



تقييم استراتيجيات سوق العمل لمواجهة تحدي البطالة في دولة الكويت

بلقاسم العباس

اقتصادي - المعهد العربي للتخطيط - دولة الكويت

E-mail: belkacem@api.org.kw

المؤتمر الدولي حول "أزمة البطالة في الدولة العربية"
17-18 مارس 2008 ، القاهرة - جمهورية مصر العربية

أولاً- طرح الإشكالية : تحديات سوق العمل:

حققت دولة الكويت بفضل الطفرة النفطية تقدماً ملحوظاً في مستويات التنمية الاقتصادية والبشرية. ونتيجة لذلك ارتفع دخل الفرد من 3670 دولار أمريكي سنة 1963 إلى أكثر من 30 ألف دولار أمريكي سنة 2005 (البنك الدولي، 2007) كما أن دولة الكويت حققت تقدماً مرموقاً في مجال التنمية البشرية، وعلية ارتفع مؤشر التنمية البشرية (تقرير التنمية البشرية 2007) من 0.76 سنة 1975 إلى 0.89 سنة 2005 وهو أداء يعتبر الأعلى عربياً. وبالرغم من الأداء التنموي المرموق فإن التبعية المفرطة للنفط وضعت الكويت في موقع تواجه تحديات اقتصادية كبيرة لاستدامة مستوى التنمية (Okogu (2003), Abed and Davoodi (2003)). فالربوع النفطية تشكل المصدر الأساسي لتمويل الموازنة، حيث بلغت 91% من إجمالي الإيرادات للسنة المالية 2004/2005. كما أن استخراج النفط بلغ أكثر من 47% من إجمالي الناتج المحلي الإجمالي سنة 2004، وصادرات النفط أكثر من 92% من إجمالي الصادرات السلعية، وحصصة الصناعات الكيماوية والمنتجات النفطية أكثر من 77% سنة 2003 من إجمالي الإنتاج الصناعي التحويلي. بالإضافة إلى ذلك ارتباط نشاط القطاع الخاص الإنتاجي والخدمي بالإنتاج الحكومي الذي هو في الأساس محدد بالمداخيل النفطية (Barnet and Ossowski, 2002). وعموماً يعتبر قطاع النفط 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 سنة 2006.

ونظراً لهذه التشابكات فان قنوات نقل تقلبات سعر النفط كبيرة وواسعة و غير متناظرة¹ وتأثر على الاقتصاد من خلال تقلب الدخل و الإنفاق الحكومي والذي يعتبر من أهم منابع الطلب على إنتاج القطاع الخاص (Fasano, 2002). كما أن تقلبات أسعار النفط تشكل ضغطاً كبيراً على توسيع توظيف المواطنين في الجهاز الحكومي وذلك لارتفاع حجم الكلفة الأجرية وتوسع حجم الحكومة بالإضافة إلى التكاليف الناجمة عن انتشار ظاهرة البطالة المقنعة وانخفاض مستوى أداء الحكومة (Fasano and Goyal, 2004) وتأثيره السلبي على بيئة الأعمال عبر ارتفاع مستوى البيروقراطية وارتفاع تكاليف الأعمال. فنتائج مؤشر التنافسية العربية لسنة 2006 تشير أن دولة الكويت لها أكبر قطاع حكومي ضمن الدول العربية ودول المقارنة. نظراً للتقلبات الحادة في سعر النفط وتراجع قوته الشرائية²، فإن الدول النفطية لا تنمو بشكل مستدام (Makdisi et al (2007), Bisat, El Erian and Helbling, (1997))، بل إن هوة الدخل ما بين الكويت والدول المتقدمة تتسع بشدة لصالح هذه الأخيرة بعدما كانت الكويت تفوقها في مستويات الدخل. وتشير الحسابات التي

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.

أجربناها (العباس 2007) أن حجم هذه الهوة سيزداد توسعاً إذا لم يتم تدارك الوضع وتعديل الاقتصاد لكي ينمو بمعدلات مرتفعة جداً، وهو يعتبر التحدي الأساسي الذي ستواجهه الكويت مستقبلاً³. بالرغم من معاودة أسعار النفط للارتفاع منذ نهاية 1999 وبشكل كبير مقارنة بالطفرات السعيرية 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 استراتيجية تنوع الاقتصاد والنمو⁴. إذا بقيت هذه الخصائص الهيكلية على حالها فإن ضغوطات سوق العمل الحالية، والتي تعتبر هينة مقارنة بمستويات الدول العربية والنامية، ولكن إن لم تصحح بشكل جذري فإن الاتجاه طويل الأجل لهذه الوضعية قد تغير من معطيات الاقتصاد الكويتي وتجعله عرضة لانخفاض الدخل وارتفاع مستويات البطالة السافرة.

ثانياً - خصائص سوق العمل الكويتي

(1) السكان

ارتفع عدد سكان دولة الكويت بشكل ملحوظ من أقل من نصف مليون نسمة في منتصف الستينات إلى أكثر من ثلاثة ملايين سنة 2006. ويشكل 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 أن الأول يتراجع تدريجياً بفعل التحول الديموغرافي الحاصل عن انخفاض خصوبة الإناث وارتفاع مستويات التعليم. وهكذا انخفض معدل النمو السكاني من 6.2% سنوياً بين 1975 و 1965 إلى 3.3% سنوياً للفترة 1995-2006. بالمقابل 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 العشرة الأخيرة من 1.24 مليون نسمة إلى 2.04

³ بلغ معدل نمو الناتج المحلي الإجمالي السنوي طويل الأجل (1970-2005) 0.52% في المتوسط بينما تراجع نمو دخل الفرد بمعدل 2.6% سنوياً خلال نفس الفترة.

⁴ تحاول الدول النفطية ترويج سياسات التقليل من هيمنة النفط على الاقتصاد والنهوض بقطاع الصناعات التحويلية وقطاع الخدمات. انظر Fasano (2002, 2001) لدراسة تجربة الإمارات العربية المتحدة وقطر وعمان.

مليون سنة 2006. يتميز هرم السكان باختلاف التركيبة العمرية للمواطنين والوافدين حيث أن السكان الكويتيين يمتازون بارتفاع نسب الشباب بينما تنخفض هذه النسبة 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 الوافدين فإنه في أغلبهم في سن العمل ويشكلون أكثر من 85% من السكان الوافدين للكويت.

نتيجة اختلاف التركيبة العمرية للسكان فإن توزيع السكان حسب العلاقة بسوق العمل تختلف جذرياً بين الكويتيين والوافدين. فبالرغم أن القوة البشرية الكويتية تشكل 60% من السكان فإن نصفهم فقط داخل قوة العمل ولا زال 27% من القوة البشرية خارج قوة العمل وهذا بالتأكيد راجع إلى انخفاض مساهمة المرأة في سوق العمل وخروجها مبكراً منه. ومن المتوقع أن ترتفع 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 أنه ما بين 1995 و2006 انخفضت نسبة السكان خارج القوة البشرية ب 4.3% كما أن نسبة السكان خارج قوة العمل انخفضت بشكل ملحوظ من 32.8% سنة 1995 إلى 25.3% وبالتالي ارتفعت نسبة السكان المشغولين من 21.75% إلى 32% نتيجة استيعاب سوق العمل أغلب طالبي العمل واستقرار معدل البطالة. وإذا استمر هذا الاتجاه خلال العشرين سنة القادمة فإن السكان خارج القوة البشرية ستنخفض إلى ثلث السكان وأن السكان داخل قوة العمل سترتفع إلى أكثر من نصف السكان. وبافتراض أن السكان سينمون بمعدل 2.5% خلال العشرين سنة القادمة فإن السكان الكويتيون سيصلون في حدود 2026 إلى 1.65 مليون نسمة والقوة العاملة الكويتية إلى 0.84 مليون مما يستدعي توفير نصف مليون منصب جديد خلال الفترة القادمة، أو ما يعادل 25332 منصب عمل جديد سنوياً.

