

مذكرة بحثية

كريستل إنيس ورائد زهير الجمالي
برنامج الشرق الأوسط وشمال أفريقيا | سبتمبر ٢٠١٤

التوظيف العسير تخطيط التنمية واتجاهات سوق العمالة في سلطنة عمان



تشاتام
هاوس
المعهد الملكي
للشؤون الدولية

المحتويات

٢	ملخص
٣	مقدمة
٤	الانقسامات الديمغرافية
٥	(إعادة) التخطيط التنموي
٩	زوبعة ما بعد ٢٠١١
١١	الآفاق
١٣	خاتمة
١٤	المؤلفان

ملخص

يعتمد اقتصاد سلطنة عمان إلى حد كبير على عائدات النفط والغاز وعلى العمالة الأجنبية، على غرار جاراتها، إلا أنه يختلف عنها في عدم وجود احتياطي مالي يسمح بتأجيل مساعي تخفيف ذلك الاعتماد.

ففي عام ١٩٩٥ كانت سلطنة عمان الأولى بين دول مجلس التعاون الخليجي في إعداد استراتيجية تنموية طويلة الأجل (رؤية ٢٠٢٠)، تمثل هدفها الأكبر في إصلاح التبعيات الهيكلية للاقتصاد بالتزامن مع تحول ديمغرافي جذري. ومن المرتكزات الأساسية لتلك الاستراتيجية إعادة صياغة دور القطاع الخاص لتمكينه من قيادة النمو الاقتصادي، إلى جانب توليد فرص عمل للمواطنين العمانيين.

وتظل هذه الأهداف بعيدة عن التحقيق، إذ يواجه الاقتصاد مستويات عالية نسبيا من البطالة، خاصة بين الشباب العماني، فيما نجد أن الطلب على الأيدي العاملة الأجنبية في أعلى مستوياته.

وما زال القطاع العام يوظف معظم العمانيين. أما العاملون في القطاع الخاص فيتركزون في قطاعات اقتصادية محددة ومهن معينة. وبغض النظر عن عدد محدود من القطاعات التي تتميز بارتفاع كثافة رأس المال وانخفاض كثافة العمالة والتي يسود فيها العمانيون، يتسم الاقتصاد بقيامه على عوامل الإنتاج الأساسية إلى حد كبير مع إقبال واسع على العمالة الأجنبية ذات المهارة المتدنية. وفي الوقت ذاته فإن الفئة المهنية الوحيدة التي أفلحت فيها إجراءات التمييز الإيجابي بين العمانيين - وهي الوظائف الكتابية متواضعة المهارة ضمن الطبقة الوسطى- هي الأكثر عرضة للخطر بسبب تراجعها أمام التقدم التكنولوجي.

إن إعادة تدوير ثروات النفط والغاز عبر مزايا اجتماعية متنوعة على مدى العقود الأربعة الماضية من التنمية القائمة على النفط لم تأت بمجرد اقتصاد نفطي بل جاءت أيضا بمجتمع نفطي.

وقد تكونت التغيرات في سياسة التوظيف على مدى الأعوام الثلاثة الماضية من استجابات صممت للتعامل تحديدا مع الوضع الاجتماعي المضطرب، بحيث تراجعت الاستراتيجية العامة لصالح الحلول التكتيكية. وإلى جانب إبطال الحوافز التي سعت إلى الإصلاح الهيكلي، أدت العديد من السياسات التي اتخذت منذ عام ٢٠١١ إلى ترسيخ دور الدولة باعتبارها الموظف الأول في السلطنة. وسوف تكون لهذه الحلول قصيرة الأجل تداعيات بعيدة المدى.

مقدمة

ليس من السهل أبدا التغلب على الإدمان وكسر قيوده، والإدمان في الاقتصاد لا يستثنى من ذلك. فاعتماد عمان المزروع على عائدات النفط والغاز وعلى العمالة الأجنبية قد أعاق خطط التنمية في السلطنة منذ أن صدرت أول خطة خمسية تنموية في عام ١٩٧٦. وبسبب هذا الاعتماد المفرط ما فتئت التحديات تواجه جهود إصلاح سوق العمالة (سوق العمل) وتنمية القطاع الخاص. وعليه يتناول هذا البحث الظروف التي تحول بالتحديد دون معالجة الإدمان الوطني على العمالة الأجنبية، كما يقيم أثرها الإجمالي على المواطنة وعلى الاقتصاد في السلطنة.^١

إذ يبلغ الناتج المحلي الإجمالي لسلطنة عمان ٧٨,١١ مليار دولار، بصنفها البنك الدولي ضمن الدول مرتفعة الدخل.^٢ وعلى المستوى الإقليمي فلديها ثاني أقل اقتصاد بين دول مجلس التعاون الخليجي وفقا لإجمالي الناتج المحلي، أو الأقل باستخدام مقياس معياري لنصيب الفرد يبلغ ٢١,٥٦٠ دولار أمريكي. ومع ذلك، فمن تعداد سكان الذي يبلغ ٣,٦ مليون نسمة، لا تزيد نسبة المواطنين في السلطنة عن ٥٨ بالمائة.^٣ أما غير المواطنين البالغ عددهم ١,٥٣ مليون نسمة، وجميعهم تقريبا من الفئة العمرية المنتجة بين أعمار ١٥-٦٤ عاما، فهم العنصر الحاسم في تسيير الاقتصاد العماني.

غير أن هذه اللوحة السريعة لا تكشف وتيرة التغيير الذي حدث منذ عام ٢٠٠٦، حيث شهد عدد السكان نموا ضخما، فمعدل النمو السنوي الذي بلغ ٣,٩ بالمائة بين العمانيين قد وضع السلطنة بين أعلى خمس دول في العالم من حيث معدلات النمو السكاني لعام ٢٠١٢. وفي الحقيقة نالت عمان المرتبة الأولى وفقا للبنك الدولي لأن الطلب اللامتناهي على العمالة قد زاد من عدد السكان الوافدين بنسبة ١٧,٧ بالمائة في ذلك العام فقط.^٤ كما يظل الاقتصاد معتمدا على الوقود الأحفوري، إذ تشكل عائدات استخراج أكثر من ٨٠ بالمائة من صادرات الدولة ومواردها المالية. وقد شهدت عائدات النفط والغاز نموا فاق نسبة ٦٠ بالمائة بين عامي ٢٠٠٠ و٢٠١٢، مما أدى إلى زيادة في الطلب على العمالة في سائر القطاعات.^٥ وهذه سمة اقتصادية تختص بها دول مجلس التعاون الخليجي، إذ أن السواد الأعظم من موظفي القطاع الخاص في كافة تلك الدول من الأجانب. وهذا الوضع لا يزال قائما في سلطنة عمان على الرغم من معدل البطالة يبلغ نحو ١٥ بالمائة بين المواطنين ويزيد عن ٣٠ بالمائة بين الشباب.^٦

وفقا للتقديرات الرسمية، يعمل ثلث الموظفين العمانيين تقريبا في القطاع الخاص، مما يعني أن معاش معظم المواطنين مرتبط بشكل معقد بالدولة.

وبإلقاء نظرة مقربة على الهيكل غير الطبيعي للاقتصاد العماني، تظهر المزيد من الأمور الشاذة عن المألوف. ففي حين تمثل مؤسسات القطاع الخاص نحو ٦٠ بالمائة من سوق العمالة، فإن أثرها على التوظيف الوطني طفيف. وحسب التقديرات الرسمية، لا يوظف القطاع الخاص أكثر من ثلث القوى العاملة الوطنية،^٧ مما يعني أن مصدر رزق معظم المواطنين مرتبط بشكل معقد بالدولة، بغض النظر عن استحقاقات الرعاية الاجتماعية التي تشمل كافة المواطنين.

إن كافة دول مجلس التعاون الخليجي تعاني من تحديات مشابهة، وجميعها تسعى إلى الوصول إلى اقتصاد قائم على المعرفة والتصنيع والسياحة من أجل مستقبل مستدام. ولكن ما يجعل الحالة العمانية مثيرة للانتباه هو تاريخ السلطنة المديد مع التخطيط التنموي والنشاط والدروس التي يمكن استخلاصها من إخفاق تلك الخطط في تحقيق غاياتها. ورغم كونها أول دولة خليجية وضعت رؤية تنموية طويلة الأجل (١٩٩٥)، فما زالت السلطنة ترجع إلى الأمثلة القديمة، حيث يظهر تعلقها بالأهداف قصيرة الأجل بدلا من الخطط طويلة الأجل، وبإبقاء بدلا من تحقيق الاستدامة. وكما يظهر في الصفحات الآتية، فإن النجاحات التي تم تحقيقها من زيادة مشاركة المواطنين في القطاع الخاص خلال العقد الأول من الألفية قد انتكست كثيرا في ظل ظروف ما بعد فبراير ٢٠١١. ورغم نواياها المعلنة لتعزيز القطاع الخاص وتنويع الاقتصاد بعيدا عن النفط، تمثل الدولة الآن أكثر من أي وقت مضى الوجهة الأولى للتوظيف إلى جانب كونها الملاذ الأخير والضامن الاجتماعي.

ويتناول هذا البحث تلك التوجهات من خلال مراحل ثلاثة. إذ يفتتح بإلقاء نظرة عامة على التوجهات الديمغرافية في سلطنة عمان وعلى تكوين سوق العمالة. ثم يناقش الخطط التنموية المرتبطة بسوق العمالة، مع فحص أعمق لسياسات «التمكين» ونقاط نجاحها وفشلها. وفي المرحلة الأخيرة يركز البحث على التشوهات والاختلالات الناشئة في القطاع الخاص في ظروف ما بعد فبراير ٢٠١١. ويرى هذا البحث أن الدولة - المقيدة بإرث من التبعيات قد تراكم مع الزمن - تركز أنماط اقتصادية غير مستدامة باستمرارها في عادة إدارة الأعراض بدلا من معالجة الأوضاع الكامنة وراءها.

