



وزارة التعليم والبحث العلمي  
جامعة الشهيد حمزة لخير بالوادي  
كلية الحقوق والعلوم السياسية  
قسم العلوم السياسية



محاضرات في مقياس:

# السياسة العامة للتشغيل

مطبوعة موجهة لطلبة سنة أولى ماستي تخصص: سياسة عامة

من إعداد الدكتور: زكرياء مسعودي

أستاذ محاضر قسم - أ - بكلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير

جامعة الشهيد حمزة لخير بالوادي

Université Echahid Hamma Lakhdar - El-Oued

الموسم الجامعي: 2022/2021

## مقدمة:

حظيت الكثير من القضايا الاقتصادية اهتمام الباحثين خلال العقود الأخيرة، ومن هذه القضايا هي نقص فرص التشغيل وتفاقم مشكلة البطالة، هذه الأخيرة التي أفرزتها الأزمات الاقتصادية المتتالية، مما أدى إلى تطور تدخل الدولة من خلال إدراج عدة إجراءات تمثلت في تبني سياسات تشغيل مختلفة ومتنوعة، فانتقل دورها من الدولة الحارسة إلى دور الدولة المتدخلة عن طريق برامج وسياسات اقتصادية لإحداث التوازن داخل سوق العمل، والوصول إلى الآثار المرجوة على معظم متغيرات النشاط الاقتصادي، وبصفة خاصة حجم التشغيل.

تهدف هذه المطبوعة إلى الإجابة على الإشكالية المطروحة التالية: ما هي أهم النظريات المفسرة لتطور سياسات التشغيل؟ وما هي أهم الأجهزة والبرامج الداعمة لهذه السياسات في الجزائر؟. من أجل الإجابة على الإشكالية المطروحة سوف يتم التطرق إلى الإطار المفاهيمي للتشغيل والبطالة، وسياسة التشغيل وأقسامها من وجهة نظر مختلف المدارس الاقتصادية، كما سيتم عرض أهم الأجهزة والبرامج المسيرة في إطار سياسة التشغيل في الجزائر، سواء برامج العمل المأجور وكذا برامج دعم المبادرات الذاتية، وتم تدعيم ذلك بإحصائيات رقمية تتعلق بحصيلة استحداث مناصب الشغل في إطار هذه البرامج.

ومن أجل الإحاطة بموضوع المطبوعة فلقد تم تقسيمها إلى ثلاثة عشرة محوراً كالتالي:

- المحور الأول: مفهوم البطالة وقياسها
- المحور الثاني: أنواع البطالة
- المحور الثالث: مفهوم سياسة التشغيل وأقسامها
- المحور الرابع: تعريف سوق العمل وأقسامه
- المحور الخامس: تحليل مشكلة البطالة ومعالجتها عبر النظريات الاقتصادية التقليدية
- المحور السادس: تحليل مشكلة البطالة ومعالجتها عبر النظريات الاقتصادية الحديثة
- المحور السابع: البطالة في الجزائر
- المحور الثامن: أهم الأجهزة والبرامج الداعمة لسياسة التشغيل بالجزائر في إطار دعم الشغل المأجور
- المحور التاسع: أهم الأجهزة والبرامج الداعمة لسياسة التشغيل بالجزائر في إطار دعم المبادرات الذاتية
- المحور العاشر: التشغيل في القطاع غير الرسمي وأسباب ظهوره في الجزائر
- المحور الحادي عشر: تقييم أداء سياسات التشغيل بالجزائر خلال الفترة المعاصرة
- المحور الثاني عشر: آليات تفعيل سياسات التشغيل في الجزائر

## المحور الأول: مفهوم البطالة وقياسها

### أولاً- مفهوم البطالة:

اختلفت الآراء حول مفهوم البطالة إلا أنها كلها تصب في اتجاه واحد، إذ يرى البعض أن البطالة هي الحالة التي تنطبق على الأشخاص القادرين على العمل والباحثين عنه بصورة جدية ولكن لا يجده، ويرى البعض الآخر أن البطالة هي ذلك الاختلال الموجود في سوق العمل، وللإلمام بحيثيات هذا الموضوع يمكن التمييز بين مفهومين أساسيين للبطالة هما: المفهوم الرسمي والمفهوم العلمي.

