ملف

موضوعات في
الاقتصاد الجزائري

سياسات التشغيل في الجزائر: تحليل وتقييم — رحيم حسين

اقتصاديات إنتاج التمور في الجزائر — بشير بن عيشي

دعم وتطوير القطاع الخاص كآلية لترقية التجارة الخارجية الجزائرية خارج المحروقات — سفيان بن عبد العزيز

تحديات السياسة النقدية ومحددات التضخم في الجزائر (٢٠٠٠ ـ ٢٠١١) — رايس فضيل

واقع الإبداع في المؤسسات الجزائرية الصغيرة والمتوسطة: دراسة ميدانية — نجمة عباس

سياسات التشغيل في الجزائر: تحليل وتقييم

رحيم حسين (*)

جامعة محمد البشير الإبراهيمي، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، ولاية برج بوعريريج ـ الجزائر.

مقدمة

تدل سياسة التشغيل على مختلف التدابير والآليات التي تعتمدها الحكومة في سبيل استحداث مناصب شغل بشتى أنماطها خلال فترة محددة. وتمثل هذه السياسة في الواقع الوجه المقابل لسياسة مكافحة البطالة، إذ إن التشغيل والبطالة وجهان لعملة واحدة. ولذلك فإن معالجة قضية التشغيل تقتضي، من جهة، تحليل مشكلة البطالة وأسبابها وبنيتها، وهو ما يمثل جانب الطلب، ومن جهة ثانية تحليل احتياجات سوق العمل حجماً ونوعاً، أي تحليل جانب العرض. وتنبثق أهمية هذا التحليل الثنائي من ضرورة تحقيق التوافق المستمر ما بين عرض العمل والطلب عليه من حيث الحجم والطبيعة.

عادة ما تعمد، أو تتعمد، الحكومات اعتبار عدد مناصب الشغل المستحدثة مؤشراً إلى نجاح سياساتها التشغيلية، على الرغم من أن عدد المناصب بصورته المطلقة غالباً ما ينطوي على تضليل، فهو لا يدلنا لا على مدى ديمومة هذه المناصب، ولا على مدى توافق متطلبات المنصب ومؤهلات شاغله، ناهيك بطبيعة العمل (لائق أو هش) ومستويات الرضا لدى المشغّل المتعلقة بالأجر وظروف العمل وغير ذلك من شروط العمل اللائق.

لقد باتت سياسة التشغيل في الجزائر منذ عشرية ونصف تشكل الانشغال الأول لدى السلطات العمومية، ويرجع ذلك بالأساس إلى تزايد مستوى الطلب على العمل بوتيرة تفوق نمو العرض، وهو ما يعني ارتفاع مستويات البطالة، خاصة منها البطالة ما بين الشباب من حاملي الشهادات، مع ما يرافق ذلك من آفات وضغوط اجتماعية قد تهدد الاستقرار الاجتماعي، فضلاً عما ينتج من البطالة من هدر للطاقات وهروب للكفاءات وتراجع في النمو الاقتصادي. ومواجهة لهذا الوضع تم اعتماد حزمة من الإجراءات وإرساء عدد من الآليات تشكل في مجملها سياسات لدعم التشغيل، وخاصة تشغيل الشباب. فإلى أي مدى ساهمت هذه السياسات في تقليص حجم البطالة وخلق فرص العمل؟

(*) البريد الإلكتروني: rahim_hocine@yahoo.fr

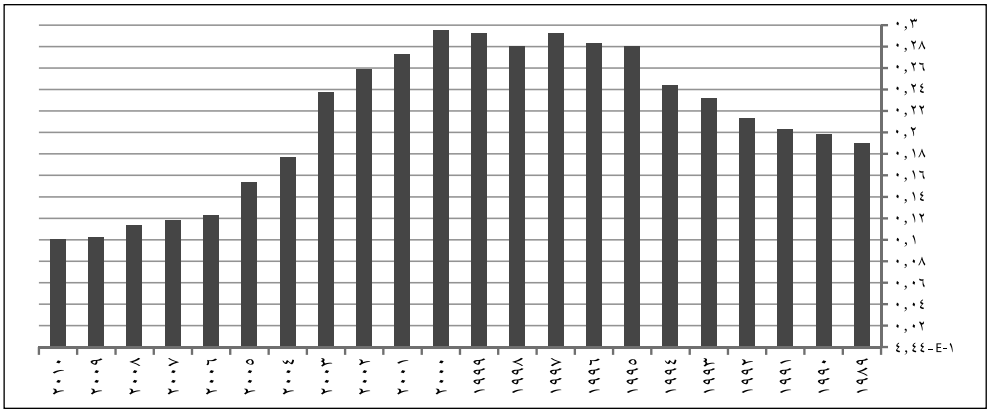
يهدف هذا المقال إلى تحليل وتقويم فعالية سياسات التشغيل بالجزائر من خلال مجموعة من المؤشرات: مؤشر عدد المناصب، مؤشر التوافق (ما بين العرض والطلب وما بين المنصب والمؤهل)، مؤشر اللياقة، مؤشر الأجر العادل، مؤشر تكافؤ فرص التشغيل ومؤشر الإنتاجية والنمو الاقتصادي. غير أن القيام بالتحليل يستوجب أولاً مراجعة تطور كل من البطالة والتشغيل، إن من حيث حجمهما ومعدلاتهما، أو من حيث هيكل توزيعهما (نوعياً، وعمرياً، وتأهيلياً، وقطاعياً، وإقليمياً)، كما أن إبراز مستوى الفعالية يفرض علينا الرجوع إلى بعض البيانات الدالة على المؤشرات المعتبرة، وهي بيانات منبثقة إما من إحصائيات وإما من نصوص تشريعية وتنظيمية وإما من ملاحظة واستقصاء. وفي ضوء عمليتي التشخيص والتحليل نحاول تقديم بعض المقترحات في اتجاه صقل السياسات ودعم فعاليتها.

أولاً: قراءة في تطور البطالة والتشغيل بالجزائر

برز مشكل البطالة في الجزائر منذ منتصف التسعينيات، أي مع تنفيذ برنامج التصحيح الهيكلي والتحرير الاقتصادي، إذ أدى ذلك إلى غلق عديد المؤسسات العمومية وتسريح أكثر من ٤٠٠ ألف عامل، وقد تزامن هذا التحول مع الظروف السياسية والأمنية التي مرت بها البلاد، والتي أدت إلى تراجع الاستثمارات المحلية والأجنبية. ونتيجة ذلك أخذ معدل البطالة في التزايد حتى بلغ نحو ٣٠ بالمئة في سنة ٢٠٠٠ وفق الإحصائيات الرسمية. وفي ما يلي تطور معدلات البطالة خلال الفترة ١٩٨٩ ـ ٢٠١٠:

الشكل الرقم (١)

تطور معدل البطالة في الجزائر (١٩٨٩ ـ ٢٠١٠)



المصدر: استناداً إلى بيانات وزارة العمل والتشغيل والضمان الاجتماعي والديوان الوطني للإحصائيات.

ومن الملاحظ أن معدلات التضخم كانت متصاعدة إلى غاية ٢٠٠٠ لتبدأ بعدها في التنازل إلى أن بلغ معدل التضخم ١٠ بالمئة في سنة ٢٠١٠. ويرجع هذا التنازل إلى أربعة عوامل أساسية:

ـ التحسن النسبي في مناخ الاستثمار بعد أزمة التسعينيات الأمنية، مع ما رافق ذلك من إجراءات تحفيزية لدعم الاستثمار.

ـ تكثيف التدابير المتعلقة بدعم التشغيل، وخاصة دعم تشغيل الشباب، سواء ما تعلق منها بإنشاء المؤسسات الصغيرة والمصغرة، أو ما تعلق بدعم العمل المأجور كما سيتم تفصيل ذلك لاحقاً.

ـ اعتماد برنامج الإنعاش الاقتصادي من طرف الدولة منذ ٢٠٠١، والذي تم تطبيقه في شكل مخططات تنموية[١]، إذ أدى ذلك إلى تنشيط الاستثمار العمومي وخلق فرص عمل، ولا سيّما في قطاع البناء والأشغال العمومية، وبصفة غير مباشرة في مختلف الأنشطة المرتبطة بهذا القطاع كصناعة مواد البناء وصناعة الزجاج والنجارة وغيرها. وللإشارة كان ارتفاع أسعار النفط خلال هذه الفترة عاملاً أساسياً في استمرار تطبيق هذا البرنامج.