^١ في هذا التحليل نطيق فهما للمواطنة الاقتصادية يستخدمه كوردن وفيليبس، ويشمل الأمن الاقتصادي والحرية الاقتصادية فيما يتعلق بالحق في الوصول إلى الأسواق، ومسؤوليات المواطنة الاقتصادية والمشاركة في صناعة القرار الاقتصادي.

كوردن، وماري، وفيليبس، «الربط بين الاقتصاد والنوع الاجتماعي والمواطنة»، اللجنة القانونية الكندية (محرر)، القانون والمواطنة، مطابع جامعة كولومبيا البريطانية، ٢٠٠٦، الصفحات ١٧٦-٢٠٧.

^٢ «مجلس التعاون الخليجي: لمحة إحصائية، ٢٠١٤»، مجلس تعاون دول الخليج العربية، الأمانة العامة، مارس ٢٠١٤، الصفحات ٣٣-٦٤.

^٣ <http://sites.gcc-sg.org/DLibrary/index-eng.php?action=ShowOne&BID=633>.

^٤ «النشرة الإحصائية الشهرية ٢٠١٣»، ديسمبر ٢٠١٣، http://www.ncsi.gov.com/NCSI_website/book/mb/Dec2013/contents.htm. إجمالي عدد السكان في منتصف ٢٠١٢ كان ٣,٦٢٣ مليون، منهم ٢,٠٩٣ مليون عماني و١,٥٣٠ مليون وافد.

^٥ «النشرة الإحصائية الشهرية ٢٠١٣»، أكتوبر ٢٠١٣، ص ٤، http://www.ncsi.gov.com/NCSI_website/book/mb/Oct2013/contents.htm. النمو السكاني حسب البنك الدولي (النسبة السنوية)، <http://data.worldbank.org/indicator/SP.POP.GROW>.

^٦ الكتاب الإحصائي السنوي ٢٠١٣، المركز العماني الوطني للإحصاء والمعلومات، ٢٠١٣.

^٧ باكلي، وغرايم، وريهارت، وغاري، «سلطنة عمان - البيئة المواطنة للشركات المستدامة: تقييم البيئة المواطنة للشركات المستدامة»، تقرير التوظيف، قطاع التوظيف، منظمة العمل الدولية، ٢٠١١، ص ٥١.

http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/---emp_ent/---ifp_seed/documents/publication/wcms_167007.pdf.

^٨ يتم إدراج شركات النفط والغاز ومعظم شركات القطاع العام والخاص في البيانات المتعلقة بمؤسسات القطاع الخاص. مسح سوق العمل، وزارة القوى العاملة العمانية، ٢٠٠٨؛ الكتاب الإحصائي السنوي ٢٠١١، وزارة الاقتصاد الوطني العمانية، نوفمبر ٢٠١١.

الانقسامات الديمغرافية

لا تكشف الإحصائيات المتاحة من المنظمات الدولية التركيبة الديمغرافية الفريدة التي تتميز بها الدول الخليجية. ولا يتيسر إدراك أهم التوجهات الاقتصادية إلا بعد تقسيم المؤشرات الكلية إلى مجموعات فرعية حسب الجنسية. لذا فإن التحليل التالي يقسم التركيبة السكانية لسلطنة عمان إلى شريحتين وطنية وأجنبية.

إن سرعة النمو السكاني للمواطنين قد اتضحت في إحصاء عام ١٩٩٣، إذ بلغ إجمالي معدل الخصوبة ٦,٢ مولود حي لكل أنثى في سن الإنجاب. ورغم التراجع الكبير في هذا المعدل، حيث انخفض إلى ٣,٧ (عام ٢٠١٠)، فلا تزال معدلات النمو الطبيعية للمواطنين مرتفعة. وبالنسبة لطفرة المواليد بين أواخر السبعينات والتسعينات، فقد ارتقت هذه المجموعة العمرية الهرم السكاني وأصبحت الآن من الفئات العمرية التي ينبغي أن تكون فاعلة اقتصادياً. فالتركيبة السكانية الفتية نسبياً قد تشكل مكسباً أو عبئاً على هيكل الدولة السياسية والاقتصادية^١، وتؤثر هذه الاعتبارات السياق العام للتخطيط التنموي طويل الأجل في السلطنة.

وغمّة سمة ديمغرافية أخرى جديرة بالذكر، وهي الحضور الهائل للعمالة الأجنبية الوافدة المؤقتة بحكم التعريف ولكن الدائمة من حيث الممارسة العملية. فهذه العمالة الوافدة تضاعف تقريباً قوة العمل المحتملة في الفئة العمرية المنتجة بين ١٥ و٦٤، لكنها تحجب عن النظر النسبة الكبيرة من المعالين بين السكان: ستة (معظمهم أطفال) مقابل كل عشرة مواطنين في سن العمل.

ورغم التغير الضئيل في عدد الأجانب في سوق العمالة حسب إحصائي ١٩٩٣ و٢٠٠٣، فقد تضاعف عددهم بين عامي ٢٠٠٣ و٢٠٠٨. وقد تزامنت الزيادة مع تصاعد أسعار النفط (كما يرد في القسم التالي)، إلا أنها ناقضت نوايا الحد من نمو العمالة الأجنبية المعلنة في استراتيجيات توظيف العمالة وفي خطط التنمية. بينما لا تزال الدولة توظف أكثر من نصف المواطنين العاملين^٢.

ومن المتوقع في الظروف العادية أن يتزامن ارتفاع الطلب على العمالة مع تزايد فرص العمل المتاحة للسكان المحليين. لكن سوق العمل العماني يكابد صعوبة في استيعاب المواطنين الملتحقين به استيعاباً منتجاً. وبدلاً من ذلك، تعاني الفئات العمرية الشابة والمتوسطة العمر من البطالة ونقص فرص العمل وعدم الفعالية الاقتصادية. هذا وإن زيادة العرض من العمالة المحلية في وقت يكثُر فيه الطلب الإجمالي على العمالة تكشف عن تناقض شديد، حيث تسلط الضوء على وجود مستويين في سوق عمل مفكك تتباين فيه توقعات الأجور بين المواطنين والأجانب ليتنافسوا على أصناف مختلفة من الوظائف. وإن استمرار هذا الوضع - كما يوضح هذا البحث - يجعل حل هم التوظيف في البلد أمراً بالغ الصعوبة. ومن الملفت للنظر بالتحديد الصعوبة التي تعاني منها الدولة في التخطيط التنموي أثناء سعيها للموازنة بين هموم التوظيف المتزايدة في فئة الشباب المواطنين وتواصل الطلب اللانقطاع على العمالة الأجنبية.

^١ ميركين، باري، «الربيع العربي: التركيبات الديمغرافية في منطقة تمر بمرحلة انتقالية»، سلاسل أبحاث تقرير التنمية الإنسانية العربية، برنامج الأمم المتحدة الإنمائي المكتب الإقليمي للعربية، ٢٠١٣، ص ١٣. <http://www.arab-hdr.org/publications/other/ahdrps/AHDR%20ENG%20Arab%20Spring%20Mirkin3.pdf> المكتب المرجعي للسكان، ٢٠٠٧، ص ٢٠٧. <http://www.prb.org/pdf07/youthinmena.pdf>

^٢ مسح سوق العمل، ٢٠٠٨.

إعادة) التخطيط التنموي

نبذة عن تاريخ التخطيط التنموي والتعمين

كانت المخاوف المتعلقة بالعمالة الأجنبية والرغبة في إيجاد طرق جادة ومثمرة لإشراك المواطنين في النشاط الاقتصادي حاضرة طوال تاريخ التخطيط التنموي لعمان في ظل حكم السلطان قابوس. كما تزايد التأكيد عليها في كل خطة تنموية. إذ يصدر المجلس المناط مهام التخطيط التنموي (المجلس الأعلى للتخطيط منذ عام ٢٠١٢، وفي السابق وزارة الاقتصاد الوطني) خطة تنموية كل خمسة أعوام تكون الوسيلة الأساسية لإدارة الدولة للاقتصاد.

وقد ركزت الخطة الخمسية الأولى (١٩٧٦-١٩٨٠) - خلال سنوات الطفرة النفطية - على إنشاء البنية التحتية وتوسيع القدرة الاقتصادية في سلطنة عمان. وحتى في تلك المرحلة المبكرة من التنمية الحديثة، كان الحد من أعداد السكان الوافدين هدفا صريحا،^{١١} إذ رمت الخطة إلى تقليل الوافدين بمعدل ٥٠٠٠ فرد سنويا حتى عام ١٩٨٠. وكان الدافع وراء ذلك الحد من زيف الاقتصاد تحت وطأة التحويلات المالية وأثرها على الناتج المحلي الإجمالي.^{١٢} لكن الهدف لم يتحقق أبدا، بل تضاعفت التحويلات الخاصة ثلاث مرات بين عامي ١٩٧٥ و١٩٨٠.^{١٣} ثم بحلول عام ٢٠١١ وضع البنك الدولي السلطنة في المرتبة الثالثة عالميا بين الدول المرسله للتحويلات المالية.^{١٤} وقد وصلت خطط التنمية التالية تطوير مشروعات البنية التحتية، بيد أن تركيزها على التنمية البشرية قد تعاضم. ثم ما لبثت أسعار النفط أن انخفضت في منتصف الثمانينات فتواضعت الخطط لينصب التركيز على تنمية القطاع الخاص. كما هيمنت المخاوف المتعلقة بالاستدامة المالية، إذ نوهت الخطط بأهمية تنوع الاقتصاد على وجه السرعة.

أما الخطة الخمسية الرابعة (١٩٩١-١٩٩٥)، فقد أبرزت ضرورة تحسين وتطوير الموارد البشرية وتوسيع انخراط السكان المحليين في سوق العمل. كما شهدت التسعينات الاستراتيجيات الأولى لتوطين العمالة، وتُعرف محليا باسم «التعمين». وتحت هذه السياسات على توظيف المواطنين وضمهم إلى سوق العمل من خلال منظومات الحصص وتزويدهم بفرص التعليم والتدريب. وقد طُرح التعمين لأول مرة في عام ١٩٨٨، حيث قدم المجلس الاستشاري للدولة توصيات لتوطين الوظائف في إطار الخطة الخمسية الرابعة. وبهذا ترسخ التعمين في سياسة التنمية، وتم تخصيص ٤٠ مليون ريال عماني (أي ١٠٤ مليون دولار) لتنفيذه.^{١٥} إلا أن تنفيذ التعمين لم يحظ بكبير اهتمام حتى منتصف التسعينات.