### 1.1- المفهوم الرسمي للبطالة:

تتمثل البطالة وفق هذا المفهوم في الفرق بين حجم العمل المعروف وحجم العمل المستخدم في المجتمع خلال فترة زمنية معينة، وعند مستوى الأجور السائدة، ومن ثم فإن حجم البطالة يتمثل في حجم الفجوة بين كل من الكمية المعروضة من العمل والكمية المطلوبة منه في سوق العمل عند مستوى معين من الأجور، برز تعريف للمكتب الدولي للعمل والذي يعتبر أن كل شخص يبلغ الخامسة عشر (15) من عمره في بطالة، إذا كانت تتوفر فيه ثلاثة شروط هي: أن يكون بلا عمل، وأن يكون جاهزاً لأن يعمل في استخدام مأجور أو غير مأجور، ويكون يبحث على عمل.

وبالتالي فإنه حسب تعريف المكتب الدولي للعمل، يجب توافر معايير ثلاثة كي يعد الفرد عاطلاً وهي:

- ◀ أن يكون عاطلاً عن العمل: ولم يعمل ولو لساعة واحدة خلال الأسبوع الذي تم فيه البحث؛
- ◀ أن يكون متاحاً للعمل: ولم يعمل خلال 15 يوماً كحد أقصى للأسبوع الذي تمت فيه الدراسة؛
- ◀ أن يبحث عنه: يجب على الأفراد العاطلين عن العمل أن يتخذوا خطوات ملموسة للبحث عن عمل خلال الأربعة الأسابيع التي تسبق الأسبوع المرجعي.

والهدف من وضع هذه المعايير إنما هي محاولة لتقديم تعريف محدد أكثر شمولاً لمشكلة البطالة ويصلح للتطبيق في مختلف دول العالم، وبالتالي يمكن من خلاله قياس معدل البطالة في مختلف الدول بنفس الطريقة حتى يمكن المقارنة بين تلك المعدلات، وإن كانت هناك بعض الاختلافات فيما بين الدول عند قياس تلك المعدلات بسبب اختلاف تحديد الفئة العمرية للأفراد داخل سن العمل، وكذلك الفترة التي تقاس خلالها البطالة، إلا أن هذا التعريف وجهت له بعض الانتقادات أهمها:

- أنه لا يأخذ في حسبانته كلا من البطالة المقنعة والبطالة الجزئية، فالفرد يعد في تعداد العاملين مادام يعمل حتى لو ساعة، مثله في ذلك مثل الفرد الذي يعمل سبع أو ثماني ساعات يومياً؛
- لا يربط بين العمل والإنتاجية، فالفرد الذي يعمل وينتج ما قيمته وحدة واحدة في اليوم يحصى في تعداد العاملين مثل الفرد الذي يعمل وينتج ما قيمته مئة وحدة؛
- لا يأخذ في تعداد العاملين إلا الأفراد الذين لا يعملون ويبحثون عن العمل، وبالتالي يهمل قطاعاً كبيراً من العاطلين الذين كانوا يبحثون عن العمل، لكنهم توقفوا عن البحث بعدما يسوا من الحصول على وظيفة.

### 1-2- المفهوم العلمي للبطالة:

تعرف البطالة وفقاً لهذا المفهوم بأنها: " الحالة التي لا يستخدم المجتمع فيها قوة العمل استخداماً كاملاً أو أمثلاً، ومن ثم يكون الناتج الفعلي في هذا المجتمع أقل من الناتج المحتمل، مما يؤدي إلى تدني مستوى رفاهية أفراد المجتمع عما كان يمكن الوصول إليه "، من خلال هذا التعريف يمكن التمييز بين بعدين للبطالة:

❖ **البعد الأول:** يتمثل في عدم الاستخدام الكامل لقوة العمل المتاحة، ومن أمثلة ذلك حالي البطالة السافرة والبطالة الجزئية.

❖ **البعد الثاني:** يتمثل في الاستخدام غير الأمثل للقوة العاملة، مما يترتب عليه أن تكون الإنتاجية المتوسطة للفرد أقل من حد أدنى معين، وتعد ظاهرة البطالة المقنعة المثال الواضح على ذلك.