يرتبط تطور معدل البطالة، وبالمقابل معدل التشغيل[٢]، بكل من تطور حجم السكان واليد العاملة في سن النشاط والنمو الاقتصادي. وفي ما يأتي صورة عن تطور اليد العاملة النشطة والمشغلة ومعدل التشغيل، مع مقارنة ذلك بنمو الناتج الداخلي الخام:

الجدول الرقم (١)

تطور التشغيل ومعدل النمو خلال الفترة (١٩٩٩ ـ ٢٠١٠)

	١٩٩٩	٢٠٠٠	٢٠٠١	٢٠٠٢	٢٠٠٣	٢٠٠٤	٢٠٠٥	٢٠٠٦	٢٠٠٧	٢٠٠٨	٢٠٠٩	٢٠١٠
اليد العاملة النشطة/ بالآلاف	٦١١٧	٨٨٦٠	٨٥٦٨	٨٧٠٠	٨٧٦٢	٩٥٠٠	٩٥٠٠	١٠١٠٠	٩٩٦٩	١٠٣١٥	١٠٥٤٤	١٠٨١٢
اليد العاملة المشغلة/ بالآلاف	٦٠٧٣	٦٢٤٠	٦٤٩٣	٦٨٩٠	٦٧٠٠	٧٨٠٠	٨١٠٠	٨٨٦٨	٨٥٩٤	٩١٤٦	٩٤٧٢	٩٧٣٥
معدل نمو اليد العاملة المشغلة (بالمئة)	ـ	٢,٧	٤	٦,١	٢,٧ –	١٦,٤	٣,٨	٩,٤	٣ –	٦,٤	٣,٥	٢,٧
معدل التشغيل (بالمئة)	ـ	١٨,٧٦	٢٠,١٢		٢١,٢	٢٤,٤	٢٤,٧	٢٦,٨	٢٥,٥	٢٦,٦	٢٦,٩	٢٧,٢
نمو الناتج الداخلي الخام (بالمئة)	٣,٢	٢,٢	٢,٧	٤,٢	٦,٩	٥,٢	٥,١	١,٨	٣	٢,٤	٢,٤	٣,٨

المصدر: بيانات مجمّعة من الديوان الوطني للإحصائيات، بنك الجزائر ووزارة المالية.

(١) يهدف برنامج الإنعاش الاقتصادي إلى إرساء قاعدة اقتصادية متينة بانتهاج مدخل البنى التحتية، وقد شرع في تطبيق هذا البرنامج عبر مخططات تنموية: «المخطط الرباعي، ٢٠٠١ ـ ٢٠٠٤»، ثم «المخطط الخماسي، ٢٠٠٥ ـ ٢٠٠٩»، وحالياً ينفذ «البرنامج الخماسي، ٢٠١٠ ـ ٢٠١٤».

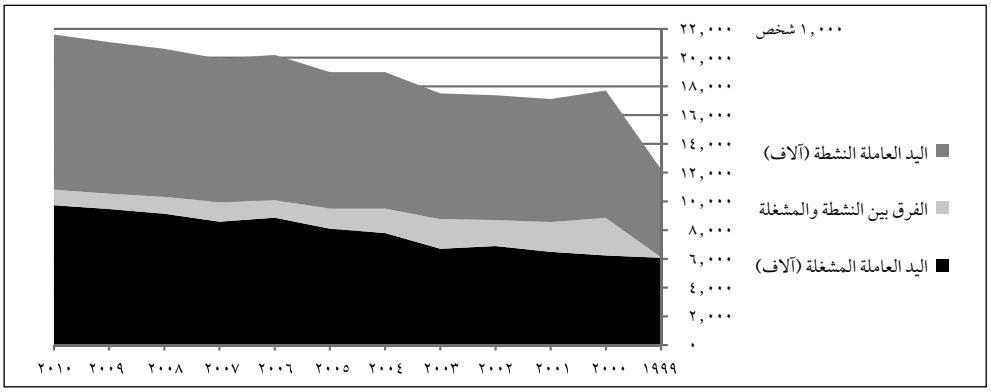
(٢) معدل التشغيل (Taux d'occupation) يساوي إلى عدد اليد العاملة المشغلة إلى إجمالي السكان، بينما يساوي معدل النشاط (Taux d'activité) إلى حجم اليد العاملة النشطة منسوب إلى حجم اليد العاملة في سنّ النشاط أو العمل. وفقاً للمعنى المعتمد من طرف الديوان الوطني للإحصاء في الجزائر ينقسم العاطلون (STR) عن العمل إلى قسمين: قسم سبق له العمل (STR1) وقسم لم يسبق له أن عمل (STR2)، وإذا رمزنا إلى اليد العاملة النشطة بالرمز PA، فإن معدل البطالة Tc يساوي:

$$T_c = \frac{STR}{PA} \%$$

يدل تطور حجم اليد العاملة النشطة[٣] على تزايد في الطلب على التشغيل[٤]، أي على الاستعداد للانتقال إلى فئة اليد العاملة المشغلة. إلا أن هذا الانتقال ليس متاحاً للجميع، فثمة فئة تبقى في عداد العاطلين إلى حين. وفي الواقع يمثّل تدني الفرق بين اليد العاملة النشطة واليد العاملة المشغلة الهدف الأساس لأي سياسة تشغيل. ويوضح الشكل البياني التالي تطور الفرق بين هذين المكوّنين:

الشكل الرقم (٢)

تطور اليد العاملة النشطة والمشغلة ١٩٩٩ ـ ٢٠١٠



المصدر: بيانات الديوان الوطني للإحصائيات ـ الجزائر.

غالباً ما يعزى الاضطراب في تطور مستوى التشغيل إلى ضعف في المرونة من جانب العرض، بحيث يكون المستخدمون عاجزين عن مواكبة التطور الحاصل على مستوى الطلب في سوق العمل. ومع ذلك ينبغي الإقرار بأن الفرق ما بين العرض والطلب ليس مسألة كمية فحسب، فكثيراً ما لا يحصل التوافق ما بين نوعية، أو طبيعة، فرص العمل المعروضة وبين تلك المطلوبة. وبالإضافة إلى ذلك ينتج من ضعف أنظمة المعلومات المرتبطة بسوق العمل فقدان العديد من فرص العمل المعروضة، على الرغم من وجود طلب عليها. ولذلك فإن مستوى التشغيل المحقق غالباً ما يكون أدنى من حجم الطلب، على الرغم من أن الطلب يكون أعلى من العرض.

إن مجرد معرفة تطور مستويات البطالة والتشغيل لا يسمح بإجراء تحليل نوعي ولا قطاعي، إذ إنه لا يقدم صورة حول اتجاهات التشغيل وديناميكية القطاعات، ولا يتيح لمتخذي القرار إدراك مداخل التأثير، من خلال السياسات المختلفة (بخاصة سياسة التشغيل وسياسة الأجور)، على سلوك الأعوان

(٣) تتضمّن اليد العاملة النشطة، وفقاً لمفهوم م.د.ع (BIT)، الأشخاص الذين تتوفر فيهم الشروط لأن يدرجوا ضمن فئة المشغلين أو البطالين، وهي جزء من اليد العاملة التي هي في سن العمل، والنسبة بين اليد العاملة النشطة واليد العاملة في سن العمل تسمى معدل التشغيل (Taux d'occupation).

(٤) يقدر الطلب الإضافي للتشغيل في الجزائر بنحو ٣٠٠,٠٠٠ منصب شغل في السنة، منها ١٢٠,٠٠٠ من حاملي شهادات التعليم العالي.

الاقتصاديين في سوق العمل، ولذلك ينبغي متابعة نمو التشغيل بحسب القطاعات. وسوف نهتم في قراءتنا هذا التطور على العشرية الأخيرة باعتبار أنها فترة استقرار، حظي فيها «دعم التشغيل» بالأولوية ضمن السياسات الحكومية.

الجدول الرقم (٢)

تطور التشغيل بحسب القطاعات (٢٠٠١ ـ ٢٠١٠) (بالمئة)

القطاعات	٢٠٠١	٢٠٠٣	٢٠٠٤	٢٠٠٥	٢٠٠٦	٢٠٠٧	٢٠٠٨	٢٠٠٩	٢٠١٠
فلاحة	٢١,٠٦	٢١,١٣	٢٠,٧٤	١٧,٢	١٨,١	١٣,٦	١٣,٧	١٣,١	١٣,٧
صناعة	١٣,٨٢	١٢,٠٣	١٣,٦٠	١٣,٢	١٤,٢	١٢,٠	١٢,٥	١٢,٦	١١,٧
بناء وأشغال عمومية	١٠,٤٤	١١,٩٧	١٢,٤١	١٥,١	١٤,٢	١٧,٧	١٧,٢	١٨,١	١٩,٤
تجارة وخدمات	٥٤,٦٨	٥٤,٨٧	٥٣,٢٥	٥٤,٦	٥٣,٤	٥٦,٧	٥٦,٦	٥٦,١	٥٥,٢

المصدر: المنشورات السنوية للديوان الوطني للإحصائيات.

