

اتجاهات شاغلي الوظائف القيادية والإشرافية نحو سياسة الإحلال والعوامل المؤثرة فيها في القطاع الحكومي بدولة الكويت

عوض خلف العنزي

مدرس بقسم الإدارة العامة

كلية العلوم الإدارية - جامعة الكويت - الكويت

(قدم للنشر في ٢٤/٢/١٤٢١هـ وقبل للنشر في ١٦/١٢/١٤٢١هـ)

المستخلص: تهدف هذه الدراسة إلى التعرف على اتجاهات شاغلي الوظائف القيادية والإشرافية نحو سياسة الإحلال في القطاع الحكومي في دولة الكويت والعوامل المؤثرة في تنفيذها. ولتحقيق هذا الهدف فقد تم تصميم وتوزيع ١٣٠ إستبانة على عينة من شاغلي الوظائف القيادية والإشرافية في القطاع الحكومي .

وقد توصلت الدراسة إلى أن تطبيق سياسة الإحلال واجه العديد من المشاكل منها: كفاءة العمالة الوطنية، ومخرجات السياسة التعليمية، والاعتبارات التمويلية المرتبطة بالإحلال، عرض العمالة الوطنية، وكذلك سياسة التوظيف في القطاع الحكومي.

وخلصت الدراسة إلى عدد من التوصيات التي من شأنها تفعيل سياسة الإحلال بشكل مناسب في القطاع الحكومي بدولة الكويت.

مقدمة

تعتبر الموارد البشرية في أي مجتمع من المجتمعات العنصر الأساسي في تحقيق غايات هذا المجتمع، وأصبح مدى وفرة أو قلة هذه الموارد مقياساً رئيسياً لثروة الأمم التي أصبح تقدمها ونموها متوقفاً على مدى استخدامها الأمثل لهذه الموارد. ودولة الكويت من الدول التي تتسم بالندرة

السكانية من جراء الظروف الجغرافية والاقتصادية التي عاشت في ظلها، لكن الوضع تغير بسبب تدفق النفط بكميات كبيرة وتزايد معدلات التنمية، وارتفاع مستويات الأجور مما أدى إلى تدفق المهاجرين البشرية بشكل كبير وبذلك تضاعف معدل السكان بدرجة كبيرة .

ووفقاً لبيانات وزارة التخطيط (١٩٨٦) وبيانات هيئة المعلومات المدنية (١٩٩٨)، (عدد ٢)، كان عدد سكان الكويت ٢٠٧ آلاف نسمة في عام ١٩٥٧، ارتفع إلى ٤٦٧ ألفاً في ١٩٦٥ ثم إلى ٩٩٥ ألفاً في ١٩٧٥، ثم إلى مليون و٦٩٧ ألفاً في ١٩٨٥، ثم بلغ مليونين و٢٣٨ ألفاً في ١٩٩٨. لكن هذه الزيادة لم تكن طبيعية وإنما نتيجة لهجرة العمالة الوافدة إلى دولة الكويت وتحول الكويتيين إلى أقلية داخل بلادهم . وبعد أن كانوا يشكلون ٥٥٪ من إجمالي عدد السكان في ١٩٥٧ أصبحوا في ١٩٩٨ يشكلون ٣٤,٥٪ فقط.

ولم يقتصر هذا الخلل في التركيبة السكانية فقط لكنه امتد ليشمل تركيبة القوى العاملة أيضاً في القطاعين العام والخاص وفي القطاع الحرفي، حيث أشارت بيانات هيئة المعلومات المدنية (١٩٩٨، عدد ٢) أن نسبة قوة العمل الكويتية إلى إجمالي قوة العمل وصلت في كافة الأنشطة الاقتصادية في يوليو ١٩٩٨ إلى نحو ١٦,٧٪ فقط. هذا في الوقت الذي بلغت فيه نسبة البطالة بين العمالة الوطنية ١,٠٧٪، (٧٩٪ منهم ذكور مقابل ٢١٪ إناث). وهذه النسبة وإن كانت قليلة فإنها تشكل مشكلة في المجتمع الكويتي المحدود في قاعدته السكانية والوطنية للقوى العاملة . ولمواجهة هذه المشكلة فقد تبنت الدولة "سياسة التكويت أو الإحلال"، وتعددت الجهود التي بذلتها الدولة في إطار هذه السياسة، وأصبح التساؤل الرئيسي هو "ما مدى نجاح الدولة في تطبيق سياسة الإحلال في القطاع الحكومي بكفاءة وفعالية؟" .

مشكلة الدراسة

تتمثل مشكلة الدراسة في محاولة الإجابة على الأسئلة التالية :

أولاً : ما هي اتجاهات شاغلي الوظائف القيادية والإشرافية نحو سياسة الإحلال في القطاع الحكومي ؟

ثانياً : ما هي أهم العوامل المؤثرة على سياسة الإحلال في القطاع الحكومي ؟

ثالثاً : كيف يمكن زيادة كفاءة وفعالية سياسة الإحلال في القطاع الحكومي في دولة الكويت ؟

أهداف الدراسة

تهدف هذه الدراسة إلى ما يلي :

- ١ - التعرف على الأسباب الداعية إلى تطبيق سياسة الإحلال، والعوامل المؤثرة على تنفيذها بكفاءة وفاعلية .
- ٢ - التعرف على الإجراءات التي اتخذتها الدولة لتطبيق سياسة الإحلال في القطاع الحكومي، والتحديات والمشاكل التي واجهت تطبيق مثل هذه السياسة

أهمية الدراسة

تكمن أهمية هذه الدراسة في ما يلي :

- ١ - سد بعض جوانب النقص حول سياسة الإحلال في أديبات الإدارة العامة في البيئة العربية بصفة عامة والبيئة الكويتية بصفة خاصة .
- ٢ - تزويد متخذي القرار في القطاع الحكومي في دولة الكويت بالمعلومات الضرورية حول مدى كفاءة وفاعلية تطبيق سياسة الإحلال، والمعوقات والمشاكل التي تواجه هذا التطبيق .

الخلفية النظرية لسياسة الإحلال في القطاع الحكومي^(*)

أولاً : تجارب الإحلال والتوطين في الخليج العربي

يشكل التوطين والإحلال مفهوميين مترادفين رغم تعدد تعاريف كل منهما، فقد نظر أحد الباحثين (فوزي ١٩٨٧، ص ٢) إلى التوطين على أنه "الإحلال التدريجي للعمالة الوطنية محل العمالة الوافدة ضمن خطط وطنية قصيرة ومتوسطة وطويلة الأجل على أن تتضمن هذه الخطط الإعداد الكافي للعمالة الوطنية".

أما (توفيق، ١٩٨٧، ص ١) فيرى في دراسته أن التوطين هو "امتلاك الموظف لقدرات وقابليات للقيام بواجبات ومهام وظيفته دون الاعتماد على موظف وافد ليؤدي العمل نيابة عنه أو بأكمله مكنتياً هو بمجرد التوقيع على القرار الإداري" .

ويعرف (أبو سن، ١٩٨٧، ص ٢) التوطين بأنه "إحلال أبناء الدولة في الوظائف الحكومية عوضاً عن العمالة الوافدة بعد تأهيلهم وإعدادهم الإعداد السليم لشغل المناصب المختلفة في الوزارات والهيئات الحكومية".

(*) المصطلحات الأساسية: الإحلال، التوطين، التكويت .

أما الإحلال فيعرفه (Al-Enezi 1990, p. 6) بأنه : " تلك العملية التنفيذية للسياسات المقترنة بالتوطين، ويمثل أسلوباً ووسيلةً لاستراتيجيات التوطين، كما أنه يصبح في بعض الأحيان هدفاً وغايةً في السياسات والخطط المرتبطة بالقوى العاملة".

وهناك العديد من التجارب العالمية والإقليمية التي تبنت سياسة الإحلال لكنها اختلفت في استراتيجيات كل منها باختلاف طبيعة التجربة، وبيئتها، والظروف المحيطة بها .