فبعد التطرق إلى مفهوم البطالة يمكن إدراك الخطورة التي تكتسبها هذه المشكلة من خلال الاعتبارات التالية:

- أن البطالة تمثل جزء غير مستغل من الطاقة الإنتاجية للمجتمع؛
- أن عنصر العمل يختلف عن بقية عناصر الإنتاج الأخرى بصفته الإنسانية التي لا يضرها أن تترك دون استغلال، ولكن الإنسان يشعر بالإحباط إذا لم يجد دوراً له في عجلة الإنتاج؛
- أن العمل وإن كان أحد وسائل الإنتاج إلا أنه الهدف الأساسي من هذا الإنتاج، فالهدف من أي نشاط اقتصادي هو تحقيق الرفاهية المادية للإنسان؛
- أن البطالة لها من الآثار الاقتصادية والاجتماعية والسياسية التي لا يمكن إهمالها على المجتمع والدولة ككل.

### ثانياً- قياس البطالة وبعض المعدلات الشائعة الاستعمال:

سوف نقوم بشرح كيفية قياس البطالة وذكر بعض المعدلات الشائعة الاستعمال كما يلي:

#### 1.2- قياس البطالة:

يتم قياس البطالة بناءً على أساليب القياس الدولية والتي تطبق في الدول المتقدمة والدول النامية على السواء، ولتسهيل مقارنة معدلات البطالة عبر الزمن أو في ما بين الدول، يتم التمييز بين مقياسين لمعدل البطالة هما: المقياس الرسمي والمقياس العلمي للبطالة.

#### 1.1.2- المقياس الرسمي للبطالة:

إن حساب عدد العاطلين الإجمالي يقدم مؤشراً غير دقيق لمدى انتشار وتوسع هذه الظاهرة، ولهذا فإنه عموماً وفي أغلب الأحيان يتم استعمال معدل البطالة كمؤشر حقيقي لتقييم وتحليل هذه الظاهرة، حيث يقاس نسبة العاطلين إلى إجمالي القوى العاملة، وهو مؤشر نسبي محصور بين الصفر والمائة ويسمح بالمقارنة عبر الزمان والمكان، ويعبر عنه رياضياً بالعلاقة التالية:

$$UR = \frac{U}{U+E} \times 100 = \frac{U}{LF} \times 100$$

حيث:

$UR$  : معدل البطالة؛

$LF$  : يمثل مجموع الأشخاص في سن العمل يشتغلون ( $E$ ) أو يبحثون عن العمل ( $U$ )؛

$U$  : عدد العاطلين عن العمل؛

$E$  : عدد المشتغلين.

#### 2.1.2- المقياس العلمي للبطالة:

وفقاً لهذا المقياس فإن العمالة الكاملة تتحقق في المجتمع، إذا كان الناتج المحتمل أو الممكن يساوي الناتج الفعلي، وبالتالي يكون معدل البطالة الفعلي مساوياً لمعدل البطالة غير التضخمي، وعلى العكس من ذلك عندما يكون الناتج الفعلي في الاقتصاد أقل من الناتج المحتمل، فإن معدل البطالة الفعلي يكون أكبر من معدل البطالة الطبيعي، وحينئذ يكون المجتمع يعيش حالة بطالة بمفهوم علمي، ويحدث ذلك بأحد الأمرين:

- عدم الاستغلال الكامل لقوة العمل؛
- عدم الاستغلال الأمثل لقوة العمل.

وتجدر الإشارة إلى أن مصطلح التوظيف الكامل أو التشغيل الكامل لا يعني أن معدل البطالة هو صفر، فهناك دوماً قدرًا من البطالة يسود الاقتصاد في أي فترة من النشاط الاقتصادي، وهو القدر الذي ينجم عن البطالة الاحتكاكية والهيكلية، وهذان النوعان من البطالة لا يمكن تجنبهما تماماً لأنهما ينتجان عن التغيرات الديناميكية والظروف الهيكلية للبنى الاقتصادية، وعند مستوى التوظيف الكامل يكون معدل البطالة السائد هو حاصل جمع معدل البطالة الهيكلية والاحتكاكية، وهو ما يطلق عليه أحياناً بمعدل البطالة الطبيعي والذي يتراوح بين أربعة وخمسة بالمائة، فقد يكون معدل البطالة السائد في بعض الدول المتقدمة أقل من المعدل الطبيعي، بينما قد يصل في الدول النامية إلى ثلاثة أضعاف المعدل الطبيعي أو أكثر.

