

مساهمة سياسة الشغل في تحقيق تشغيلية الموارد البشرية اشارة لحالة الجزائر

أ. مدلس شكري جامعة باتنة 1 الحاج لخضر
أ.د. غالم عبد الله جامعة محمد خيضر بسكرة

ملخص:

تشمل سياسة التشغيل في دولة معينة مجموعة التدخلات التي تأخذ شكل آليات يقع اختيارها من بين البدائل الممكنة والمناسبة للظروف الخاصة بكل دولة، وذلك من أجل معالجة الإختلالات التي تطرأ على سوق العمل. من خلال هذه الورقة البحثية سنحاول استعراض تطور سياسة الشغل في الجزائر ومساهمتها في إدماج وتوفير فرص عمل للعاطلين.

الكلمات المفتاحية: سياسة الشغل، تشغيلية الموارد البشرية

Abstract

Employment policie in a country embraces the several categories of interference that mainly fit the government circumstances. In order to cover all the imbalances that may happen suddenly in the labor market. Hence, through this research paper we will illustrate the employment policies in Algeria and how it subscribes in integrating and providing jobs for the unemployments.

Key words : Employment policie, Employability

مقدمة:

تزايد الاهتمام في الآونة الأخيرة بالتنمية المستدامة للمجتمعات، وذلك بالاهتمام والمحافظة على البيئة بمختلف مكوناتها من جهة ، و تطوير المؤسسات الاقتصادية باعتبارها الركيزة الأساسية للنمو الاقتصادي من جهة أخرى. ويعد الفرد أحد مكونات البيئة التي يجب الاهتمام بها والمحافظة عليها سواء فيما تعلق بالجوانب الصحية أو التعليمية أو من الناحية المادية والاقتصادية. ونظرا للأهمية التي

يكتسيها العمل بالنسبة للفرد من أجل تحقيق أهدافه المادية والمعنوية، لذلك تأتي تشغيلية employabilité الموارد البشرية في قلب العلاقة بين الفرد وأهدافه وطموحاته من جهة، وبينه وبين المؤسسة الاقتصادية والنمو الاقتصادي من جهة أخرى. وحيث أن الأمر كذلك سنحاول من خلال هذه الورقة البحثية أن نجيب على الإشكالية التالية: ما مدى مساهمة سياسة الشغل في تحقيق تشغيلية الموارد البشرية في الجزائر؟

وقد قسمنا البحث إلى محورين تناولنا مفاهيم نظرية عن سياسة الشغل وأهميتها في المحور الأول، وفي المحور الثاني استعرضنا تطور سياسة الشغل في الجزائر ومساهماتها في إدماج وتوفير فرص عمل للعاطلين.

المحور الأول: إطار نظري حول سياسة الشغل وتشغيلية الموارد البشرية:

استعمل مصطلح تشغيلية الموارد البشرية في القاموس الإنجليزي للتعبير عن قياس مدى أهلية الفرد في الالتحاق والظفر بمنصب عمل، خاصة الذين يواجهون صعوبات في ذلك. وانتقل هذا المصطلح إلى أوروبا بداية من سنة 1990 ليعتمد بصورة أساسية في اجتماع لوكسمبورغ حول الشغل في نوفمبر 1997.¹ وإذا كانت جهود تحقيق تشغيلية الموارد البشرية في بادئ الأمر كانت موجهة في الأساس نحو فئة الباحثين عن العمل وأغلبهم شباب لم يسبق لهم العمل من قبل، إلا أن زيادة حدة التنافسية التي أصبحت تواجهها المؤسسات وكذا تسارع وتيرة التدفقات التكنولوجية المستعملة في الإنتاج جعل الوظائف التي يشغلها الأفراد تتغير بصورة مستمرة سواء من الناحية الكمية أو النوعية. وأمام هذا الوضع يجد العامل نفسه مهددا بفقدان وظيفته في حالة اختفاءها من المؤسسة إما بسبب تراجع الحصة السوقية للمؤسسة ونقص الانتاج، وإما لإحلال التكنولوجيا محله. لذلك أصبحت تشغيلية الموارد البشرية تتعدى قدرة الفرد على إيجاد وظيفة كما أشرنا سابقا إلى قدرته على المحافظة على عمله سواء في وظيفته الحالية أو في وظيفة أخرى وسواء في المؤسسة التي يعمل بها حاليا أو أخرى.

وبالموازاة ظهر مفهوم ادارة التشغيلية ليعبر عن الطرق والآليات التي تتحقق من خلالها تشغيلية الموارد البشرية، وكذا الأطراف المسؤولة عنها والمتمثلة في كل من الفرد، المؤسسة والدولة². فباعتبارها مشروعا شخصيا في الأساس، يحرص الفرد على اكتساب المهن والمعارف التي تؤهله لأن يظفر بمنصب عمل وأن يحافظ عليه. وبالنسبة لدور المؤسسة في تحقيق تشغيلية الموارد البشرية فيكمن في محافظتها على الوظائف من خلال قدرتها التنافسية من جهة، وفي توفير البرامج التكوينية للعاملين بصورة مستمرة،

وبالشكل الذي يسمح لهم بمواكبة التغيرات التي تطرأ على وظائفهم. والمسئولية الأكبر تقع على عاتق الدولة من خلال:

1. توفير شروط ومتطلبات التكوين الضرورية بدءا بالتعليم والبحث العلمي ثم التكوين المستمر، وهذا ليس فقط لغرض تأهيل الفرد للحصول على وظيفة، بل من أجل تحريره من التبعية والارتباط بمؤسسة بعينها.

2. إضفاء المرونة في التشريعات والقوانين المنظمة لسوق العمل بما يضمن للفرد سهولة في إيجاد الوظيفة المناسبة، وبما يعطي له حرية أكبر في اتخاذ القرارات المتعلقة بمساره المهني بعيدا عن الضغوط المالية والاجتماعية.

3. معالجة الاختلالات التي تحدث في سوق العمل، والتي عجزت عنها السياسات الاقتصادية من خلال سياسة شغل ناجحة وفعالة.