وبحلول عام ١٩٩٥ طرأ تحول كبير على التخطيط التنموي، حيث انتقل من التخطيط قصير ومتوسط الأجل إلى وضع رؤية طويلة الأجل للمرة الأولى على الإطلاق. وبعد عقد من العجز المالي وشحة عائدات النفط، تبين لواضعي السياسات ضرورة اعتماد أتمات اقتصادية جديدة لتنويع الاقتصاد وتوطين القوى العاملة. وبناء على طلب الحكومة، قدم البنك الدولي تقريرا مفصلا عن حالة الاقتصاد اشتمل على توصيات لدفعه قدما.^{١٥}

وبعد الاطلاع على تلك الإرشادات، صدرت إلى جانب الخطة الخمسية الخامسة الرؤية المستقبلية للاقتصاد العماني ٢٠٢٠. وهي خطة طموحة لسياسة اقتصادية هائلة حددت المشاكل وفصلت الخطط واستراتيجيات التنمية للعديد من العقود التالية، حيث اعتنت بسياسات النمو الاقتصادي المستدام، وخصصت فصلا كاملا لتنمية الموارد البشرية وآخر للتنويع الاقتصادي وفصلا أخيرا لتنمية القطاع الخاص. وقد صيغت تلك الفصول بهدف التحول إلى اقتصاد لا يعتمد على النفط بحلول عام ٢٠٢٠.^{١٦} وكان من المرتقب إعداد الخطة الخمسية اللاحقة بحيث تحقق تلك الأهداف الواسعة على مراحل.

وقد تزايد التركيز السياسي على التعمين في رؤية ٢٠٢٠، إذ نصت على زيادة التعمين من مستويات عام ١٩٩٥ البالغة ٦٨ بالمائة في القطاع العام و١٥ بالمائة في القطاع الخاص إلى ٩٥ و٧٥ بالمائة على التوالي بحلول ٢٠٢٠.^{١٧} وفي تقرير لعام ٢٠٠٤، أشاد البنك الدولي بجهود السلطنة في تقليص التوظيف في القطاع العام، وأعلن أنها الدولة «الوحيدة» التي اتخذت خطوات فاعلة لإنجاز هذا الهدف بين دول مجلس التعاون الخليجي.^{١٨} لكن يبدو من مؤشرات سوق العمل في عام ٢٠٠٥ أن القطاع الخاص لم يحقق في التعمين إلا نسبة ٢٢,٥ بالمائة، رغم إحراز القطاع العام لنسبة ٨٢,٧ بالمائة.^{١٩} وبدلا من التحسن، تقهقر المستوى خلال السنوات الخمس التالية.

وتظهر من تأرجح أعداد العمالة الوافدة بين عامي ٢٠٠١ و٢٠١٠ مرحلتان مميزتان (انظر الشكل ١)، حيث تتبعان إلى حد كبير الخطتين الخمسينيتين. فقد تصدر التعمين الخطة الخمسية السادسة (٢٠٠١-٢٠٠٥)، وخصص الفصل الأول فيها للعمالة والتعمين.^{٢٠} ويبدو في هذه المرحلة أن بعض الضوابط قد فرضت على تدفق العمالة الأجنبية التي كان منبع

^{١١} خطة التنمية الخمسية ١٩٧٦-١٩٨٠، مجلس التنمية بسلطنة عمان، ١٩٧٦، ص ٥٤.

^{١٢} المرجع السابق، الجانب يرسلون نسبة كبيرة من دخلهم إلى بلدانهم الأم، وهذه التحويلات تعتبر تدفقا خارجيا صافيا من اقتصاد الدولة المضيفة. الرغبة المعبر عنها أعلاه كان الهدف منها الحد من هروب هذا المبلغ من حسابات الدخل الوطني وتحسين التدفقات المالية من خلال الاقتصاد المحلي.

^{١٣} خطة التنمية الخمسية الثانية ١٩٨١-١٩٨٥، مجلس التنمية بسلطنة عمان، ١٩٨١، ص ٣٣.

^{١٤} عمان هي الأعلى بين جاراتها في مجلس التعاون الخليجي. (لاحظ أن ليس جميع دول مجلس التعاون الخليجي ترسل هذه البيانات في تقارير إلى البنك الدولي). كتاب حقائق حول الهجرة والتحويلات ٢٠١١، البنك الدولي، ٢٠١١، ص ١٦، <http://siteresources.worldbank.org/INTPROSPECTS/Resources/334934-1199807908806/Top10.pdf>

^{١٥} خطة التنمية الخمسية الرابعة ١٩٩١-١٩٩٥، الأمانة العامة لمجلس التنمية العماني، ١٩٩١.

^{١٦} سلطنة عمان: النمو المستدام والتنويع الاقتصادي، البنك الدولي، ٣١ مايو ١٩٩٤.

^{١٧} الرؤية المستقبلية للاقتصاد العماني ٢٠٢٠: استراتيجية التنمية الطويلة المدى (١٩٩٦-٢٠٢٠)، الطبعة الثانية، وزارة الاقتصاد الوطني العماني، ٢٠٠٧؛ خطة التنمية الخمسية السابعة (٢٠٠٦-٢٠١٠)، وزارة الاقتصاد الوطني العماني، ٢٠٠٦.

^{١٨} رؤية ٢٠٢٠، الصفحات ٩٤ و٣٠٨. نطل هذه الوثيقة استثنائية في طموحها إلى جانب الوسائل المستخدمة في إنجازها: عن طريق تفصيل جميع مزايا العمل الحكومي تقريبا، حتى ساعات العمل.

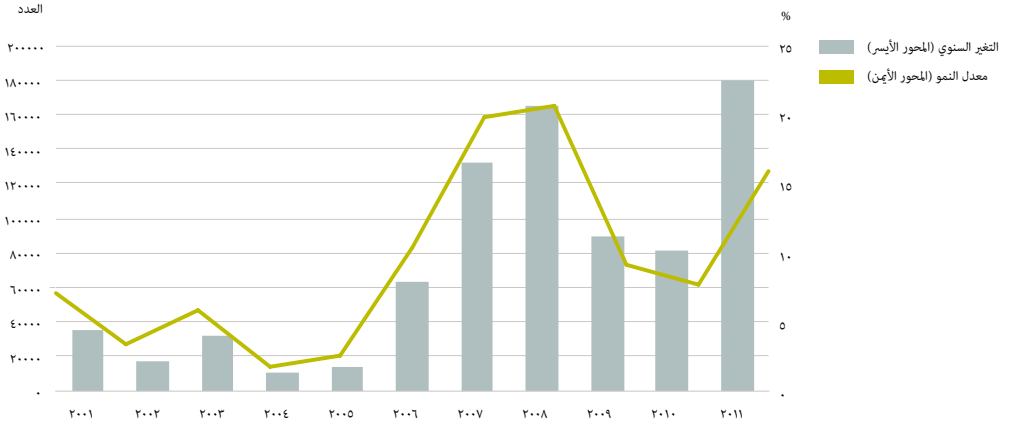
^{١٩} إطلاق إمكانيات التوظيف في الشرق الأوسط وشمال أفريقيا: نحو عقد اجتماعي جديد، البنك الدولي، ٢٠٠٤، ص ١٦٠.

^{٢٠} خطة التنمية الخمسية السابعة (٢٠٠٦-٢٠١٠)، الصفحات من ١٨٥-١٨٨.

^{٢١} خطة التنمية الخمسية السادسة ٢٠٠١-٢٠٠٥، وزارة الاقتصاد الوطني العماني، ٢٠٠٢.

معظمها جنوب آسيا. وكانت جهود التعمين في أوجها، مع الالتزام بفرض الحوصص على فئات وظيفية معينة أكثر من غيرها. لكن عدد الأجانب في سوق العمل قد ازداد خلال الخطة الخمسية السابعة (٢٠٠٦-٢٠١٠)، بعد غزارة الإيرادات وطفرة ارتفاع أسعار النفط. وقد حصل ذلك رغم التركيز على تطوير الموارد البشرية في كامل الخطة وتخصيص فصل كامل للتعمين.^{٢١}

الشكل ١: مرحلتا نمو العمالة الوافدة



المصدر: الكتاب الإحصائي السنوي ٢٠١٣.

توطين القوى العاملة من الناحية العملية

لقد اتسم تنفيذ السياسات والاستراتيجيات الهادفة إلى زيادة المشاركة الاقتصادية للعمانيين بعدم الاتساق. إذ نجح التعمين مثلاً في القطاعين العام والمصرفي. فمُنذ الثمانينات وحتى منتصف التسعينات ظلت نسبة العمانيين في القطاع العام تتراوح حول ٦٥ بالمائة. ثم طرأ تراجع طفيف بين عامي ١٩٩٦ و١٩٩٨ نتيجة لمبادرة حكومية أحوّلت نحو ربع الموظفين الحكوميين العمانيين إلى التعاقد حينها.^{٢٢} وبحلول الخطة الخمسية السابعة، اقترب تعمين القطاع العام من نسبة ٨٥ بالمائة.^{٢٣} كما أشارت تقارير في عام ٢٠٠٤ إلى وصول نسب التعمين في القطاع المصرفي إلى ٨٥,٤ بالمائة في مستويات الإدارة العليا والمتوسطة، و٩٩,٥ بالمائة في الوظائف الكتابية و١٠٠ بالمائة في الوظائف غير الكتابية.^{٢٤}

بيد أن النجاح ما زال بعيد المنال في القطاع الخاص. ففي التسعينات طرحت آليات عديدة إلى جانب التعمين لجذب المواطنين إلى القطاع الخاص أو على الأقل حثه على توظيف العمانيين. وتم اعتماد زيادات في الحد الأدنى للأجور على مراحل متعددة. إلا أنها ثبتت من رغبة القطاع الخاص في توظيف العمانيين، حيث لا يخضع الوافدون لشروط الأجور ذاتها. وعلاوة على ذلك، لا يزال الحد الأدنى للأجور دون معدل أجور القطاع العام. ومن الجهود الأخرى في هذا الصدد اعتماد الحكومة في عام ١٩٩٢ لقانون ضمان اجتماعي يكفل بمعاش تقاعدي لموظفي القطاع الخاص الدائمين.^{٢٥} كما جربت الحكومة إتاحة حوافز صغيرة للشركات الخاصة، كان من عناصرها تعويض شركات القطاع الخاص أثناء تدريب الموظفين العمانيين الجدد مع حسم لضريبة رواتبهم يتراوح بين اثنين وستة بالمائة من إجمالي تعويض الوافدين.^{٢٦} ويستمر طرح الإصلاحات الجزئية ثم التخلي عنها إما لعدم فاعليتها أو لمجموعة من الأسباب تجمع ضعف الإرادة السياسية وضعف اهتمام القطاع الخاص وتدني حوافز للعمالة الوطنية.