ومن هنا كانت الظروف الاقتصادية والاجتماعية والديموجرافية وغيرها من الخصائص البيئية الطبيعية والبشرية التي تتسم بها دول مجلس التعاون لدول الخليج العربي هي الدافع نحو تبني سياسة الإحلال والتوطين وخاصةً أمام الاختلالات الهيكلية سواءً في التركيبة السكانية أو في تركيبة القوى العاملة التي تعاني منها هذه الدول مع التفاوت في درجة المعاناة من دولة إلى أخرى وفقاً لخصوصية الحالة في كل منها . ويمكن تناول السياسات التي تبنتها هذه الدول للإحلال والتوطين على النحو التالي:

١ - تجربة الإحلال في المملكة العربية السعودية

يتسم سوق العمل السعودي بعدد من الخصائص من بينها : انخفاض مساهمة المواطنين في سوق العمل حيث بلغت النسبة ٣٠,٢٪ من إجمالي عدد المواطنين في سن العمل، كما أن نسبة مساهمة المرأة السعودية بلغت ٥.٥٪ فقط من إجمالي الإناث في سن العمل، وذلك وفق إحصاءات (١٤١٥هـ)، وعدم التجانس في سوق العمل بحيث تشكل العمالة الوطنية ٦٨٪ من إجمالي العمالة في القطاع الحكومي مقابل ٣٢٪ نسبة العمالة الوافدة، هذا في الوقت الذي شكلت نسبة العمالة الوافدة ٧٠٪ من إجمالي القوى العاملة في القطاع الخاص في مقابل ٣٠٪ فقط للعمالة السعودية، وذلك مع الأخذ في الاعتبار أن إجمالي القوى العاملة في القطاع الحكومي (الوطنية والوافدة) لا يشكل سوى ١١٪ فقط من إجمالي قوة العمل بالمملكة التي تبلغ ٧,٢ مليون فرد، منهم ٦٥٪ من العمالة الوافدة و ٣٥٪ من العمالة الوطنية (في ١٤١٦هـ) .

وكذلك محدودية دور سوق الأجر في تحقيق توازن سوق العمل وذلك أمام سهولة تدفق العمالة الأجنبية الرخيصة من خارج البلاد، والآثار السلبية للعمالة الوافدة كمنافستها للعمالة الوطنية وما يترتب عليه من ارتفاع في معدلات البطالة في صفوفها، والضغط الإضافي على الخدمات والمرافق العامة مما يزيد من متطلبات الإنفاق الحكومي عليها . هذا بجانب الآثار الأمنية

والاجتماعية، بالإضافة إلى ارتفاع تكلفة الفرصة البديلة لتوظيف العمالة السعودية أمام التفاوت الكبير بين أجور العمالة السعودية والعمالة الأجنبية مما يجعل المنشآت الخاصة تحدد من توظيف العمالة السعودية وتعتمد على العمالة الأجنبية (السلطان ١٩٩٨، ص ٤٧٠-٤٧٧).

وأمام هذه الخصائص كان الاتجاه المتزايد في السعودية لتبني سياسة الإحلال والتوطين والتي عرفت باسم "السعودة" والتي قامت على عدد من الاستراتيجيات منها: الحد من استجلاب العمالة الوافدة، وتأهيل وتدريب العمالة الوطنية وخاصة في المجالات والتخصصات التي تهيمن عليها العمالة الوافدة، وتشجيع العمالة الوطنية على الالتحاق بمجالات التعليم والتدريب التي تناسب مجالات التنمية وخططها، وتبني عدد من السياسات التي من شأنها دعم القطاع الخاص على إحلال العمالة الوطنية في مختلف المجالات (العنزي ١٩٩٨، ص ١٨).

إلا أن تطبيق هذه السياسات قد اصطدم بعدد من المعوقات من بينها: قصر معظم جهود السعودية على المنشآت الكبيرة في القطاع الخاص بما يحد من قدرة سوق العمل على إيجاد فرص عمل للعمالة الوطنية بشكل يتناسب مع النمو الكبير المتوقع في عدد الباحثين عن العمل في هذا القطاع، وطبيعة التنظيم المؤسسي لمنشآت القطاع الخاص حيث تغلب عليه المنشآت الفردية الصغيرة والتي يعمل بها نحو ٨٣٪ من إجمالي العاملين في القطاع الخاص. وهذه المنشآت تتصف بشكل عام بضآلة رأس مالها، ومحدودية قدرتها على توظيف العمالة الوطنية برواتب مجزية نظراً لأن استمرارها مرهون بالدرجة الأولى بقدرتها على الحد من التكاليف.

وكذلك السلبات التي تعاني منها أنظمة القوى العاملة المدنية وخاصةً الفصل في نظامي التأمينات الاجتماعية بين القطاعين الحكومي والخاص، والتباين في مميزات النظامين، وكذلك الازدواجية في التزامات صاحب العمل نحو العامل المتعاقد، ووجود شريحة من قوة العمل المدنية غير مغطاة تأمينياً، وكذلك عدم التوازن في العلاقة بين العامل وصاحب العمل في نظام العمل وفي تحديد الحقوق والالتزامات، والتصورات الخاطئة لدى أصحاب الأعمال السعوديين حول استقدام العمالة الوافدة واعتبار ذلك حقاً مكتسباً وليس ضرورةً تعتمد على حجم العرض المحلي من القوى العاملة، ومن ناحية أخرى سيطرة الخوف على أصحاب الأعمال من تأثير السعودية على قدراتهم التنافسية أمام الاعتقاد بأن الارتفاع في تكلفة العمالة سيزيد من أسعار السلع والخدمات المنتجة مما يضعف الطلب عليها، وبالتالي انعكس سلباً على التشغيل في القطاع الخاص، وعدم مواءمة

مخرجات النظام التعليمي والتدريبي لاحتياجات سوق العمل، حيث يشكل خريجو التخصصات النظرية نسبةً كبيرةً من المخرجات بلغت ٧٨,٧٪ من إجمالي المتحقيين بالتعليم الجامعي في السعودية (في ١٤١٥هـ) .

هذا بالإضافة إلى استيعاب معظم العمالة الوطنية في القطاع الحكومي أمام الامتيازات التي يوفرها للعاملين فيه مقارنة بالقطاع الخاص، كالارتفاع النسبي في الأجر، والدرجة العالية من الاستقرار الوظيفي وانخفاض ساعات العمل اليومي وطول أيام الإجازات السنوية، والنظرة الاجتماعية الإيجابية للعمل الحكومي، وانخفاض معدلات الاستفادة من تقنية المعلومات في سوق العمل (السلطان ١٩٩٨، ص ص ٤٧٩-٤٩١).

٢ - تجربة الإحلال في سلطنة عمان

جاء تبني سياسة الإحلال في سلطنة عمان كنوع من ردة الفعل أمام الانخفاض المستمر في نسبة القوى العاملة الوطنية، فبعد أن كانت تمثل ٦٥٪ من إجمالي قوة العمل الكلية في ١٩٨٠ انخفضت إلى ٥٠٪ عام ١٩٨٥، ثم ارتفعت إلى ٧٨٪ في عام ١٩٩٠ . وجاء هذا الانخفاض أمام النقص المتزايد في العمالة الوطنية وعزوف المواطنين عن العمل في بعض المهن والحرف اليدوية، وضعف الإقبال على العمل في القطاع الخاص، وضعف مساهمة المرأة في سوق العمل في الوقت الذي شهدت فيه البلاد توسعاً كبيراً في الخدمات التي تقدمها الحكومة وما صاحب ذلك من تزايد الحاجة إلى عمالة إضافية فكان المصدر هو العمالة الوافدة .

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

اتجاهات شاغلي الوظائف القيادية والإشرافية نحو سياسة الإحلال والعوامل المؤثرة فيها في القطاع الحكومي بدولة الكويت ١٤٣

التعمين التي تحققها ويمدى التزامها بأهداف خطط الإحلال والتوطين في البلاد (شيبان ١٩٩٤، ص ٤٣-٦٤).

ولكن رغم هذه السياسات فقد أظهرت الإحصاءات الصادرة في فبراير ١٩٩٦ أن نسبة العمالة الوطنية المسجلة في القطاع الخاص العماني بلغت ٣,٩٪ من إجمالي القوى العاملة في هذا القطاع وذلك في مقابل ٩٦,١٪ هي نسبة العمالة الوافدة.