(2) قوة العمل

بلغت قوة العمل الكويتية في سنة 2006 حوالي ثلث السكان، أما قوة العمل الوافدة فشكلت 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 سنة 1980 إلى 335 ألف فرد 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 فرداً خلال العشرين سنة القادمة. والسؤال الأساسي الذي يجب أن يطرح بالحاح هو من أين ستأتي هذه الوظائف وكيف يمكن تديرها وبأية شروط لكي 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، كما أن قوة العمل الكويتية تتميز أيضاً بقدر مرتفع من ذوي المؤهلات الدنيا حيث يشكلون 36% من قوة العمل الكويتية. وهذه البنية في مؤهلات قوة العمل تعكس صعوبة إحداث تغيير جذري في سياسة توطين 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 السارية في القطاع الخاص .

أكدت الدراسات الحديثة أهمية دور رأس المال البشري في مساهمته في إحداث النمو والتنمية (Benhabib and Spiegel, 1994) كما أن طبيعة مناصب الشغل 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 ببنائية الشدود ما بين الكويتيون والعمالة الوافدة، حيث أن متوسط السنوات الدراسية لدى الكويتيون بلغت 12.6 سنة دراسية ولدى الوافدين 4.6 . وباستثناء العمالة الهامشية فإن مخزون رأس المال البشري لدي 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 . لكن يجب التنويه 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 القطاع الخاص والعائلي بنسب 52% و26% على التوالي من إجمالي العمالة الوافدة . وهذا التوزيع ناجم عن اختيارات استراتيجية التنمية المتبعة في دول الخليج العربي حيث أن استثمار العائدات النفطية وتطوير الاقتصاد تطلب اللجوء إلى جلب العمالة (Zafaris, 2007) من خارج هذه البلدان بالإضافة إلى أن سياسة الحكومات في هذه الدول في توزيع الربح النفطية وتحقيق العدالة الاجتماعية ما بين المواطنين استدعى توظيف المواطنين في القطاع العام بشروط مغرية جعلت المواطنين يعزفون عن العمل في القطاع الخاص وكذلك لجأ القطاع الخاص بدوره إلى التركيز على عمالة الوافدين سعياً منه للاستفادة من تدنية تكاليف العمل وتحقيق مرونة أكثر في التشغيل . وهذه الوضعية خلقت تجرئة عميقة في سوق العمل الكويتي تفت عائقاً في المزاوجة بين تعظيم منافع التشغيل بالنسبة للمواطنين، وتحقيق مبدأ تدنية التكاليف والمرونة في التشغيل . وتحاول الحكومة تصحيح هذا الوضع تدريجياً من خلال إرساء استراتيجية 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 .

توزيع قوة العمل حسب القطاع الاقتصادي يعكس تجرئة 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 قطاع الصناعة التحويلية يجذب فقط حوالي 2.4% من إجمالي العمالة الكويتية في القطاع الحكومي و6.3% من إجمالي العمالة الكويتية في القطاع الخاص . ويتبين من توزيع العمالة الكويتية في القطاع الخاص أن قطاع الخدمات المالية يجلب نسبة مرتفعة وصلت إلى 28% سنة 2006 . قطاع الخدمات المالية له إمكانيات جذب جيدة لتوطين عمالة الكويتيين في القطاع الخاص كما أن قطاع التجارة والمطاعم والفنادق والذي

يستحوذ على 20% من إجمالي عمالة الكويتيين في القطاع الخاص وبدرجة أقل 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 تمعنا في بيانات توزيع قوة العمل حسب المهن، أن قوة العمل الكويتية تتركز في ثلاثة مهن أساسية والمرتبطة بالعمل الحكومي حيث تصدرها وظائف الكتابة ورجال الشرطة، والمطافئ بـ 40% والمديرون والمشرفون بـ 17% والمدرسون بـ 13% أي بإجمالي 70% من إجمالي القوة العاملة الكويتية، ويحتل الكويتيون في المتوسط نسباً أعلى من 50% من إجمالي وظائف هذه المجموعات. أما وظائف الأطباء والعلميون والمهندسون والاقتصاديون والقانونيون والأدباء 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 وذلك لأنها إما مرتبطة بأعمال غير محبذة اجتماعياً مثل حالة فنيون الطب والعلوم حيث أعمال الشبه الطبي والتمريض والعمل غير الإداري في قطاع الصحة الحكومي والخاص لا يجلب العمالة الكويتية، كما أن أعمال البيع والعمل الحرفي ونصف الماهر هي أعمال قطاع خاص وبالتالي غير مغرية. أما المجموعة الرابعة ذات المساهمة المتدنية من طرف العمالة الكويتية فهي مجموعة العمال العاديين وعمال الخدمات وعمال الزراعة. وهذه التوجهات و التفضيلات تعطي إشارات واضحة حول إمكانية تحفيز سياسة توظيف العمالة في القطاع الخاص.

(3) البطالة:

بالرغم من النمو القوي للقوة العاملة سواء الوطنية 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 مناصب شغل للمواطنين في القطاع الحكومي. لكن هذه العوامل لم تحجب تماماً ظاهرة البطالة السافرة بالإضافة إلى الاعتقاد السائد بوجود بطالة مقنعة كبيرة في القطاع الحكومي. فأعداد الكويتيين العاطلين عن العمل ارتفعت من 2136 فرداً سنة 1980 إلى 12484 سنة 2006 أي بمعدل ارتفاع سنوي قدره 7.3%. أما مستويات بطالة الوافدين والتي هي بطبيعتها احتكاكية وناجمة أساساً عن البحث

عن العمل فقد ارتفعت من 5329 سنة 1980 إلى 12139 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 سنة 1980 تقدر 12% بالنسبة للمواطنات و17% بالنسبة للوافدات وارتفعت هذه النسبة سنة 2005 إلى 54% و45% على التوالي. وبالرغم من ارتفاع أعداد العاطلين فإن معدل بطالة الذكور بقي أقل من 4% خلال الفترة 1980-2006 ولكنه تجاوز الـ 5% بالنسبة للإناث الكويتيات نتيجة إقرار بدل بطالة سنة 2000 والذي أدى إلى ارتفاع الباحثات على العمل من 598 سنة 2000 إلى 3044 سنة 2001.

جدول (1)

تطور مستوى ومعدلات البطالة في دولة الكويت 1980-2005

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 للمصرفيين، 2006.

وتشير البيانات 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 والتي يشكلون فقط 28% من العاطلين الذين تفوق مدة بطالتهم أكثر من السنة. أما توزيع البطالة حسب السن فهي مرتفعة جداً بالنسبة للفئة العمرية ما بين 20-29 حيث تشكل 60% من أعداد العاطلين الذكور و50% بالنسبة للإناث وعند مقارنة هذه الوضعية بمستوى مؤهلات العاطلين فإن أكثر العاطلين هم من ذوي المستوى الابتدائي والمتوسط حيث يشكلون 77% من أعداد الذكور العاطلين و61% من أعداد الإناث. ويلاحظ أن نسبة الجامعيين لا يشكلون أكثر من 2.4% من إجمالي العاطلين. 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 كان إقراء بدل البطالة يؤجل 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 ستدفق إلى سوق العمل مستقبلاً.

