سابعاً– مشروع قانون في شأن "تنظيم التركيبة السكانية"

عقب موافقة مجلس الأمة الموقر – بالقراءة الأولى – على مشروع قانون في شأن تنظيم التركيبة السكانية، بالصيغة التي أقرتها "لجنة الموارد البشرية" في المجلس، ارتأت غرفة التجارة والصناعة في 12 أكتوبر 2020 أن تبادر إلى إبداء ملاحظاتها حول المشروع إلى وزيرة الشؤون الاجتماعية ووزير الدولة للشؤون الاقتصادية.

وفيما يلي نص الملاحظات:

تقديم:

تعتبر معالجة الخلل الهيكلي الحاد في التركيبة السكانية، من أهم وأصعب شروط الإصلاح الاقتصادي في الكويت. أما الأهمية؛ فلأن الموضوع لا يتعلق فقط بالعمالة الوافدة وحجمها وتوزيعها ومستواها، بل يتعلق – أولاً وأساساً – بقوة العمل الوطنية وحجمها وتأهيلها والثقافة المجتمعية التي تؤثر في توجهاتها. وأما الصعوبة؛ فلأن الموضوع يرتبط بشبكة معقدة من العلاقات المؤثرة والمتأثرة بقطاعات وأنشطة كثيرة مثل التعليم والتدريب، والاستهلاك العام والخاص والعقار بأنواعه، وتكاليف إنتاج السلع والخدمات وأسعارها، فضلاً عن مالية الدولة والتحويلات للخارج، والقدرات التقنية والمعرفية، وسياسات الخصخصة والمشاركة وتشجيع الاستثمار... وبالتالي، فإن قانوناً يهدف إلى معالجة الخلل في التركيبة السكانية لا يمكن أن يقوم على الاجتهادات مهما أخلصت، وعلى محاولة التوفيق بين الآراء المختلفة مهما تقاربت أو تباعدت. بل لا بد أن ينطلق من دراسة اقتصادية ومجتمعية معمقة تأخذ كل هذه التشابكات بعين الاعتبار، وترصد التداعيات المتوقعة على كافة القطاعات والتكلفة الاقتصادية وأثرها على مستوى الأسعار وتكاليف المعيشة إلى جانب تكلفة التنفيذ، ومداه الزمني. ومن جهة أخرى، إن

معالجة الخلل في التركيبة السكانية يجب أن يكون جزءاً أساسياً من استراتيجية متكاملة للتنمية والإصلاح.

ومن هذا المفهوم، تدرج غرفة تجارة وصناعة الكويت ملاحظاتها حول **مشروع القانون** في شأن تنظيم التركيبة السكانية، وليس حول **موضوع** تنظيم التركيبة السكانية بالبلاد:

- من الثابت أن توطين العمالة في القطاع الخاص "هو المدخل الصحيح والرئيسي لإصلاح التركيبة السكانية في البلاد. وبالتالي، من المؤكد أن القطاع الخاص هو الجهة الأولى المعنية بقانون تنظيم التركيبة السكانية، وهو الجهة الأولى التي ستقوم بتنفيذه، والتي ستتحمل تكاليف الاجتهادات غير المدروسة التي اعتمد عليها. ومع ذلك، نلاحظ أن الحكومة ومجلس الأمة قد أغفلا تماماً التعرف على وجهة نظر القطاع الخاص في هذا الصدد. والتزما بالنهج التقليدي في قصر التشاور على الجهات الحكومية المعنية. وهي الجهات نفسها التي كانت تتولى العمل على تنظيم العمالة والتركيبة السكانية طوال العقود الثلاثة الماضية. بل لعل أحد أهم أسباب إخفاق محاولات معالجة الخلل في التركيبة السكانية حتى الآن هو تعدد وتضارب وتداخل الجهات الرسمية التي تعمل على هذه المعالجة.

- ليس ثمة شك أن مشروع القانون قد وضع في ظل ضغوط متعددة أولها تهدئة الرأي العام وإقناعه أن السلطتين قد توصلتا إلى حل للمشكلة التي كشفت جائحة كوفيد 19 عمق وخطورة أبعادها. كما أن قرب موعد الانتخابات النيابية القادمة يمثل ضغطاً واضحاً لإسراع مجلس الأمة في إقرار المشروع. ولعل تقديم ثمانية مقترحات نيابية حول ذات الموضوع وخلال فترة قصيرة دليل كاف على قوة هذا الضغط. علماً أن ثمة تياراً فكرياً في هذا الصدد يقول بعدم الحاجة إلى هذا القانون نظراً لوجود تشريعات عديدة

لمعالجة ذات القضية. فالخلل ليس في الفراغ التشريعي أو التنظيمي بل هو في غياب جدية التطبيق والالتزام وضعف الرقابة.

- لا يوجد ربط مباشر بين نصوص مشروع القانون وتنظيم سوق العمل، فلا يوجد إشارة لطرق معالجة الخلل في سوق العمل وارتباطه بتعديل التركيبة السكانية، ولا حتى التأكيد على موضوع تنويع الاقتصاد بما يعزز قدرة القطاع الخاص على خلق فرص عمل جديدة وبما يتوافق مع تطلعات الدولة للأعمال والوظائف في المستقبل وإمكانية إحداث نقلة في سوق العمل، وهذا لن يتم إلا من خلال عمل الإصلاحات الاقتصادية الشاملة في الاقتصاد الكويتي.