## 2.2- بعض المعدلات الشائعة الاستعمال:

تستعمل في سوق العمل مجموعة من النسب تؤخذ كمقاييس ومؤشرات في تحليل الحالة الظرفية لسوق العمل، نجد من بينها: معدل النشاط، معدل العمالة، معدل التشغيل.

### 1.2.2- معدل النشاط "TA":

يمكن تحديد معدل النشاط الإجمالي بقسمة عدد السكان النشطين على حجم السكان الإجمالي، وهو يعبر عن حجم القوى العاملة من كل 100 ساكن، إلا أن هذا المعدل لا يعبر عن النشاط الحقيقي للسكان لأنه تم إدماج أفراداً لا يسمح لهم القانون بمزاولة العمل في حساب هذا المعدل، لهذا يتم اللجوء إلى مقياس أكثر دقة وهو: معدل النشاط الصافي، والذي يعبر عن حجم القوى العاملة من كل 100 فرد من السكان الذين هم في سن العمل، ويعكس درجة حب العمل بين السكان وإلى حد ما حالة النشاط الاقتصادي من ركود أو انتعاش، بالإضافة إلى معتقدات المجتمع، ويمكن التعبير عنه رياضياً بالمعادلة التالية:

$$\text{معدل النشاط} = \left( \frac{\text{القوى العاملة}}{\text{مجموع السكان في سن العمل}} \right) \times 100$$

ويتوقف هذا المعدل على العوامل المؤثرة في البسط والمقام أي العوامل التي تؤثر في حجم السكان النشطين وحجم السكان في سن العمل، ونذكر من بينها:

- القوانين التي تحكم سن العمل المسموح به والمدة الإلزامية للتعليم؛
- القوانين التي تحكم ظروف التوقف عن العمل ( سن التقاعد العادي والمسبق )؛
- مدى مشاركة النساء في اليد العاملة؛
- الظرف الاقتصادي وما يتميز به من ركود أو انتعاش؛
- نظام التأمين على البطالة؛
- معدل الزيادة الطبيعية للسكان وتطور مؤشر الأمل في الحياة.

### 2.2.2- معدل العمالة "TE":

معدل العمالة هو نسبة السكان المشتغلين من مجموع السكان في سن العمل، ويعكس مدى قدرة الاقتصاد على استخدام اليد العاملة الموجودة، وضعف هذا المعدل دلالة على هدر الموارد البشرية والتي تعتبر من أهم الموارد، ويمكن التعبير عنه رياضياً كالتالي:

$$\text{معدل العمالة} = \left( \frac{\text{مجموع السكان المشتغلين}}{\text{مجموع السكان في سن العمل}} \right) \times 100$$

## المحور الثاني: أنواع البطالة

لم تعد البطالة في تعريفاتها ومفهومها الاقتصادي يقتصر فقط على تعريف العاطل عن العمل هو الشخص الفاقد للعمل، بل تجاوز مفهوم البطالة إلى مستويات أوسع وأكثر شمولية بحيث تم تصنيف أنواع عديدة من البطالة وإدخالها ضمن تعريفات البطالة، لكن بصفة عامة سوف نركز على نوعين رئيسيين من البطالة وهما: البطالة الإجبارية والبطالة الاختيارية، مع التعرض للتقسيمات المختلفة التي يمكن إدراجها تحت كل نوع منهما:

### أولاً- البطالة الإجبارية Voluntary Unemployment :

يحدث هذا النوع من البطالة عند تسريح العمال رغم رغبتهم في العمل وقدرتهم عليه، وقبولهم له عند مستوى الأجر السائد، كما حدث في الجزائر في سنوات التسعينيات من القرن العشرين أين اضطرت بعض المؤسسات العمومية إلى تسريح جزئي ثم كلي لمعظم عمالها، ما أحدث اختلالات واضحة على مستوى السياسة الاقتصادية، وكذا الوافدين الجدد إلى سوق العمل بحثاً عن العمل ولم يحصلوا عليه بعد. ولا يرجع وجود هذا النوع من البطالة إلى القرارات الاختيارية للأفراد، وإنما هو وضع فرض عليهم نتيجة للظروف الاقتصادية السائدة، ويعرف هذا النوع من البطالة بوجود جزء من القوة العاملة في حالة بحث عن عمل، وترغب فيه عند مستوى الأجر السائد في المجتمع ولكن لا تجده.