وقد انتهت دراسة ميدانية حديثة (ريان ١٩٩٨، ص ص ٣٩-٥٩) إلى أن أسباب هذا الانخفاض - وبالتالي الإخفاق في سياسة الإحلال والتوطين - تتمثل في:

الاتجاهات السلبية لأصحاب الأعمال نحو العمالة الوطنية والتي من بينها أنها تتسم بالبطء والالتكالية وعدم السعي إلى تحسين قدراتها العلمية والمهنية، والتأهيل دون المستوى، وعدم رغبة العماني في أداء العمل اليومي وتفضيل العمل الإداري والإشرافي، وتخرج العماني من العمل لدى عماني مثله، وعزوف أصحاب الأعمال عن تشغيل العمالة الوطنية أمام ما تتسم به العمالة الوافدة من مزايا منها رخص الأجور، والطاعة والالتزام، والإنتاجية العالية، والاتجاهات السلبية للعمالة الوطنية نحو القطاع الخاص، والعزوف عن العمل به ومنها أنه أفضل للعمالة الوافدة، وأنه يتضمن القيام ببذل مجهودات عضلية وأعمال بدنية . هذا بجانب بطء الترقية في القطاع الخاص، وطول ساعات العمل، وقلة الإجازات وضعف مستوى الأجور والرواتب، وأن وظائف القطاع الخاص أقل أمناً من الوظيفة الحكومية .

٣ - تجربة الإحلال والتوطين في الإمارات

سعت دولة الإمارات من تطبيق سياسة التوطين إلى تحقيق عدد من الأهداف الأساسية :
حسن استغلال الموارد البشرية، وتحقيق الاكتفاء الذاتي من القوى العاملة الوطنية في مستويات المهرم الإداري المختلفة، بما يكفل سلامة المصلحة العامة وأمنها، حيث يضع اتخاذ وتنفيذ القرار في أيد وطنية تصبح دوافعها وحوافزها الوازع الوطني، وخلق البناءات التنظيمية المختلفة ووضع وسن التشريعات والقوانين الإدارية التي تنظم المجتمع ومؤسساته الإدارية والتي تكون أكثر جدوى وملاءمة في التنظيمات الفعالة المؤثرة وذلك نتيجة للبعد البيئي المتوفر لدى المواطن وقدرته على تفهم البيئة التنظيمية والاجتماعية والمحلية وتحليل المشكلات الإدارية بصورة أفضل، وتحقيق الاستقرار الاجتماعي للمواطن وتوفير فرص العمل برضا وكرامة، وخلق البيئة الإدارية المرتبطة

بالمجتمع وخصائصه وقيمه الاجتماعية والثقافية، وتعميق الاقتصاد الوطني وتقوية دعائمه وتأطير أسسه الوطنية والمساعدة في تحقيق الإنعاش الاقتصادي، ورفع نسبة القوة الشرائية المحلية (القطامي ١٩٩٠، ص ٦-٨).

وحتى تتحقق هذه الأهداف وغيرها فقد تبنت دولة الإمارات العديد من السياسات والبرامج اللازمة لاستيعاب المواطنين في وظائف الهرم الإداري المختلفة، وتم العمل بالكثير من نظم التوظيف التي تقوم بالتحفيز وتشجيع المواطنين على الإحلال في الوظائف التي تهيمن عليها العمالة الوافدة، ومن بين هذه السياسات: نظام التوظيف العام والذي أعطى الأولوية للمواطن في الدخول والتعامل مع الوظيفة العامة كما أقر العديد من المزايا والسمات الإدارية التي يمكن من خلالها تفعيل عملية توطين الوظائف، وإقرار العديد من الأنظمة الخاصة بالبدلات والحوافز المادية للمواطنين بهدف استقطابهم للعمل في الخدمة المدنية ومنها نظام العلاوة الاجتماعية ونظام العلاوة لأبناء العاملين، ونظام معاشات ومكافآت التقاعد، ونظام البدلات الفنية، وإعداد مشروع الخطة الخمسية لتوطين الوظائف للسنوات ٨٩-١٩٩٤ والذي تضمن العمالة الوافدة ومشكلاتها والعمالة الوطنية وكيفية تشجيعها للإقبال على العمل الحكومي مع مراعاة الأساليب التي تستلزم ذلك بهدف الإحلال لا التراكم، مع تناول السياسة التعليمية وكيفية ربطها بخطة توطين الوظائف.

ولكن خطط الدولة وسياساتها اصطدمت بعدد من المعوقات التي حدت من كفاءتها وفعاليتها ومن ذلك: عدم وجود سياسة عامة واضحة للتوطين تستخدم كمنهج تطبيقي حيث يتم التوطين وفق أسس اعتبارية مرحلية تعاني من عدم الشمولية المتمثلة في ربط سياسة التوطين بالمتغيرات الأخرى في المجتمع كالسياسات التعليمية والاحتياجات التدريبية، والنقص وصعوبة توفير العنصر الوطني المؤهل فنياً للوفاء باحتياجات الإحلال والتوطين، وزاد من ذلك عدم استخدام السياسات المنهجية للتوطين كسياسة الرديف والتدريب المستمر، وعدم ملاءمة عناصر وأنظمة الوظيفة العامة، وكذلك عدم فاعلية وتوافق سياسة الحوافز وأنظمة الأجور والمرتبات مع سياسات التوطين، هذا بالإضافة إلى ضعف مشاركة المرأة في قوة العمل واقتصار هذه المشاركة على قطاعات محددة، وعدم وضوح الأهداف والاختصاصات في الأبنية التنظيمية والهيكلية والتي يركز عليها تحديد الاحتياجات اللازمة من القوى العاملة وظيفياً، وكذلك عدم وجود فلسفة واضحة للتدريب تفي بهذه الاحتياجات (القطامي ١٩٩٠، ص ٣١-٣٢).

ثانياً : الإحلال والتوطين في دولة الكويت

بدأ التفكير جدياً في تطبيق سياسة الإحلال في مختلف قطاعات الدولة أمام تعدد التطورات السياسية والاقتصادية والاجتماعية الداخلية والخارجية التي شهدتها دولة الكويت، وبدأت الكويت في التنفيذ الفعلي لهذه السياسة مع تطبيقها للخطة الإنمائية للسنوات ٨٤/٨٥ - ٨٩/٩٠، وذلك سعياً نحو تحقيق عدد من الأهداف والاعتبارات الأساسية التي أكدت عليها الخطة كما ذكرها العنزى (AL-Enezi 1990, pp. 27-30) والتي من بينها: وجود قناعة بأهمية تنفيذ برامج التنمية على مختلف قطاعات المجتمع لتحقيق رفاهية المواطنين، و الحد من تسرب الأموال الوطنية إلى الخارج بسبب ضخامة تحويلات العمالة الوافدة لهذه الأموال إلى بلدانهم والتي تزيد على ٣٥٠ مليون دينار سنوياً، مما يحرم الاقتصاد الكويتي من فرصة الاستفادة من هذه الأموال والتي قد تساعد على خروج البلاد من حالة الكساد الاقتصادي التي لا تزال تعاني منها منذ بداية الثمانينات، وتقليص حجم نفقات الدولة على الخدمات المختلفة للوافدين وأسرهم والتي تقدمها الدولة بشكل مجاني أو برسوم رمزية، والتنفيذ الفعلي لما نص عليه الدستور الكويتي من أن شغل الوظائف العامة حق مقصور على المواطنين، ولا يؤول إلى غير الكويتيين إلا في ظروف خاصة يحددها القانون .

وأمام هذه الاعتبارات فقد تبنت الدولة عدداً من السياسات والإجراءات لتطبيق سياسة الإحلال خلال الخطة (وزارة التخطيط، ١٩٨٦) هي : حصر الوظائف التي يشغلها الوافدون في القطاع الحكومي، ووضع ضوابط قانونية مشددة عند الحاجة لتعيين غير الكويتيين، في إطار ما يسمى بالوظائف المؤقتة التي تنتهي بانتهاء المبرر من وجودها، واتباع عدد من الخطط التي يتم من خلالها إحلال المواطنين بدلا من الوافدين في حالة الاستغناء عن غير الكويتي، بل يتم ترك الوظيفة شاغرة لحين توافر الموظف الكويتي الذي تتوفر فيه شروط شغل هذه الوظيفة، وإنشاء الهيئة العامة للتعليم التطبيقي والتدريب لتخريج كوادر وطنية ذات طبيعة فنية لسد حاجة الدولة من القوى العاملة الفنية، مع طرح عدد من البرامج التدريبية للعاملين الكويتيين لتأهيلهم لشغل الوظائف التي يشغلها غير الكويتيين.