ومن الواضح أن القطاع الثالث، أي قطاع التجارة والخدمات (الخدمات تتضمن النقل والاتصالات والسياحة)، هو الأكثر استقطاباً خلال العشرية الأخيرة (أكثر من نصف الطبقة المشغلة)، ولكن يجب التنبيه إلى أن قطاع النقل ثم الاتصالات هما المبرران لهذا الاستقطاب، بينما لا تزال السياحة تعاني من التدهور. ويأتي في المرتبة الثانية قطاع البناء والأشغال العمومية، فقد أصبحت الجزائر منذ سنة ٢٠٠٠ بمثابة ورشة كبيرة، إن في مجال تشييد البنى التحتية أو في مجال البناء. ومن المتوقع أن يستمر هذا الوضع على مدى العشرية المقبلة، خاصة في ظل تنفيذ المخطط الوطني للتهيئة الإقليمية (SNAT 2025). وبالمقابل يشهد كل من القطاع الأول والثاني (الفلاحة والصناعة) تراجعاً مستمراً خلال الفترة نفسها، وهو ما يدل على ضعف الجاذبية في هذين القطاعين وتناقص نموهما، وينبئ في الوقت نفسه بمخاطر اقتصادية في الأمدين المتوسط والبعيد، وبالتالي لابدَّ من إعادة النظر في الاستراتيجيات التنموية الخاصة بهما.

أما في ما يتعلق بتوزيع اليد العاملة المشغلة بحسب طبيعة النشاط فيمكن تتبع تطوره من خلال الشكل الرقم (٣).

وأبرز ما يسترعي الانتباه هو تطور حجم الأجراء المؤقتين، وهو ما يدل على تكثيف في مستوى التشغيل من خلال الآليات الموجهة لتشغيل الشباب عبر تدابير عقود ما قبل التشغيل وعقود الإدماج المهني وغيرها من عقود التشغيل.

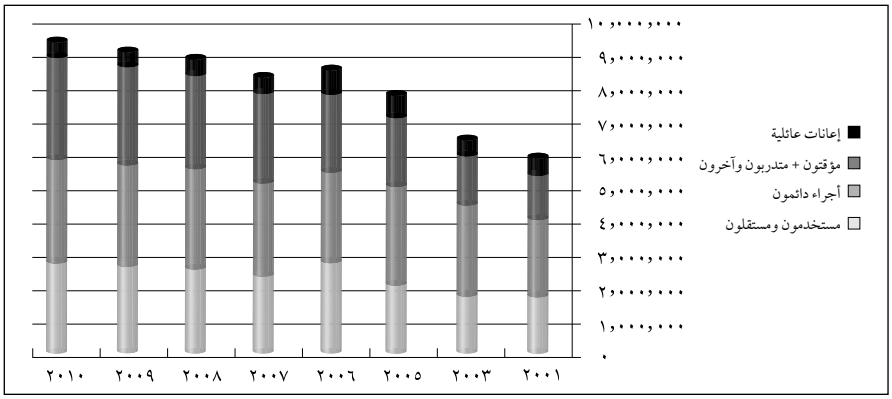
تجدر الإشارة إلى أن حجم التشغيل المعلن عنه ليس رقماً دقيقاً، إذ إن عدداً معتبراً من اليد العاملة المشغلة مشغلٌ في السوق غير الرسمية، وقد يعد من ضمن فئة العاطلين عن العمل عند إجراء التحقيقات الخاصة بالتشغيل[٥]. ووفق تحقيق للديوان الوطني للإحصائيات بالجزائر، أجري في الفصل الأخير من

(٥) يجري الديوان الوطني للإحصائيات بالجزائر (ONS) تحقيقاً سنوياً (الفصل الأخير من كلّ سنة) حول التشغيل على مستوى العائلات من أجل استخلاص المؤشرات الأساسية لسوق العمل.

سنة ٢٠٠٩، تبين أن ٤,٧٧٨,٠٠٠ شخص (من ضمن ٩,٤٧٢,٠٠٠ مشغل) غير منخرطين في نظام الضمان الاجتماعي، وهو ما يمثل نسبة ٥٠,٤ بالمئة من مجموع المشغلين، ما يطرح بحدة مسألة الضبط في سوق العمل.

الشكل الرقم (٣)

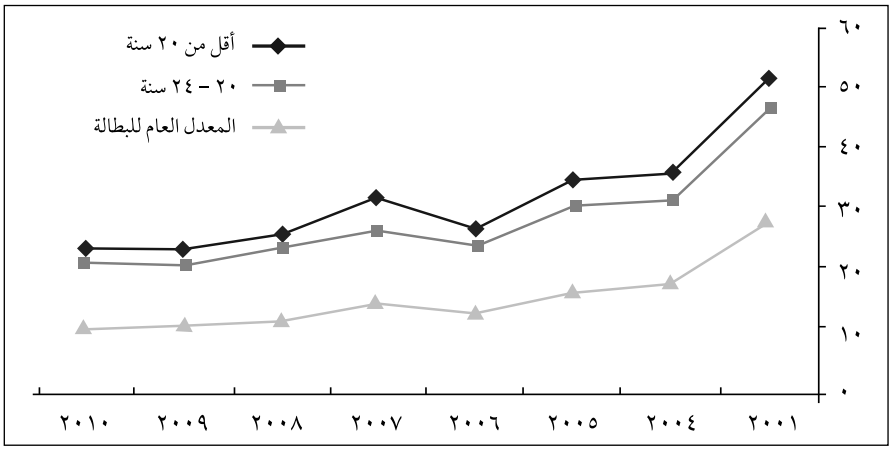
تطور توزيع اليد العاملة المشغلة بحسب طبيعة العمل ٢٠٠١ ـ ٢٠١٠



لقد أضحت البطالة ما بين فئة الشباب تشكل ظاهرة مقلقة، نظراً إلى ما تنطوي عليه من آثار اجتماعية واقتصادية بالغة. ففي السنوات العشر الأخيرة كان تطور البطالة في أوساط هذه الفئة كما يلي:

الشكل الرقم (٤)

تطور البطالة ما بين الشباب (٢٠٠١ ـ ٢٠١٠) (بالمئة)



المصدر: D'après l'intervention de: Djoudi Bouras, «L'Expérience algérienne de gestion du chômage et de promotion du travail décent,» papier présentée à: La Conférence «Evaluation des stratégies et politiques publiques en matière d'emploi: mise en œuvre du pacte mondial pour l›emploi», Dakar 11-13 avril 2011.

أما من حيث مستوى التعليم فنجد أن أصحاب الشهادات والجامعيين هم الفئة الأكثر عرضة للبطالة بنسبة ٧١ بالمئة (إحصائيات ٢٠١٠)، حيث يأتي الجامعيون في المرتبة الأولى ثم المتخرجون من مراكز التكوين المهني، وهو ما يتضمنه الجدول التالي:

الجدول الرقم (٣)

هيكل البطالة بحسب المستوى ٢٠١٠

المستوى	النسبة (بالمئة)
من دون مستوى ومن دون شهادة	١٠
مستوى الابتدائي والمتوسط والثانوي	١٩
مستوى جامعي والمتخرجون الجامعيون	٤٤
متخرجو التكوين المهني	٢٧

المصدر: الديوان الوطني للإحصائيات.

يمكن تفسير ارتفاع معدل البطالة لدى أصحاب الشهادات والجامعيين من عدة جوانب:

ـ يمثل الشباب في الجزائر نحو ثلاثة أرباع السكان، ومعظمهم أصحاب شهادات، وبالتالي فمن الطبيعي أن يكونوا أكثر عرضة للبطالة.

ـ هناك نحو ٢٠٠ ألف طلب عمل جديد سنوياً من أصحاب الشهادات (منهم ١٢٠ ألفاً من المتخرجين الجامعيين و٨٠ ألفاً من متخرجي مراكز التكوين المهني)، هذا فضلاً عن طالبي العمل ممن لم يكملوا دراستهم، وأولئك من غير حملة الشهادات. ونشير هنا إلى أنه خلال الدخول الجامعي ٢٠١١ـ٢٠١٢ بلغ عدد الطلبة الجامعيين في مختلف الأطوار والأنماط ١,٢٤٧ مليون طالب، منهم أكثر من ٢٣٧ ألف طالب جديد.

ـ نمو كتلة اليد العاملة النشطة (الطلب) أكبر من نمو كتلة العمل المعروض، وهو ما يرتبط بنمو الاقتصاد وضآلة حجم الاستثمارات، مع العلم أن المقبلين على العمل هم من فئة الشباب، ومنهم حملة الشهادات.