ثالثاً - 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. وكما هو معلوم أدى هذا الوضع إلى توجه غالبية المواطنين للعمل في القطاع الحكومي. ورسخ هذا التوجه لدى المواطنين ارتفاع أجور الموظفين 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 بالحاسبة واعتماد الإنتاجية شرط المكافئة. أما القطاع الخاص فقد اعتمد على جلب الوافدين للعمل والذي 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، بل ترك 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 الشغل للمواطنين مبنية على استمرار التوسع في القطاع العام. ومع وصول التوسع حدود الفعالية والتكلفة بدأت الحكومة في تطبيق سياسة الإحلال أو "التكويث" وذلك بمحاولة تحويل ما يمكن من وظائف الوافدين في القطاع الحكومي إلى المواطنين. ويلاحظ أن نسبة عمالة المواطنين في القطاع الحكومي ارتفعت تدريجياً من 63% سنة 1993 إلى 74% سنة 2002 واستقرت عند هذا المستوى من ذلك التاريخ. وتشير آخر البيانات المتوفرة أن نسب الكويتيين في القطاع العام قد تكون وصلت الحدود القصوى الممكن تحقيقها مع بعض الاستثناءات. فقد وصلت هذه النسبة سنة 2004 أكثر من 76% في القطاع الحكومي بعدما كانت 68.77% سنة 1995 أي ما يعادل معدل إحلال 0.8% سنوياً. 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% ويستثنى قطاع الصحة العمومية والذي يوظف فقط 47% مواطناً من إجمالي موظفيه وذلك لأن العمالة غير الإدارية في المستشفيات الشبه طبية خاصة التمريض لا تجذب الكويتيات.

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

(قانون رقم 19 والسنة 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 البدل النقدي للعاطلين عن العمل.
- المساهمة في تكاليف تدريب القوى العاملة الوطنية.
- لا يجوز إرساء المناقصات مع المؤسسات التي لا تلزم بالنسب التي يحددها القانون في شأن توظيف المواطنين.
- يقدم الدعم الحكومي للمؤسسات الخاصة إلا للمؤسسات التي تلتزم بالنسب.
- يحدد مجلس الوزراء نسب المواطنين للعمل في الجهات غير الحكومية.
- فرض رسم إضافي سنوي على الجهات التي لا تقيد بسن العمالة الوطنية على كل تصريح عمل إضافي زيادة على العدد المقرر.
- يتم مراجعة النسب والرسوم مرة كل سنتين.
- إلزام إدراج الشركات بيانات العمالة الوطنية ضمن بيانات الميزانية المدققة
- تمويل البرنامج بغرض ضريبة نسبتها 2.5% عن صافي الأرباح السنوية على الشركات الكويتية المدرج وسوق الأوراق المالية.
- إلزام الشركات بصرف رواتب غير الكويتيين عبر النظام المصرفي.

وأدى ارتفاع نسب المواطنين في القطاع العام والحكومي إلى تضخم الجهاز الإداري وارتفاع تكلفته، ومع انخفاض أسعار النفط في النصف الثاني من التسعينات وارتفاع الكلفة الأجرية في نفقات الموازنة وعدم إمكانية إجراء عمليات إحلال إضافية وذلك لبلوغ عملية الإحلال حدودها، بدأت الحكومة تفكر في توظيف سياسة تشغيل مرتكزة على توظيف المواطنين في القطاع غير الحكومي وكذلك محاولة التقليل من اللجوء إلى العمالة الوافدة من قبل القطاع الخاص. وتستند استراتيجية 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 التي تفرض 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 قامت الحكومة بإصدار قانون دعم العمالة سنة 2000 والذي بموجبه تم إنشاء برنامج إعادة هيكلة القوى العاملة والذي 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
المناجم والحاجر	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	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
الترقية 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

وعدل قانون دعم العمالة الوطنية مرتين وذلك بغية استجابة مُتطلبات القانون مع واقع سوق العمل ومُتطلبات القطاع الخاص. إن صيغة القانون حالياً تُؤسس فقط لمبدأ إحلال العمالة في القطاع الخاص، ولا يتجه إلى إحداث ثورة في هذا المجال، حيث أن النسب المفروضة قانوناً تتميز بتواضعها وقد تكون صممت لكي لا تحدث ركلة في سوق العمل. كما أن هذه المعدلات تكفي بموازنة سوق العمل حالياً، ولكن تعتبر هنيئة في حالة بقاءها ثابتة في المستقبل حيث ستصبح تدفقات المواطنين لسوق العمل هامة. وبالنظر إلى النسب القانونية وتركيبية سوق العمل في القطاع الخاص فإنه في حالة تطبيق هذه النسب على بيانات 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 أن القانون صمم لكي يعكس الوضع القائم في سوق العمل. من المهم جداً قبل الشروع في استشراف مستقبل سوق العمل في دولة الكويت أن يتم تقييم أهم عناصر سياسات سوق العمل الحالية وذلك لاستشفاف أهم التوجهات المستقبلية لسوق العمل وتصور سيناريوهات بديلة لهذا المستقبل.

رابعاً- تقييم سياسة الإحلال في القطاع الحكومي:

ارتفعت أعداد القوى العاملة الكويتية في القطاع الحكومي من 144904 موظفاً سنة 1993 إلى 285303 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% هذا الفرق في النمو والناجم عن سياسة الإحلال أدى إلى ارتفاع حصة العمالة الكويتية في القطاع العام من 63% سنة 1993 إلى 74% سنة 2006. وفي المتوسط استطاعت الحكومة أن تزيد من العمالة الكويتية بحوالي 0.8% سنوياً ما بين 1993-2006 ولكن هذه العملية ليست وحدها التي تحدد حركية العمالة في القطاع العام وكيف تتوزع ما بين الوافدين والمواطنين، حيث أنه خلال الفترة ارتفعت عمالة الوافدين في القطاع الحكومي بـ 1% سنوياً ما بين 1993-2006. وبالتالي فإن ارتفاع توظيف الكويتيون في القطاع العام يمكن أن يكون ناجماً عن الإحلال أو فقط نتيجة توسع القطاع العام أو معاً وبنسب مختلفة، وفي هذه الحالة فإننا سيمكن اعتبار أن سياسة الإحلال يمكن تقييمها بحساب نسبة الزيادة في عمالة المواطنين الناجمة عن رفع نسبتهم من إجمالي العمالة في القطاع الحكومي وليس عن طريق توسع القطاع العام. ولتقييم سياسة الإحلال⁵ بهذه الطريقة فإننا نعتبر أن تغير عمالة المواطنين في القطاع العام ما بين فترتين ΔE_{gk} ستكون ناجمة عن توسع العمالة في القطاع الحكومي ΔE_{dk} وذلك بافتراض أن حصتهم في بداية الفترة S_0 كانت ثابتة.

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

⁵ منهج تفكيك مصادر ارتفاع العمالة في القطاع الحكومي تم استلهامه من منهج تفكيك مصادر التنافسية في الأسواق الدولية والمستخدم من طرف مركز التجارة الدولية أنظر www.intracen.org

حيث أن E_{g0} و E_{g1} 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} والتي ناجمة 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 تشغيل وتأثر تشغيل المواطنين في القطاع الحكومي بـ 6% ما بين 1993 و 2006 ووصل معدل النمو الناجم عن توسع التشغيل 4.4% بينما معدل النمو الناجم عن الإحلال وصل 1.5%. وتشير النتائج أيضاً إلى ارتفاع أهمية توسع القطاع العام على حساب سياسة الإحلال بعد 2002 وحصل تراجع في سياسة الإحلال ما بين 2005 و 2006 حيث انخفض معدل نمو عمالة المواطنين الناجم عن الإحلال بـ 0.5% ويلاحظ أن الفترة الوحيدة التي تراجع فيها أعداد الوافدين العاملين في القطاع العام بشكل مطلق كان ما بين 1998 و 2001 والتي تمثل المرحلة التي تدهورت فيها أسعار النفط قبل أن تعاود ارتفاعها بعد 1999 والتي شهدت أيضاً تسارع ارتفاع تشغيل الوافدين بعد 2003.