أولاً: مفهوم سياسة الشغل: تعبر سياسة الشغل في دولة معينة عن صورة منسجمة ومتكاملة عن الأهداف التي تصبو الدولة لتحقيقها في مجال الشغل، وعن الطرق والأساليب اللازمة لتحقيق هذه الأهداف. وتشمل مجموع تدخلات الدولة المختلفة الأبعاد، والرامية إلى تحقيق أهداف كمية ونوعية على مستوى الشغل. وبذلك فهي تضم مختلف القرارات المتعلقة بالشغل والتي تم اتخاذها بناء على معطيات معينة وشروط محددة فرضتها ظروف تلك الدولة.

قدمت تعاريف عديدة ومختلفة لسياسة الشغل، لعل أوضحها وأهمها ذلك الذي اعتمده منظمة التعاون والتنمية "OCDE" سنة 1985، والذي ركز على مبدئين³:

المبدأ الأول: إن سياسة الشغل وفق هذا المبدأ يجب أن تكون موجهة نحو فئات معينة هي البطالين، العاملين الذين يواجهون خطر فقدانهم وظائفهم أو المهتمين في عملهم ثم الفئة الثالثة وتمثل في الفئة النشيطة التي ترغب في العمل دون أن تجده مثل الطلبة والمتربصين.

المبدأ الثاني: تأخذ النفقات المخصصة لسياسة الشغل الأشكال التالية:

- 1-** مكاتب التشغيل العامة، **2-** التكوين المهني، **3-** التدوير الوظيفي وتقسيم العمل، **4-** الحث على العمل وتحفيز الشغل، **5-** الأمان الوظيفي وإعادة التأهيل، **6-** الخلق المباشر للوظائف، **7-** المساعدة على خلق وإنشاء المشاريع الخاصة، **8-** المحافظة على دخل الأفراد وتغطيتها أو تعويضهم في حالة عدم العمل، **9-** التقاعد المسبق.

يستند التعريف السابق على التفريق بين سياسة الشغل والسياسة الاقتصادية بوجه عام، هذه الأخيرة وإن كان لها تأثير على سوق العمل، إلا أنها لا تستهدفه بصورة مباشرة بقدر ما تستهدف العملية الإنتاجية والاستثمار بوجه عام. وهذا على العكس من سياسة الشغل التي تشمل آليات وأدوات غير تلك التي تستعملها السياسة الاقتصادية، وتهدف إلى معالجة الاختلالات التي تطرأ على سوق العمل بصورة مباشرة.⁴ وبالتالي فالسياسات التي تؤدي إلى زيادة حجم الشغل بصفة عامة، حسب تعريف "OCDE"، هي سياسات عامة ولا تعتبر سياسات شغل، كما هو الحال على سبيل المثال بالنسبة للإعفاء من الاشتراكات الاجتماعية أو تخفيضها وغيرها من تدابير تشجيع الشغل وزيادة الطلب على العمل، بالإضافة إلى مختلف الإجراءات التي تهدف إلى زيادة عرض العمل مثل الإعفاء من الضرائب مما يؤدي إلى زيادة حجم الدخل المتاح للعامل. فهذه الإجراءات لا تعدوا أن تكون سياسات اجتماعية والمهدف المباشر منها هو تدعيم القدرة الشرائية ومحاربة الفقر، وهذا على الرغم من تأثيرها على الشغل، بل إن الفعالية التي أثبتتها الأشكال المختلفة لتدخل الدولة من خلال هذه السياسات العامة في تنظيم سوق العمل عاد بالكثير من المتخصصين في مجال اقتصاد الشغل إلى إدماج السياسات العامة ضمن سياسات الشغل.

تتمحور الأشكال السابقة للنفقات المخصصة للشغل حول ثلاثة فئات، تتعلق الفئة الأولى بالنفقات المباشرة الموجهة نحو المكاتب العمومية للشغل، أما الفئة الثانية فتجمع النفقات من 2 إلى 7 في إطار ما يسمى سياسات الشغل النشطة، في حين تضم الفئة الثالثة سياسات الشغل غير النشطة وتجمع النفقات 8 و9.⁵

تقدم سياسة الشغل نظرة شاملة تمتد لثلاث أو أربع سنوات على الأقل، ومن تفكير معمق وتشخيص دقيق لوضع الشغل بعد نقاش جدي بين الفاعلين، يتم وضع استراتيجيه للشغل تتمثل في خطة عمل تشمل النتائج والأهداف المراد تحقيقها ثم الأعمال والأنشطة الواجب القيام بها، مع توزيع للأدوار وتحديد للمستويات ثم توفير الموارد المالية اللازمة.

وإذا كانت الأهداف أو النتائج التي تصبوا سياسة الشغل تحقيقها بصورة عامة هي تطوير الشغل وتسهيل إدماج وإعادة إدماج الأفراد الذين يواجهون صعوبات على مستوى سوق العمل، فإن مختلف الأعمال والأنشطة التي تتضمنها عبارة عن آليات يتم وضعها بناء على تلك الأهداف. حيث

تضم كل آلية مجموعة من الأنشطة والبرامج التي تهدف إلى تحقيق الإدماج المهني بفترة معينة أو أكثر من بين الفئات التي تواجه صعوبات في سوق العمل⁶.