يستمر طرح الإصلاحات الجزئية ثم التخلي عنها إما لعدم فاعليتها أو لمجموعة من الأسباب تجمع بين ضعف الإرادة السياسية وضعف اهتمام القطاع الخاص وتدني حوافز للعمالة الوطنية.

إن أهداف التعمين تحدد من قبل وزارة القوى العاملة بناء على فئات الوظائف. ومما يلفت الانتباه أن بدايات التعمين في القطاع الخاص شملت فئات وظيفية متدنية المهارة، على سبيل المثال وظائف الصرافة، والسوق، والأمن، والاستقبال، والوظائف الكتابية كان من المتوقع شغلها كافة بالعمانيين منذ عام ٢٠٠٧ فصاعداً.^{٢٧} ويوضح الشكلان ٢ و ٣ التوزيع الحالي للعمالة المحلية والوافدة في القطاع الخاص حسب القطاع الاقتصادي وحسب المهنة على التوالي، حيث يتوافق حجم الدوائر مع عدد العاملين. ويكشف الشكلان عن التشوه في هيكل سوق العمالة وتحديات التوظيف الناتجة. وحتى اليوم، لا توجد سوى ثلاثة قطاعات تشغلها أغلبية من العمالة العمانية، وهي

^{٢١} خطة التنمية الخمسية السابعة (٢٠٠٦-٢٠١٠)، الصفحات من ١٨٠-١٩٠.

^{٢٢} ساسانوبور، سايروس وآخرون. تحديات وسياسات سوق العمل في دول مجلس التعاون الخليجي، صندوق النقد الدولي، نوفمبر ١٩٩٧، ص ٢٩، <http://www.imf.org/external/pubs/FT/gcc>.

^{٢٣} خطة التنمية الخمسية السابعة (٢٠٠٦-٢٠١٠)، ص ١٨٥.

^{٢٤} «التعمين في القطاع المصرفي»، المركزي، نوفمبر - ديسمبر ٢٠٠٤، ص ١٩.

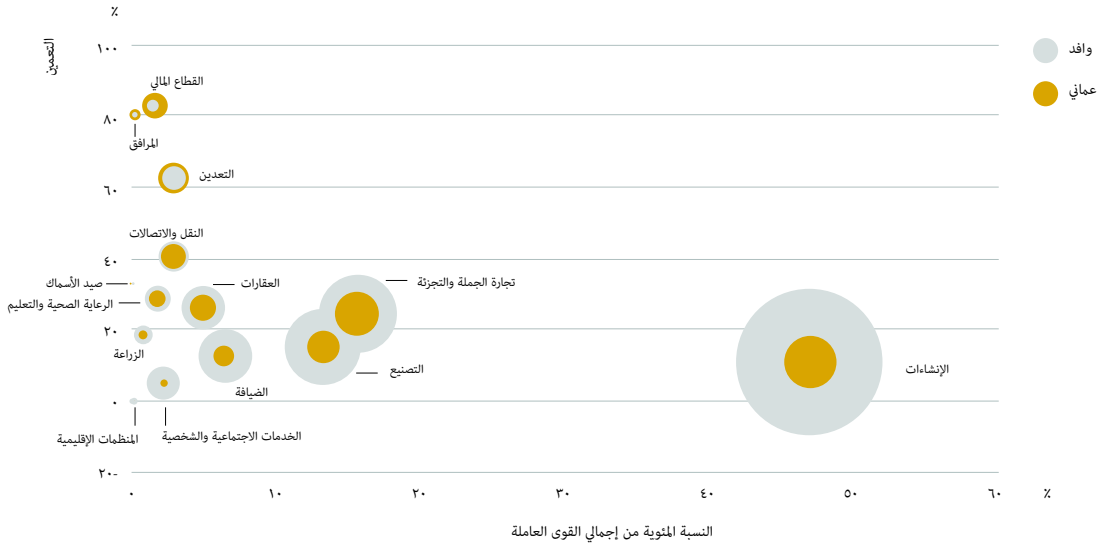
^{٢٥} اللمكي، سلمى «عقبات أمام التعمين في القطاع الخاص: تصورات الخريجين العمانيين»، المجلة الدولية لإدارة الموارد البشرية، رقم ٢، ١٩٩٨، ص ٣٨٤.

^{٢٦} المرجع السابق، الصفحات ٣٨٣-٣٨٥.

^{٢٧} «عند مفترق طرق»، استعراض الاقتصاد العماني، سبتمبر ٢٠٠٣، الصفحات ١٨ و٢٨-٣٧.

القطاع المالي والمرافق^{٣٨} والتعدين. لكن أكبر قطاع للعمالة هو الإنشاءات، ويليه تجارة الجملة والتجزئة ثم التصنيع؛ وعدد العمانيين العاملين في هذه الفئات الوظيفية صغير (انظر الشكل ٢).

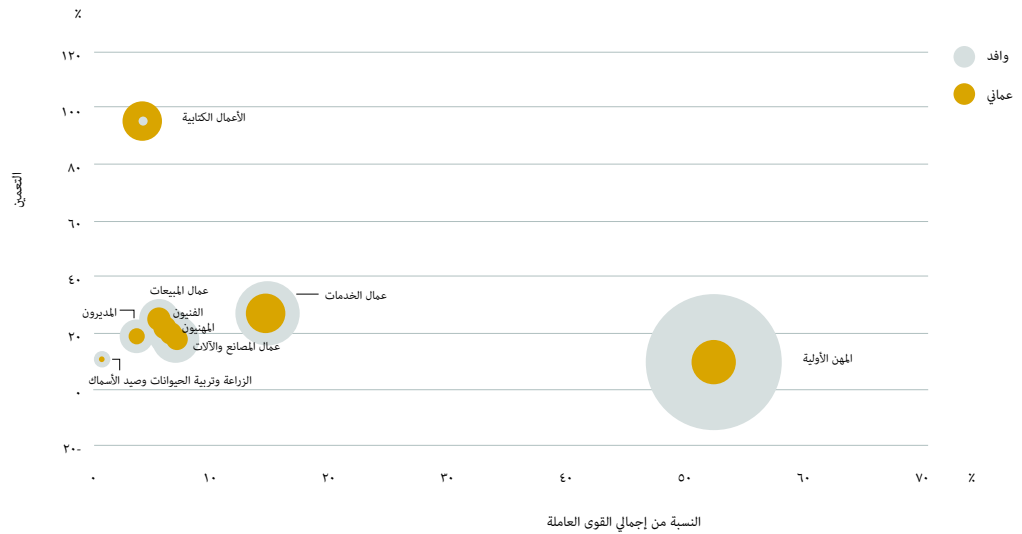
الشكل ٢: توزيع العمالة في القطاع الخاص حسب التصنيف الصناعي



المصدر: التقرير السنوي ٢٠١١، وزارة القوى العاملة.

وبالنظر إلى الفئات الوظيفية فالتمعين أقل وضوحاً. لكن الاستثناء اللافت أن الوظائف الكتابية كانت من أسهل المهن التي جرى قصرها على المواطنين، بيد أن إسهام تلك الوظائف في الاقتصاد طفيف بالنسبة إلى كامل القوى العاملة (انظر الشكل ٣). ويبين ذلك أن نجاح توظيف القوى العاملة مرتبط بقطاعات ذات استثمار كبير في رأس المال وكثافة عمالية متدنية، حيث يتيسر الاستثمار في برامج مكلفة للتوظيف ويسهل حصر الوظائف على المواطنين. ونظراً للتكاليف الواضحة، لا تتوفر حوافز قوية للقيام بالأمر نفسه في مجالات أخرى.

الشكل ٣: توزيع العمالة في القطاع الخاص حسب المهنة



المصدر: التقرير السنوي ٢٠١١، وزارة القوى العاملة.

^{٣٨} ويقصد بها تزويد الكهرباء والغاز والماء.

وفضلا عن ذلك، يحد مستوى التعليم ونوع المهارات من الفرص الوظيفية التي يمكن للمواطنين التنافس عليها. إذ تشير بيانات من عام ٢٠١٠ إلى حصول نسبة ضئيلة من العمانيين في القطاع الخاص على أجور شهرية تتجاوز ٣٠٠ ريال عماني (٧٨٠ دولار). وتكشف هذه الأجر عن مستويات التعليم والمهارة للمواطنين العاملين في الفئات الوظيفية الدنيا. كما أن تدني الرواتب يفسر العزوف عن العمل في القطاع الخاص، إذ عادة ما تكون تلك الوظائف شاقة وبدوام أطول، وهو ما يجعل تلك الوظائف أقل جاذبية مقارنة حتى بأدنى الوظائف في القطاع الحكومي.