هذا بجانب العمل على تطبيق نظام "تدريب النظراء" والذي بموجبه يقوم غير الكويتي بتدريب الكويتي خلال فترة معينة يكتسب من خلالها الكويتي الخبرة اللازمة التي تساعد على القيام بأعباء الوظيفة ومن ثم يتم إنهاء عقد الموظف غير الكويتي، وحصر وتسجيل أعداد العمالة

الوافدة طبقاً لمسمياتها الوظيفية وتحديد الاحتياجات المستقبلية من هذه العمالة، وإعداد خطط للقوى العاملة موضحاً بها أعداد ومواصفات وشروط شغل الوظائف، وكيفية إحلال الكويتيين محل غير الكويتيين في القطاعات المختلفة مع وضع التوقيتات الزمنية اللازمة للتنفيذ .

منهج الدراسة

عينة الدراسة

يتكون مجتمع الدراسة الحالية من شاغلي الوظائف القيادية والإشرافية في الوزارات الحكومية التابعة لديوان الخدمة المدنية التي تطبق في شئونها الوظيفية قانون ونظام الخدمة المدنية رقم ١٥ لسنة ١٩٧٩، والبالغة ١٧ وزارة حكومية. وقد تم اختيار عينة الدراسة كعينة متاحة (ميسرة) CONVENIENCE SAMPLE من ١٣ وزارة أحياناً في الاعتبار الإمكانيات المادية واعتبارات الوقت والجهد المتاحة للباحث.

وقد بلغ حجم مجتمع الدراسة، أي عدد شاغلي الوظائف القيادية والإشرافية في الوزارات محل الدراسة، ٦٥٠ موظفاً، وقد قام الباحث بتوزيع عشر استمارات على كل وزارة من هذه الوزارات أي بمجموع ١٣٠ استمارة تشكل نسبة ٢٠٪ من مجموع شاغلي الوظائف القيادية والإشرافية في الوزارات المعنية . وقد تم تجميع ٩٨ استمارة تشكل نحو ٧٥,٤٪ من إجمالي الاستمارات التي تم توزيعها، ومن هذه الاستمارات تم استبعاد ٢٨ استمارة غير صالحة وبلغ عدد الاستمارات الصحيحة ٧٠ استمارة تشكل ١٠,٨٪ من مجتمع الدراسة (الجدول رقم ١). وهي نسبة مناسبة بدرجة كبيرة حيث يرى الباحثون أن ما يعادل عشر المجتمع الذي ستعم عليه النتيجة يعتبر عدداً يفي بالغرض وهذه النسبة تعرف بالنسبة الجزئية من العينة Fraction Sampling، وهي نسبة كافية في الحالات التي لا يكون فيها حجم المجتمع كبيراً جداً (عسكر ١٩٩٢، ص ٨٧-٨٨).

أدوات الدراسة

اعتمدت الدراسة في جمع البيانات على تصميم استمارة استبيان وتوزيعها على مفردات العينة التي تم اختيارها . وقد تم تقسيم الاستمارة على النحو التالي:

القسم الأول: البيانات الشخصية: النوع، والعمر، والمؤهل العلمي، وسنوات الخدمة، والمستوى الوظيفي.

جدول رقم (١)

توزيع الاستبانات التي تمت الإجابة عليها من قبل أفراد العينة

م	الوزارات	الاستثمارات التي تم توزيعها	الاستثمارات التي تم استلامها	الاستثمارات القابلة للتحليل	نسبة القابلة للتحليل إلى الموزعة
١	التربية	١٠	٨	٦	٤,٦
٢	الأشغال العامة	١٠	٧	٥	٣,٨
٣	المواصلات	١٠	٨	٦	٤,٦
٤	المالية	١٠	٨	٦	٤,٦
٥	الإعلام	١٠	٨	٧	٥,٤
٦	الشؤون الاجتماعية	١٠	٨	٥	٣,٨
٧	الصحة	١٠	٧	٥	٣,٨
٨	التجارة والصناعة	١٠	٨	٦	٤,٦
٩	العدل	١٠	٩	٦	٤,٦
١٠	الأوقاف والشؤون الإسلامية	١٠	٦	٤	٣,١
١١	الكهرباء والماء	١٠	٧	٥	٣,٨
١٢	الداخلية	١٠	٨	٥	٣,٨
١٣	الدفاع	١٠	٧	٤	٣,١
	الإجمالي	١٣٠	٩٨	٧٠	
	النسبة %	١٠٠	٧٥,٤	٥٣,٩	

القسم الثاني: قياس أهمية سياسة الإحلال في دولة الكويت وأسباب تبني الدولة لهذه السياسة.

القسم الثالث: يتكون من جزأين هما:

(أ) مقياس كفاءة وفاعلية السياسات والإجراءات التي تبنتها الدولة في إطار تطبيقاتها

لسياسة الإحلال، ويشمل (٨) عبارات، ويتألف المقياس من ٤ مستويات تنازلية علي النحو التالي:

فعالية كبيرة (٤)، وفعالية متوسطة (٣)، فعالية منخفضة (٢)، غير فعال إطلاقاً (١).

(ب) مقياس العوامل المؤثرة على سياسة الإحلال ومدى أهمية كل منها، ويتكون من

(١٤) عبارة يمثل كل منها ثلاث مستويات تنازلية وذلك على النحو التالي: مؤثر جدا (٣) ومؤثر

(٢)، وغير مؤثر (١).

القسم الرابع: يتكون من (١٤) عبارة لقياس مجموعة من السياسات والإجراءات التي يمكن

اتباعها لزيادة كفاءة وفاعلية سياسة الإحلال في القطاع الحكومي في دولة الكويت ويتدرج المقياس

إلى ثلاثة مستويات على النحو التالي: مهم جدا (٣)، مهم (٢)، غير مهم (١).

وقد تم التحقق من الصدق المنطقي لهذه الإستبانة بعرضها على بعض أعضاء هيئة التدريس بقسم الإدارة العامة والإدارة والتسويق بكلية العلوم الإدارية بجامعة الكويت . ولقد أعيدت صياغة بعض العبارات وأضيفت عبارات أخرى للأداة بناءً على ما ورد في ملاحظات المحكمين .

النتائج والمناقشة

١ - خصائص العينة

يشير الجدول رقم (٢) إلى الخصائص الديموجرافية لعينة الدراسة، حيث يتضح أن غالبية أفراد العينة (٥٧٪) إما أن يكون وكيل وزارة مساعد (٢١٪) أو مدير إدارة (٣٦٪) في حين بلغت نسبة المراقبين (١٤٪) ورؤساء الأقسام (٢٩٪) من إجمالي العينة . ومن الملاحظ أيضاً أن الغالبية من الذكور (٩٣٪) بينما لم تتعد الإناث (٧٪) . وتراوح أعمار نصف العينة (٥٠٪) ما بين ٣٠ إلى أقل من ٥٠ سنة (٤٣٪) أو ٥٠ سنة فأكثر (٧٪) .

جدول رقم (٢)

الخصائص الديموجرافية لعينة الدراسة

النسبة	العدد	الفئات	البيانات الشخصية
٢١,٤	١٥	- وكيل وزارة مساعد	١- المسمى الوظيفي:
٣٥,٧	٢٥	- مدير إدارة	
١٤,٣	١٠	- مراقب	
٢٨,٦	٢٠	- رئيس قسم	
٩٢,٨	٦٥	- ذكور	١- الجنس:
٧,٢	٥	- إناث	
-	-	أقل من ٢٠ سنة	٣- العمر:
-	-	٢٠ إلى أقل من ٣٠ سنة	
٥٠,٠	٣٥	٣٠ إلى أقل من ٤٠ سنة	
٤٢,٨	٣٠	٤٠ إلى أقل من ٥٠ سنة	
٧,٢	٥	٥٠ سنة فأكثر	
-	-	أقل من الثانوية	٤- المؤهل العلمي:
٧,٢	٥	الثانوية العامة وما يعادلها	
١٤,٣	١٠	أعلى من الثانوية وأقل من الجامعة	
٧٨,٥	٥٥	الدرجة الجامعية	
-	-	دراسات عليا وما يعادلها	
-	-	أقل من ٥ سنوات	٥- مدة الخدمة:
-	-	٥ إلى أقل من ١٠ سنوات	
٢١,٣	١٥	١٠ إلى أقل من ١٥ سنة	
٢٨,٦	٢٠	١٥ إلى أقل من ٢٠ سنة	
٤٢,٩	٣٠	٢٠ إلى أقل من ٢٥ سنة	
٧,٢	٥	أكثر من ٢٥ سنة	

كذلك يتضح أن غالبية أفراد العينة (٧٩٪) يحملون الشهادة الجامعية . أما فيما يتعلق بمدى الخدمة فإن هناك (٧٢٪) من أفراد العينة تتراوح خدمتهم ما بين ١٥ إلى أقل من ٢٥ سنة .