ـ عدم التوافق ما بين احتياجات سوق العمل ومخرجات مؤسسات التعليم والتكوين.

ـ يدل هذا الوضع على خلل واضح في هيكل الاقتصاد، والذي عجز عن استيعاب المؤهلات والكفاءات، وهو ما يعني أنه اقتصاد غير قائم على رأس المال البشري.

ـ ضعف نظام المعلومات المتعلق بسوق العمل، ما يجعل الباحثين عن عمل لا يجدون وسيطاً يوفر لهم الاختيار، ولا حتى ملجأ للتعبير عن تفضيلاتهم. وفي ظل شح فرص العمل، ساعد هذا الوضع على انتشار ظواهر سلبية كالرشوة والمحاباة وتوريث المناصب، فغاب بالتالي معيار الكفاءة، وبرز وسطاء وهميون في مجال التوظيف.

ـ نقص الفعالية في سياسات التشغيل المعتمدة، المعروفة بسياسات دعم تشغيل الشباب، ولا سيّما تجاه فئة أصحاب الشهادات الجامعية، بسبب ترجيح المعالجة الاجتماعية لقضية البطالة بدلاً من المعالجة الاقتصادية ذات الأمد البعيد، إذ إن معظم هذه الفئة لم يحظَ في الأغلب إلا بما يعرف في الجزائر بعقود ما قبل التشغيل.

ثانياً: سياسات التشغيل في الجزائر: الآليات والتدابير

يجدر التنبّه مقدماً أن عملية التشغيل ليست مرتبطة حصراً بسياسات التشغيل خلال فترة ما. فسياسات دعم الاستثمار، وسياسات الإنفاق العام، المجسّدة في مختلف البرامج التنموية المختلفة، وسياسات دعم المؤسسات الصغيرة والمتوسطة وسياسات التنمية الريفية وغيرها تنطوي كلها على أهداف تشغيلية[٦].

تقوم سياسة التشغيل في الجزائر على ركيزتين: ترقية الشغل من طريق المبادرات المقاولاتية وترقية دعم الشغل المأجور. وإلى جانب مختلف الهياكل المركزية والمحلية المنشأة بغرض دعم التشغيل، تم إنشاء وزارة للشغل باسم «وزارة العمل والتشغيل والضمان الاجتماعي»، والتي أُسندت إليها مهام التشغيل منذ ٢٠٠١. ويقدم الشكل الرقم (٥) صورة عن أبرز الهيئات والآليات والصيغ المعتمدة في مجال مكافحة البطالة وترقية التشغيل.

١ ـ ترقية الشغل من طريق المبادرات المقاولاتية

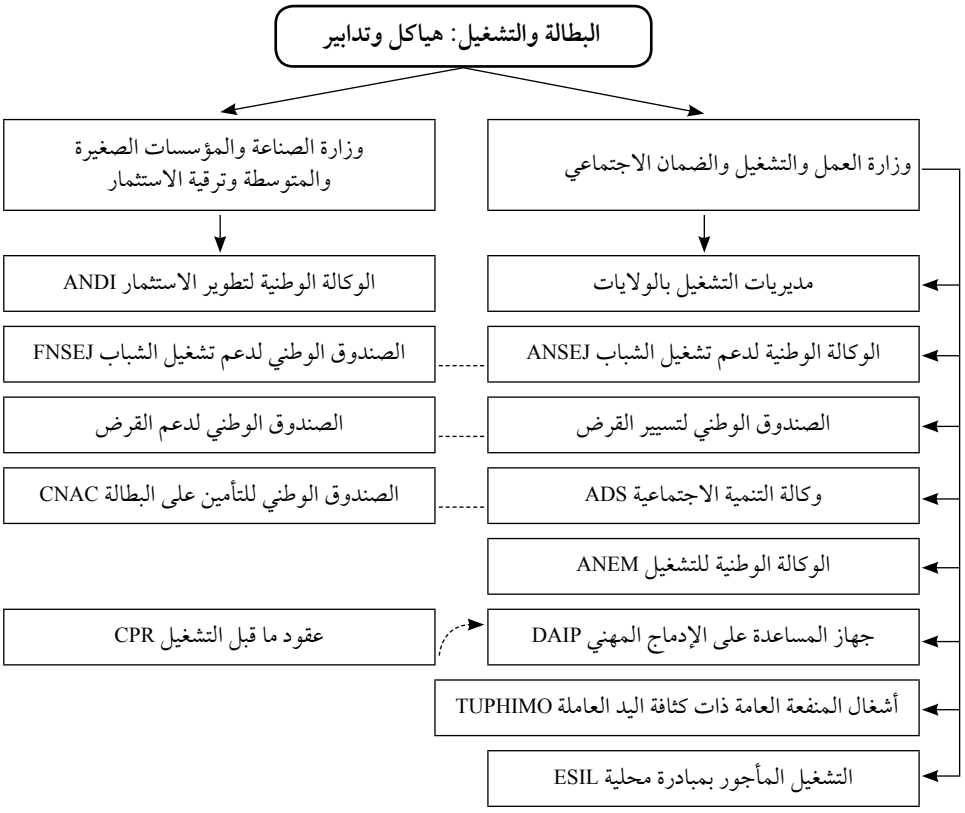
يستند هذا الاتجاه إلى فكرة التشغيل الذاتي، أي إن الشباب هم أنفسهم من يخلق فرص عمل لأنفسهم، ودور الدولة هنا هو دور الداعم والمرافق. وتجسيداً لذلك تم إنشاء وكالات وصناديق لهذا الغرض وهي: الوكالة الوطنية لدعم تشغيل الشباب؛ الوكالة الوطنية لتسيير القرض المصغر؛ الصندوق الوطني لدعم تشغيل الشباب؛ الصندوق الوطني لدعم القرض المصغر؛ والصندوق الوطني للتأمين على البطالة.

وبغرض تفعيل ودعم أهداف هذه الهياكل، وكذا تشجيع إنشاء المؤسسات، تم اعتماد تدابير مالية تحفيزية للشباب المقاول متضمنة في قوانين المالية السنوية، نكتفي هنا بالإشارة إلى قانون المالية التكميلي لسنة ٢٠١١، المتضمن موازنة الدولة التكميلية ٢٠١١، والذي نص على عدة إعفاءات وتخفيضات للشباب المرقي (المقاول) المستفيد من «الصندوق الوطني لدعم تشغيل الشباب» و«الصندوق الوطني لدعم القرض المصغر» و«الصندوق الوطني للتأمين على البطالة»، ويتعلق الأمر بالإعفاء أو التخفيض لمدة ثلاث سنوات من أرباح الشركات والرسم على الدخل الإجمالي والرسم العقاري رسوم التسجيل (المواد ١٣، ١٣٨، ٢٥٢، ٢٥٨، ٣٤٧ من القانون المذكور).

(٦) نشير هنا على سبيل المثال إلى أن البرنامج الخماسي للاستثمارات العمومية (المسمى برنامج التنمية الخماسي) ٢٠١٠ ـ ٢٠١٤ يستهدف إنشاء ثلاثة ملايين منصب عمل، كما أن البرنامج الخماسي السابق ٢٠٠٥ ـ ٢٠٠٩ كان قد استهدف إنشاء مليون منصب عمل.

الشكل الرقم (٥)

هياكل وآليات مكافحة البطالة ودعم التشغيل في الجزائر



أ ـ دعم الشغل المأجور

بمقابل الشباب الذين لديهم رغبة واستعداد لإنشاء مؤسساتهم هناك شباب يبحثون عن عمل مأجور. ومن أجل مساعدة هؤلاء ومرافقتهم في بحثهم هذا، تم اعتماد مجموعة من الآليات والتدابير: الوكالة الوطنية للتشغيل؛ مديريات التشغيل بالولايات؛ وكالة التنمية الاجتماعية؛ التشغيل المأجور بمبادرة محلية؛ أشغال المنفعة العامة ذات كثافة اليد العاملة؛ عقود ما قبل التشغيل، والذي تم تطويره في صيغة تدبير جهاز المساعدة على الإدماج المهني.

وتجدر الإشارة إلى أنه ابتداء من سنة ٢٠٠٨ تم إعداد مخطط عمل لترقية التشغيل ومحاربة البطالة يعتمد على مقاربة اقتصادية. ويرتكز هذا المخطط أساساً على تشجيع الاستثمار المنتج والمنشئ لمناصب الشغل، وعلى تثمين الموارد البشرية من طريق التكوين، وكذا على معالجة بطالة الشباب معالجة خاصة وعصرنة وتدعيم قدرات هيئات تسيير سوق العمل، حيث يحظى المحور الخاص بترقية

تشغيل الشباب وإدماجهم[٧] بعناية خاصة ضمن هذا المخطط، وذلك من خلال تنفيذ آليتين: دعم تنمية الثقافة المقاولاتية عند الشباب ودعم ترقية الشغل المأجور لدى الشباب (لوح، ٢٠١١).