وفي الإجمالي تدل النتائج أن ارتفاع تشغيل المواطنين في القطاع الحكومي والذي تضاعف ما بين 1993 و 2003 كان في الغالب ناجماً عن توسع عمالة القطاع الحكومي حيث ساهم هذا التوسع بـ 2/3 الزيادة وأما الإحلال فقد ساهم بـ 1/3 زيادة التشغيل. أما في القطاع الخاص فإن تشغيل المواطنين ارتفع بشكل محسوس من 9542 سنة 1993 إلى 36741 سنة 2006 أي تضاعف 3.0 مرات وبمعدل 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 للعاملين الوافدين في القطاع الخاص. وساهمت توسع العمالة في القطاع الخاص بمعدل 7.7% سنوياً بينما ساهمت عملت الإحلال في حدود 4.6% سنوياً. وهذه الديناميكية ستحكمها في المستقبل مدى تطور الاقتصاد والذي يحدد مستوى التشغيل 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 تشغيل المواطنين في القطاع الخاص حيث أن هذه العمالة ارتفعت بـ 27199 ما بين 1999 و 2006 ما يقارب 12930 كان ناجماً عن توسع العمالة في القطاع الخاص و 14268 كان ناجماً عن ارتفاع حصة العمالة الوطنية في القطاع الخاص.

خامساً - نموذج استشراف سوق العمل الكويتي:

تم في الفقرات السابقة توصيف وضع سوق العمل الكويتي وتحديد خصائصه وبنية. لكن السؤال الحرج والصعب والذي نحاول الإجابة عنه هو 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 سيناريوهات 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.

يتطلب 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 لاستخدامه في عملية الاستشراف المستقبلي وتقييم البدائل المتاحة لصناع القرار. تشكل ديناميكية السكان أهم محددات حجم قوة العمل، والتنبؤ الجيد للسكان وقوة العمل يتطلب الإحاطة بمعطيات السكان بدقة متناهية. من المفروض أن إسقاطات السكان عملية غير معقدة وذلك لأن تركيبة السكان لا تتغير بسرعة. وباستخدام برمجية Spectrum ومعطيات 2006 الخاصة بالتوزيع السكاني للمواطنين ما بين إناث وذكور حسب الفئات العمرية تم إعداد إسقاطات السكان الكويتيون لغاية 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 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 سنة للإناث ما بين 2006 و2032. وتم أيضاً استخدام التوزيع العمري لمعدلات الخصوبة الخاص بالمنطقة العربية. وتم افتراض أن معدل خصوبة الإناث سيتناقص تدريجياً من 4.0 سنة 2006 إلى 2.00 سنة 2032. وتم أيضاً افتراض ثبات نسبة الإناث للذكور عند 105 ذكور لكل 100 إناث، وأخيراً تم استخدام جدول الحياة لـ Coale-Demery. وباستخدام هذه الفرضيات فإنه يتوقع أن يرتفع عدد السكان الكويتيين من مليون ساكن سنة 2006 إلى 1.96 سنة 2032 أي بمعدل نمو سنوي قدره 2.6%. أما قوة العمل الكويتية فقط تم حسابها بناءً على هذه الإسقاطات الديموغرافية بافتراض أن معدلات المساهمة في النشاط الاقتصادي للذكور سترتفع من 68% سنة 2006 إلى 80% سنة 2032 ومعدلات الإناث سترتفع من 46% إلى 60% خلال نفس الفترة. وباستخدام هذه الفرضيات فإنه من المتوقع أن يرتفع أعداد القوة العاملة الكويتية من 335238 سنة 2006 إلى 845 ألف سنة 2032 أي بمعدل نمو سنوي متوسط قدره 3.6%.

إن نموذج الإسقاطات الديموغرافية للسكان الوافدين لا يمكن أن يقدم تقدير دقيق لحجم السكان في المستقبل وذلك أن حركية السكان الوافدين لا تخضع للقيود الديموغرافية وحدها . بالنظر إلى بيانات تصاريح العمل والتي تنظم حركية السكان الوافدين في الكويت وصل إجمالي تصاريح العمل سنة 2006 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 مغادرة البلد عند بلوغ سن الدخول إلى سوق العمل . ومع وجود ارتباط وثيق ما بين إقامة الوافدين ووضعهم في سوق العمل بالإضافة إلى قوانين تنظم الإقامة عبر نظام الكفيل . ونظراً لارتباط تواجد العمالة الوافدة بسوق العمل وارتباط إقامتها بالتشغيل فإنه تم افتراض أن أعداد العمالة الوافدة تتعدل حسب متطلبات سوق العمل وأنه سيتم توظيف سياسة الهجرة والإقامة حسب متطلبات هذه السوق عبر استمرار نظام الكفيل . يفترض النموذج أن مستوى التشغيل في القطاع العام والخاص هو المحدد لحجم قوة العمل الوافدة وذلك بافتراض أن معدل بطالة الوافدين مثبت عند مستوى 2006 . كما تم افتراض أن عدد السكان الوافدين محدد بحجم القوة العاملة وذلك عن طريق تقدير علاقة خطية ما بين قوة العمل والسكان الوافدين . إن هذه الافتراضات حول قوة العمل الوافدة سينجم عنها تغير أعداد السكان الوافدين حسب الوضع الاقتصادي السائد خاصة فيما يتعلق بتطورات التشغيل في القطاع العام ومدى تفعيل سياسة الإحلال وكذلك تطورات التشغيل في القطاع الخاص ومدى تفعيل قانون دعم العمالة الوطنية .

فيما يتعلق بالتشغيل في القطاع العام فإنه تم افتراض أن حجمه مرتبط بإجمالي السكان وأن توزيعه ما بين وافد ومواطن يعكس سياسة الإحلال (نسب العمالة الوافدة والوطنية في القطاع العام) أما التشغيل في القطاع الخاص فهو مرتبط بمستوى الإنتاج وبفارق الأجر ما بين القطاع العام والخاص وتم تحديد هذه العلاقة بافتراض أن القطاع الخاص يقوم بتدنية التكاليف وباستخدام نسب العمالة الوطنية والوافدة بمعدلات الأجر السارية في السوق . أما الطلب على إنتاج القطاع الخاص فهو محدد بمستوى إنتاج القطاع النفطي وإنتاج القطاع العام الغير نفطي . إنتاج القطاع النفطي حدد بدالة إنتاج فنية تفترض أن الإنتاج محدد بمحصول الإنتاج وسعر النفط الحقيقي في الأسواق الدولية . أما إنتاج القطاع العام غير النفطي فإنه افتراض أنه ينمو 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 من جهة وكذلك حول احتمالات المستقبل خاصة تطورات النمو وسياسات سوق العمل والتي تم صياغتها في سيناريوهات بديلة .

إطار رقم (2): نموذج استشراف مستقبل سوق العمل

$$(1) P_k = F(TFR, LEAB, P_0)$$

$$(2) LF_k = F(P_k, PR_k)$$

$$(3) P_{NK} = F[P_{NK-1}, LF_{NK}]$$

$$(4) P = P_k + P_{NK}$$

$$(5) LF_{NK} = F(E_{NK})$$

$$(6) E_G = F(P)$$

$$(7) E_{GK} = 0.75E_G$$

$$(8) E_{GNK} = 0.25E_G$$

$$(9) Y_0 = F(\bar{Q}, PoiL)$$

$$(10) Y_{nop} = Y_{nopo} (1+i)^n$$

$$(11) Y_p = F(Y_0, Y_{nopo})$$

$$(12) Y = Y_0 + Y_{nop} + Y_p$$

$$(13) E_p = F(Y_p)$$

$$(14) E_{kp} = 0.03E_p$$

$$(15) E_{Nkp} = 0.97.E_p$$

$$(16) E_K = E_{KG} + E_{KP}$$

$$(17) E_{NK} = N_{NKG} + E_{NKP}$$

$$(18) U_K = LF_K - E_K$$

$$(19) U_{RK} = \left(\frac{LF_K - E_K}{LF_K} \right) 100$$

$$(20) U_{Rnk} = 0.81\%$$

$$(21) LF_{NK} = \left[\frac{E_{NK}}{1 - U_{nl}} \right]$$

قوة العمل	LF
معدل خصوبة الإناث الكويتيات	TFR_i
معدلات المساهمة في النشاط الاقتصادي	PR_i
السكان	P_i
التشغيل في القطاع الحكومي	E_G
التشغيل في القطاع الحكومي حسب أقسام السكان	E_{Gi}
التشغيل في القطاع الخاص	E_p
التشغيل في القطاع الخاص حسب أقسام السكان	E_{Pi}
إنتاج القطاع النفطي	Y_0
حصة إنتاج القطاع النفطي	\bar{Q}
سعر النفط الحقيقي	P_0
إنتاج القطاع العام غير النفطي	Y_{nop}
إنتاج القطاع الخاص	Y_p
الناتج المحلي الإجمالي	Y
مستوى البطالة	U
معدل البطالة	U_R
غير كويتي	nk
كويتي	k
قطاع خاص	P
قطاع عام	G