يمثل مستوى البطالة بين السكان العمانيين معضلة مستمرة تحاول الدولة حلها بوسائل شتى. إذ أصبح العدد المسجل للباحثين عن عمل أكثر من ١٠٠ ألف بحلول عام ٢٠٠٩.

ومن الجدير بالذكر أن هناك نزعة لاستيعاب الشباب في القطاع العام بالمقارنة مع نظرائهم من الشباب. ويعود ذلك إلى مجموعة من العوامل المختلفة، بما في ذلك مستويات التحصيل العلمي والتحيزات المتعلقة بالنوع الاجتماعي. إذ تنزع الإناث إلى إحراز مستويات تعليمية أعلى من الذكور، مما يسفر عن حالة من عدم التوافق بين الوظائف والمهارات في القطاع الخاص.^{٢٦} وبالإضافة إلى نظرات اجتماعية سلبية تعتبر بعض الوظائف والقطاعات غير ملائمة للإناث، فالحصيلة أن القطاع الخاص في أحيان كثيرة مكان لا يرحب بالموظفات الإناث.

ويمثل مستوى البطالة بين السكان العمانيين معضلة مستمرة تحاول الدولة حلها بوسائل شتى. إذ أصبح العدد المسجل للباحثين عن عمل أكثر من ١٠٠ ألف بحلول عام ٢٠٠٩. ولخطورة المشكلة شرعت الدولة في البحث عن تعيينات للمواطنين في الإمارات العربية المتحدة وقطر. فضلا عن ذلك، ازداد عدد البرامج التي ترعاها الدولة بهدف تعزيز العمل الحر وريادة الأعمال، ومن بينها فرص التمويل والتدريب للأعمال الجديدة متناهية الصغر وللشركات الصغيرة والمتوسطة الحجم.^{٢٧} وإلى جانب تدعيم إمكانيات العمل الحر، كان الهدف العام لتدعيم ريادة الأعمال مستوحى من حالات في أوروبا وأمريكا الشمالية كانت فيها الشركات الصغيرة والمتوسطة المنبع الأكبر لفرص التوظيف، وحالات أخرى في شرق آسيا أصبحت فيها تلك الشركات محرك النمو الصناعي.

وعلى النقيض من ذلك، تُعتبر اليوم الشركات العمانية الكبرى - التي تمثل ١٠ بالمائة من مجموع الشركات - مسؤولة عن توظيف أكثر من ٨٠ بالمائة من المواطنين المتلقين لرواتب في القطاع الخاص، حيث تُسهم بالنصيب الأكبر من توظيف المواطنين. أما الشركات الأقل من حيث رأس المال، والمصنفة في الدرجة الرابعة حسب غرفة تجارة وصناعة عمان، فتوظف النسبة الأكبر من الوافدين.^{٢٨} ولهذا فإن حجم الشركة يعكس قدرتها المالية على الالتزام بسياسة التوظيف، علاوة على رغبة الشركات العائلية الكبيرة في إظهار مشاركتها في الأهداف الوطنية المتعلقة بالتوظيف والاقتصاد. ورغم إسهامها في توظيف المواطنين أكثر من الشركات الصغيرة، إلا أن مساهمتها ما زالت هامشية. بل إن تلك الشركات تستفيد أكثر بالحصول على عمالة أجنبية منافسة وعقود ضخمة من الدولة، ولهذا لديها مصلحة مترسخة في الحفاظ على الوضع الراهن وعلى امتيازات علاقتها مع الدولة.

ولقد اتسم التخطيط التنموي في سلطنة عمان منذ بداياته بوجود إملاءات من القمة إلى القاعدة ترمي إلى توطين القوى العاملة لكنها تخلو من التمكين الفعلي للمواطنين في عملية التنمية الاقتصادية. فالقطاع الخاص يبدو متحررا، إلا أن المشاركة العمانية فيه منسقة من طرف الدولة. وفي بعض الأحيان كان الهدف من هذا التنظيم السعي لتحقيق أهداف اقتصادية بعيدة المدى وصيانة الرعاية الاجتماعية كما تجسدها غايات التعمين. ولكن في أوقات أخرى أسفرت عن سياسات متناقضة حرفت أكثر مسار الهياكل التحفيزية لمشاركة العمانيين في القطاع الخاص. وكما أشرنا فإن لسلطنة عمان تاريخ من التخطيط الاقتصادي الشامل والسبق إلى وضع رؤية طويلة الأجل. ورغم ذلك فقد وقعت في دورة نمطية يصعب فيها على خطط السياسات الوصول إلى طور التنفيذ، الأمر الذي يتجلى وضوحا في التغييرات التي اتخذت عام ٢٠١١ حينما اضطرت الحكومة مدفوعة بالسخط الشعبي إلى اتخاذ قرارات تراجع على إثرها ما سبق إحرازه في إصلاح سوق العمل.

^{٢٦} هذا صحيح حتى في مجالات الهندسة وتكنولوجيا المعلومات.

^{٢٧} القوى العاملة من ١٩٧٠-٢٠١٠، وزارة القوى العاملة العمانية، ٢٠١٠.

^{٢٨} إينيس، كريستال إيه، «رعي ٢٠٠: تعزيز ريادة الأعمال وإعادة تصور الاقتصاد السياسي في دول مجلس التعاون الخليج»، أطروحة مقدمة إلى جامعة ووترلو، ٢٠١٢.

^{٢٩} الكتاب الإحصائي السنوي ٢٠١٢.

زوبعة ما بعد ٢٠١١

تعاظمت خطورة البطالة مع دخول عام ٢٠١١. وكانت إحدى الهواجس التي دفعت الشباب العماني للمشاركة في احتجاجات الشوارع التي اندلعت بين يناير ومايو من ذلك العام. ورغم زيادة الحد الأدنى للأجور الشهرية في منتصف فبراير من ١٤٠ إلى ٢٠٠ ريال عماني (٣٦٤ إلى ٥٢٠ دولار)، إلا أن الاحتجاجات ازدادت حدة.^{٣٣} وقد أدى هذا الحراك إلى عدد من المساعي الحكومية الهادفة إلى زيادة فرص العمل، منها التسرع في خلق ٥٠ ألف وظيفة في القطاع العام. وكذلك وضع إعانة بطالة قدرها ١٥٠ ريال عماني (٣٩٠ دولار) شهريا، وزيادة بدل المعيشة ومعاشات التقاعد والضمان الاجتماعي للموظفين الحكوميين.^{٣٤}

الشكل ٤: التعمين في القطاع الخاص



المصدر: عدة نشرات إحصائية شهرية، ٢٠١٠-٢٠١٣.

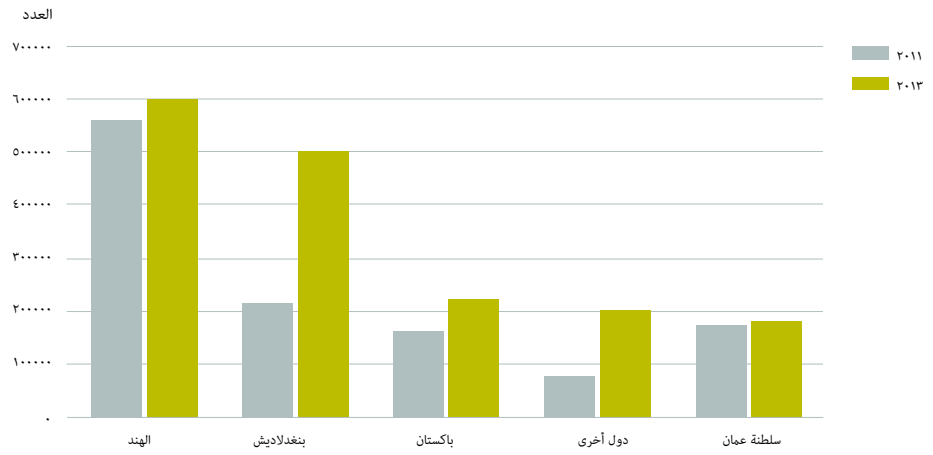
^{٣٣} لمزيد من المعلومات عن احتجاجات ٢٠١١، مع تفاصيل عن الاستجابات السياسية، انظر الهاشمي، سعيد سلطان، الربيع العماني: نحو فجر جديد؟، موجز حول الإصلاح العربي، مبادرة الإصلاح العربي، نوفمبر ٢٠١١، <http://www.arab-reform.net/sites/default/files/Omanenglish.pdf>.

^{٣٤} فايدا، سونيل كي، «الكثافة الأمنية تمنع احتجاجات الجمعة في صحار، عمان»، أخبار الخليج، ٨ أبريل ٢٠١١، ٢٠١١، ١٧٨٩٠٧٤، <http://gulfnnews.com/news/gulf/oman/heavy-security-prevents-friday-protests-in-sohar-oman-1.789074>. الهاشمي، الربيع العماني، ص ٥-٦.

لكن هذه القرارات التي صدرت في مارس ٢٠١١ أسفرت عن تشوهات عدة في سوق العمل وضاعفت المشكلات القائمة وأعاقت الجهود الرامية إلى تحسين التحاق العمانيين بالقطاع الخاص. فقد طرأ تراجع حاد في عدد العمانيين العاملين في القطاع الخاص بين شهري فبراير ومارس ٢٠١١ (انظر القسم الأول المظلل في الشكل ٤). أما زيادة الحد الأدنى للأجور في أوائل العام فقد دفعت الشركات إلى تقليص القوى العاملة لديها. والأهم من ذلك أن الإعلان عن ٥٠ ألف وظيفة حكومية قد دفع موظفين القطاع الخاص إلى الاستقالة من أجل المنافسة على تلك الوظائف. كما حدث توجه مشابه وإن كان أخف ظهوراً في أواخر ٢٠١٢، وذلك بعد الإعلان عن تسجيل وحصر المواطنين الباحثين عن عمل (انظر القسم الثاني المظلل في الشكل ٤). وكان من أهداف هذا التسجيل المساعدة في توظيف الباحثين أو منحهم إعانة أو الأمرين.^{٣٥} ونتيجة لسياسات الحكومة تراجعت مشاركة العمانيين في القطاع الخاص لمدة عامين، كما انخفض مستوى التعمين في أقل من عامين من ١٦ بالمائة في ٢٠١٠ إلى أقل من ١٢ بالمائة.