تؤدي سياسات سوق العمل دور الوسيط بين عرض العمل والطلب عليه، وتمارس دورها هذا من خلال آليات عديدة تختلف حسب طبيعة البطالة التي يعاني منها الاقتصاد، والتي يعول على سياسة الشغل معالجتها. ففي حالة البطالة الطبيعية تأخذ هذه الآليات طابعا اجتماعيا كالإعانات الاجتماعية وإعانات البطالة، مستهدفة الأفراد المهمشين والذين يجدون صعوبات في دخول سوق العمل. أما في حالة البطالة الاحتكاكية تقوم سياسة الشغل بدور إعلامي من خلال ضمان الشفافية وتوفير المعلومات اللازمة عن سوق العمل، وذلك من خلال إدارات الاستخدام العامة والخاصة، المساعدة في البحث عن الشغل، استكشاف الوظائف الشاغرة وتسجيلها مع اعداد ومتابعة السير الذاتية وغيرها من الأنشطة التي تسمح بتقريب العارضين للعمل بالباحثين عنه. وفي حالة البطالة الظرفية تركز سياسة الشغل أكثر على الآليات التي تنشط سوق العمل، سواء من ناحية عرض العمل أو من ناحية الطلب عليه مثل إنشاء الوظائف في القطاع العام، إقامة وتدعيم المشاريع التي من شأنها استيعاب العاطلين، تشجيع العمل للحساب الخاص. بالإضافة إلى الحد من عرض اليد العاملة بالتقاعد المسبق وتمديد فترة التعليم والتكوين المتواصل. وحيث أن البطالة الهيكلية ناتجة عن عدم التوافق بين مؤهلات الأفراد ومتطلبات الوظائف المتاحة، لذلك تهتم سياسة الشغل في هذه الحالة بتأهيل وإعادة تأهيل الأفراد من خلال مختلف أشكال التكوين.

ثانيا: أهمية سياسات الشغل: يقاس الأداء الاقتصادي في الكثير من الدول من خلال مؤشرات تقليدية مثل: التضخم، الإنتاج، الصادرات، واستقطاب الاستثمارات. لكن الأزمة الاقتصادية العالمية لسنة 2008 فرضت ضرورة إقحام الشغل إلى جانب المؤشرات السابقة، ذلك أن تحقيق نتائج إيجابية كمية في أغلب الحالات على مستوى سوق العمل أصبح مؤشرا رئيسيا على فعالية المخططات التنموية الاقتصادية والسياسية للدول.

ولأن سياسات الشغل كما أشرنا سابقا، تأتي لمعالجة الاختلالات التي تطرأ في سوق العمل، والتي عجزت عنها السياسات الاقتصادية، لذلك ينبغي التطرق في البداية إلى دور هذه الأخيرة في تطوير الشغل، فالسياسة الاقتصادية التي تستجيب لمتطلبات التشغيل الكامل يجب أن تحيط بجوانب عديدة أهمها:⁷

- تشجيع الطلب للمحافظة على الوظائف الحالية وخلق وظائف جديدة.
- إصلاح القطاع المالي والمصرفي بما يتماشى ومتطلبات الاستثمار.
- المحافظة على استقرار سعر الصرف، تنافسية العملة وكذا تنافسية الدولة.
- تشجيع التصدير والتحكم في حركة رؤوس الأموال خاصة نحو الخارج، وتوجيهها داخليا نحو القطاعات والمناطق بالشكل الذي يسمح بخلق الوظائف وتحقيق التنمية.

إن الاستثمار في الحماية الاجتماعية يعد عنصرا مهما في إستراتيجية التنمية الاقتصادية والاجتماعية المنسجمة والمتكاملة، ذلك أن الاهتمام بكل من صحة الفرد وتغذيته وتكوينه ثم قابليته للتشغيل في الاقتصاد الرسمي، يسمح للدولة باستخلاص الطاقات المنتجة والقادرة على تحريك الاقتصاد خاصة وأن التشغيل الكامل والذي يعبر عن الوضعية الاقتصادية التي تسمح لكل فرد بالمفاضلة بحرية بين العمل، الفراغ، أو الاستعانة بالسلع والخدمات التي ينتجها الآخرون يختلف عن استخدام باقي الموارد المادية، وهذا ما يقتضي البحث عن الاستخدام الجيد والأمثل للموارد البشرية ليس فقط من أجل الحد من إهدار الطاقات بل من أجل تسخير القوى العاملة⁸.

إن سوق العمل حسب النظرية النيوكلاسيكية يميل إلى المنافسة التامة، وأي تدخل للدولة على مستوى سوق العمل سيشكل عائقا أمام الوصول إلى التشغيل الكامل، وذلك من خلال تأثيره على مرونة الأجر الحقيقي⁹. ومن ثم يجب على الدولة أن تضمن وتحافظ على قواعد اللعبة من خلال توفير الشروط اللازمة، والوقوف على العوامل التي من شأنها التأثير على المنافسة التامة. وإذا كانت البطالة حسب النيوكلاسيكي احتكاكية بالدرجة الأولى وناجحة عن عدم توفر المعلومات الكاملة عن سوق العمل، لذلك يرى الكلاسيكي أن دور سياسات الشغل هو توفير المعلومات الكاملة عن سوق العمل وذلك بتخصيص الموارد الضرورية التي تسمح لوكالات الشغل بممارسة دورها كوسيط فعال بين طالبي العمل وعارضيه للحد من البطالة الاحتكاكية.

أما بالنسبة للمدرسة الكينزية التي تلقي مسؤولية التشغيل الكامل على عاتق الدولة وتعمل أكثر على السياسات الاقتصادية الكلية في خلق الوظائف والتحكم في سوق العمل¹⁰. فترى أن سياسات الشغل تلعب دورا محوريا في تحقيق استقرار الاقتصاد الكلي عن طريق ضمان الدخل للأفراد بالتأمين عن البطالة والمحافظة على بعض الوظائف الهشة والتي يواجه شاغلوها خطر فقدانها. وكذلك عن طريق تدعيم التشغيل والتوظيف المؤقت في القطاع العام.