مُعادلات النموذج المقدرة:

السكان الوافدين:

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

$$\bar{R}^2 = 0.97 \quad F = 197.79 \quad n = 13$$

التشغيل في القطاع الحكومي:

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

$$\bar{R}^2 = 0.99 \quad F = 522.6$$

إنتاج القطاع النفطي:

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

$$R^2 = 0.87 \quad F = 55.373$$

إنتاج القطاع الخاص:

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

$$\bar{R}^2 = 0.47 \quad F = 16.62$$

التشغيل في القطاع الخاص:

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

$$\bar{R}^2 = 0.88 \quad F = 60207$$

سادساً - السيناريوهات المستقبلية طويلة الأجل لسوق العمل:

تعتمد حساب التدفقات المستقبلية لسوق العمل على جملة من الافتراضات والتي سوف يتم تقييمها كبدائل سيناريوهات مستقبلية والملمخة في الجدول (3) السيناريو الأول يتمثل في دراسة وضع الاقتصاد وسوق العمل مستقبلاً في حالة بقاء أوضاعهما على حالها دون تفعيل سياسات ولا حدوث تطور في البيئة الدولية. هذا السيناريو سيظهر 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. حساب هذا السيناريو بسيط لأنه يفترض بقاء الأشياء على حالها دون تغيير كبير يذكر ودون تفعيل سياسات لتصحيح أوضاع سوق العمل. ولهذا فإنه في هذا السيناريو سيفترض بقاء الإنتاج النفطي عند مستواه في 2006 وكذلك الحال بالنسبة للأسعار النفطية وكذلك بقاء نسب الإحلال ثابتة ونسب التوظيف في القطاع الخاص نفسها ومثبتة عند مستوى 2006.

1.6 السيناريو الأتجاهي (استمرار الوضع القائم)

بإدخال هذه الفرضيات وإجراء الحسابات على النموذج فإن أعداد السكان الكويتيين ستزداد من مليون سنة 2006 إلى 1.96 مليون سنة 2032 أي بمعدل نمو متوسط قدره 2.6% وهو أقل من معدل النمو المسجل للفترة 1993-2006 (3.4%) وذلك نتيجة افتراض تراجع معدلات خصوبة الإناث. ونتيجة هذا النمو السكاني فإن قوة العمل الكويتية ستتم بمعدل سنوي 3.6% لتضاعف ما بين 2006 و2025. أما عدد السكان الوافدين فسيزداد بمعدل 0.7% نمو وهو أقل من معدلات النمو المسجلة (1993-2006) وذلك لتباطؤ النمو في القطاع الخاص. وهكذا فإن عدد السكان غير الكويتيون سيرتفع من 2 مليون سنة 2006 إلى 2.45 مليون سنة 2032. أما قوة العمل الوافدة فستزداد من 1.5 مليون سنة 2006 إلى أكثر من 1.87 مليون سنة 2032 بمعدل 0.8% سنوياً. ونتيجة النمو السكاني بمعدل 1.4% فإن العمالة في القطاع الحكومي ستزداد بمعدل 1.1% سنوياً. أما التشغيل في القطاع الخاص 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 التشغيل في القطاع الخاص ثابتة عند 3% (مستوى 2006) فإن

تشغيل المواطنين إجمالاً سينمو بمعدل 1.1% سنوياً. ومقارنة بمعدل نمو القوة العاملة الكويتية 3.61% سنوياً، فإن معدل بطالة المواطنين سيقاوم بشكل متسارع من معدل 3.72% سنة 2006 إلى أكثر من 40% 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 ويتركز في القطاع الحكومي فقط. وسيواجه صناع القرار اختيار رفع التوظيف في القطاع الحكومي بشكل كبير خلال العشرين سنة المقبلة أو النظر في بدائل أخرى خاصة تلك المتعلقة بتشجيع العمالة الوطنية في القطاع الخاص.

أما فيما يتعلق بعدد السكان وقوة العمل الكويتية فإنها لا تتأثر بافتراضات جانب الاقتصاد وإنما تحددها المعطيات الديموغرافية على عكس قوة العمل الوافدة التي هي مرتبطة 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 السيناريوهات البديلة لاستشراف مستقبل لسوق العمل الكويتي

الفرضيات	السيناريو
(1) حساب أعداد السكان الكويتيون حسب الإسقاطات الديموغرافية بافتراض معدلات خصوبة الإناث وتوقع الحياة إلى غاية 2032 واعتماد تركيبة السكان عام 2006. (2) قوة العمل الكويتية تم حسابها بناءً على افتراضات معدلات المساهمة في النشاط الاقتصادي. (3) قوة العمل الوافدة تتبع التشغيل 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 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 (الأنجاي أو سيناريو الوضع القائم)
ارتفاع الإنتاج النفطي ليصل إلى 3.9 مليون برميل يومياً وسعر النفط 80 دولار للبرميل عند سنة 2032.	II بيئة دولية جيدة
افتراض دوال فرق الأجور 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 سنة 2006 لتصل إلى 95% سنة 2025.	IV سيناريو تعظيم الإحلال
رفع حصة إنتاج القطاع العام لتصل إلى 50% من الناتج المحلي الإجمالي عند 2032.	V سيناريو ديناميكية القطاع الخاص
بيئة دولية جيدة. تطبيق نسب الإحلال (IV) وتدعيم القطاع الخاص (V) ورفع نسب العمالة الوطنية في القطاع الخاص.	IV سيناريو حل مشكلة البطالة

عند افتراض أن سعر النفط وإنتاجه ستبقى ثابتة لغاية نهاية فترة الاستشراف فإن الاقتصاد الكويتي سينمو ببطء ويتوقع أن يمر الناتج المحلي الإجمالي من 15666 مليون دينار كويتي بأسعار 1984 سنة 2006 إلى 19106 مليون دينار سنة 2032 وهو معدل نمو ليس بعيد عن ذلك المحقق خلال الفترة 1993-2006. ونتيجة هذا النمو البطيء وعدم تغير هيكل سوق العمل فإنه يتوقع أن يرتفع معدل البطالة تدريجياً إلى مستوى 50% سنة 2032. طبعاً هذا الوضع يفترض أن السلطات لم تفعل سياسات سوق عمل لمواجهة أزمة جمود نمو التشغيل في الاقتصاد الكويتي.

لدى صناع القرار عدة بدائل لمواجهة هذا الوضع والتي 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 (تنمية القطاع الخاص). بالرغم من أنه تم احتساب هذه السياسات على أساس أنها بدائل لكن في واقع الأمر فإنه يتطلب مزج هذه السياسات وفق نسب محددة لتعظيم الفائدة من حل مشاكل سوق العمل.