وإجمالاً، يستمر توظيف الأجانب في التصاعد بمعدل أسرع من الأعوام الفائتة. وكما يوضح الشكل ٤، فقد حصل نحو شهري في أعداد الوافدين الملتحقين بسوق العمل. كما ظلت العمالة العمانية في القطاع الخاص دون نسبة ١٥ بالمائة في ٢٠١١، وهو ما يضاها عدد البنغلاديشيين في القوى العاملة بأسرها. وتظهر بيانات عام ٢٠١٣ أن عدد العمانيين في القطاع الخاص ثابت عملياً مع تواصل ازدياد أعداد الجنسيات الأخرى. كما شهد عدد البنغلاديشيين - العاملين أساساً في المهن القليلة المهارة - زيادة بالغة (انظر الشكل ٥).

الشكل ٥: المشاركة في سوق العمل حسب الجنسية، ٢٠١١ و ٢٠١٣



في كل زوجين من الأعمدة، يمثل العمود الأيسر عام ٢٠١١ (القطاع الخاص لجميع الجنسيات) بينما العمود الأيمن لعام ٢٠١٣ (إجمالي العاملين من الأجانب: العاملون العمانيون فقط في القطاع الخاص). المصدر: وزارة القوى العاملة، ٢٠١١؛ النشرة الإحصائية الشهرية، المجلد ٣٣، رقم ١، يناير ٢٠١٢، وزارة الاقتصاد الوطني؛ النشرة الإحصائية الشهرية، المجلد ٣٥، رقم ١، يناير ٢٠١٤، المركز الوطني للإحصاء والمعلومات.

وفي ٢٠١٣ تمت زيادة الحد الأدنى للأجور مرة أخرى، حيث وصل إلى ٣٢٥ ريال عماني (٨٤٤,٥٠٠ دولار أمريكي) شهرياً، وذلك بهدف زيادة جاذبية وظائف القطاع الخاص.^{٣٦} ثم نقتح الدولة في نهاية العام هيكل رواتب القطاع العام عن طريق توحيد الرواتب في كافة أقسام قطاعات الخدمة المدنية. وقد زاد ذلك من العبء المالي الواقع على الدولة وأعاق الجهود الرامية إلى تحفيز انخراط العمانيين في القطاع الخاص. وعلاوة على ذلك، ارتفع الإنفاق الحكومي بنسبة ٧٠ بالمائة بين ٢٠١١ و٢٠١٤، وذلك من ٧,٩ إلى ١٣,٥ مليار.^{٣٧} ومع افتقار الموازنة إلى وسادة مالية أصلاً، كانت موازنة الدولة لعام ٢٠١٤ قد استندت أولاً إلى تسعيرة ١٠٥ دولار لبرميل النفط لتحقيق التعادل المالي بين الإيرادات والإنفاق. وبعد إضافة الأعباء المتعلقة بـ «توحيد الرواتب»، أصبحت التسعيرة الضرورية لتعادل الموازنة بنحو ١١٢ دولار للبرميل. بل المتوقع أن تستهلك فاتورة أجور القطاع العام ٥٠ دولاراً من عائد كل برميل نفط تباعه السلطنة.^{٣٨}

وبالتراجع عن مكاسب كثيرة سبق تحقيقها في توطین الاقتصاد وتخفيف عبء التوظيف العام، تتخلف السلطنة عن أهدافها المحددة في رؤية ٢٠٢٠. وفي الواقع فإن الدولة - وللمرة الأولى منذ إعداد الخطط الخمسية - لم تنشر الإصدار الثامن من خطتها الخمسية التي كان موعدها المقرر في أوائل ٢٠١١.^{٣٩} ورغم تأخر نشر الخطط التنموية خلال أزمنة مالية سابقة، لم يسبق أبداً التخلي عن إصدارها. لكن مع وطأة الاستياء الشعبي في زمن وفير الموارد، يبدو أن الرؤية الاستراتيجية قد دُفنت بهدوء لصالح المناورات التكتيكية.

^{٣٥} «اجتماع الهيئة العامة لتسجيل القوى العاملة والمحافظين والولاية»، وكالة الأنباء العمانية، ١ سبتمبر ٢٠١٢، <http://omannews.gov.om/ona/newsDetailPrint.jsp?newsId=135752&lang=En>.

^{٣٦} «بيان مجلس الوزراء»، وكالة الأنباء العمانية، ٢ فبراير ٢٠١٣، <http://omannews.gov.om/ona/newsDetailPrint.jsp?newsId=160144&lang=En>.

^{٣٧} أمل رجب، «بيان موازنة ٢٠١٤ أمام المجلس»، عمان ديلي أوبزيرفر، ٢٤ نوفمبر ٢٠١٣.

^{٣٨} أمل رجب وسرحان المحرزي، «ارتفاع الإنفاق العام إلى مستويات قياسية بشكل تحديداً كبيراً أمام الحكومة»، (بالعربية) جريدة عمان، القسم الاقتصادي، ٢٧ نوفمبر ٢٠١٣، ص ٨-٩.

^{٣٩} بالرغم من نشر البيانات الخاصة ببرنامج الاستثمار المدني، تأخر تحليل التقدم الذي تحقيق في سبيل أهداف الخطة الخمسية السابعة وكذلك التخطيط للسنوات الخمس المقبلة ثم أغفل تماماً. هذه هي الخطة قبل الأخيرة في الفترة التي تسبق ٢٠٢٠.

الآفاق

مع تنامي القيود المفروضة على الإنفاق، تلوح في أفق عمان خيارات صعبة تتعلق بالسياسات. إذ أن الاستمرار في مداراة الأعراض بدلا من معالجة مسبباتها الهيكلية الكامنة سوف يرسخ آفات سوق العمل الحالية ويزيد من الإدمانات الاقتصادية المزمنة. وقد أظهر هذا البحث أن المحنات الاقتصادية التي تشكو منها سلطنة عمان هي في مجملها نظمية وتدفعها عوامل هيكلية متأصلة. وفي صميم هذه المعضلة هيمنة النفط والغاز على الاقتصاد الوطني. فبدءا من تحقيق ريع اقتصادية هائلة ومشوهة ووصولاً إلى إعادة تدوير هذه المكاسب المفاجئة في منافع اجتماعية متنوعة؛ يتجلى بعد أربعة عقود من التنمية القائمة على النفط مجتمع نفطي بدلا من مجرد اقتصاد نفطي.

بدءا من تحقيق ريع اقتصادية هائلة ومشوهة ووصولاً إلى إعادة تدوير هذه المكاسب المفاجئة في منافع اجتماعية متنوعة؛ يتجلى بعد أربعة عقود من التنمية القائمة على النفط مجتمع نفطي بدلا من مجرد اقتصاد نفطي.

ولهذا المسار التنموي الخاص بدول الخليج ظل مطابق في جميع أنحاء سوق العمل يتجلى في تركيبته الخاصة وأنماط العرض والطلب الخاصة به. وبدراسة هذا العامل الثالث من عوامل الإنتاج، تنكشف رؤية أعمق عن أداء الاقتصاد الكلي مقارنة بما يظهر عند التركيز المعتاد على الموارد ورأس المال. وإدراك هذا الوضع فمن المفيد بصورة خاصة تتبع دوائر الإنتاج والاستهلاك داخل القطاعات الأوسع ضمن الاقتصاد الكلي من خلال تحليل يتركز على عنصر العمالة. فأولا، يتضح عند النظر إلى القطاع التجاري أن الإنشاءات تشكل النشاط الإنتاجي المهيمن من حيث كثافة العمالة. وهنا تتعاقد الدولة مباشرة مع شركات كبرى في مشروعات البنية التحتية، فتولد عددا من الوظائف يفوق بمراحل إجمالي عدد العاملين في القطاع العام. ولا يحصل المواطنون إلا على قطعة صغيرة من تلك الوظائف. وثانيا، وعلى مسافة أقرب من التفاعلات بين الإنتاج والاستهلاك هنالك الآلاف من الشركات متناهية الصغر التي تخدم الاحتياجات الاستهلاكية المتنامية للمواطنين بيد أنها قلما تسهم إسهاما فاعلا في توظيفهم.⁴⁷ وثالثا، وما يشمل القطاع العائلي الذي يتكون أساسا من موظفي القطاع العام ويقوم بالتالي على الأجور الحكومية، هناك من الأجانب قوى عاملة في الخدمة المنزلية يتجاوز عددها ٢٠٠ ألف قد أصبحت أساسية في تسييره.⁴⁸ ومن ثم فإن المجتمع لا يعتمد فقط على مورد طبيعي أخذ في النضوب، بل قد أدمن على عامل إنتاج آخر يستورده ويستقدمه من الخارج. لربما تكون سلطنة عمان بلدا مرتفع الدخل وفق بعض المقاييس، لكن كافة أنواع المعوقات وعدم الكفاءة التي تطل الاقتصادات المدفوعة بالعوامل الأساسية بادية فيها.⁴⁹

إن هذه الفجوة بين الثروة الظاهرة والقدرة الواقعية تثير سؤالا يتجاوز حدود الألفاظ الضيقة: هل أفلتت سلطنة عمان من «مصيدة الدخل المتوسط»؟⁵⁰ وبعبارة أكثر صراحة، هل انتقلت من «النمو المدفوع بالموارد والقائم على العمالة الرخيصة ورأس المال إلى النمو المعتمد على الإنتاجية العالية والابتكار»؟⁵¹ فمن الضروري من أجل الإفلات من هذه المصيدة التحول من العمالة الخام إلى رأس المال البشري. ومرة أخرى فإن الأوضاع القائمة في سوق العمل تدل أكثر على وجود عقبات في الطريق بدلا من آمال لإلتهازل. فأكثر من نصف مهن القطاع الخاص مهن أولية حسب التصنيف، مما يعني أن التمييز الإيجابي قد أدى ظاهريا إلى توطين فئة مهنية واحدة؛ وهي الوظائف الكتابية متدنية المهارة ضمن الطبقة الوسطى.⁵² إلا أن هذه الوظائف هي التي تعاني بالتحديد من التقادم بسبب تطور التكنولوجيا، وهي ظاهرة يشار إليها عالميا باسم «فك الارتباط الكبير» بين الإنتاجية والتوظيف.⁵³ ومع مئات الآلاف من المواطنين الذين يلجون سن المشاركة الاقتصادية في العقد المقبل، فإن سلطنة عمان ستطلب أكثر من مجرد تمييز إيجابي بسيط إن رغبت بنقل رأس المال البشري الوطني من هامش الاقتصاد إلى موقع الصدارة.