يختلف رواد النظريات الحديثة عن النيوكلاسيكيين فيما يتعلق بكمال سوق العمل وخضوعه لأحكام المنافسة التامة، أين تلعب الدولة دور المراقب والمحكم فقط. حيث يرى كل من L.Bell و R.Jack man أن سوق العمل محكوم عليه بالفشل ما لم تتدخل الدولة ليس فقط لمراقبته، كما يرى النيوكلاسيك، بل بلعب دور تحفيزي ومدعم للعوامل التي تعرقله وتسبب البطالة. هذه الأخيرة ناتجة أساسا حسب رواد النظريات الحديثة عن عدم الملائمة بين خصائص الفرد ومتطلبات الوظيفة التي كان يشغلها والتي من المحتمل أن يلتحق بها، وهذا مقارنة بفرد آخر ينافس في كالاتين. ذلك أن أثر الخارجيات كان أكبر لدى هذا الأخير منه لدى الأول، ما يسمح له بتلقي برامج تكوينية مناسبة واكتساب الخبرات بالشكل الذي دعم قابليته للاستخدام من جهة، وحسن أداء وظيفته والمؤسسة التي يعمل لصالحها من جهة أخرى. ولأن الأمر كذلك يرى رواد النظريات الحديثة أن تدخل الدولة على مستوى سوق العمل يجب أن يركز على مختلف أشكال تأهيل الأفراد وتطوير معارفهم وخبراتهم.¹¹

ثالثا: سياسة الشغل وتشغيلية الموارد البشرية: يأخذ الفرد ثلاثة وضعيات في علاقته بسوق العمل، إما عاملا يتعين على سياسة الشغل أن تحافظ على وضعيته، وإما غير نشيط وعادة يكون في حالة تكوين ممدد بسبب عدم حصوله على وظيفة، مما يفرض على سياسة الشغل كما في الحالة الثالثة أيضا وهي الحالة التي يكون فيها في وضعية بطل أن تحرص على تحويله إلى وضعية عامل. وإذا كان الشغل يتمركز في قلب العلاقة بين تنظيم العمل وتقنيات الإنتاج والاستهلاك كما يرى بيناسي وآخرون (Agnés Benassy et autres)، فإن الهدف من سياسات الشغل هو ضمان تشغيلية (قابلية استخدام) الفرد من خلال تسهيل وتسريع انتقاله من وضعية بطل أو غير نشيط إلى وضعية عامل.¹² وفي هذا الصدد ينبغي الإشارة إلى أهمية الحصول على المعدل الصافي لخلق وإنشاء الوظائف. إذ أنه من السابق لأوانه أن نحكم على فعالية سياسات الشغل عندما تحقق حجما معيناً من الإدماج المهني للبطالين أو غير النشطين، وفي المقابل يفقد الكثير من العاملين الحاليين وظائفهم ويتحولون إلى وضعية بطل أو غير نشط. وبالتالي فالحكم على فعالية سياسة الشغل تظهر عندما يكون عدد البطالين أو غير النشطين المدجين أكبر من عدد العاملين الذين فقدوا وظائفهم، وتعبير آخر يجب أن يكون المعدل الصافي لخلق الوظائف أكبر من الصفر (عدد الوظائف المستحدثة - عدد الوظائف المفقودة < 0).

من أجل ضمان حماية اجتماعية لجميع الأفراد، تبنت الكثير من الدول آلية الربط بين العمل والحماية الاجتماعية، والتي تقضي بأن يساهم كل فرد في تمويل الحماية الاجتماعية على أن يستفيد الجميع بما فيهم البطالين من الحق غير المشروط في الدخل. وهكذا تلتقي السياسات الاجتماعية مع سياسات الشغل خاصة غير النشطة منها، وذلك في تقليص مدة العمل، التقاعد المسبق، إعانات البطالة وغيرها من البرامج الاجتماعية التي تهدف إلى ضمان حد أدنى من الدخل للجميع. كما تلتقي سياسات الشغل مع الكثير من السياسات الأخرى مثل: الاقتصادية والمالية، التعليم والتكوين المهني¹³، وهذا ما يجعل من عزل الدور الذي تمارسه سياسات الشغل أمرا صعبا.

تواجه سياسات الشغل تحديات كبيرة فيما يتعلق بالنقص في الوظائف اللائقة والتحديات الديموغرافي الناتج عن انكماش القوة العاملة وتقدمها في السن في دول معينة على غرار أوروبا، وارتفاع نسبة الشباب في دول أخرى وخاصة في الدول النامية والمتخلفة. ومن التحديات الجديدة تلك التي تتخذ طابعا أكثر حدة بسبب التحرير الاقتصادي والاجتماعي، وكذا التقدم التكنولوجي مما يجعل إدارة التغيير تتطلب في الوقت ذاته آليات للاحتفاظ بالعمالة في أماكن العمل المنتجة، ونقلهم من الوظائف غير المنتجة إلى الوظائف المنتجة. على أن لا يؤدي هذا التغيير إلى زيادة الافتقار في الوظائف والفقر في العمل والتدهور الاقتصادي. كما لا ينبغي لسياسات الشغل أن تنطوي على مؤثرات التغيير الضارة بأسواق العمل، بل يجب عليها أن تجعل من التغيير فرصة لتحقيق التنمية¹⁴.

المحور الثاني: سياسة الشغل في الجزائر

إن التوجه الاشتراكي المتبع من طرف الجزائر منذ 1962 إلى غاية 1986، والمبني على الاستثمار العمومي الموجه من طرف الدولة عن طريق توظيف المداخل المالية الضخمة الناتجة عن تصدير ثروتي البترول والغاز، لم يسمح ب بروز يد عاملة نشطة تعاني من البطالة، يجعلها تشكل أداه ضغط تستدعي ضرورة اعتماد برامج وسياسات تتيح استيعاب هذه اليد العاملة. إذ لم يطرح مشكل البطالة خلال هذه المرحلة كأحد المشاكل السوسيو اقتصادية التي يشكو منها المجتمع و فئة الشباب على وجه الخصوص إلا في مرحلة لاحقة. ذلك أن نمط الاقتصاد الاشتراكي الموجه قد صاحبه التزام المؤسسات الاقتصادية للدولة باستيعاب الجزء الأكبر من اليد العاملة.