1.1.6 إحلال مُوسع للعمالة

يتطلب تفعيل سياسة الإحلال أن ترفع الحكومة من نسب توظيف المواطنين في القطاع العام، ولكن نظراً لأن هذه النسبة وصلت إلى حدودها القصوى عند 74% في ظل تفضيلات المواطنين لوظائف محددة في القطاع العام، فإن تعميق هذا الإحلال يتطلب أيضاً تعديل هذه التفضيلات والتي يعتقد أنها تتم ببطء وفي حالة سوق عمل متشددة. ولهذا فإنه تم اقتراض ارتفاع نسبة تشغيل المواطنين في القطاع العام تدريجياً من 74% عام 2006 إلى 90% سنة 2032 بمعدل ارتفاع سنوي قدره 0.7% وسينجم عند هذا التوسع ارتفاع تشغيل المواطنين في القطاع الحكومي بمعدل 1.8% سنوياً ما بين 2007 و2032 مقارنة بـ 5.3% ما بين 1993-2006. كما تراجع أعداد العاملين الوافدين في القطاع الحكومي بمعدل 2.5% سنوياً. ولكن سوف لن يؤدي هذا إلى تخفيض معتبر معدل بطالة المواطنين بشكل كبير حيث أن معدل البطالة سيظل مرتفعاً عند 40% سنة 2032. وهذا الصعوبة في خفض معدل البطالة باستخدام سياسة الإحلال يعكس محدودية هذه السياسة في حل مشكلة سوق العمل وذلك لأن تدفق أعداد المواطنين لسوق العمل كبيرة مقارنة بإمكانيات نمو التشغيل في القطاع الحكومي.

2.1.6 دعم العمالة الوطنية

إن صعوبة خفض معدل البطالة بتوسيع نسب الإحلال يتطلب تفعيل سيناريو دعم العمالة الوطنية في الجهات غير الحكومية، ولتحقيق خفض معتبر في معدلات البطالة فإنه يتطلب رفع نسب تشغيل المواطنين بشكل معتبر مع مواجهة الإشكالات المرتبطة بهذا القانون والمتمثلة في ارتفاع الأجور والتكاليف المرتبطة به وتأثيرها على فعالية القطاع الخاص وتنافسيته، بالإضافة إلى التأثير على تفضيلات 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 تفضيلات المواطنين فإنه من المتوقع أن هذه النسب ستتطور مع احتياجات سوق العمل والنمو الاقتصادي. بالمقابل فإن حل مشكلة البطالة بشكل جذري تتطلب أن ترتفع هذه النسب بشكل محسوس 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 في سوق العمل تدريجياً إلى غاية 25% لغاية 2032. ومقارنة بمستوى النسب المقترحة في قانون دعم العمالة الوطنية فإن هذا السيناريو يعتبر صعب التطبيق بالإضافة إلى أنه لا يحقق النتائج المرجوة إلا عند النسب المرتفعة.

3.1.6 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 وتم تقديرها بمحدود 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 التخفيف على ضغط 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 2006 والمقدر بـ 20% إلى 40% في سنة 2032 وبمعدل 2.5% سنوياً. هذه الاستراتيجية ستؤدي إلى رفع معدل نمو إنتاج القطاع الخاص إلى 4.5% سنوياً (2007-2032) والناتج المحلي الإجمالي بـ 2% وهذا التوسع سيرتفع من وتيرة التشغيل في القطاع الخاص بـ 2.3% سنوياً خلال فترة الاستشراف. ولكن للأسف دون تفعيل سياسات سوق العمل مرافقة لسياسة النمو فإن معدل البطالة سوف يبقى مرتفعاً وهو يعادل مستوى تفعيل سياسة الإحلال عند 40% سنة 2032. بالمقابل سيرتفع القوة العاملة الوافدة إلى 2.75 مليون وكذلك عدد السكان الوافدين إلى 3.15 مليون بحلول نهاية فترة الاستشراف.

2.6 سيناريو 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 سيرتفع تدريجياً أيضاً ليصل إلى أكثر من 100 دولاراً أمريكياً. هذه البيئة الجيدة ستساهم في تحسين نمو الاقتصاد الكويتي لكن 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 تؤدي إلى نمو الاقتصاد الكويتي بمعدل 3.4% سنوياً والقطاع العام غير النفطي بمعدل 2.2% والقطاع الخاص بمعدل 2.7% سنوياً. هذا النمو سيرفع التشغيل في القطاع الخاص بمعدل 4.2% سنوياً والقوة العاملة الوافدة بمعدل 4.1% مما سيرفع عدد السكان الوافدين إلى 4.38 مليون في سنة 2032 وبمعدل نمو 2.9% سنوياً. ونتيجة لذلك سيصل سكان الكويت إلى 6.3 مليون نسمة سنة 2032. هذا النمو سيؤدي إلى رفع التشغيل في القطاع الحكومي بمعدل 2.2% سنوياً تقريباً إلى 675 ألف منصب شغل

كما يؤدي إلى خفض البطالة لغاية 2010 مقارنة بالسيناريو الأساسي، لكن ارتفاع نمو قوة العمل سيدفع بالبطالة إلى الارتفاع بمعدل نمو متوسط قدره 8% سنوياً وبالتالي ارتفاع معدل البطالة إلى 27% سنة 2032.

1.2.6 تعظيم الإحلال في القطاع الحكومي:

بلغت نسبة تشغيل المواطنين في القطاع الحكومي سنة 2006 حوالي 74% من إجمالي التشغيل في القطاع الحكومي. ونظراً لخصائص العاطلين عن العمل وتفضيلاتهم فيما يخص شغل مناصب أقل مما يتوقعون فإن رفع نسب الإحلال في القطاع الحكومي سيكون تدريجياً ليتوافق مع إمكانية الحكومة في توسيع القطاع العام وكذلك انخفاض توقعات المواطنين حول طبيعة العمل في القطاع الحكومي. وإذا افترضنا أنه في سنة 2032 سيصل معدل الإحلال إلى أقصاه عند 90% فإن هذه النسبة ستزداد سنوياً بمعدل 0.7%. رفع نسب الإحلال سيؤدي إلى رفع التشغيل في القطاع العام وكذلك رفع إنتاج القطاع الخاص والذي بدوره يؤدي إلى رفع العمالة في القطاع 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% سنة 2032.

2.2.6 دعم العمالة الوطنية:

نتيجة تزايد ضغط سوق العمل وتسارع معدلات نمو القوة العاملة الكويتية وتباطؤ معدلات التشغيل في القطاع الحكومي وبعد استنفاد إمكانيات إحلال العمالة في القطاع الحكومي أصدرت الحكومة سنة 2000 قانون لتوطين العمالة في الجهات غير الحكومية، وقامت الحكومة بتعديل نسب التشغيل حسب القطاعات. وتراوح هذه النسب حسب القطاعات من 50% في القطاع المصرفي إلى 2% الزراعة والتجارة والبناء والتشييد والخدمات الاجتماعية. ونظراً لانخفاض مساهمة هذه القطاعات في تشغيل المواطنين فإن فرض النسب القانونية سوف يؤدي إلى رفع نسبة المواطنين هامشياً باستخدام هيكل التوظيف في القطاع الخاص سنة 2006. وتطبيق هذه النسب، يتبين أنه في المتوسط سترتفع نسب مساهمة المواطنين من 2.3% قبل تطبيق القانون إلى 3.0% فقط وذلك لأنه في القطاع الخاص تشكل العمالة الشخصية في قطاع والتنظيف 33% من الإجمالي، وكذلك قطاع التجارة يشكل 18% من الإجمالي. 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 يحول 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 تماشياً مع تطورات قوة العمل الوطنية لكي يصل الاقتصاد الكويتي لحالة التشغيل التام. ويتطلب الأمر تعديل النسب تدريجياً من 3% سنة 2006 ليصل إلى 8% سنة 2032 ونتيجة فرضيات البيئة الدولية الجيدة المصاحبة لهذا السيناريو فإن تشغيل المواطنين في القطاع الخاص سيرتفع بشكل سريع بمعدل نمو 4.2% وتنخفض معه معدلات البطالة بـ 4.8% سنوياً لتصل إلى 1% سنة 2032.