ولا مناص من مناقشة ما يحمله المستقبل لمجتمع متعلق بمورد ناضب. إلا أننا ونحن نفكر فيما تعنيه أوضاع ما بعد النفط للسلطنة علينا أن نتذكر مقولة الشيخ أحمد زكي يمانى بأن العصر الحجري لم ينته بنفاذ الحجر.⁵⁴ إن قدرة السلطنة على مواصلة إنتاج النفط من احتياطي محدود كانت من المخاوف التي أرقّت الدولة منذ السبعينات. وبعد أربعة عقود فإن مستقبل صادرات النفط الذي كان يُقدر بعشرين إلى ثلاثين عاما لا يبدو أبعد ولا أقرب. ولعله من المأمون الافتراض بأن الصناعات القائمة على النفط والغاز (الاستخراج والتخزين والتكرير والنقل) سوف تستمر في أداء دور اقتصادي حتى منتصف القرن على الأقل. ولكن ما قد يؤذن ببدء حقبة ما بعد النفط هو تغير الدور الاجتماعي السياسي للسلعة ذاتها وليس نفاذها.

⁴⁷ لا تسهم الإنشاءات ولا الشركات المتناهية الصغر بالكثير في العمالة الوطنية، بل تُعيد تدوير الريع من خلال الاقتصاد. ونظرا لأن غالبية القوى العاملة الوطنية هم موظفون في القطاع العام، فإن الاستهلاك في الاقتصاد مرتبط بالدولة بشكل معقد بينما تظل معظم أنشطة الإنتاج تحت مظلة الأجانب.

⁴⁸ الاستهلاك النهائي في القطاع العائلي تموله بشكل كبير الأجور الحكومية، ويتم على نحو متزايد تنظيمه بضوابط حماية المستهلك منذ عام ٢٠١١.

⁴⁹ بالرغم من أن المنتدى الاقتصادي العالمي يصنف عمان على أنها دولة تنتقل من اقتصاد قائم على الكفاءة (المرحلة ٢) إلى اقتصاد قائم على الابتكار (المرحلة ٣)، يوضح هذا البحث أن مسار التنمية في عمان يحتفظ بتبعيات تُمد نموذجاً للاقتصاد القائم على أو المدفوع بعوامل الإنتاج الأساسية (المرحلة ١). ووفقا للمنتدى الاقتصادي العالمي، فإن الاقتصادات المدفوعة بالعوامل «تتنافس على أساس مواردها من العوامل - بشكل أساسي العمالة غير الماهرة والموارد الطبيعية». المنتدى الاقتصادي العالمي، تقرير التنافسية العالمي ٢٠١٣-٢٠١٤، ٢٠١٤-٢٠١٣، <http://www.weforum.org/reports/global-competitiveness-report-2013-2014>.

⁵⁰ تشاغل يانغ ري من بنك التنمية الآسيوي يقدم تعريفا موجزا: «عادة، تمتلك الدول المحاصرة في مستوى الدخل المتوسط: (١) معدلات استنثار منخفضة: (٢) نمو بطيء في التصنيع: (٣) تنوع صناعي محدود؛ و(٤) أوضاع سيئة في سوق العمل». «اندونيسيا معرضة لخطر السقوط في مصيدة الدخل المتوسط»، بنك التنمية الآسيوي <http://www.adb.org/news/op-ed/indonesia-risks-falling-middle-income-trap>.

⁵¹ رجات م. ناج، المدير الإداري العام لبنك التنمية الآسيوي، ندوة حول آسيا ٢٠٥٠، <http://www.adb.org/news/speeches/seminar-asia-2050>.

⁵² التصنيف الصناعي الدولي الموحد ٨٨: المهن الأولية «تشكل من مهام بسيطة وروتينية تتطلب بالأساس استخدام أدوات محمولة يدويا وكثيرا ما تتطلب بعض الجهد البدني» <http://www.ilo.org/public/english/bureau/stat/isco/isco88/9.htm> و <http://laborsta.ilo.org/applv8/data/isco88c.html>.

⁵³ روهان، ديفيد، «كيف تقضي التكنولوجيا على الوظائف»، تقرير حول التكنولوجيا، ١٢ يونيو ٢٠١٣، <http://www.technologyreview.com/featurestory/515926/how-technology-is-destroying-jobs>.

⁵⁴ فاجان، ماري، «الشيخ يمانى يتنبأ بسقوط الأسعار مع نهاية حقبة النفط»، الديلي تلغراف، ٢٥ يونيو ٢٠١٠، <http://www.telegraph.co.uk/news/uknews/1344832/Sheikh-Yamani-predicts-price-crash-as-age-of-oil-ends.html>.

وكما أشرفت قيادة البلد على عملية تنمية هائلة باستغلال هبة الموارد الجيولوجية التي لم تكتسب بالجهد، فإنها تنظر الآن إلى مستقبل يعتمد على تحقيق المكاسب المالية من المزايا الأخرى الموجودة مسبقاً. فالسلطنة على الحافة الشرقية للجزيرة العربية ذات موقع جغرافي يصل الخليج الفارسي بالمحيط الهندي كان السبب لمبادرة طموحة ترتكز على اللوجستيات والنقل متعدد الوسائط وإقامة منطقة اقتصادية خاصة بغية تنويع الاقتصاد. وكذلك فإن التنوع النسبي الذي يمتاز به السلطنة من عوامل جذب طبيعية يضع السياحة على قائمة الأولويات في ما بعد رؤية ٢٠٢٠. لكن لم يتضح بعد إلى أي مدى ستنجح هذه المساعي في إعادة تشكيل الهياكل الاقتصادية لحقبة النفط بكل نزوعها المدفوعة بالعوامل الأساسية. وهل ستعزز المشاركة والعدالة الاقتصادية لجيل من المواطنين أكثر إقداماً من الناحية الاجتماعية والسياسية ويمتلك مستوى من التحصيل العلمي يفوق أسلافه؟

وبسبب الميل إلى العمالة متدنية المهارة، فهناك قوى جمود تقاوم للتغيير المنشود. إلا أن إحدى الآليات العالمية المؤثرة على الوضع المحلي قد تأتي بنتيجة هامة؛ فالإقتصادات الناشئة مثل الهند وإندونيسيا والفلبين - المصادر التقليدية الرئيسية للعاملين الوافدين إلى السلطنة - تزداد عزماً على حماية مواطنيها المغتربين من خلال تنظيم شروط توظيفهم وأوضاع عملهم. وقد أدى ذلك إلى تحول نمطي داخل السلطنة. فعلى مدى الأعوام القليلة الماضية سدت فجوة الطلب على العمالة مصادر بديلة - بنغلاديش وأثيوبيا على وجه التحديد. ومن الجدير بالملاحظة أن هذه المصادر ذات تصنيف أدنى من الدول السابقة حسب مؤشر التنمية البشرية، الأمر الذي قد تشأ عنه تبعات بالنسبة لتركيبية المهارات عموماً في سوق العمل.^{٤٨} وهذا التحول في العمالة المعروضة يضيف إلى قائمة التعقيدات على الطريق نحو اقتصاد أساسه الابتكار.

وبالنظر إلى هذه التغيرات التدريجية في النسيج الاجتماعي للسلطنة، فما الذي يمكن قوله عن الملامح المستقبلية المتعلقة بالمواطنة الاقتصادية؟ هناك من ناحية نزعة مؤكدة نحو زيادة تمكين الفرد في المنطقة العربية برمتها، حيث يتحدث جيل اليوم بجرأة عن الحد الأدنى من الاستحقاقات. ومن ناحية أخرى فإن تفاقم انقسامات سوق العمل يمثل قوة معاكسة، إذ أن التكبيل الاقتصادي للمواطنين في القطاع العام وعزلهم عن المشاركة المنتجة قد عمل على تهميش نفوذهم. وسيكون لهذا الخليط من الجرأة السياسية ومن التكبيل الاقتصادي والتهميش النسبي أثر على صيغة التفاوض الجماعي.^{٤٩} فظهور المطالب الشعبية صفرية المحصلة قد تسفر عن نماذج تنمية مشلولة كما في حالة الكويت.^{٥٠}

وعلى نقيض الصوت المسموع للمواطنين فإن صوت الوافدين مكتوم. فالمواطنون يواجهون إقصاء اقتصادياً، بينما يواجه الأجانب إقصاء مديناً وسياسياً متواصلًا. وقد تؤدي المنافسة والسخط الصامت بسبب عدم دمجهم وإشراكهم إلى توترات وانشقاقات مجتمعية أكبر. بل قد شرعت هذه الأمور في الظهور، حيث يمتزج التنافس على الحقوق الاقتصادية المتصورة بما لا يمكن وصفه إلا بأنه لون من التعصب القومي. فهناك في أوساط المواطنين شعور بالاستحقاق يعززه تصنيع الدولة لحالة من الفخر الوطني والتراث القومي. ومع تعثر النمو وبدء انتقال الاقتصاد من الوفرة إلى القلة، يمكن للتوترات بين شرائح المجتمع أن تتفاقم. ولن يجسد ذلك الظهور الأول لتلك المشكلة، بل قد يماثل الوضع على ما كان في أنحاء من المحيط الهندي في العقود الخمسة التي سبقت الكساد العظيم. وبطريقة مشابهة آنذاك، أصبح تدفق العمالة المتواصل من جنوب آسيا إلى دول أخرى في المحيط الهندي مصدر توتر مع تحول الثروات، انتهى بحالة «عداء بين المجتمعات بسبب المنافسة الاقتصادية».^{٥١}

^{٤٨} تقرير التنمية البشرية ٢٠١٢ - صعود الجنوب: التقدم البشري في عالم متوحد؛ ملخص، http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr2013_en_summary.pdf. تحول النمط المتبادل مثير للاهتمام: أصبحت عمان أول وجهة للعمالة البنغالية. راببول

إسلام، «احتمالية خسارة بنغلاديش لسوق العمالة في عمان»، دكا تريبيون، ٤ مايو ٢٠١٢، <http://www.dhakatribune.com/labour/2013/may/04/bangladesh-likely-lose-labour-market-oman>.