٢ - أهمية سياسة الإحلال

(أ) يتضح من الجدول رقم (٣) أن جميع أفراد عينة الدراسة قد أجمعوا على أهمية تطبيق سياسة الإحلال حيث بلغت درجة المتوسط المرجح ٣.٣ درجة وهي ما بين مهمة بدرجة كبيرة ومهمة بدرجة متوسطة، وإن كان هناك بعض التفاوت في مستوى الأهمية حيث يرى نصف العينة (٥٠٪) أن سياسة الإحلال مهمة بدرجة كبيرة بينما يرى (٢٨.٦٪) و(٢١,٤٪) أن سياسة الإحلال مهمة بدرجة متوسطة أو محدودة على التوالي .

وتؤكد نتيجة هذه الدراسة على ضرورة تطبيق سياسة الإحلال لمواجهة العديد من المشاكل التي قد تنشأ بسبب الخلل في تركيبة القوى العاملة في القطاع الحكومي.

جدول رقم (٣)

قياس مدى أهمية سياسة الإحلال بين المبحوثين

درجة الأهمية	التكرار	النسبة	* المتوسط المرجح
- مهمة بدرجة كبيرة (٤)	٣٥	٥٠,٠	
- مهمة بدرجة متوسطة (٣)	٢٠	٢٨,٦	
- مهمة بدرجة محدودة (٢)	١٥	٢١,٤	
- ليست مهمة مطلقاً (١)	-	-	
الإجمالي	٧٠	١٠٠	٣.٣

$$\text{المتوسط المرجح}^* = \frac{\text{مجموع القيم} \times \text{التكرارات}}{\text{مجموع التكرارات}}$$

(ب) يشير الجدول (٤) إلى نتائج إجابات أفراد العينة عن أسباب أهمية سياسة الإحلال حيث أشارت النتائج إلى أن الأسباب الاجتماعية (١٨,٧٪) تمثل المرتبة الأولى من حيث الأهمية تليها الأسباب الشخصية (١٧,٣٪) والسياسية (١٣,٧٪) ثم الأمنية والتنظيمية، بينما تأتي الأسباب الثقافية في المرتبة الأخيرة، وهو ما يتفق مع الأسباب التي دفعت عددًا من الدول الخليجية والتي تم تناولها (السلطان، ١٩٨٨ والعنزي ١٩٩٨ وشيبان ١٩٩٤ وريان ١٩٩٨) حيث تشكل الاختلالات الاجتماعية الدافع الرئيسي نحو تبني هذه السياسة في محاولة منها لتفعيل دور مواردها البشرية الوطنية في سياسات التنمية الاقتصادية والاجتماعية.

جدول رقم (٤)
أسباب أهمية سياسة الإحلال

الترتيب	الإجمالي		٩	٨	٧	٦	٥	٤	٣	٢	١*	درجة الأهمية
	%	العدد										
			التكرارات									
٢	١٧,٣	٢٦٠	٠	٠	٠	٥	٠	٥	٥	٥	١٥	أسباب شخصية
٦	١١,٠	١٦٥	٠	٠	٥	٥	٢٠	٥	٠	٠	٠	أسباب أمنية
٤	١٢,٧	١٩٠	٠	٠	٥	٥	١٠	٥	٥	٥	٠	أسباب اقتصادية
٥	١٢,٠	١٨٠	٠	٠	١٠	٥	٠	١٠	١٠	٠	٠	أسباب تنظيمية
١	١٨,٧	٢٨٠	٠	٠	٠	٠	٠	٥	٥	١٠	١٥	أسباب اجتماعية
٧	١٠,٣	١٥٥	٠	٥	١٠	١٠	٠	٠	٥	٥	٠	أسباب ثقافية
٣	١٣,٧	٢٠٥	٠	٠	٥	٥	٥	٥	٥	١٠	٠	أسباب سياسية
٨	٤,٣	٦٥	٥	٣٠	٠	٠	٠	٠	٠	٠	٠	أسباب أخرى
	١٠٠	١٥٠٠	٥	٣٥	٣٥	٣٥	٣٥	٣٥	٣٥	٣٥	٣٠	الإجمالي

(* حيث ١ تعنى أكبر درجة في الأهمية و ٩ تعنى أقل درجة في الأهمية)

٣ - سياسة الإحلال - التطبيق والمعوقات

(أ) قياس فاعلية سياسات وإجراءات الإحلال

في إجابة أفراد العينة عن مدى فاعلية السياسات والبرامج التي تبنتها الدولة في إطار تطبيقها لسياسة الإحلال في القطاع الحكومي المبنية في الجدول رقم (٥) أشارت النتائج إلى أن هناك حوالي ٤٦٪ من أفراد العينة أجابوا بأن هذه الإجراءات فعالة بدرجة منخفضة، ويرى ٤١٪ من العينة أنها غير فعالة على الإطلاق، ترى فئة قليلة من أفراد العينة (١٠٪)، (٣٪) أن هذه السياسات فعالة بدرجة متوسطة أو كبيرة على التوالي. ونلاحظ أيضاً أن درجة المتوسط المرجح بلغت ١,٦ درجة وهي ما بين منخفضة الفاعلية وغير فعالة مطلقاً، مما يؤكد عدم فاعلية هذه السياسات والإجراءات التي تتبعها الدولة في تطبيق سياسة الإحلال. وهذه النتائج تتفق كذلك مع نتائج الدراسات الميدانية (السلطان، ١٩٨٨ والعنزي ١٩٩٨ وشيبان ١٩٩٤ وريان ١٩٩٨) التي تناولت التجارب الخليجية في تطبيق سياسة الإحلال والتوطين حيث انتهت هذه الدراسات في مجملها إلى عدم كفاءة وفاعلية السياسات والإجراءات التي قامت عليها هذه التجارب، مما يعكس في التحليل الأخير عدم واقعية هذه الإجراءات، أي عدم تناسبها مع الواقع الفعلي الذي تعيشه هذه الدول. الأمر الذي يتطلب البحث في الأسباب المؤدية إلى ذلك، وكيفية مواجهة هذه الأسباب والحد من تأثيراتها السلبية على خطط وسياسات الدولة، وكذلك على الأهداف التي تسعى إلى تحقيقها من سياسة الإحلال والتوطين.

جدول رقم (٥)

قياس مدى فاعلية السياسات والإجراءات التي تبنتها الدولة
لتطبيق سياسة الإحلال في القطاع الحكومي

م	الإجراءات	كبيرة الفاعلية		متوسط الفاعلية		منخفضة الفاعلية		غير فعالة مطلقاً		المتوسط المرجح
		العدد	%	العدد	%	العدد	%	العدد	%	
١	وضع ضوابط قانونية متشددة عند تعيين غير الكويتيين	٥	٧,٠	١٠	١٤,٠	٢٥	٣٦,٠	٣٠	٤٣,٠	١,٩
٢	عدم توظيف غير الكويتيين في الوظائف الشاغرة إلا في حالة عدم وجود الكويتي المناسب	٠	٠,٠	٠	٠,٠	٢٥	٣٦,٠	٤٥	٦٤,٠	١,٤
٣	تبنى برامج تدريبية للكويتيين وإعدادهم لشغل الوظائف التي يشغلها غير الكويتيين	٥	٧,٠	١٠	١٤,٠	١٥	٢٢	٤٠	٥٧,٠	١,٧
٤	تطبيق نظام النظراء	٠	٠,٠	٥	٧,٠	٥٠	٧١	١٥	٢٢,٠	١,٩
٥	حصر وتسجيل أعداد الموظفين طبقاً للمسميات الوظيفية	٠	٠,٠	٢٠	٢٩,٠	٤٥	٦٤	٥	٧,٠	٢,٢
٦	تحديد الاحتياجات المستقبلية من العمالة وتخصصاتها	٠	٠,٠	٥	٧,٠	٣٥	٥٠	٣٠	٤٣,٠	١,٦
٧	إعداد خطط للقوى العاملة توضح كيفية الإحلال والتوقيتات الزمنية اللازمة للتنفيذ	٠	٠,٠	٥	٧,٠	٢٥	٣٦	٤٠	٥٧,٠	١,٥
٨	عمليات وخطط إعادة هيكلة القوى العاملة الوطنية في إطار الخطة الإنمائية ٢٠٠٠/٩٥	٥	٧,٠	٥	٧,٠	٤٠	٥٧	٢٥	٣٦,٠	٢,٠
	المتوسط العام لدرجة الفاعلية	٢	٣,٠	٧	١٠,٠	٣٢	٤٦,٠	٢٠	٤١,٠	١,٦