ب ـ تحليل فعالية سياسات التشغيل بالجزائر

إن الهدف الأساسي لسياسات التشغيل هو مضاعفة فرص العمل كماً ونوعاً، ما يحقق تقليص حجم البطالة والقضاء على الفقر، على أن يستوفي المنصب المستحدث شروط العمل اللائق والأجر العادل وعدالة الفرص للجميع، وأن تساهم هذه المناصب في زيادة القيمة المضافة الكلية. ولذلك فإن تقييم الفعالية يتم على الأقل من خلال اعتبار هذه المؤشرات. ونظراً إلى أن هذه المؤشرات منها الكمي ومنها النوعي، فإن التقدير يستند إلى نوعين من المرجعيات: البيانات الإحصائية المتعلقة بالتشغيل وتوزيعاته من ناحية، والاستنتاجات حول ظروف العمل والعدالة في الفرص من ناحية ثانية. وهذه الاستنتاجات مبنية على التحقيقات والملاحظات، وبالتالي فإن تقديرها نسبي، ولكنه يعكس الحقيقة إلى حد كبير.

وسوف نكتفي في تقييمنا لسياسات التشغيل بإشارات إلى أربعة مؤشرات هي: مؤشر عدد المناصب، ومؤشر العمل اللائق، ومؤشر الأجر العادل، ومؤشر التوزيع المتكافئ قطاعياً وإقليمياً:

٢ ـ مؤشر عدد المناصب المستحدثة

يدل هذا المؤشر على عدد المناصب المستحدثة جراء تنفيذ سياسة تشغيل خلال فترة محددة. ووفقاً للبيانات الرسمية، فقد تم ما بين ١٩٩٩ إلى ٢٠٠٨ استحداث قرابة ٦,٢٦ مليون منصب شغل (٦,٢٥٨,٠٤٤ منصباً) في الجزائر، أي بمتوسط ٦٢٦ ألف منصب سنوياً، منها ما هو مناصب دائمة، ومنها ما هو موقت أنشئ في إطار عقود الإدماج المهني وتراتيب التشغيل المختلفة (حصيلة المنجزات الاقتصادية والاجتماعية، ١٩٩٩ ـ ٢٠٠٨). وفي سنة ٢٠٠٩، وبحسب مصادر رئاسة الحكومة أيضاً، فقد تم استحداث ٧٥٨,٢٩١ منصب عمل (أيلول/ سبتمبر ٢٠٠٩) ضمن مختلف الأطر، منها ٢٧٧,٩١٨ منصباً استحدث في إطار الجهاز الجديد للمساعدة على الإدماج المهني (DAIP (CID-CIP-CFI[٨]. وأما في سنة ٢٠١٠ فقد بلغ عدد مناصب الشغل المستحدثة ٥٣١ ألف منصب، منها ١٨١,٨٣٩ منصباً أنشئ في إطار الوكالة الوطنية للتشغيل، كما أن جهاز المساعدة على الإدماج المهني ساهم في إنشاء ٩٩,٦٩١

(٧) يتعلّق الأمر هنا بثلاثة صيغ من عقود الإدماج: عقد إدماج حاملي الشهادات موجه للجامعيين والتقنيين السامين، عقد الإدماج المهني موجه لخريجي نظام التكوين المهني والطور الثانوي من التعليم العام وعقد تكوين ـ إدماج موجه للشباب من دون تكوين أوتأهيل. كما يتضمن هذا الجهاز صيغة جديدة من صيغ دعم الإدماج المهني، تتمثل في عقد العمل المدعم، حيث تساهم الدولة، ولمدة ثلاث سنوات، في تكلفة أجر المنصب قصد تشجيع التوظيف الدائم لطالبي الشغل المبتدئين بعد أو خلال مرحلة الإدماج الموقت.

(٨) (CID) عقود إدماج حاملي الشهادات موجهة لخريجي التعليم العالي (بطوريه القصير والطويل المدى)، والتقنيين السامين خريجي المؤسسات الوطنية للتكوين المهني؛ (CIP) عقود الإدماج المهني، وهي موجهة إلى الشباب طالبي العمل لأول مرة من خريجي الطور الثانوي لمنظومة التربية الوطنية ومراكز التكوين المهني أو الذين تابعوا تكويناً تمهينياً؛ و(CFI) عقود تكوين ـ إدماج موجهة إلى طالبي الشغل من دون تكوين أو تأهيل.

منصباً لفائدة ذوي الشهادات العليا، وساهم جهاز دعم إنشاء المؤسسات في خلق ٧٥,٩٣٧ منصباً مباشراً[٩]. وبلغة الأرقام أيضاً أعلنت الحكومة في حصيلتها أنها حققت خلال النصف الأول من سنة ٢٠١١ أكثر من مليون منصب شغل (١,٠٩٠,٤٣٥ منصباً)، وهو رقم أذهل فكر الاقتصاديين والخبراء، وأثار جدلاً في الصحافة. غير أنه يمكن فهم حقيقة هذا الرقم عند تفكيكه، إذ إن ٣٩٧,٦٧٥ منصباً، أي ٣٦,٤٥ بالمئة، أنشئ في إطار تدبير المساعدة على الإدماج المهني (DAIP)، في حين أنشئ ٣٦٧,٣١٤ منصباً، أي ٣٣,٦٨ بالمئة، في إطار الورشات عالية كثافة اليد العاملة (الطرقات والبناء وغيرها)، وأنشئ ٩٢,٢٨٠ شغلاً في إطار تدبير القرض المصغر، و٤١,٢١٥ منصباً من طرف الوظيفة العمومية، في حين وظفت المؤسسات العمومية ٦١,٨٣١ عاملاً، والاستثمارات الفلاحية ٣٤,١٩٦ عاملاً.

وبعيداً من التشكيك في الأرقام الرسمية المنشورة حول مسألة البطالة والتشغيل، التي طالما أثارت جدلاً كلما نشرت، كما هو الحال في العديد من البلدان النامية، إذ تغيب التحقيقات الاقتصادية الموازية وتتجاهل المعايير الدولية في اعتبار مضامين منصب العمل وفقاً لمدلول مكتب العمل الدولي، فإن الواقع يدلنا على تباعد ما بين حجم الطلب وحجم العرض في سوق العمل، وهو ناتج من اختلال ما بين وتيرة نمو اليد العاملة ووتيرة نمو الاقتصاد. وفي سبيل تغطية هذه الفجوة المتنامية، والتي تنطوي في الوقت عينه على ضغوط اجتماعية حقيقية أو كامنة، فإن الحكومة ما فتئت تسعى إلى اختلاق مناصب شغل، ولو خارج الاحتياجات الحقيقية للسوق، وتدفع أجور تلك المناصب من الخزينة العمومية، كما هو الحال بالنسبة إلى ما يسمى عقود الإدماج المهني التي سبق أن أشرنا إليها.

أ ـ مؤشر التوافق ما بين المطلوب والمحقق في سوق العمل (ما بين العرض والطلب وما بين المنصب والمؤهل)

يدلنا هذا المؤشر على نمطين من مستوى التوافق: توافق عددي وتوافق نوعي. وإذا كان بالإمكان، ولو نسبياً، إدراك مستوى التوافق العددي من خلال متابعة تطور كل من اليد العاملة النشطة واليد العاملة المشغلة (الشكل الرقم (٢))، فإن مستوى التوافق النوعي، والذي يتعلق بمدى التوافق بين المتطلبات النوعية للوظيفة ومؤهلات شاغلها، لا يمكن إدراكه إلا بتحقيقات ميدانية خاصة. ويجدر التأكيد هنا أن التوافق العددي لا معنى له اقتصادياً، ما لم يكن مدعماً بهدف التوافق النوعي.

وفي هذا الصدد نشير إلى أن سياسات تشغيل الشباب المعتمدة في الجزائر كرست هذا الشرخ، إذ إن المعالجة الاجتماعية لمشكل البطالة، والمبنية على أساس العدد، وضعت الاعتبارات النوعية والرشادة الاقتصادية على الهامش. غير أن المشكلة أعمق من ذلك، فأصل التوافق النوعي في مجال الوظائف إنما يستمد من مستوى التوافق ما بين سياسات الاستثمار وسياسات التشغيل من جهة، وما بين التكوين والتشغيل (Formation-emploi) من جهة ثانية، ذلك أن طبيعة الاستثمارات هي المحدد الحاسم

(٩) وِفقاً لمقال بعنوان: «Le Nombre d'emplois créés en Algérie en 2010 a dépassé 530 000 selon le ministre du Travail Tayeb Louh,» Algerie360, <http://www.algerie360.com/algerie/531-000-emplois-crees-en-algerie-en-2010/>.