^{٤٩} اتساع رقعة الاحتجاجات الشعبية في يونيو ٢٠١٤ حول قرار برفع ضوابط الأسعار هو مثال جيد. أدت هذه الخصومة في النهاية إلى سحب القرار بشكل مؤقت. وحدة معلومات الإيكونومست، «السلطان يؤجل إجراءات حول ضوابط الأسعار»، ٢ يوليو ٢٠١٤، <http://country.eiu.com/article.aspx?articleid=1501976934>.

^{٥٠} بالنسبة للحالة الكويتية، انظر وحدة معلومات الإيكونومست، «عودة ظهور السياسة الشعبية»، ١٥ فبراير ٢٠١٢، <http://country.eiu.com/article.aspx?articleid=1900164174&Country=Kuwait&topic=Politics>؛ مايكل بيل وعبير علام، «تزايد الاضطرابات في ظل ركود الاقتصاد الكويتي»، الفاياننشال تايمز، ٢٤ أبريل ٢٠١٢، <http://www.ft.com/intl/cms/s/0/c268ecbc-a830-11e2-b031-00144feabd00.html#axzz39vgjUml>؛ ماري آن تيتريبوليت، «البحث عن ثورة في الكويت»، مشروع أبحاث ومعلومات الشرق الأوسط، ١ نوفمبر ٢٠١٢، <http://www.merip.org/mero/mero110112>.

^{٥١} اقتباس من مايكل أداس في بوس، سوغانا، «مائة أفق: المحيط الهندي في عصر الإمبراطورية العالمية»، مطبعة جامعة هارفارد، ٢٠٠٦، ص ١١٨.

خاتمة

تُبين هذه الحالة الدراسية أن العقبات الرئيسية أمام الإصلاح الاقتصادي لا تتمثل ببساطة في المنافسة بين عدد من الأطراف، بل تكمن في الأوضاع الهيكلية المترسخة التي تتطلب تغييرات شاملة. فالبلد في هذا الوقت عالق في حلقة مستدامة من ردود الفعل، ترجعه إلى أمثاله القديمة وتكرس الوضع الراهن بتوقعاته. وبعد أن كانت السلطنة مُودجا لجاتها في مجال توظيف القوى العاملة، يتراجع الآن ما تم إنجازه من تقدم نتيجة للعقبات الهيكلية والتعلق بسياسات قصيرة الأجل. فأوضاع بيئة التوظيف لما بعد ٢٠١١ اتسمت بسياسات ترقيع لتخفيف السخط الشعبي. ولا شك بأنها إصلاحات مؤقتة أفضت في النهاية إلى تقويض الجهود الرامية إلى معالجة تحديات سوق العمل.

ولعل الحالة العمانية في بعض جوانبها تفرع جرس الإنذار لجاتها في دول مجلس التعاون الخليجي. فالسلطنة باعتمادها المفرط على مورد ناضب وإدماها الحاد على العمالة الأجنبية تقرب من مستقبل ما بعد النفط يخطى أسرع من الدول الخليجية الثرية كقطر والإمارات العربية المتحدة. وعلى غرار تلك الدول تسعى السلطنة إلى إنشاء اقتصاد أساسه المعرفة والابتكار؛ لكنها تتميز بالافتقار إلى احتياطي مالي يتيح لاستثمارات كبرى أو لتباطؤ في التنفيذ. إذ أن تاريخ التخطيط التنموي الذي تعقبه هذا البحث يبين وعي الحكومات على مر العقود بالتحديات الحقيقية التي تواجه التنمية الاقتصادية المستدامة، لكن البيانات الواردة من تلك العقود تكشف عن مشكلة ثابتة يمكن القول بتعاظمها مع الوقت.

لقد تخلت السلطنة إلى حد كبير - في ظروف سياسات ما بعد ٢٠١١ - عن خطتها طويلة الأجل لصالح مسكنات قصيرة الأجل. وتراجعت عما سبق إحراره على طريق الأهداف طويلة الأجل المعنية بتوظيف مواطنيها في إطار اقتصاد متنوع. ثم إنها عادت إلى أمثاط اقتصادية قديمة فوسعت دور المحسوبية والرعاية الاقتصادية للدولة بدلا من تعزيز المواطنة الاقتصادية. ورغم التحسينات المحرزة في ميادين عديدة، فإن استمرار تجزؤ سوق العمل وتهميش العمالة الوطنية المنتجة سيسفر عن تداعيات متواصلة على مستوى الاستقرار المالي والسياسي. أما طريق السلطنة نحو اقتصاد المعرفة فتعوقه مشكلات سوق العمل على الرغم من نواياها الحسنة وأهدافها التنموية السامية. وما لم تتجاوب الدول الخليجية الأخرى بصورة حاسمة فمن المرجح أن تواجه تحديات مماثلة - سوف تطل بعضا منها قبل الأخرى.

المؤلفان

الدكتورة كريستل إينيس محاضرة في جامعة ليدن الهولندية في مجال اقتصاد الشرق الأوسط الحديث مع اختصاص في شؤون الخليج.

رائد زهير الجمالي صاحب عمل ومحلل مستقل مقره مسقط في سلطنة عمان.

برنامج الشرق الأوسط وشمال أفريقيا لتشاتام هاوس

يتولى برنامج الشرق الأوسط وشمال أفريقيا -الذي ترأسه الدكتورة كلير سبنسر- القيام ببحوث ومشاريع بارزة حول قضايا سياسية واقتصادية وأمنية تؤثر على منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا. وإكمالاً لأبحاثنا، يدير برنامج الشرق الأوسط وشمال أفريقيا طيفاً متنوعاً من مجموعات النقاش واجتماعات الطاولة المستديرة وورش العمل والفعاليات العامة التي تسعى لإغناء وتوسيع الحوارات الحالية عن المنطقة وعن السياسات العامة البريطانية والدولية. ونقوم كذلك بإصدار ونشر باقة من التقارير والكتب والأوراق البحثية.

www.chathamhouse.org/mena

مشروع الاتجاهات المستقبلية في دول مجلس التعاون الخليجي

تأتي هذه المذكرة في إطار مشروعنا البحثي المتواصل عن الخليج -الاتجاهات المستقبلية في مجلس التعاون الخليجي- الذي يهدف إلى بحث وتحليل وتوقع بعض السيناريوهات المستقبلية للتنمية السياسية والاقتصادية في دول مجلس التعاون الخليجي.

ويتناول البحث أربعة مواضيع رئيسية:

- **المواطنة والتنمية السياسية:** يبحث هذا الموضوع التطلعات السياسية والمواقف المتغيرة للمواطنين، وخاصة الفئات التي تقل أعمارها عن الثلاثين ممن يشكلون الغالبية العظمى لسكان دول مجلس التعاون الخليجي، كما يستكشف آليات الإصلاح.
- **المواطنة والاقتصاد:** يستكشف هذا الموضوع الواقع الاقتصادي المتغير ضمن مجلس التعاون الخليجي، ويتناول بالتحليل قدرة وإمكانيات دول المجلس على إصلاح وتنويع اقتصاداتها، كما يحلل الروابط بين التوقعات السياسية والاقتصادية للمواطنين.
- **الإسلام السياسي وما بعده في الخليج:** يدرس هذا الموضوع التطلعات المتنوعة للحركات الإسلامية النزعة ومساراتها في خضم التغيرات الإقليمية.
- **«التحديات» الخارجية والعلاقات المجتمعية الداخلية:** يتمحور هذا الموضوع على مواطن التقاطع بين الآليات الإقليمية المتبدلة والحركات العابرة للحدود والعلاقات المجتمعية في دول مجلس التعاون الخليجي.

ويسعى المشروع إلى تعميق فهم هذه المواضيع المتنوعة، كما يحلل الآفاق المستقبلية لتكيف الدول الخليجية مع التغيرات الجارية في المنطقة ومن ثم تطوير أنظمتها. وتبحث هذه المواضيع في سياق التغيرات ذات الصلة في منطقة الشرق الأوسط عموماً. وتُعد مشاركة الباحثين والدارسين والمحليين من الجيل الشاب في دول الخليج أحد العناصر الرئيسية لهذا المشروع.

تفكير مستقل منذ عام ١٩٢٠

تشاتام هاوس - المعهد الملكي للشؤون الدولية - مصدر عالمي رائد للتحليل المستقل والنقاش المطلع والأفكار المؤثرة عن كيفية بناء عالم آمن ومزدهر للجميع.

ولا يعرب تشاتام هاوس عن أفكار خاصة به. بل إن الآراء الواردة في هذا المنشور من مسؤولية المؤلف(ين).

© المعهد الملكي للشؤون الدولية، ٢٠١٤

صورة الغلاف © جيسن جونز فوتوغرافي

تطبع كافة منشورات تشاتام هاوس على ورق معاد تدويره.

المعهد الملكي للشؤون الدولية

تشاتام هاوس

١٠ سنت جيمس سكوير، لندن SW1Y 4LE

ه: +٤٤ (٠)٢٠ ٧٩٥٧ ٥٧١٠ ف: +٤٤ (٠)٢٠ ٧٩٥٧ ٥٧١٠

contact@chathamhouse.org www.chathamhouse.org

مؤسسة خيرية مسجلة برقم: ٢٠٨٢٢٣