(ب) العوامل المؤثرة على سياسة الإحلال

أما فيما يتعلق بالعوامل المؤثرة على عملية الإحلال ودرجة تأثير كل منها، فقد تعددت العوامل والاعتبارات التي تؤثر على تطبيق سياسة الإحلال في القطاع الحكومي بدولة الكويت

ونجاح هذا التطبيق . وقد حاولت الدراسة قياس مدى تأثير هذه العوامل على سياسة الإحلال من خلال آراء أفراد العينة، وجاءت النتائج جميعها تؤكد على أهمية هذه العوامل ودرجة تأثيرها على سياسة الإحلال، كما يتضح من الجدول رقم (٦) على الرغم من تفاوت درجة الأهمية والتأثير بين إجابات أفراد العينة، حيث يتضح أن هناك شبه إجماع على أن هذه العوامل مؤثرة ومؤثرة جدا حيث بلغت نسبة المتوسط العام لمعدلات التأثير ٩٨٪ من إجمالي العينة وبتوسط مرجح بلغ ٢,٧ درجة.

جدول رقم (٦)

العوامل المؤثرة على سياسة الإحلال ودرجة تأثيرها

م	العوامل	مؤثرة جدا		مؤثرة		غير مؤثرة		المتوسط المرجح
		العدد	%	العدد	%	العدد	%	
١	عرض العمالة الوطنية	٥٥	٧٩	١٥	٢١,٠	٠	٠,٠	٢,٨
٢	عرض العمالة الوافدة	٣٥	٥٠	٣٥	٥٠,٠	٠	٠,٠	٢,٥
٣	كفاءة العمالة الوطنية	٧٠	١٠٠	٠	٠,٠	٠	٠,٠	٣,٠
٤	درجة الوعي الاجتماعي للمواطنين	٥٠	٧١	٢٠	٢٩,٠	٠	٠,٠	٢,٧
٥	سياسة التوظيف التي تتبعها الحكومة	٥٥	٧٩	١٥	٢١,٠	٠	٠,٠	٢,٨
٦	مخرجات السياسة التعليمية	٦٠	٨٦	١٠	١٤,٠	٠	٠,٠	٢,٩
٧	كفاءة البرامج التدريبية المتبعة	٤٥	٦٤	١٥	٢١,٠	١٠	١٤,٠	٢,٥
٨	معدلات التضخم الوظيفي داخل الجهاز الإداري	٤٥	٦٤	٢٥	٣٦,٠	٠	٠,٠	٢,٦
٩	معدلات الاهتمام بتخطيط القوى العاملة الوطنية	٢٥	٣٦	٤٥	٦٤,٠	٠	٠,٠	٢,٤
١٠	عزوف المواطنين عن العمل في بعض المهن الحرفية	٦٥	٩٣	٥	٧,٠	٠	٠,٠	٢,٩
١١	النظرة الاجتماعية لعمل المرأة	٤٥	٦٤	٢٥	٣٦,٠	٠	٠,٠	٢,٦
١٢	الاعتبارات التمويلية المرتبطة بالإحلال	٦٠	٨٦	١٠	١٤,٠	٠	٠,٠	٢,٩
١٣	الاعتبارات السياسية والأمنية التي تمر بها الدولة	٤٥	٦٤	٢٥	٣٦,٠	٠	٠,٠	٢,٦
١٤	أهداف وغايات السياسة العامة للدولة	٢٥	٣٦	٤٠	٥٧,٠	٥	٧,٠	٢,٣
	المتوسط العام لمعدلات التأثير	٤٨	٦٩	٢٠	٢٩,٠	٢	٢,٠	٢,٧

وكان أهم هذه العوامل تأثيراً من وجهة نظر العينة المبحوثة : كفاءة العمالة الوطنية وكانت نسبة الإجماع علي تأثيرها المهم جداً (١٠٠٪)، ثم مخرجات السياسة التعليمية، والاعتبارات التمويلية المرتبطة بالإحلال، وكانت نسبة كل منهما (٨٦٪) ثم عرض العمالة الوطنية وسياسة التوظيف التي تتبعها الحكومة وكانت نسبة كل منهما (٧٩٪) . وهو ما يختلف عن الوضع في التجربة السعودية حيث جاءت العوامل الأكثر تأثيراً على سياسة الإحلال علي الترتيب التالي: طبيعة التوجه نحو العودة في المنشآت الخاصة وطبيعة التنظيم المؤسسي لهذه المنشآت، ثم سلبيات أنظمة القوى العاملة المدنية السعودية، ثم التصورات الخاطئة لدي أصحاب الأعمال السعوديين حول استخدام العمالة الوافدة (السلطان، ١٩٨٨).

أما في التجربة العمانية فكان ترتيب هذه العوامل علي النحو التالي: الاتجاهات السلبية لأصحاب الأعمال نحو العمالة الوطنية، ثم الاتجاهات السلبية للعمالة الوطنية نحو القطاع الخاص (شيبان، ١٩٩٤) .

وهو ما يعني أن الأسباب التي تؤثر علي سياسة الإحلال تختلف من دولة إلى أخرى وذلك حسب ظروف وخصائص كل دولة وما تشهده من تطورات وتحولات داخلية وخارجية. مما يؤكد أثر هذه العوامل على سياسة الإحلال، والتي تأتي انعكاساً للأوضاع الاجتماعية والاقتصادية التي تشهدها الدولة - وهو ما لم يؤخذ في الاعتبار في العديد من الدراسات السابقة التي تناولت تجارب الإحلال والتوطين في الدول الخليجية - وما تعاني منه من اختلالات هيكلية ليس من السهل مواجهتها في فترة زمنية قصيرة . ولكن هذه المواجهة تتطلب بدايةً التحديد الدقيق لهذه العوامل والتصنيف الواضح لها ما بين: سكانية، أو اقتصادية، أو إدارية، أو اجتماعية، ثم تحديد الجهات المسؤولة عن مواجهة الاختلالات في إطار من التنسيق والتعاون بين مختلف الجهات لما تتسم به هذه المشكلات من تشابك وتعقيد .

٤ — فاعلية سياسة الإحلال

تشير نتائج الجدول رقم (٧) إلى أن هناك مجموعة من السياسات والإجراءات التي من شأنها زيادة فعالية سياسة الإحلال، حيث أجمعت عينة الدراسة (١٠٠٪) على أن تأهيل وتدريب العمالة الوطنية من جهة وتخطيط العمالة الوطنية بما يضمن الاستخدام الأمثل لها من جهة أخرى، يأتيان على قائمة السياسات المهمة جدا في زيادة فاعلية سياسة الإحلال.

جدول رقم (٧)