لطبيعة مناصب الشغل المطلوبة، ومن أجل الاستجابة لمتطلبات الوظيفية، الفنية منها والإدارية، لا بدّ من تطوير مستمر لمنظومة التكوين.

ب ـ مؤشر العمل اللائق

يدل العمل اللائق (Travail décent)، الذي شدد عليه مؤتمر العمل الدولي (الدورة السابعة والثمانون، ١٩٩٩)، والذي يعتبر بمثابة الغرض الأول للمنظمة، على ضرورة تعزيز الفرص للجميع للحصول على عمل لائق ومنتج في شروط من الحرية والإنصاف والضمان والكرامة الإنسانية. وفي هذا الصدد وضع مكتب العمل الدولي أجندة من أجل العمل اللائق تقوم على فكرة أن العمل هو مصدر للكرامة الشخصية، وللاستقرار العائلي، وللسلم والديموقراطية في المجتمع، ولنمو اقتصادي يسمح برفع اختيارات التشغيل الإنتاجي وتنمية المؤسسات(١٠).

غير أن واقع سياسات التشغيل المنتهجة في الجزائر يشير إلى ابتعاد متزايد من مضامين «العمل اللائق»، خاصة في ما يتعلق بالموظفين الموقتين والمتعاقدين، ومنهم الشباب الموظفون في إطار عقود الإدماج المهني، ذلك أن هذه العقود، فضلاً عن تدميرها للكفاءات، تمس بالكرامة الإنسانية للمعنيين، حتى إن بعض الشباب سمّوها «عقود الاستعباد». وفي ذات السياق يمكن إدراج كثير من عقود التشغيل هذه ضمن العمل القسري، باعتبار أن المتعاقد مكره فيها، وهو ما يتنافى ومضمون الاتفاقية رقم ١٠٥ التي أقرتها منظمة العمل الدولية في حزيران/ يونيو ١٩٥٧ (شرع في تنفيذها ابتداء من كانون الثاني/ يناير ١٩٥٩)، المتضمنة منع السخرة واللجوء إلى أي عمل جبري أو إلزامي لغايات محددة. والغاية هنا تكمن في امتصاص البطالة وضمان الاستقرار الاجتماعي.

ج ـ مؤشر الأجر العادل

يجسد الابتعاد من «الأجر العادل» (Le Juste salaire)، المستمد من مبدأ «السعر العادل»، غبناً اجتماعياً جلياً، ويولد شعوراً بالاحتقار لدى الأجير، بل وقد يمهد طريقاً للعبودية. والمقصود بالسعر العادل أو الأجر العادل، كما جاء في كتاب **طريق العبودية** للاقتصادي الشهير ف. هايك (F. Hayek)(١١)، هو إما السعر أو الأجر المعتاد الذي نعرفه، أو ذلك الذي نحصل عليه في حالة عدم وجود احتكار(١٢). وفي الواقع إذا أردنا أن يعمل الأفراد بكامل طاقتهم، فيجب أن يجدوا حسابهم. وإذا أردنا أن نترك لهم حرية الاختيار، فسيحكمون بأنفسهم على الأهمية الاجتماعية لعملهم وسيقيسونها بسلم واقعي(١٣).

(١٠) «L'Agenda pour le travaail décent,» Organisation Internationale du Travail (OIT), <http://www.ilo.org/global/about-the-ilo/decent-work-agenda/lang--fr/index.htm>.

(١١) فريديريك هايك اقتصادي نمسوي (١٨٩٩ ـ ١٩٩٢)، حائز على جائزة نوبل في الاقتصاد عام ١٩٧٤، يعرف فكره من خلال كتابه **طريق العبودية** الذي نُشِرَ عام ١٩٤٤.

(١٢) Friedrich August von Hayek, *La Route de la servitude*, 5ème éd. (Paris: Presses Universitaire de France, 2010), p. 83.

(١٣) المصدر نفسه، ص ٩٣.

وعلى المستوى القانوني أكدت الاتفاقية رقم ١٠٠ لمنظمة العمل الدولية تشجيع دفع أجور متساوية عن عمل ذي قيمة متساوية لجميع العمال بصرف النظر عن الجنس. غير أنه في الواقع نجد أن الأجور الممنوحة للموظفين في إطار عقود الإدماج المهني بمختلف مؤهلاتهم غير مكافئ لجهدهم[١٤]، على الرغم من عملهم طوال الوقت وأدائهم لمهمات تكافئ مهمات الموظفين الدائمين.

وفي هذا الإطار خلصت دراسة أجراها Team Consulting International (TCI) حول سوق العمل بالجزائر أن ٦٩ بالمئة من المستبينين (ألف شخص) غير راضين عن أجورهم، كما أن ٧٧ بالمئة منهم يطمحون إلى العمل في شركات متعددة الجنسية (أجنبية) بسبب أجورها المرتفعة مقارنة بالمؤسسات المحلية[١٥]. وبسبب ندرة مناصب عمل لائقة من جهة، وغياب الأجر العادل من جهة ثانية، أضحى التفكير في الهجرة إلى الخارج يشكل هاجساً بالنسبة إلى الكثيرين، ولا سيّما الشباب منهم، وكان نتيجة ذلك انتشار ظاهرة الهجرة غير الشرعية (ما يصطلح عليه في الجزائر بالحراقة)، حيث بلغ عدد هؤلاء ١٨٥٨ في ٢٠٠٧ ليرتفع إلى ٢٢١٥ في ٢٠٠٨[١٦].

د ـ مؤشر التوزيع المتكافئ لفرص العمل

تمثّل عدالة توزيع الفرص ما بين مختلف الفئات الاجتماعية من دون محسوبية، وكذا ما بين الجنسين وما بين الأقاليم مؤشراً مهماً للحكم على جدية وفعالية سياسات التشغيل. ومن أجل ذلك يتعين وضع آليات لبسط الشفافية وأخرى لتعزيز مبدأ العمل للجميع. ومن هذا المنظور نجد في الواقع تمييزاً في توزيع الفرص. فالفئات الأكثر فقراً والأقل جاهاً هي عادة الأبعد من الحصول على منصب عمل. كما أن منح عقود التشغيل كثيراً ما يتم على أساس الوساطات والمنافع المكتسبة. أما إقليمياً فيلاحظ تركيز مفرط في توطين المشاريع الاستثمارية بمناطق الشمال الجزائري. فعلى سبيل المثال استحوذت هذه المناطق خلال سنة ٢٠١٠ على ٦٩ بالمئة من المشاريع، في حين لم تحظَ مناطق الهضاب العليا إلّا بنسبة ١٧,٥ بالمئة ومنطقة الجنوب بنسبة ١٣,٧ بالمئة[١٧]. في المقابل ظلت المناطق الريفية والنائية تشكو من لامبالاة السلطات العمومية بها، وتفضيل مناطق على حساب مناطق أخرى.

---

(١٤) يختلف هذا الأجر وفقاً للشهادة المحصّل عليها، فقد تمّ رفع هذا الأجر بداية هذه السنة (٢٠١١) إلى ١٥ ألف دينار (نحو ٢٠٠ دولار) شهرياً بالنسبة إلى المتخرّجين الجامعيين (ليسانس ومهندس)، بعدما كان ١٢ ألف دينار، كما تمّ رفع أجر الفنيين السامين من ثمانية آلاف إلى عشرة آلاف دينار، وإلى ثمانية آلاف دينار بالنسبة إلى المتخرجين من مراكز التكوين المهني.

(١٥) «Le Rêve des demandeurs d'emploi algériens: Un bon salaire chez une étrangère,» Afrik.com (10 mai 2011), <http://www.afrik.com/article22795.html le 10/05/2011>.

(١٦) Musette Mohammed Saïb, «Algérie: Migration, marché du travail et développement,» document élaboré dans le cadredu projet de recherche de l'Institut international d'études sociales «Faire des migrations un facteur dedéveloppement: une étude sur l'Afrique du Nord et l'Afrique de l'Ouest,» Organisation internationale du Travail (2010).

(١٧) للإشارة تنقسم الجزائر إدارياً إلى ٤٨ ولاية (محافظة): ٢٥ منها تقع في الشمال، و١٤ ولاية تدرج ضمن الهضاب العليا، و٩ ولايات في الجنوب.