3.2.6 تنمية القطاع الخاص

إن تنشيط النمو الاقتصادي يتطلب رفع حصة إنتاج القطاع الخاص من الناتج المحلي الإجمالي حتى يتسنى للقطاع أن يقوم يستطيع 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 فإنه تم افتراض أن حصة هذا القطاع سترتفع تدريجياً لتصل إلى 40% سنة 2032. رفع هذه الحصة من الناتج المحلي الإجمالي مع بقاء نسبة العمالة الوطنية ثابتة ستؤدي إلى رفع تشغيل 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 تشغيل المواطنين تدريجياً من 3% إلى 5% بحلول 2032. ويتفاعل أثر توسع العمالة الناجمة عن توسع القطاع الخاص وكذلك أثر الإحلال فإن معدل بطالة المواطنين سيبقى خلال فترة الاستشراف أقل من 10% ويصل إلى 3.9% سنة 2032.

4.2.6 حزمة سياسات سوق العمل:

تبين من مختلف السيناريوهات المستقبلية المحتملة أن حل مشكلة بطالة المواطنين تتطلب تطبيق سياسات قوية وعميقة الأثر حتى يمكن أن يتم امتصاص العمالة الوطنية في سوق العمل خاصة أن سيناريو دعم العمالة الوطنية يتطلب رفع نسب العمالة الوطنية إلى غاية 25% في سيناريو الوضع القائم أو إلى غاية 8% في حال بيئة اقتصادية جيدة. كما أن البدائل الأخرى لا تقدم حلولاً جذرياً لهذه المشكلة. ولتخفيف وطأة تطبيق سياسات حادة قد تكون غير واقعية فإنه يمكن تصور سيناريو يتكون من مزج لهذه السياسات، بحيث ترفع فيه نسب العمالة الوطنية مع إحلال موسع للعمالة في القطاع الحكومي بالإضافة إلى تنمية القطاع الخاص. فمثلاً في سيناريو 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% سنة 2006 إلى 4% سنة 2025 لتتراجع إلى 3.5% سنة 2032. بالمقابل يمكن تصور رفع نسب الإحلال إلى 85% سنة 2032 في حال دعم مقدرة تنمية القطاع الخاص لكي تصل نسبة إلى 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% سنة 2032 ونسب العمالة في القطاع الخاص بشكل معتدل من 2.5% سنة 2006 إلى 4% سنة 2032 بالإضافة إلى تنمية القطاع الخاص ورفع نسبة من الناتج المحلي الإجمالي من 20% سنة 2006 إلى 30% سنة 2032 سيحقق مستوى من البطالة أقل بكثير من السيناريوهات الأخرى. لكن في ظل سيناريو 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.

حققت الكويت بفضل الطفرة النفطية وخططها متسارعة تقدماً مرموقاً في مستويات التنمية الاقتصادية والاجتماعية حيث وصل مستوى دخل الفرد إلى أكثر من 30000 دولار أمريكي سنة 2005 . كما أن الكويت حققت مستوى تنمية بشرية مرتفعة. وبالرغم من هذا الأداء الجيد فإن دولة الكويت تواجه تحديات اقتصادية كبيرة ناجمة عن تبعية الاقتصاد على الموارد الطبيعية، حيث أن النفط يؤثر بشكل قوي في الاقتصاد ويشكل المورد الأساسي للموازنة وميزان المدفوعات. بالإضافة إلى تبعية نشاط القطاع الخاص على الإنفاق الحكومي الذي هو بدوره محددة 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 الكلفة الأجرية تشكل نسبة مرتفعة من الإنفاق الجاري الحكومي.

ومع ارتفاع معدلات نمو القوة العاملة وارتفاع معدلات الالتحاق بسوق العمل خاصة فئتي الشباب والإناث فإنه بدأت تظهر ضغوطات قوية على سوق العمل والتي قد تتحول إلى بطالة سافرة إن لم يتم تدارك الوضع من قبل صناع القرار. مواجهة هذه الإشكالية يتطلب تصحيح مكان الخلل والمتمثلة أساساً في قلة تنوع الاقتصاد وضيق قاعدته الإنتاجية وتركز العمالة الوطنية في القطاع العمومي وعزوفها عن التوجه نحو القطاع الخاص الذي يعتمد تقريباً كلياً على توظيف الوافدين بشروط تسمح له بتدنية التكاليف وتحقيق أكبر قدر من الإنتاجية. بلغ عدد سكان الكويت سنة 2006 حوالي ثلاثة ملايين ويشكل الوافدون الثلثين ومن المتوقع حسب الإسقاطات أن يرتفع عدد السكان الكويتيون سنة 2032 إلى 1.69 مليون بمعدل نمو وسطي قدره 2.6%. وشكلت قوة العمل الكويتية حوالي ثلث السكان الكويتيون ومن المتوقع أن تصل قوة العمل الكويتية إلى 0.845 مليون فرد سنة 2032 بمعدل نمو سنوي 3.6% ما بين 2006 و2032.

وبافتراض بقاء المعطيات الهيكلية للاقتصاد الكويتي على حالها والمتمثلة أساساً في ثبات الإنتاج النفطي والأسعار النفطية بالقيمة الحقيقية عند مستوى 2006 بالإضافة إلى توزيع العمالة الكويتية في القطاع العام بنسبة 75% و 3% 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 سيناريو يتسم ببيئة اقتصادية دولية جيدة تمثل في ارتفاع أسعار النفط تدريجياً لتستقر عند مستوى 80 دولار للبرميل سنة 2032 وكذلك ارتفاع إنتاج النفط إلى مستوى 4 مليون برميل يومياً فإنه بالرغم من هذه البيئة الجيدة فإن 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 لامتصاص فائض العمالة الوطنية التي ستدخل مستقبلاً سوق العمل. ففي ظل الوضع القائم فإن سيناريو توسيع الإحلال في القطاع العام وتنمية القطاع الخاص لن تؤدي إلى امتصاص هذا الفائض في حالة بقاء تركيز العمالة في القطاع الحكومي أو اعتماد القطاع الخاص على توظيف الوافدين بشكل كبير. إن الخيار الأكثر نجاعة في كلا الوضعين سواء استمرار الوضع القائم أو تحسن البيئة الدولية هو تفعيل قانون دعم العمالة الوطنية حسب نسب متزايدة لامتصاص ارتفاع قوة العمل والتي من المتوقع أن تتناقص وتأثرها مع تراجع معدلات نمو السكان وانخفاض شدة حركية السكان مستقبلاً. تفعيل حزمة من السياسات والتي تتضمن رفع نسب القطاع الخاص وتوسيع حركة الإحلال في القطاع الحكومي وتدعيم العمالة الوطنية للعمل في القطاع الخاص ستسمع بالتحكم في سوق العمل الكويتي وتبقى معدلات البطالة في مستويات مقبولة، لكن سيتطلب الأمر أن تتغير توقعات المواطنين وتفضيلاتهم حول نوعية العمل وطبيعته والاستعداد للعمل في مجالات كانت حكراً على الوافدين.