قياس أهمية سياسات وإجراءات تفعيل سياسة الإحلال

في القطاع الحكومي في دولة الكويت

م	السياسات والإجراءات	مهم جدا		مهم		غير مهم		المتوسط المرجح
		العدد	%	العدد	%	العدد	%	
١	الحد من استجلاب العمالة الوافدة	٦٥	٩٣,٠	٥	٧,٠	٠	٠,٠	٢,٩
٢	تأهيل وتدريب العمالة الوطنية	٧٠	١٠٠	٠	٠,٠	٠	٠,٠	٣,٠
٣	تغيير السياسة التعليمية بما يتوافق واحتياجات سوق العمل	٦٥	٩٣,٠	٥	٧,٠	٠	٠,٠	٢,٩
٤	تخطيط القوى العاملة الوطنية بما يحقق الاستغلال الأمثل لها	٧٠	١٠٠	٠	٠,٠	٠	٠,٠	٣,٠
٥	مواجهة سلبيات التضخم الوظيفي في الجهاز الإداري للدولة	٥٠	٧١,٠	٢٠	٢٩,٠	٠	٠,٠	٢,٧
٦	توفير الأموال اللازمة وإنفاقها على المواطنين بدلا من الوافدين	٤٠	٥٧,٠	٢٥	٣٦,٠	٥	٧,٠	٢,٥
٧	تطوير سياسات التوظيف القائمة بما يتناسب وعرض العمالة الوطنية	٦٠	٨٦,٠	١٠	١٤,٠	٠	٠,٠	٢,٩
٨	تكتيف برامج التوعية الإعلامية حول أهمية وقيمة العمل بين المواطنين	٥٥	٧٩,٠	١٥	٢١,٠	٠	٠,٠	٢,٨
٩	تغيير النظرة الاجتماعية السائدة حول عمل المرأة	٤٥	٦٤,٠	٢٥	٣٦,٠	٠	٠,٠	٢,٦
١٠	تغيير النظرة الاجتماعية السائدة حول بعض المهن والحرف	٦٠	٨٦,٠	٥	٧,٠	٠	٠,٠	٢,٨
١١	خلق البيئة المناسبة للعمل في القطاعين العام والخاص	٤٠	٥٧,٠	٢٥	٣٦,٠	٥	٧,٠	٢,٥
١٢	زيادة المزايا والحوافز التي يحصل عليها المواطن من عمله	٦٥	٩٣,٠	٠	٠,٠	٥	٧,٠	٢,٩
١٣	ربط المنح والقروض للشركات والمؤسسات بنسب التكويت فيها	٤٠	٥٧,٠	٣٠	٤٣,٠	٠	٠,٠	٢,٦
١٤	إعطاء الأولوية في المناقصات الحكومية للشركات والمؤسسات التي تلتزم بخطة محددة للتكويت	٣٠	٤٣,٠	٤٠	٥٧,٠	٠	٠,٠	٢,٤
	المتوسط العام لمعدلات الأهمية	٥٤	٧٧,٠	١٥	٢١,٠	١	٢,٠	٢,٨

كذلك أعربت الغالبية العظمى من العينة (٩٣٪) عن قناعتها بأن الحد من استقدام العمالة الوافدة، وتغيير السياسة التعليمية بما يتوافق واحتياجات سوق العمل، وزيادة المزايا والحوافز التي يحصل عليها المواطن من عمله تعتبر من السياسات المهمة جداً في تعزيز فاعلية سياسة الإحلال .

وتعتبر السياسة القائمة على إعطاء الأولوية في المناقصات الحكومية للشركات والمؤسسات التي تلتزم بخطة محددة للتكويث من أقل السياسات التي ترى عينة الدراسة (٤٣٪) أنها مهمة جداً في زيادة فعالية سياسة الإحلال، وقد بلغت درجة المتوسط المرجح لهذه الإجراءات مجتمعة ٢,٨ درجة وهي ما بين مهم جداً ومهم، مما يعنى ضرورة اهتمام الدولة بهذه العوامل لتفعيل سياسة الإحلال.

ومن هنا انتهت الدراسة - وهو ما لم تشر إليه الدراسات السابقة التي تناولت تجارب الإحلال والتوطين في دول الخليج - إلى التأكيد على أن ما يصلح للتطبيق في البيئة الكويتية قد لا يكون صالحاً للتطبيق في دول أخرى حتى لو كانت تتشابه في عدد من الظروف مع تلك الموجودة في الكويت في ظل الخصوصية التي تتسم بها كل دولة والخصائص التي تميزها عن غيرها من الدول، إلا أن ذلك لا يقف حائلاً دون الاستفادة من التجارب الرائدة والناجحة في تطبيق سياسة الإحلال والوقوف على أسباب هذا النجاح وإمكانات تطبيقه في الواقع الكويتي.

الخلاصة والتوصيات

حاولت الدراسة التعرف على مدى كفاءة وفاعلية وأهمية تطبيق سياسة الإحلال في القطاع الحكومي في دولة الكويت، ومدى جدية الدولة في تطبيق هذه السياسة، وفاعلية الجهود التي بذلتها في هذا الإطار، وكذلك قياس أهمية العوامل التي تؤثر على سياسات الإحلال وتطبيقها في القطاع الحكومي الكويتي، والسياسات والإجراءات التي يمكن من خلالها زيادة معدلات كفاءة وفاعلية تطبيق سياسة الإحلال في القطاع الحكومي .

وتعد هذه الدراسة هي الأولى التي توجه النظر إلى رأي العاملين في تطبيق سياسة الإحلال والتوطين وأهمية هذه السياسة، وذلك خلافاً للدراسات السابقة التي اهتمت بصفة أساسية باستطلاع الآراء حول تقييم هذه السياسة.

وقد خلصت الدراسة إلى أهمية تطبيق سياسة الإحلال في القطاع الحكومي وذلك للعديد من الأسباب منها ما هو اجتماعي، و شخصي، واقتصادي، وسياسي، والإجراءات التي يمكن من خلالها بيان مدى فاعلية السياسات والإجراءات التي تبنتها الدولة في تطبيق سياسة الإحلال .

وانتهت الدراسة إلى تحديد مجموعة من العوامل التي تؤثر على سياسة الإحلال والتي من شأنها إضعاف فاعلية سياسة الإحلال.

استناداً إلى ما انتهت إليه هذه الدراسة من نتائج، خلص الباحث إلى عدد من التوصيات التي يمكن أن تساهم في زيادة كفاءة وفاعلية تطبيق سياسة الإحلال في القطاع الحكومي في دولة الكويت وذلك على النحو التالي :

١ - زيادة الاهتمام ببرامج تدريب وتأهيل القوى العاملة الوطنية، مع التركيز على برامج التدريب التحويلي داخل القطاع الحكومي للقضاء على مشكلة سوء توزيع العمالة الوطنية التي يعاني منها هذا القطاع الذي يعمل فيه نحو ٩٣٪ من إجمالي العمالة الوطنية وفقاً لبيانات الهيئة العامة للمعلومات المدنية.

٢ - زيادة الاهتمام بتخطيط القوى العاملة الوطنية بما يحقق الاستخدام الأمثل لها خاصة في القطاع الحكومي حيث تشكل هذه العمالة نحو (٤,٦٥٪) وفقاً لبيانات الهيئة العامة للمعلومات المدنية من إجمالي العاملين فيه في مقابل (٥,٣٣٪) للعمالة الوافدة .

٣ - إعادة النظر في السياسة التعليمية القائمة في دولة الكويت والعمل على توجيه هذه السياسة نحو احتياجات سوق العمل من العمالة الوطنية .

٤ - زيادة الحوافز والمكافآت التي يمكن أن يحصل عليها المواطنون في الوظائف التي تم إحلالهم فيها، والحد من استجلاب العمالة الوافدة ووضع القوانين والضوابط التي تحقق ذلك بفاعلية، والعمل على تغيير النظرة الاجتماعية السائدة عن العمل في المهن الحرفية واليدوية، وكذلك تغيير النظرة الاجتماعية السائدة حول عمل المرأة وذلك بتكثيف برامج التوعية الإعلامية حول أهمية قيمة العمل بين المواطنين في شتى المجالات والقطاعات .

٥ - الحد من ظاهرة التضخم الوظيفي بوضع السياسات والبرامج الفعالة لمعالجة هذه الظاهرة وخاصة برامج التدريب التحويلي وإعادة التأهيل .

٦ - خلق البيئة المناسبة للعمل في القطاعين العام والخاص، وربط المنح والقروض للشركات والمؤسسات بنسب الإحلال فيها، وإعطاء الأولوية في المناقصات الحكومية للمؤسسات التي تلتزم بمخطط واضحة بسياسة الإحلال.

وهذه التوصيات يمكن وضعها موضع التنفيذ من خلال منهج مقترح يقوم علي عدد من المراحل الأساسية، وذلك علي النحو التالي:

أولاً : تحديد الأبعاد المختلفة لسياسة الإحلال والتوظيف : وذلك من خلال التفصي والفهم لموقع هذه السياسة في المجتمع عن طريق الزيارات الميدانية للجهات والمؤسسات المعنية بالظاهرة محل الدراسة والقائمين بالعمل فيها والمسؤولين الذين يملكون القدرة على إحداث التغيير في هذه المؤسسات والتي تشمل بالدرجة الأولى: القطاع الحكومي، والقطاع الأهلي، والمؤسسات الأكاديمية، والهيئات الوسيطة المعنية بالتوظيف .

وذلك في ظل التأكيد على تعدد العوامل والمتغيرات وتداخل الظروف الاجتماعية والاقتصادية والبيئية التي تؤثر على رسم السياسات الاستراتيجية لعلاج قضية توظيف العمالة الوطنية ودعم القطاع الأهلي وتشجيعه على المساهمة في حل هذه المشكلة، وكذلك تعدد الأطراف التي لها علاقة بالمشكلة.