هـ ـ مؤشر الإنتاجية والنمو الاقتصادي

ليس كل دخل مختلق يعني منصب عمل جديد، فالأرقام لا يمكن أن تطمس الحقيقة. فثمة مناصب شغل وهمية طالما تحاول الحكومات المخادَعة بها. وكما تحدث كينز عن «الوهم النقدي»(L'illusion monétaire)[١٨]، يمكن الحديث عن «وهم التشغيل» (L'illusion de l'emploi). وهذا الوهم ذو اتجاهين: وهم يصيب الحكومات بأنها نجحت في خلق فرص عمل، ووهم يصيب المستفيدين من هذه المناصب بأنهم باتوا من ضمن فئة المشغلين.

إن تكديس العمال في المكاتب أو في الورشات مناقض للعقلانية الاقتصادية. فاستراتيجية النعامة في سياسات التشغيل المنتهجة التي تهدف إلى امتصاص الضغوط الاجتماعية، ولا سيّما من فئة الشباب، وذلك بإرغام الإدارات والمؤسسات العمومية على التوظيف، أو على قبول عدد من العاطلين في إطار التشغيل التعاقدي، لا تعني في معظم الأحيان سوى التحول من بطالة ظاهرة إلى بطالة مقنَّعة، أي خلق مناصب شغل وهمية لا معنى لها في الواقع الاقتصادي. والحقيقة أن هذه الإدارات والمؤسسات نفسها تعاني من فائض عمالي، ولو راعينا مبدأ الرشادة الاقتصادية لتم تسريح جزء من موظفيها.

أما من الناحية النظرية فيدل عدد مناصب الشغل المنشأة ضمناً على درجة النمو الاقتصادي، ولا يعقل اقتصادياً الحديث عن مستويات عالية من التشغيل في ظل اقتصاد يعاني من قلة الاستثمار، وبالتالي من معدلات نمو متدنية. غير أنه لو ركّزنا التحليل على حجم التشغيل المتولد من الاستثمارات المعلنة نجد أنه لا يمثّل، بالنسبة إلى النصف الأول من عام ٢٠١١ سوى نسبة ٥,٣٣ بالمئة من إجمالي التشغيل المصرح به من طرف السلطات العمومية لذات الفترة (١,٠٩٠,٤٣٥ منصب شغل)، في حين أن عدد المناصب المستحدث في إطار تدبير المساعدة على الإدماج المهني بلغ نسبة ٣٦,٤٥ بالمئة، وهي مناصب تخضع لنظام العقود، وتعد استجابة للضغوط الاجتماعية أكثر منه لحاجة الاقتصاد، وهو ما يشكل مفارقة في عالم الشغل[١٩].

ولو راجعنا في السياق ذاته بيانات الوكالة الوطنية لدعم تشغيل الشباب، لوجدنا أن قطاع النقل استحوذ على نسبة ٥٨,٣٥ بالمئة من إجمالي عدد المشاريع المعتمدة من طرف الوكالة خلال الفترة ٢٠٠٢ ـ ٢٠١٠، في حين لم تحظ الزراعة سوى بنسبة ٢,٣٦ بالمئة من عدد المشاريع والصناعة بنسبة ١٠,٦٣ بالمئة، والسياحة بنسبة ٠,٧٢ بالمئة. مع العلم أن هذه القطاعات الثلاثة الأخيرة هي الأكثر توليداً لفرص العمل. وتنم هذه الأرقام في الحقيقة عن نقص في الفعالية، ولكنها ترشدنا في الوقت نفسه إلى ضرورة مراجعة السياسة المعتمدة.

في ختام هذا التحليل لفعالية سياسات التشغيل يمكن القول أن تخصيص موازنة من خزينة الدولة تحت مسمى تشغيل الشباب، يمكن أن يشكل ظلماً جلياً أو خفياً من عدة نواحٍ:

(١٨) استخدم كينز مصطلح الوهم النقدي في «النظرية العامة» للدلالة على ارتباك سلوك العون الاقتصادي في التمييز بين التغيرات في المستوى العام للأسعار وتغيرات الأسعار النسبية. ويبرز هذا الوهم عند صلادة الأسعار والأجور في حالة التضخّم.

(١٩) ANDI News, *Bulletin trimestriel*, no. 16 (août 2011).

ـ فهو تصرف في المال العام قد تكتنفه اللاعقلانية، وبالتالي فهو ظلم لجميع أفراد المجتمع، ولو أنه تم باسم التكافل الاجتماعي أو منحة البطالة لكان أهون ولقي قبولاً عاماً. فلا يمكن إيهام مجتمع بجدوى سياسات فاشلة.

ـ وهو ظلم اجتماعي، إذ إن الدخول المختلقة تؤدي إلى ارتفاع المستوى العام للأسعار، وهو ما يعني تآكل قيمة النقد وتدهور القدرة الشرائية. ومن المعروف أن أكثر المتضررين من التضخم هم أصحاب الدخول الثابتة من الأجراء وأصحاب المعاشات، الذين يمثلون غالبية المجتمع.

ـ إنه ظلم للشباب أنفسهم، ليس فحسب من الناحية المادية، ولكن أساساً من الناحية المعنوية، إذ إن تشغيلهم بأجور متدنية لمدة ثماني ساعات في اليوم، يمثل غبناً لقدراتهم وكفاءاتهم، هذا مع ما يعيشونه يومياً من ضغط نفسي واجتماعي ما بين وضعين متناقضين: فلا هم في عداد العاطلين عن العمل، ولا هم في عداد المشغلين.

ثالثاً: مقترحات في سبيل دعم تشغيل مستقر في الجزائر

إن المدخل السليم لمكافحة البطالة هو خلق فرص عمل من خلال دعم الاستثمار وإنشاء المؤسسات، ومساعدة الشباب في إطلاق مبادراتهم ومشاريعهم. وفي هذا الصدد ينبغي التنويه بكل الهياكل الرامية إلى تشجيع روح المقاولاتية ودعم المؤسسات الصغيرة والمتوسطة، خاصة منها المبدعة، على غرار الوكالة الوطنية لدعم تشغيل الشباب، وكذا بالإجراءات المالية والتنظيمية المساندة لهذا المسعى، ولكن في الوقت نفسه يجب الحرص على انتقاء المشاريع التي تستحق التمويل، وعلى مرافقة المشاريع الممولة ومتابعتها.

ونظراً إلى أن المنطق الاقتصادي يستند إلى مبدأ العرض والطلب، فإن حل مسألة التشغيل والبطالة اقتصادياً لا ينبغي أن يخرج عن هذا المنطق، وإن أي طرح مشوه أو معالجة مختلة للمسألة لن يؤديا إلا إلى أرقام مضللة. فالعبرة إذاً لا تكمن في أعداد مناصب الشغل المستحدثة، وإنما في مدى كون هذه الأعداد مناسبة للعرض، أي لحاجة الاقتصاد، ومولدة للقيمة المضافة. ولذلك فإن ما بين أرقام التشغيل التي يستخدمها السياسيون للدلالة على كفاءة برامجهم، وتشغيل الأرقام من طرف الاقتصاديين لتحليل الوضعية، ثمة مسافة يكون فيها الواقع حكماً والنظرية الاقتصادية شاهداً.

بناء على ما تقدم من التشخيص والتحليل حول وضعية سوق الشغل وسياسات التشغيل في الجزائر والتحديات المرتبطة يمكن تركيز مقترحاتنا حول سبعة محاور، هي:

ـ اعتماد مقاربة استراتيجية في معالجة مشكلة البطالة.

ـ تسريع التحول من الاقتصاد السياسي إلى الاقتصاد المؤسساتي.

ـ إشراك المجتمع المدني في تصميم السياسات وتنفيذها.

ـ دعم نظام الوساطة وأنظمة المعلومات في سوق العمل.

ـ تنويع البدائل التمويلية وعدم حصر التمويل في أسلوب القروض المصرفية.

ـ دعم آليات المرافقة: حاضنات الأعمال.

ـ دعم نظام المناولة الصناعية (المقاولة من الباطن).

ونظراً إلى عدم إمكانية التفصيل في كل محور من هذه المحاور بسبب ضيق المقام، فسوف نورد شرح هذه المحاور بصورة إجمالية في صورة مخطط تلخيصي في ما يلي، ثم نقوم بتقديم بعض الإسقاطات المتعلقة بحالة الجزائر:

الشكل الرقم (٦)

محاور إستراتيجية مكافحة البطالة وترقية التشغيل

فيما يتعلق بحالة الجزائر هناك جهود معتبرة في مجال دعم التشغيل، لكن ثمة نقائص في كل محور من المحاور السبعة المذكورة أعلاه، ولو بدرجات مختلفة، ونشير إلى أبرزها في ما يلي، والمقترحات الموافقة لها، إما تكون صريحة أو ضمنياً:

في المحور الأول: تتمثل أولى الاقتراحات في تحسين مناخ الاستثمار، باعتباره أساس أي إنعاش اقتصادي، ومراجعة ترتيب الأولويات التنموية والاستثمارية، وكذا الحرص على ضمان متابعة جدية لتنفيذ البرامج والمشاريع العمومية. ومن جهة ثانية يتعين مراجعة توجه المعالجة الاجتماعية البحتة لمشكل البطالة، إذ إنها لا يمكن أن تشكل حلاً استراتيجياً بقدر ما تمثل استنزافاً للموارد الريعية، فمن دون استراتيجية متكاملة (صناعية، فلاحية، سياحية) يظل الاقتصاد ريعياً وراكداً، وسيزيد مشكل البطالة تفاقماً.