معدلات البطالة حسب السيناريوهات المستقبلية

معدل النمو السنوي 2032-2--6	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	سيناريو 1: بيئة دولية جيدة
5.3	14.3	15.0	13.2	11.1	7.8	3.7	7.0	سيناريو 2: سياسة إحلال موسعة في ظل بيئة دولية جيدة
-4.8	1.0	6.7	8.7	10.0	7.7	3.7	7.0	سيناريو 3: دعم العمالة الوطنية في ظل بيئة دولية جيدة
2.8	7.7	12.4	12.2	10.8	7.3	3.7	7.0	سيناريو 4: تنمية القطاع الخاص في ظل بيئة دولية جيدة
0.1	3.9	5.0	8.2	10.0	8.0	3.7	7.0	سيناريو 5: 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	سيناريو 6: مزج السياسات في إطار بيئة جيدة
10.5	49.6	40.5	31.8	21.1	12.3	3.7	7.0	سيناريو 1: استمرار الوضع القائم
9.6	40.7	33.0	25.6	17.0	10.1	3.7	7.0	سيناريو 2: سياسة إحلال موسعة في ظل الوضع القائم
-0.7	3.1	13.2	13.9	12.0	8.1	3.7	7.0	سيناريو 3: دعم العمالة الوطنية في ظل الوضع القائم
9.7	41.7	34.8	27.7	18.8	11.4	3.7	7.0	سيناريو 4: تنمية القطاع الخاص في ظل الوضع القائم

سيناريوهات مستقبل سوق العمل الكويتي 2006-2032

2032-2006	2032	2032-2006	2032	2032-2006	2032	2032-2006	2032	2032-2006	2032	2032-2006	2032	2032-2006	2032	2006	2006-1993							
2.6	1969091	2.6	1969091	3	1969091	2.6	1969091	2.6	1969091	2.6	1969091	2.6	1969091	2.6	1969091	1008090	3.4	إجمالي السكان الكويتيين				
3.6	5141703	4.2	5906809	4.2	5886925	3.1	4517938	3.0	4434418	3.0	4383586	1.7	3151049	0.7	2449555	0.6	2381837	0.7	2450658	2043755	7.4	إجمالي السكان الوافدين
3.3	7110794	3.7	7875900	3.7	7856016	2.9	6487029	2.9	6403509	2.9	6352677	2.0	5120140	1.4	4418646	1.4	4350928	1.4	4419749	3051845	5.8	إجمالي سكان دولة الكويت
3.6	845829	3.6	845829	3.6	845829.4	3.6	845829	3.6	845829	3.6	845829	3.6	845829	3.6	845829	3.6	845829	3.6	845829	335238	5.9	قوة العمل الكويتية
4.9	5286687	5.6	6357514	5.6	6334006	4.2	4463108	4.1	4357474	4.1	4311772	2.3	2750217	0.8	1870792	0.6	1789440	0.8	1871156	1534571	6.2	إجمالي القوة العاملة الوافدة
4.7	6132516	5.3	7203344	5.3	7179836	4.1	5308938	4.0	5203304	4.0	5157601	2.5	3596046	1.4	2716622	1.3	2635269	1.4	2716986	1869809	6.1	إجمالي قوة العمل
3.6	813322	3.6	813252	3.5	780668.4	3.7	836996	3.2	724941	2.5	610604	1.6	493474	3.7	819770	1.7	501463	1.1	426316	322754	5.7	إجمالي تشغيل الكويتيين
4.9	5244393	5.6	6306654	5.6	6283334.2	4.2	4427403	4.1	4322614	4.1	4277277	2.3	2728215	0.8	1855826	0.6	1775124	0.8	1856187	1522134	6.2	إجمالي تشغيل الوافدين
4.6	6012097	5.3	7065717	5.3	7064003	4.0	5054624	3.9	5047555	3.8	4887881	2.2	3221689	0.8	2282387	0.8	2276587	0.8	2282503	1844888	6.1	إجمالي التشغيل
3.7	32508	3.8	32577	6.6	65161	1.3	8834	9.1	120889	12.0	235226	13.7	352356	2.9	26060	13.6	344367	14.5	419513	12484	13.3	عدد العاطلين الكويتيين
4.8	42293	5.6	50860	5.6	50672	4.1	35705	4.0	34860	4.0	34494	2.2	22002	0.7	14966	0.5	14316	0.7	14969	12437	9.2	عدد العاطلين الوافدين
4.3	74801	4.8	83437	6.1	115833.0	2.3	44539	7.3	155749	9.6	269720	11.0	374357	1.9	41026	10.8	358682	11.6	434483	24921	11.0	إجمالي أعداد العاطلين
0.1	3.8	0.1	3.9	2.8	8	4.8	1.0	5.3	14.3	8.0	27.8	9.7	41.7	-0.7	3.1	9.6	40.7	10.5	49.6	3.7	7.0	معدل بطالة الكويتيين
3.1	628790	2.9	594049	2.9	592780	2.3	509467	3.0	612795	2.2	502439	1.5	425422	1.1	376943	1.8	456004	1.1	380857	285230	5.3	أعداد الموظفين المواطنين في الحكومة
0.5	110963	2.9	208720	2.9	208274	2.3	178107	1.4	67711	2.2	173411	1.5	146279	1.2	135247	-2.5	50386	1.1	131449	98444	1.1	أعداد الموظفين الوافدين في الحكومة
-0.3	1.2	0.5	1.2	0.7	2	1.8	0.8	3.2	3.0	5.4	5.2	8.2	10.4	0.5	1.5	9.3	13.6	10.0	16.0	1.3	4.6	معدل البطالة الإجمالي
2.6	739752	2.9	802769	2.9	801054	2.3	687574	2.2	680505	2.2	675850	1.5	571701	1.1	512190	1.1	506390	1.1	512306	383674	4.0	إجمالي التوظيف الحكومي
6.3	184532	7.0	219203	6.4	187888	8.7	327529	4.3	112146	4.2	108165	2.3	68052	10.0	442827	0.7	45459	0.7	45459	37524	9.2	أعداد المشتغلين المواطنين في القطاع الخاص
5.1	5133430	5.8	6097934	5.7	6075060	4.3	4249297	4.3	4254904	4.2	4103866	2.3	2581937	0.7	1720579	0.7	1724738	0.7	1724738	1423690	6.7	أعداد المشتغلين الوافدين في القطاع الخاص
5.1	5272344	5.8	6262949	5.8	6262949	4.3	4367050	4.3	4367050	4.2	4212031	2.3	2649988	0.7	1770197	0.7	1770197	0.7	1770197	1461214	6.8	إجمالي التوظيف في القطاع الخاص
5.6	13746	7.4	21309	7.4	21309	2.8	6834	2.8	6834	2.7	6641	4.5	10327	0.3	3610	0.3	3610	0.3	3610	3306	3.1	إنتاج القطاع الخاص بالأسعار الثابتة 1984
2.2	3743	2.2	3743	2.2	3743	2.2	3743	2.2	3743	2.2	3743	2.2	3743	2.2	3743	2.2	3743	2.2	3743	2126	2.2	إنتاج القطاع العام غير النفطي بالأسعار الثابتة 1984
3.9	28352	3.9	28352	3.9	28352	3.9	28352	3.9	28352	3.9	27361	0.5	11749	0.5	11749	0.5	11749	0.5	11749	10234	0.5	إنتاج القطاع النفطي بالأسعار الثابتة 1984
4.2	45840	4.8	53403	4.8	53403	3.5	38928	3.5	38928	3.4	37745	1.9	25819	0.8	19102	0.8	19102	0.8	19102	15666	1.0	الناتج المحلي الإجمالي بالأسعار الثابتة 1984

المراجع

المراجع باللغة العربية :

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

المراجع باللغة الإنجليزية :

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.

Davis, Jeffrey, Rolando Ossowski, James Daniel, and Steven Barnett, 2001, *Stabilization and Savings Funds for Non-Renewable Resources*, IMF Occasional Paper No. 205.

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.

IMF (2005) International Monetary Fund July 2005 IMF Country Report No. 05/234 Kuwait: Selected Issues and Statistical Appendix

IMF (2006) International Monetary Fund April 2006 IMF Country Report No. 06/133 Kuwait: Statistical Appendix

IMF (2006) Kuwait: 2006 Article IV Consultation—Staff Report; Staff Statement; Public Information Notice on the Executive Board Discussion; and Statement by the Executive Director for Kuwait

Keller, Jennifer, and Mustapha K. Nabli, 2002, "The Macroeconomics of Labor Market Outcomes in the MENA Region over the 1990s." Available via the Internet: <http://www.worldbank.org/wbi/mdf/mdf4>.

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. Amsterdam

Spectrum Version 2.40, Policy Modeling System, The Futures Group International, in Collaboration with the Triangle Research Institute, and Center for Population Activities.

UNDP (2002), "*Arab Human Development Report*" (New York).

World Bank (2003), *Trade, Investment, and Development in the Middle East and North Africa: Engaging with the World* (Washington: World Bank).

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.