ونتيجة لانخفاض معدلات البطالة في تلك الفترة لم تكن الجزائر تملك إستراتيجية تشغيل واضحة، لكن مع أواخر سنة 1986، وبفعل الأزمة الاقتصادية للسوق البترولية، تراجعت مداخيل المحروقات

بالشكل الذي انعكس سلبا على وتيرة الاستثمارات العمومية التي كانت المصدر الأساسي لخلق مناصب الشغل واستيعاب الإقبال المتناهي لزيد العاملة النشطة على سوق الشغل بصفة ذاتية ومستمرة. وكانت النتيجة أن بدأ الاقتصاد الجزائري في التحول التدريجي من الاقتصاد الموجه من طرف الدولة إلى سياسة الانفتاح الاقتصادي، وذلك من خلال رفع الوصاية الممارسة من طرف الدولة عن الهياكل والتوجهات الاقتصادية، تمهيدا لتبني النهج الاقتصادي الليبرالي. وقد كان من الطبيعي أن تبرز مشكلة البطالة بشكل واضح بفعل خصوصية الكثير من المؤسسات العمومية وحل المفلسة منها وتسريح عمالها أو تطبيق نظام التقاعد المسبق، بالإضافة إلى تقليل التوظيف في القطاع العام تماشيا وسياسة خفض النفقات والحد من تدخل الدولة في الحياة الاقتصادية وفي سوق العمل.

أولا: برنامج التشغيل 1987 - 1990: عرفت الجزائر سنة 1987 أول برنامج تشغيل موجه لصالح الإدماج المهني للشباب الذين تتراوح أعمارهم ما بين 16 و 24 سنة ممول من طرف الصندوق المشترك للجماعات المحلية وصندوق المساعدة على تشغيل الشباب، وحدد له هدف تحقيق 200000 منصب شغل لصالح الشباب البطل. لكن وبعد سنتين من عمر هذا البرنامج تم إدماج 100000 شاب بطل فقط، 60000 منهم في مناصب شغل دائمة ولم يتم استهلاك الموارد المخصصة له إلا بنسبة ضئيلة.

ويعود إخفاق هذا البرنامج إلى جملة من الأسباب على رأسها نقص الخبرة لدى القائمين على هذا البرنامج كونهم لم يتعودوا على مثل هكذا برامج ذات بعد إدماجي، بالإضافة إلى الطابع المركزي لهذا البرنامج واقتناره إلى هيئات محلية لإدارته.

ثانيا: برنامج التشغيل 1990 - 2000: جاء هذا البرنامج ليوقف على سلبات البرنامج السابق 1987 - 1990، وليواجه تحدي هذه الفترة التي تميزت بالانتقال التدريجي إلى اقتصاد السوق في ظل مؤشرات اقتصادية ومالية سلبية للغاية أهمها تدني المدخيل من العملة الصعبة، ثقل المديونية الخارجية، تدهور سعر الدينار الجزائري، تقليص حجم الواردات، تسريح العمال من المؤسسات العمومية. بالإضافة إلى الوضع السياسي والأمني الذي عرقل الكثير من البرامج وكبد خزينة الدولة خسائر معتبرة¹⁵. وقد حدد المرسوم التنفيذي رقم - 143 المؤرخ في 21 ماي 1990 الإطار القانوني للسياسة الجديدة، وكذا مبادئها وأهدافها ووسائلها البشرية والمالية. ففيما يتعلق بالمبادئ التي

تقوم عليها هذه السياسة يمكن حصرها في تفضيل الشغل المنتج والدائم، خلق الشغل بأقل تكلفة، إضفاء الطابع المحلي على مبادرات التشغيل وتفضيل الإدماج عن طريق التكوين.

أما أهدافها فتتمثل في تحقيق الإدماج المهني للشباب المؤهل عن طريق تشجيعه على خلق مناصب شغل في إطار ما يعرف بالتعاونيات الشبانية، وتوفير مناصب شغل للشباب غير المؤهل من خلال إدماجهم في مؤسسات عمومية وخاصة عن طريق عمليات التشغيل على أساس مبادرات محلية.

وعلى الرغم من النجاح النسبي لهذا البرنامج في إدماج وتوفير فرص عمل للبطالين إلا أن جملة من النقائص والعراقيل سجلت له خاصة فيما يتعلق بعدم اعتماد معايير قانونية واضحة وصارمة في تقديم القروض للشباب، حيث بقيت 60% من القروض الممنوحة دون تسديد. ونتيجة لغياب الآليات القانونية اللازمة عجزت المؤسسات والهيئات الممولة لهذه البرامج عن تحصيل الديون.

وإذا كانت معظم المشاريع قد اتجهت نحو مجالات الاستثمار ذات الطابع الخدماتي بدلات من القطاعات المنتجة خاصة في الفلاحة والصناعة والسياسة، فإن بعض الشباب بلغ به الأمر أن قام ببيع العتاد الذي استفاد منه دون استعماله في الإنتاج.

لقد كان لإنشاء وزارة منتدبة مكلفة بالمؤسسات الصغيرة والمتوسطة سنة 1991 ثم تحويلها إلى وزارة قائمة بذاتها سنة 1994 الدخل¹⁶ دورا في صياغة إطار مؤسسي يحظى باستقلالية قانونية ومادية لاستقطاب الأيدي العاملة وإدماجها في عالم الشغل. وقد نجحت هذه الهيئة إلى حد كبير في تنمية المشروعات الصغيرة والمتوسطة وترقيتها من خلال توفير الرعاية والدعم اللازم لها، وتدليل العراقيل والصعوبات التي يواجهها الشباب في بداية مشاريعهم، فيما يتعلق بسبل التمويل وتحسين فرص الاستفادة من العقار الموجه لنشاطات الإنتاج والخدمات وغيرها من عناصر السياسة الوطنية في ميدان المؤسسات والصناعات الصغيرة والمتوسطة.

أمام تفاقم مشكلة البطالة، ومن أجل مساندة التوجه الليبرالي للاقتصاد الوطني تبنت الجزائر خلال هذه المرحلة 1990-2000 أولى الصيغ الجديدة للشغل والمتمثلة في:

1- برنامج عقود ما قبل التشغيل: هي عبارة عن عقود مهنية خاصة يتم بموجبها توظيف خريجي الجامعات في المؤسسات العمومية أو الخاصة على أن تقوم مديرية التشغيل بدفع المنحة شهريا لمدة ثلاث سنوات قابلة للتجديد، ووضع البرنامج حيز التنفيذ بموجب المرسوم رقم 98/402 المؤرخ في 1998/12/02. ويهدف إلى زيادة فرص الإدماج الاجتماعي للشباب المؤهل ومحاربة الفقر

والإقصاء لدى هذه الفئة عن طريق تمكينهم من ولوج عالم الشغل، ومن ثم تدعيم خبراتهم التي تسمح لهم بالاندماج النهائي.

