7	18.8	11.4	3.7	7.0	تصور4: تنمية القطاع الخاص في ظل الوضع القائم

الهوامش

- (1) تحاول الحكومات في الدول النفطية تقليص آثار تقلبات أسعار النفط عبر استخدام صناديق التثبيت مثل صندوق الاحتياطي العام وصندوق الأجيال القادمة (Davis, Ossowski, and Daniel, 2001)
- (2) تشير المجلة الإحصائية لشركة النفط البريطانية (British Petroleum) لسنة 2007 أن السعر الحقيقي للنفط بأسعار 2006 كان يساوي أكثر من 90 دولار سنة 1980 بينما وصل سنة 2006 65 دولار أمريكي فقط.
- (3) بلغ معدل نمو الناتج المحلي الإجمالي السنوي طويل الأجل (1970-2005) 0.52% في المتوسط بينما تراجع نمو دخل الفرد بمعدل 2.6% سنويا خلال نفس الفترة.
- (4) تحاول الدول النفطية ترويج سياسات التقليل من هيمنة النفط على الاقتصاد و النهوض بقطاع الصناعات التحويلية و قطاع الخدمات. أنظر Fasano (2002, 2001) لدراسة تجربة الإمارات العربية المتحدة وقطر وعمان.
- (5) منهج تفكيك مصادر ارتفاع العمالة في القطاع الحكومي تم استلهاه من منهج تفكيك مصادر التفاضلية في الأسواق الدولية والمستخدم من طرف مركز التجارة الدولية أنظر www.intracen.org

المراجع العربية

- وحدة البحوث معهد الدراسات المصرفية (2006)، قاعدة المعلومات الاقتصادية والمالية للمصرفيين، الكويت.
- وزارة التخطيط (2006)، السمات الأساسية للسكان والقوى العاملة، قطاع التخطيط واستشراف المستقبل، دولة الكويت.
- وزارة التخطيط، قطاع الإحصاء والتعداد، إحصاءات الحسابات القومية 1994-2001، دولة الكويت.
- وزارة التخطيط، قطاع الإحصاء والتعداد، إحصاءات الحسابات القومية 1982-1998، دولة الكويت.
- العباس، ب. (2007)، "تحديات النمو الاقتصادي في الكويت"، مجلة المصارف العدد رقم 43، الكويت.

المراجع الانجليزية

Abed George T. and Davoodi, R. (2003) "Challenges of Growth and Globalization in the Middle East and North Africa". International Monetary Fund.

Barnett, S, and Ossowski, R (2002) "Operational Aspects of Fiscal Policy in Oil-Producing Countries." IMF Working Paper 02/177.

Benhabib, J. and Spiegel, M.M. (1994). The role of human capital in economic development: evidence from aggregate cross-country data. Journal of Monetary Economics, 34, 143-173.

Bisat, Amer, Mohamed El-Erian, and Thomas Helbling. (1997), “Growth, Investment, and Savings in Arab Economies.” IMF Working Paper 97/85.

Bright E. Okogu 2003, “The Middle East and North Africa in a Changing Oil Market”, International Monetary Fund, Washington

Chemengui, A, and Hajeeh, M (2006), “GCC Nationals in the Labor Market”, Paper presented at the ERF 13th Annual Conference, Kuwait 16-18 December, 2006, organized by the Economic Research Forum, Egypt.

Edward Gardner (2003) “Creating Employment in the Middle East and North Africa International Monetary Fund”, Washington .

Fasano, Ugo (2001), “Sluggish Growth, Declining Oil Resources Prompt Qatar to Diversify Economy Away from Oil.” IMF Survey (November 26), pp. 382-84.

Fasano, Ugo (2002), “Testing the Relationship Between Government Spending and Revenue: Evidence from GCC Countries.” IMF Working Paper 02/201 (Washington: International Monetary Fund).

Fasano, Ugo (2002), “With Open Economy and Sound Policies, the U.A.E. Has Turned Oil ‘Curse’ into a Blessing.” IMF Survey (October 21), pp. 330-32.

Fasano, Ugo, and Qing Wang, 2001, “Fiscal Expenditure Policy and Non-Oil Economic Growth: Evidence from GCC Countries.” IMF Working Paper 01/195 (Washington: International Monetary Fund).

Fasano, U and Goyal, R (2004), “Emerging Strains in GCC Labor Markets”, IMF Working Paper No WP/04/71, Washington, DC.

Makdisi, S, Fattah, Z and Limam, I (2007)” “Determinants of Growth in the MENA Region.” in Nuget, J and Pesaran, H eds, “ Explaining Growth in the Middle East”, Elsevier. Amesterdam

Zafaris, T (2007), “The Labor Market when the Population is Small and the Economy is Big: the Case of GCC Countries”, Paper Presented at the Symposium on “Labor Market in the GCC Countries”, Organized by General Secretariat for Development Planning in Qatar, Doha 29-31, October 2007.