- رغم الدور السلبي والكبير الذي يلعبه نظام الكفيل في تدفق أعداد العمالة الوافدة غير الماهرة، وبالتالي انتشار العمالة السائبة وتجارة الاقامات والكسب غير المشروع منها، إلا أن مشروع القانون قد أغفل معالجة هذا النظام أو إلغائه.

- على الرغم من أن مشروع القانون معني بالعمالة الوافدة بشكل أساسي، إلا أنه لم ينظم سوق العمل حيث لم يتطرق بنصوصه إلى الآلية التي تكفل حقوق العمالة الوافدة وحمايتها، ووضع الضوابط اللازمة على منح تصاريح العمل.

- يعتبر استخدام منهجية الوزن النسبي أو الكوتا (Quota) كأساس لتعديل التركيبة السكانية سلاحاً ذا حدين، حيث سيؤدي – من جانب– إلى خفض أعداد العمالة الوافدة (وهذا ما هو مستهدف بالقانون)، ولكنه – من جانب آخر– قد يتسبب بصدمة سلبية (Negative Shock) وربكة في ممارسة القطاع الخاص لأنشطته. فتطبيق تلك المنهجية لا يعني أن سوق العمل المحلي لن يعتمد على العمالة الوافدة وهذه الجزئية لم

يتطرق لها مشروع القانون في نصوصه. لذلك فإن تطبيق المنهجية بهذا الشكل قد يفي غرض الاعتبارات السياسية والاجتماعية والأمنية من خلال التخفيض الاجباري لأعداد العمالة الوافدة في البلاد، ولكن لن تكون له آثار مباشرة لتصويب الاختلالات في سوق العمل مما يسبب مزيداً من الضغوط على سوق العمل بالمستقبل.

- كذلك عند النظر في تعريف منهجية الوزن النسبي أو الكوتا (Quota) بالمادة (1) نلاحظ أنه ربط بشكل مباشر بين عدد العمالة الوافدة وعدد المواطنين. ومن خلال الاطلاع على تجارب بعض الدول المستخدمة لهذه المنهجية نلاحظ أنها تربط الكوتا بسوق العمل من خلال الاستهداف القطاعي، اي تحديد وزن نسبي للعمالة الوافدة بحسب أهمية كل قطاع اقتصادي، وليس تحديد وزن نسبي للعمالة الوافدة بشكل المطلق.

- إن اعتماد معيار الوزن النسبي بحسب الجنسيات قد لا يساهم فعلياً في ضبط التركيبة، إذ يتضح أنه مهما كانت النسب التي سيتم تبنيها فإنها لن تخفف من الأعداد الزائدة إلا لجنسيتين أو ثلاثة فقط، وبما لا يتجاوز نصف مليون، خاصة وأن مشروع القانون قد أشار إلى عدة استثناءات في المادة (5) بما فيها الوظائف التعليمية والطبية. مما يعني أن تقليل الأعداد لن يكون مجدياً من خلال اعتماد معيار الوزن النسبي بحسب الجنسيات.

- إن تضمين البعثات السياسية والدبلوماسية والعسكرية في بند الاستثناءات يعتبر "زلة" تشريعية معيبة للقانون.

- تعليقاً على ما جاء في المادة (7) إن عملية إنشاء مراكز للتدريب والتأهيل تتطلب الكثير من الوقت والجهد، لذا من الأفضل الاعتماد على الكليات ومراكز التدريب

الموجودة (خاصة في الهيئة العامة للتعليم التطبيقي) من خلال إعادة هيكلة برامجها الأكاديمية والتدريبية كي تتوافق مع حاجة سوق العمل، ويمكن الاستفادة في هذا الصدد من تجارب وخدمات برامج مركز عبدالعزيز الصقر للتطوير والتنمية في غرفة تجارة وصناعة الكويت الذي يعتبر من أفضل مراكز التدريب في المنطقة.

- لم يتطرق مشروع القانون إلى المشاريع المرخصة بموجب قانون الاستثمار الأجنبي المباشر والتي عادة ما تحتاج في بداية ممارسة أعمالها لجلب أيدٍ عاملة ماهرة خاصة في المراحل الأولى للمشروع، مما يدعو الى أن تشملها المادة (5) في بندها التاسع والمتعلق "بالاستثناءات التي تحتاج قرار مجلس الوزراء".

- ترك مشروع القانون سلطة منح استثناءات لفئات أخرى لمجلس الوزراء بناءً على عرض الوزير المختص، وهذا النص في مشروع القانون قد يُصبح ثغرة تستخدم للالتفاف على القانون وإفراغه من الغرض المرجو منه، لذلك قد يكون من الأسلم أن تربط سلطة منح الاستثناءات هذه بضوابط صارمة تحددها اللائحة التنفيذية.

- بالنسبة لمشاريع العقود الحكومية والمشاريع ذات العقود المؤقتة، لم يتطرق مشروع القانون إلى ضرورة ربط إقامة العامل بالمشروع أو العقد الحكومي وليس بالشركة، بحيث يتم إلزام الشركة بمغادرة العامل بعد انتهاء المشروع مباشرةً، وهذا من شأنه الحد من انتشار العمالة السائبة في البلاد.

وأخيـــــراً، إن أخطر ما في القانون برأينا هو الركون إليه باعتباره قد "كفّى ووفّى"، وعالج القضية وحل المشكلة، في حين أن القانون بصيغته الراهنة لا يمكن أن يكون فاعلاً، ويتعذر عليه القضاء على تشوهات سوق العمل، وبالتالي على اختلالات التركيبة السكانية.