2- برنامج الشغل الماجور بمبادرة محلية (تشغيل الشباب (ESIL): بدأ العمل بهذا النوع من التشغيل سنة 1990 لصالح الشباب البطال ذوي المؤهلات البسيطة أو عديمي المؤهلات، والذين تتراوح أعمارهم بين 19 و30 سنة. وذلك من خلال إدماجهم في ورشات مكلفة بإنجاز نشاطات تعود بالمنفعة العامة على المواطنين في كل بلدية، وذلك لمدة تتراوح بين ثلاثة أشهر واثنا عشرة شهرا. ويتم التشغيل وفق هذا البرنامج إما عن طريق الجماعات المحلية أو عن طريق المؤسسات والإدارات المحلية مقابل تلقيها مساعدة مالية من صندوق المساعدة على تشغيل الشباب الذي تحول سنة 1996 إلى الصندوق الوطني لدعم تشغيل الشباب الذي يتمتع بصلاحيات أكبر من سابقه.⁽¹⁷⁾

1- برنامج أشغال المنفعة العامة ذات الاستعمال المكثف للبيد العاملة: هو برنامج يموله الصندوق الاجتماعي للتنمية وتسييره وكالة التنمية المحلية، يرمي إلى خلق مناصب شغل مؤقتة بصورة كثيفة وسريعة في نفس الوقت، وذلك لصالح الشباب البطال بدون مؤهلات، خاصة في المناطق النائية حيث معدلات البطالة مرتفعة وفرص العمل قليلة. وفي الوقت الذي يهدف هذا النوع من التشغيل الى دعم صيغة العمل المأجور، كذلك يرمي إلى تشجيع الروح المقاولاتية وبناء وتكوين المقاولين المبتدئين وأصحاب المبادرات الحرة ومن ثم تطوير المؤسسات الصغيرة والمتوسطة التي من شأنها خلق الثروة ومناصب العمل.

4- التعويض مقابل نشاطات ذات المنفعة العامة IAIG: بالإضافة إلى المنحة الجزافية (AFS) الموجهة للأشخاص عديمي الدخل وغير القادرين على العمل وكذلك غير المستفيدين من برامج المساعدة الاجتماعية الأخرى، يقوم هذا البرنامج على تشغيل الأشخاص العاطلين عن العمل في نشاطات ذات منفعة عامة في ورشات البلديات، في إطار شروط التشغيل العادي فيما يتعلق بالمدة القانونية للشغل وكذلك الاستفادة من الحماية الاجتماعية، وهو الشيء المهم بالنسبة للبرنامج. ذلك أن الأجر الذي يتقاضاه المستفيد زهيد نسبيا، وهو عبارة عن حل مؤقت يستفيد منه شخص واحد في العائلة في صورة تضامن وتوفير للحماية الاجتماعية.

ثالثا: سياسة الشغل منذ سنة 2000: شهدت الجزائر مطلع الألفية الحالية تطورا ملحوظا على جميع الأصعدة خاصة السياسية منها والاقتصادية والديمقراطية، فعلى الصعيد السياسي تميزت بتغير في

النخبة الحاكمة وفي تحسن الوضع السياسي والأمني، أما اقتصاديا فقد بدأت تلوح معالم تحسن الاقتصاد الوطني وتعافيه خاصة من أعباء المديونية الخارجية، وديمغرافيا سجلت الجزائر زيادة في النمو السكاني بشكل كبير. ولما كانت الموارد المالية الناتجة من المحروقات تشكل المصدر الرئيسي لإيرادات الخزينة، فقد كان من الطبيعي أن تعجز السياسات الاقتصادية عن إحداث التوازن في سوق العمل. مما استدعى ضرورة إيجاد آليات جديدة تفي بالغرض إلى جانب الآليات السابقة.

1- جهاز المساعدة على الإدماج المهني DAIP : ووقفا على سلبات مختلف البرامج المعتمدة في مجال التشغيل منذ 1990 خاصة تلك المتعلقة ببرنامج عقود ما قبل التشغيل تم استحداث جهاز المساعدة على الإدماج المهني DAIP سنة 2008 عن طريق المرسوم التنفيذي رقم 08-126 المؤرخ في 19 أفريل 2008، ثم تدعى سنة 2011 بالمرسوم التنفيذي رقم 11-105 مؤرخ في 06 مارس 2011. يتم تسيير هذا الجهاز من طرف الوكالة الوطنية للتشغيل بالتعاون مع مديريات التشغيل في كل ولاية. ويهدف أساسا هذا الجهاز إلى تحقيق الإدماج المهني لخريجي الجامعات ومراكز التكوين المهني ومساعدتهم على اكتساب خبرة مهنية في مجال تكوينهم مقابل أجر شهري يختلف حسب المستوى التعليمي لكل مستفيد. كما أن اعتماد المقاربة المبنية على التمهين يسمح في نفس الوقت بتكوين المستفيد تكوينا جيدا وبتدعيم وتسهيل اندماجه بدرجة كبيرة في المؤسسة التي أمضى فيها عقد التمهين. ومن أجل تحقيق أهدافه يعتمد الجهاز ثلاثة عقود هي: عقد إدماج أصحاب الشهادات CID، عقد الإدماج المهني CIP وعقد تكوين إدماج CFI، وفيما يلي حصيلة الجهاز منذ سنة 2009 إلى غاية 2013.