وتختلف أسباب ظهور واستمرار البطالة الإجبارية في الدول المتقدمة عنها في الدول النامية، إذ يرجع ظهور البطالة الإجبارية في الدول المتقدمة إلى انخفاض مستوى الطلب الكلي الفعلي دون مستوى التشغيل الكامل، ولذا يتم علاجه من خلال التوسع النقدي عن طريق قيام الحكومة ببعض المشروعات العامة الاستثمارية ويتم تمويلها عن طريق العجز في الميزانية، وهذا ما يؤدي في الأخير إلى زيادة تشغيل العمال، وترجع البطالة الإجبارية في الدول النامية إلى عوامل من ناحية العرض بسبب ضيق عرض عناصر الإنتاج الأخرى التي تتعاون مع عنصر العمل، وبصفة خاصة الأرض ورأس المال، فنتيجة لانخفاض مستوى التراكم الرأسمالي وندرة عرض رأس المال، تنخفض قدرة الاقتصاد الوطني على استيعاب القوى العاملة، ويرجع ظهور هذا النوع من البطالة إلى عوامل عديدة منها الانفجار السكاني وهجرة العمال من الريف إلى المدينة.

كما يندرج تحت مفهوم البطالة الإجبارية كل من البطالة السافرة والبطالة الدورية.

**1.1- البطالة السافرة ( الظاهرة ) ( Open unemployment ) :** يقصد بها حالة التعطل الظاهر التي يعاني منها جزء من قوة العمل المتاحة، أي وجود عدد من الأفراد القادرين على العمل والراغبين فيه والباحثين عنه عند مستوى الأجر السائد، دون جدوى، ولهذا فهم في حالة تعطل كامل لا يمارسون أي عمل، ويحدث هذا النوع من البطالة نتيجة لقصور الطلب على الأيدي العاملة وخاصة في القطاعات الإنتاجية كالصناعة وبعض الخدمات التي تحتاج إلى رؤوس أموال ضخمة، ويعد هذا النوع أكثر أشكال البطالة انتشاراً في الدول النامية وذلك بسبب الزيادة السكانية السريعة، والتوسع في التعليم وزيادة أعداد الخريجين سنوياً من المدارس والمعاهد والجامعات دون قدرة سوق العمل على استيعاب كل هذه الأعداد.

**2.1- البطالة الدورية ( Cyclical Unemployment ) :** تعرف هيئة الأمم المتحدة البطالة الدورية بأنها: " نتيجة من نتائج فشل الطلب الاقتصادي نتيجة لتغيرات في مستويات النشاط خلال فترة معينة "، ومن المعروف أن اقتصاد أي دولة في العالم يمر بأوقات رخاء وانتعاش أو ما يعرف ب: الرواج الاقتصادي، حيث

تنشط عمليات الإنتاج - البيع - التبادل، وتنخفض معدلات البطالة حتى تصل إلى مرحلة التوظيف الكامل، أما في أوقات الكساد تنخفض عمليات البيع والشراء ويقل الإنتاج وتزداد معدلات البطالة. ويحدث هذا النوع من البطالة حينما تتقلص فرص العمل في الاقتصاد بعد رواج كبير تصل فيه إلى تشغيل أغلبية اليد العاملة، فإذا ما دخل إلى دائرة الانكماش تحدث البطالة، وهذه الدورات يتعرض لها خصوصاً الاقتصاد الرأسمالي بصفة دورية، وقد تعرض لها في عام 1930 وكذلك في عام 1962 و1983، ويتطلب لمواجهة هذا النوع من البطالة العمل على موازنة الطلب واتباع الأساليب التي من شأنها الحد من التقلبات الدورية.