في المحور الثاني: لا يمكن تجسيد تحول حقيقي من اقتصاد موجه إلى اقتصاد حر، ومن اقتصاد حاويات إلى اقتصاد صناعات، إلا عبر التحول من اقتصاد سياسي (أي اقتصاد دولة) إلى اقتصاد مؤسساتي (يرتكز على المؤسسات الاقتصادية). ومع أن ثمة مسعى لترقية التشغيل عبر تحفيز الشباب على إنشاء المؤسسات، إلا أن التجربة بينت أن عدداً كبيراً من هذه المشاريع إما أنه خدمي، أو أنه مهم، ولكنه باء بالفشل، أو أنه وهمي ولم يجسّد تماماً في الواقع. ولذلك نقترح الاعتناء بالنوعية (بدلاً من الكم) عند انتقاء المشاريع القابلة للتمويل، وانتهاج منطق تأسيس لصناعات أو حرف متخصصة ومستقرة.

في المحور الثالث: في مجال تعزيز إشراك الشباب في تصميم سياسات التشغيل وسبل تنفيذها نقترح توسيع نطاق التواصل مع تلك الفئة وفي كل المناطق، إن من خلال الدراسات، على غرار الدراسات الميدانية التي يقوم بها المركز الوطني للدراسات والتحاليل الخاصة بالسكان والتنمية (CENEAP) في الجزائر، أو بالتعاون من الجمعيات الأهلية، خصوصاً أن معظمها مشكل من الشباب، أو من خلال اللقاءات الاستشارية والتقييمية المحلية والوطنية.

في المحور الرابع: نقترح تعزيز هياكل الوساطة وأنظمة المعلومات الخاصة بعالم الشغل من أجل التقريب ما بين العرض والطلب، مع الحرص على أن لا تكون وسيلة للاستغلال أو الاحتكار، كما هو حاصل على مستوى بعض شركات التوظيف.

في المحور الخامس: يتعلق الأمر بتطوير دور آليات الدعم والمرافقة، مع إشراك القطاع الخاص في هذا المجال (هياكل خاصة أو مشتركة)، وكذا إدماج مراكز البحث والمختبرات العلمية كحاضنات أعمال لمشروعات شبانية مبدعة، وهو ما سيدعم روح الابتكار وتحويل الأفكار إلى مشروعات. وللإشارة هناك نصوص ومحاولات في الجزائر في ما يتعلق بالحاضنات ومشاتل المؤسسات، إلا أنها لا تزال متعثرة.

في المحور السادس: كما هو الشأن في المحاضن والمشاتل هناك أيضاً نصوص ومساع لترقية نظام المناولة الصناعية منذ سنة ٢٠٠١ (القانون التوجيهي للمؤسسات الصغيرة والمتوسطة)، إلاّ أننا لم نعثر لها في الواقع على أي دور. وفي هذا الصدد نقترح إشراك الخبراء والباحثين الجامعيين ورجال الأعمال حول سبل تفعيل هذه النصوص.

في المحور السابع: بالنظر إلى مركزية التمويل في مجال الاستثمار وإنشاء المشاريع، وبالنظر إلى هيمنة أسلوب القروض البنكية في الجزائر[٢٠]، حتى لا نقول إنها الأسلوب الوحيد، نقترح إعادة التفكير باهتمام بالغ في أسباب شبه غياب شركات التمويل المباشر، على غرار شركات التأجير وشركات رأس مال الاستثمار وشركات رأس المال المخاطر، على الرغم من وجود النصوص التشريعية والتحفيزات المالية المهمة الموجهة لمثل هذا النوع من المؤسسات.

خاتمة

ثمة انحرافان أساسيان مجسدان في مجتمعاتنا العربية، ومنها الجزائر، لا بد من تجاوزهما في معالجة قضية التشغيل: يتمثل الانحراف الأول في اعتبار قضية التشغيل «قضية دولة» أو «قضية حكومة»، في حين أن التشغيل هو عملية مرتبطة بالبنية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية للمجتمع، وهو ما يجعلنا نعتبره «قضية مجتمع» بالأساس، ذلك أن التشغيل، الذي يعني إيجاد فرص عمل، يستوجب أصلاً إعادة الاعتبار لعنصر العمل كقيمة اجتماعية وثقافية قبل كونه قيمة اقتصادية، أي لا بد من تقويم ومعالجة فلسفية لقيمة العمل في المجتمع، إذ لا يمكن إقناع أفراد بالعمل وهم ألفوا العيش والكسب من دون عمل. وأما الانحراف الثاني فيتمثل في طغيان المعالجة الاجتماعية، وحتى السياسية، في سياسات التشغيل على حساب المعالجة الاقتصادية، وقد ترتب على هذا الانحراف تحول التشغيل إلى مجرد امتصاص الشباب العاطل عن العمل، أو بالأحرى امتصاص الضغوط الاجتماعية، بدلاً من أن يكون تشغيلاً لمورد اقتصادي واستجابة لحاجة اجتماعية ونفسية لدى طالبي العمل.

من ناحية ثانية لا يمكن فصل سياسة التشغيل عن سياسة التعليم والتكوين، إذ لا بد من تحقيق توافق مستمر ما بين مخرجات منظومة التعليم والتكوين والمتطلبات النوعية المتنامية لسوق العمل، وأوضح مؤشر إلى هذا الخلل هو كون أصحاب الشهادات هم الأكثر عرضة للبطالة، في الوقت الذي يكثر فيه الحديث عن ضرورة عصرنة أساليب الإدارة والإنتاج ورقمنتهما.

ينبغي أن تقوم معالجة قضية البطالة والتشغيل على رؤية استراتيجية شاملة، أي أن تكون عميقة وطويلة الأمد ومتعددة الأبعاد، وهو ما تفتقر إليه السياسات الحالية المعتمدة في هذا المجال بالجزائر، ولقد أشرنا آنفا ضمن مقترحاتنا في سبيل دعم تشغيل مستقر في الجزائر إلى سبعة محاور أساسية لترقية الشغل. غير أننا نود التأكيد في هذه الخاتمة أن المدخل الحقيقي للتشغيل هو الاستثمار، وأن الاستقرار ووضوح قواعد المنافسة وصلابة المنظومة القانونية وغير ذلك من مكونات مناخ الاستثمار الملائم، هي أساس كل استثمار.

(٢٠) تشير الإحصائيات المقدمة من طرف الوكالة الوطنية لدعم تشغيل الشباب إلى أن المتوسط الوطني للقروض غير المسترجعة هو ٢٣ بالمئة، مع العلم أن البنوك تساهم بنحو ٤٠ إلى ٦٠ بالمئة في تمويل المشروعات الصغيرة والمتوسطة، وأن حجم هذا التمويل بلغ ٢٣٠ مليار دينار (أكثر من ثلاثة مليارات دولار).

المراجع

«حصيلة المنجزات الاقتصادية والاجتماعية للفترة ١٩٩٩ ـ ٢٠٠٨.» موقع رئاسة الحكومة، <http://www.premier-ministre.gov.dz>.

قانون المالية التكميلي ٢٠١١.

مداخلة الطيب لوح ضمن أشغال الدورة الثامنة للجنة العمل والشؤون الاجتماعية للاتحاد الأفريقي، في ياوندي التي عُقِدَت بين ١١ و١٥ نيسان/ أبريل ٢٠١١.

Bouras, Djoudi. «L'Expérience algérienne de gestion du chômage et de promotion du travail décent.» papier présenter à: «Evaluation des stratégies et politiques publiques en matière d'emploi: Mise en œuvre du pacte mondial pour l'emploi.»Dakar 11-13 avril 2011.

Hayek, Friedrich August von. *La Route de la servitude*. 5ème éd.Paris: Presses Universitaires de France, 2010.

Rapports annuels de la banque d'Algérie.

<http://www.afrik.com>.

<http://www.algerie360.com>.

<http://www.ilo.org>.

<http://www.ons.dz>.