الجدول رقم 1: حصيلة جهاز المساعدة على الإدماج المهني

السنوات	2008	2009	2010	2011	2012	2013
عدد المناصب	8027	16937	24188	41735	49076	

Source: office national des statistiques, l'Algérie en quelque chiffre, résultats 2011-2013. Edition 2014, n. 44. P. 12

2- الوكالة الوطنية لدعم تشغيل الشباب ANSEJ: أنشئت الوكالة بموجب المرسوم التنفيذي رقم 296/96 الصادر بتاريخ 08 سبتمبر 1996، وهي هيئة وطنية ذات طابع خاص يتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي. ونظرا لأهميتها الإستراتيجية، فقد وضعت الوكالة تحت سلطة رئاسة الحكومة، على أن تتولى الوزارة المكلفة بالتشغيل المتابعة العلمية لجميع نشاطاتها والمتمثلة في:

- دعم وتوجيه الشباب على خلق مشاريع ومصاحبتهم في تحقيقها.
 - إنشاء بنك المشاريع لتوفير المعلومة الاقتصادية، المهنية والقانونية تحت تصرف الشباب المقاول
 - توفير مختلف أشكال التكوين الذي يحتاجه الشباب من أجل إنجاح مشاريعهم.
- الجدول (2) يوضح حصيلة الوكالة منذ سنة 2001 إلى غاية 2014.

الجدول رقم 2: حصيلة الوكالة الوطنية لدعم تشغيل الشباب

السنوات	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
المشاريع	7279	7087	5664	6691	10549	8645	8102
المناصب	20152	19631	14771	19077	30376	24500	22685
السنوات	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
المشاريع	10634	20848	22641	42832	65812	43039	40856
المناصب	31418	57812	60132	92682	129203	96233	69717

المصدر : منشورات الوكالة الوطنية لدعم تشغيل الشباب

3- الصندوق الوطني للتأمين عن البطالة CNAC: إن ما شهدته الجزائر خلال التسعينات من القرن الماضي من تحولات على الصعيد الاقتصادي والاجتماعي، استدعى ضرورة إجراء إصلاحات في نظام الرعاية الاجتماعية من أجل التكفل بالعدد الهائل من العمال المسرحين إجباريا نتيجة لإفلاس مؤسساتهم وغلقتها. حيث تم استحداث نظام جديد للحماية الاجتماعية وهو نظام التأمين عن البطالة مهمته تقديم تعويضات مادية للبطالين، والعمل على إعادة إدماجهم في الحياة المهنية من جديد، وذلك من خلال الصندوق الوطني للتأمين عن البطالة. وهو عبارة عن هيئة عمومية ذات شخصية معنوية واستقلال مالي أسس بموجب المرسوم التنفيذي رقم 188/94 المؤرخ في 06 جويلية 1994، المتمم بالمرسوم التنفيذي رقم 99-37 المؤرخ في 10 فيفري 1999.

إلى جانب المهمة الأساسية المتمثلة في دفع التعويض عن البطالة، يتكفل الصندوق بتسيير جملة من البرامج التي تهدف إلى حماية العمال ومساعدتهم على إعادة الاندماج كالمساعدة في البحث عن الشغل، تدعيم العمل الحر، التكوين التأهيلي، دعم المؤسسات التي تواجه صعوبات، تدعيم إنشاء مؤسسات مصغرة. والجدول (3) يوضح تطور حصيلة الصندوق منذ سنة 2004 إلى غاية 2014.

الجدول رقم 3: حصيلة الصندوق الوطني للتأمين عن البطالة

السنوات	2004	2005	2006	2007	2008	2009
المشاريع	13	1901	2236	2574	2429	4221
مناصب العمل	34	5159	6078	6949	5781	9574
السنوات	2010	2011	2012	2013	2014	
المشاريع	7465	18940	34801	21412	18000	
مناصب العمل	15804	35953	59125	41786		

Source: office national des statistiques, l'Algérie en quelque chiffre .op.cit.p14

4- الوكالة الوطنية لدعم القرض المصغر **ANGEM**: تم إنشاؤها بموجب المرسوم التنفيذي رقم 04-14 المؤرخ في 22 جانفي 2004، وقد تم تأسيسها بناء على التوصيات المقدمة خلال الملتقى الدولي حول تجربة القرض المصغر في الجزائر والذي نظم في ديسمبر 2002، حيث خلصت أشغال الملتقى إلى ضرورة الوقوف على سلبيات القرض المصغر في الجزائر منذ بداية اعتماده سنة 1999، والعوامل التي أدت إلى فشله، والمتمثلة أساسا في ضعف المرافقة أثناء مراحل إنضاج المشاريع ومتابعة إنجازها.

تنوع الوكالة عبر كافة ولايات الوطن، وخلايا للمرافقة على مستوى الدوائر بالشكل الذي يسمح لها تحقيق أهدافها المتمثلة أساسا في:

- محاربة البطالة والهشاشة في المناطق الحضرية والريفية عن طريق تشجيع العمل الدائري والمنزلي وكذا الصناعات التقليدية والحرف وخاصة لدى النساء.
 - المساهمة في تثبيت سكان الأرياف في مناطقهم الأصلية عن طريق تدعيمهم على ممارسة أنشطة منتجة تغنيهم عن البحث عن العمل في المناطق الحضرية.
 - تنمية روح المقاولات وإنشاء المؤسسات المصغرة.
- إلى جانب توجيه وتقديم إعانات وقروض مالية بدون فائدة للمستفيدين وكذا مرافقتهم، تحرص الوكالة على تشكيل قاعدة معطيات حول الأنشطة والأشخاص المستفيدين من الوكالة، وإبرام اتفاقيات مع الهيئات والمنظمات من أجل القيام بأنشطة إعلامية وتحسيسية لصالح المستفيدين من

القرض المصغر، فضلا عن متابعة تنفيذ خطة التمويل ومتابعة إنجاز المشاريع وتحصيل الديون وذلك بالتنسيق الدائم مع البنوك والمؤسسات المالية. والجدول (4) يوضح تطور حصيلة الوكالة منذ سنة 2005 إلى غاية 2014.