### ثانياً- البطالة الاختيارية (Involuntary Unemployment) :

وهي الحالة التي يتعطل فيها العامل بمحض إرادته واختياره، حينما يقدم استقالته عن العمل الذي كان يعمل فيه، إما بعزوفه عن العمل أو تفضيله لوقت الفراغ (مع وجود مصدر آخر للدخل)، أو لأنه يبحث عن عمل أفضل يوفر له أجراً أعلى وظروف عمل أحسن، فقرار التوقف عن العمل هنا اختياري لم يجبره عليه صاحب العمل، فسياسات تخفيض العمالة هنا لا تؤثر على العمال، باعتبار أن هذا تم بمحض إرادتهم. وتشمل البطالة الاختيارية الأفراد القادرين على العمل إلا أنهم لا يرغبون في العمل في ظل الأجور السائدة بالرغم من وجود وظائف شاغرة لهم، غير أن هذا النوع من البطالة لا يدخل ضمن قوة العمل العاطلة في المجتمع، أو هي الحالة التي ينسحب فيها شخص من عمله بمحض إرادته لأسباب معينة. ويندرج تحت هذا النوع من البطالة كل من البطالة الاحتكاكية والبطالة الهيكلية.

**1.2- البطالة الاحتكاكية (Frictional Unemployment) :** تعرف البطالة الاحتكاكية بأنها بطالة الأشخاص خلال الوقت الذي ينقضي في البحث عن وظيفة جديدة - سواء كان الشخص له وظيفة سابقة أو يبحث عن وظيفة لأول مرة -، فالبطالة الاحتكاكية تعتبر عادية من حيث أنها ناشئة أولاً عن الرغبة الطبيعية لبعض الأشخاص العاملين في تغيير وظائفهم الحالية لعدم رضاهم عن هذه الوظائف في حد ذاتها أو عن شروط العمل بها، وثانياً عن رغبة الشباب الذي يدخل سوق العمل لأول مرة في البحث عن الوظيفة المناسبة، وقد تكون هناك وظيفة متاحة ولكنها ليست الوظيفة التي يبحث عنها الشاب الذي يدخل سوق العمل لأول مرة، لذلك ترتبط البطالة الاحتكاكية دائماً بالبحث عن وظيفة مناسبة، وتحدث البطالة الاحتكاكية بسبب:

- نقص معلومات لدى أصحاب الأعمال عن العمالة المتاحة والكفاءات اللازمة لأعمالهم؛
- نقص معلومات لدى العمال عن فرص العمل المتاحة من قبل أصحاب الأعمال؛

وقد عرف هذا النوع من البطالة في الجزائر في الأماكن الصناعية بالجنوب، خاصة عندما كان العامل الجزائري يفضل العمل في الشركات الأجنبية التي تمنحه أجراً أكبر من الذي يتحصل عليه في الشركات الوطنية، أو عند انتقال العمال الجزائريين إلى خارج الوطن لتحسين ظروفهم المادية، وتتوقف طول فترة البطالة الاحتكاكية أو قصرها على عدة عوامل منها:

- مستوى الأجر النقدي: كلما زاد مستوى الأجر أو العائد من الوظيفة كلما قصرت فترة البحث عن وظائف، وبالتالي تقل البطالة الاحتكاكية، والعكس صحيح، هذا من ناحية؛ ومن ناحية أخرى، كلما كان البحث لفترة أطول يحقق الوصول إلى وظيفة ذات عائد أعلى، كلما طالقت فترة البطالة؛
- درجة الاستقرار في هذه الوظيفة: وذلك أنه كلما زادت درجة الاستقرار في الوظيفة كلما قل معدل البطالة الاحتكاكية والعكس صحيح؛
- درجة الاستقرار الاقتصادي في الدولة: حيث أنه كلما كانت الدولة مستقرة اقتصادياً كلما قلت فترة البحث عن الوظيفة المناسبة وقل معدل البطالة الاحتكاكية، والعكس صحيح.

### 2-2- البطالة الهيكلية Structural Unemployment :

هي ذلك النوع من البطالة الذي ينتج بسبب تغيرات هيكلية في الاقتصاد الوطني وتؤدي إلى حالة من عدم التوافق بين فرص العمل المتاحة وبين مؤهلات ومهارات الباحثين عن العمل، كما أنها تمثل حالة تعطل

في أجزاء من القوة العاملة بسبب تطورات تؤدي إلى اختلاف متطلبات هيكل الاقتصاد الوطني عن طبيعة ونوع العمالة المتوفرة، وبالتالي فإن الأفراد الذين ليس لديهم مهارة للعمل أي أنهم في موقع خاطئ لا يستطيعون الحصول على شغل مهما كان الرواج والكفاءة التي يعمل بها الاقتصاد الوطني.