ثانياً : تحديد الأنشطة الأساسية التي تقوم عليها المواجهة الجادة لقضايا التوظيف والإحلال : وتمثل هذه الأنشطة في: تحديد المؤسسات الأكاديمية المعنية بدراسة وتحليل قضايا التوظيف والعمالة، والأدوار التي تقوم بها والمهام التي يجب عليها القيام بها، وتحديد مؤسسات التدريب القائمة وبرامج التدريب المتاحة والبرامج المطلوب إضافتها كالوقوف على سياسات القبول بهذه المؤسسات والهيئات والمشكلات التي تعاني منها وكيفية مواجهتها.

والعمل كذلك علي تحديد الوضع الحالي في سوق العمل ومعرفة التخصصات المطلوبة والتخصصات المتاحة، ومدى توافق العرض والطلب في هذه التخصصات، وطبيعة الدور الذي تقوم به أو يمكن أن تقوم به المؤسسات التعليمية المختلفة القائمة في المجتمع في تحقيق التوازن بين العرض والطلب من القوى العاملة الوطنية المؤهلة والمدربة، واتخاذ إجراءات التنفيذ والمتابعة المستمرة واللازمة لهذه الأبعاد بما يضمن التدفق المستمر للمعلومات والبيانات، وكذلك تقويم المسارات ومواجهة الثغرات التي يمكن أن تظهر فيها.

ثالثاً : تجميع البيانات اللازمة حول هذه الأنشطة وأبعادها المختلفة: وذلك من خلال مختلف المؤسسات والجهات ذات الصلة، وذلك وفق التقسيم التالي :

(أ) القطاع الحكومي : تحديد وحدات القطاع الحكومي المعنية بسوق العمل، وتحديد التصنيفات المختلفة لها من حيث الحجم والنشاط وقوة العمل ورأس المال وخصائص الوضع القائم بها، ومعرفة أسس توظيف كل من العمالة الوطنية والعمالة الوافدة، ونسبة الوطنية إلى الوافدة والوظائف التي يمكن الاستغناء فيها عن العمالة الوافدة أو تلك التي لا يمكن الاستغناء فيها عنها، وتوجيه خطة التعليم والتدريب بما يفي بالاحتياجات الأساسية والوظائف الشاغرة في القطاع الحكومي على المدى الطويل، مع الأخذ في الاعتبار منافسة القطاع الحكومي للقطاع الأهلي في الوظائف المتاحة، وخلق المناخ الملائم اجتماعيا واقتصاديا لسياسات الإحلال والتوطين وتعزيز قنوات الاتصال بين وحدات القطاع الحكومي والمؤسسات الوسيطة، واستمرار عمليات التقييم والمتابعة.

(ب) القطاع الأهلي : تحديد وحدات القطاع الأهلي بسوق العمل وكذلك التصنيفات المختلفة لها حسب الحجم والنشاط والعمالة ورأس المال، ومعرفة أسس توظيف العمالة الوطنية والوافدة في القطاع الأهلي، وتحديد المشكلات التي تواجهها وحدات القطاع الأهلي وتقديم الدعم اللازم لها لمواجهة هذه المشكلات، والنهوض بمستوى الأداء، ودراسة القوانين والقواعد اللازمة لتحفيز القطاع الأهلي على تعيين العمالة الوطنية، وتوفير المناخ الملائم لتنفيذ دور القطاع الخاص وإيجاد البرامج اللازمة للتوعية الاجتماعية بأهمية العمل في القطاع الأهلي والعمل كذلك على تعزيز قنوات الاتصال بين وحدات القطاع الأهلي والمؤسسات الوسيطة ذات الصلة بقضايا التوظيف والعمالة .

(ج) المؤسسات الوسيطة : تحديد هذه المؤسسات وتوزيعها الجغرافي، وأسس وقواعد العمل التي تقوم بها، ومعرفة التخصصات التي تحتاج إلى عمالة وافدة لشغلها .

رابعاً : تحليل النتائج وبدء التنفيذ : وفيها يتم وضع الأمور التي تم الاتفاق عليها موضع التنفيذ في إطار من تحديد الاختصاصات والمهام، وتحديد الهياكل القائمة على تنفيذ هذه الاختصاصات، وكذلك التحديد الدقيق للموارد المادية والبشرية اللازمة للتنفيذ الدقيق لما تم الاتفاق عليه من الخطط والسياسات . ويتطلب تحقيق الكفاءة في هذه المرحلة: توفير الاتصالات

اتجاهات شاغلي الوظائف القيادية والإشرافية نحو سياسة الإحلال والعوامل المؤثرة فيها في القطاع الحكومي بدولة الكويت ١٥٩

الفعالة بين مختلف المستويات والمؤسسات ذات الصلة، والمتابعة والتقييم المستمر لإجراءات التنفيذ، والتغيير والتطوير المستمر للقوانين واللوائح التي تؤكد الممارسة العملية عدم فاعليتها، وتبني نظام فعال للثواب والعقاب لكل المشاركين والقائمين على إدارة سياسة الإحلال .

المراجع

أولاً : المراجع العربية

- أبو سن، أحمد، " توطين الوظائف بدولة الإمارات العربية المتحدة " أبو ظبي: معهد التنمية الإدارية ١٩٨٧ .
- توفيق، نزار، "توطين الوظائف أسس ومنطلقات"، ندوة توطين الوظائف، أبو ظبي: معهد التنمية الإدارية، ١٩٨٧ .
- ريان، عادل ريان محمد، "معوقات إحلال العمالة الوطنية محل العمالة الوافدة في القطاع الخاص العماني - دراسة ميدانية " الإداري، مسقط، عدد ٧٥، ديسمبر ١٩٩٨ .
- السلطان، عبد الرحمن بن محمد، "سعودة سوق العمل في المملكة العربية السعودية : الأبعاد والمعوقات والحلول المقترحة، الإدارة العامة، الرياض، مجلد ٣٨، عدد ٣، أكتوبر ١٩٩٨ .
- شيبان، أمة اللطيف بنت شرف، " تخطيط القوى العاملة - سلطنة عمان : الأهداف والبرامج " الإداري، معهد الإدارة العامة، عدد ٥٩، ١٩٩٤ .
- عسكر ، علي وآخرون، مقدمة في البحث العلمي، الكويت : مكتبة الفلاح، الطبعة الأولى، ١٩٩٢ .
- العزي، عوض، تقييم سياسة الإحلال في بعض وزارات الدولة - التربية الكويتية - دراسة ميدانية، الكويت : ديوان الخدمة المدنية، ١٩٩٨ .
- فوزي، صلاح الدين، " الجوانب القانونية في سياسة توطين الوظائف "، ورقة عمل مقدمة إلى ندوة توطين الوظائف، أبو ظبي : معهد التنمية الإدارية، ١٩٨٧ .
- القظامي، حميد، التجربة الإماراتية في عمليات توطين الوظائف بالأجهزة الحكومية الاتحادية، شئون اجتماعية، عدد ٢٦، السنة السابعة، صيف ١٩٩٠ .
- هيئة المعلومات المدنية، السكان والقوى العاملة، عدد ١٣ لسنة ١٩٩٨ الكويت .
- هيئة المعلومات المدنية، السكان والقوى العاملة، عدد ١٤ لسنة ١٩٩٨ الكويت .
- وزارة التخطيط، الخطة الإنمائية للسنوات ١٩٨٤/٨٥ - ١٩٨٩/٩٠، الكويت ١٩٨٦ .

ثانياً : المراجع الأجنبية

Al-Enezi, A, "Evaluation of Kuwaitization Policy in Public & Private Sector", *Ph.D. Thesis, Bath University, England UK, 1990.*

The Attitudes of Occupants of Leading and Supervisory Positions towards the Replacement Policy and its Affecting Factors on the Public Sector in Kuwait

AWADH KHALAF AL-ENAZI
Department of Public Administration
College of Business Sciences
Kuwait University, Kuwait

ABSTRACT. This study aims at recognizing the attitudes of the occupants of leading and supervisory positions towards the replacement policy and its affecting factors in the public sector in Kuwait.

To achieve this objective a questionnaire was designed and distributed to 130 employees in order to acquire their opinions and attitudes towards the implementation of the replacement policy.

The results of the study indicated that the implementation of replacement policy is carried out restrictively, because of the failure of employment policy in the public sector, further inconsistency between the outcomes of education and the requirements of labor market. According to these results, the study suggested and recommended ways that will appropriately activate the replacement policy.