الجدول رقم 4: حصيلة الوكالة الوطنية لدعم القرض المصغر

السنوات	2005	2006	2007	2008	2009
المشاريع	3329	22221	17231	42099	60734
مناصب العمل	4994	33331	25846	63149	91101
السنوات	2011	2012	2013	2014	
المشاريع	107611	146427	101702	--	
مناصب العمل	161417	219641	166053	176315	

Source: office national des statistiques, l'Algérie en quelque chiffre .op.cit.p14

خاتمة

سياسة الشغل الناجحة هي التي تركز على التوافقات التي تم الحصول عليها مع مرور الوقت في إطار نظام مبني على التجارب الناجحة ومتجانس مع استراتيجيات التنمية الوطنية. ومن أجل ادماج سياسة الشغل الوطنية ضمن باقي السياسات، وخاصة تلك التي تؤثر بوضوح على الشغل، ينبغي تحديد الفاعلين لإقامة شراكات تشمل إلى جانب الوزارة المسؤولة عن التشغيل مختلف الوزارات القطاعية والهيئات المكلفة بإدارة الاقتصاد الكلي مثل البنك المركزي وهيئات التخطيط وكذلك منظمات أرباب العمل والنقابات العمالية. على أن يكون الحوار الاجتماعي شاملا، وأن يكون الالتزام السياسي الواضح والقوي الصادر عن أعلى مستويات صنع القرار هو المدخل لنجاح واستدامة سياسة الشغل. كما أن وجود إطار مؤسسي واضح لسياسة الشغل الوطنية يسمح بمتابعة وتنفيذ جميع المراحل بنجاح، ذلك أنه يسمح بتوضيح الرؤية وتحديد الصلاحيات والمسئوليات وتوزيع الأدوار بين مختلف الفاعلين.

إن الأهداف النوعية للتشغيل لا تقل أهمية عن الأهداف الكمية، وذلك انطلاقا من الأهمية التي يكتسبها العمل اللائق بالنسبة لإجمالي الناتج المحلي للفرد ومن ثم الناتج الوطني الاجمالي. لذلك تركز

سياسات الشغل على مختلف الآليات التي تسمح بتحسين انتاجية العمل من جهة، والحد من الأشكال المختلفة للشغل الهش والفقير في العمل وكذا الشغل في القطاع غير الرسمي من جهة أخرى يواجه الاقتصاد الجزائري في عصرنا الحالي تحديات كثيرة منها ما يتعلق بخصائصه ومقوماته كاققتصاد نامي وهش يعتمد بدرجة كبيرة على الموارد النفطية ومن ثم يظهر التحدي في ضرورة وكيفية النهوض به وتنويع مصادره وركائزه، ومنها ما يأتي في سياق العوامة وزيادة حدة المنافسة بالشكل الذي يكبح الجهاز الانتاجي للدولة ومن ثم تهديد المؤسسات الانتاجية القائمة و الحيلولة في نفس الوقت دون ظهور مؤسسات انتاجية جديدة. وأمام هذا الوضع تبذل الدولة لجزائرية قصارى جهدها من أجل تشجيع المنتج المحلي وحمايته من المنافسة، ومن ثم تقليص قدر الامكان فاتورة الاستيراد. إلا أن الأمر في غالب الأحيان يصطدم بعوائق وصعوبات منها ما يتعلق بعجز المنتج المحلي عن منافسة الأجنبي من حيث السعر أو الجودة والتنوعية، ومنها ما يرتبط بمتطلبات السياق العالمي من قواعد واتفاقات دولية على غرار تلك المرتبطة بمنظمة التجارة العالمية.

في الأخير نخلص إلى القول بأنه مهما تعددت الحلول لمعالجة المشكلات التي يعاني منها الاقتصاد الجزائري، إلا أن الحل الأمثل والدائم يتمحور حول متطلبات تحقيق والمحافظة على تشغيلية الموارد البشرية، والمتمثلة أساسا في جودة التكوين واقتحام مجالات استثمار جديدة خاصة تلك التي من شأنها تشجيع المنتج المحلي وحمايته من المنافسة، ومن ثم تقليص قدر الامكان فاتورة الاستيراد.

قائمة المراجع والإحالات

- ¹ Thery BRUNET, Gabriel VINOGRADOFF, Emploi : analyse, enjeux et perspectives, les éditions DEMOS , 2009, p. 31.
- ² Isabelle PLOND-MORAND, Employabilité, ambiguïté d'un concept ;le cas des entreprises d'insertion de Bourgogne et Franche-Comté, ed l'2012,Paris, p, 21.
- ³ ChristineErhel, Que sais je-Les politique de l'emploi,Presse universitaire de France,2009,P,09.
- ⁴ Dominique Rodor, Economie de travail et de l'emploi, éd Mentcherstien.Paris, 1999. p. 297
- ⁵ Antoine Bevore et autres,Dictionnaire du travail, Presse universitaire de France,2012,P,548.
- ⁶ Azita BERAR AWAD, Guide pour la formulation des politiques nationales de l'emploi,BIT, 1^{er} edition,2012,P,15.
- ⁷ Azita Berar Awad, op . cit,P, 24.
- ⁸ Bearnard Friot, José Rose, La construction en social de l'emploi en France ,ed l'harmatton, 1996, p .16

⁹ Christine ERHEL, op. cit.p. 12

¹⁰ Antoine BEVORT et autre,op,cit,P, 549.

¹¹ Dominique REDOR,Economie du travail et de l'emploi, op,cit,p,300.

¹² Angés BENASSY et autres, Politique économique, 3éme édition,2012, pp 670-675.

¹³ Antoine Benort et autres, op. cit. p. 46

¹⁴ مكتب العمل الدولي، لجنة العمالة والسياسة الاجتماعية، الوثيقة GB.288/ESP/2، نوفمبر 2003،
ضيف، ص.2.

¹⁵ Conseil national économique et social, Rapport forum international sur le chômage et l'emploi des jeunes, recueil sur l'emploi des jeunes, Alger, 11 – 13 mars 1996, p,24.

- الجريدة الرسمية، المرسوم التنفيذي رقم 94/211 الصادر بتاريخ 18 يوليو 1994. ¹⁶
(¹⁷) – مفتاح صالح، أهداف السياسة النقدية في الجزائر (1990-2000)، مجلة العلوم الإنسانية جامعة بسكرة،
فيفري 2004.

(¹⁹). office national des statistiques, l'Algérie en quelque chiffre, résultats 2011-2013.
Edition 2014, n. 44. P. 12