وتظهر البطالة الهيكلية عندما تؤدي التغييرات في أنماط الطلب على العمال إلى عدم التوافق بين المهارات المطلوبة والمعروضة في منطقة معينة، أو عندما تتسبب هذه التغييرات في عدم توازن عرض العمل والطلب عليه بين المناطق المختلفة، كما تظهر البطالة الهيكلية نتيجة لعدة عوامل أخرى، مثل تدفق العمال صغار السن قليلي الخبرة والذين لا تتلاءم إمكانياتهم وفرص العمل المتاحة، والتغيرات المفاجئة في الإنفاق الحكومي كثيراً ما تشجع تزايد الطلب، وتزايد فرص العمل في مجال ما، بينما ينتج عنها فائض عرض وبطالة في مجال آخر، وغالباً ما يظهر هذا النوع من البطالة لسببين آخرين هما:

■ ثبات الأجور وعدم تغييرها؛

■ التكاليف الباهظة بالنسبة للتغير والوصول إلى التوازن.

البطالة الهيكلية تحدث إذا كانت مهارات العاطلين عن العمل لا تتناسب مع الوظائف المتاحة، وقد يكون التأثير المحتمل الآخر على البطالة الهيكلية هو الصدمات الخارجية، مثل: البطالة الناجمة عن المنافسة الأجنبية.

### ثالثاً- أنواع أخرى من البطالة:

وهناك أنواع أخرى من البطالة نذكر منها:

**1.3- البطالة المقنعة (Disguised Unemployment):** وهي ذلك النوع من البطالة المخفية أو غير الظاهرة التي تشمل العمال الذين يعملون دون مستواهم الإنتاجي بسبب الاستغناء عنهم من قبل الصناعات الأخرى التي كانت تعاني من نقص في الطلب الفعال عليها، ويقصد بالبطالة المقنعة أن يعمل الموظف أو العامل دون أن يستفيد العامل من مجهوده أو عمله، أي أن هناك عمالاً يعملون اسماً لا فعلاً، ويقبضون أجوراً ورواتب دون أي إنتاجية فعلية، والبطالة المقنعة يصعب قياسها واكتشافها ذلك أن قوة العمل العاطلة تلك تحسب مع القوة المشتغلة بينما في الحقيقة تعتبر معطلة، والسبب في ذلك أن إنتاجها ضعيف جداً، أي أنها إن توقفت عن العمل فإن ذلك لن يؤثر في الناتج المحلي.

**2.3- البطالة التكنولوجية (Technological Unemployment):** هي ذلك النوع من البطالة التي تنتج عن تغير الفن الإنتاجي المستخدم في مجال معين بإدخال آلات وأساليب متطورة، حيث يساهم التقدم التكنولوجي بدور مزدوج، فيما يتعلق بالتوظيف فمن جانب يكون للتقدم التكنولوجي تأثير موجب على التوظيف والبطالة من خلال الاكتشافات والابتكارات الجديدة التي تعمل على فتح مجالات جديدة لفرص العمل والتوظيف، ومن ثمة التخفيف من البطالة، غير أنه ومن جانب آخر يكون التقدم التكنولوجي ذا تأثير سلبي على التوظيف والبطالة، حيث يترتب على اختراع آلات جديدة أو تحسين إنتاجية الآلات والمعدات الحالية أو تحسين أساليب الإنتاج التخلص من جزء من العمل البشري، مما يؤدي إلى زيادة معدلات البطالة ومن ثمة يمكن القول بأنه على الرغم من العوائد الكبيرة المتحققة من التقدم التكنولوجي إلا أن له تكلفة اجتماعية قد تكون باهظة وتتمثل في البطالة.

**3.3- البطالة الموسمية (Seasonal Unemployment):** واسمها يدل عليها، ذلك أن بعض القطاعات من النشاط الاقتصادي تتسم بطبيعة موسمية كالزراعة، البناء والتشييد، السياحة والصيد البحري وما شابه، فإذا انتهى الموسم توقف النشاط فيه وانقطع الطلب على العمل وازدادت البطالة، فهي تشبه إلى حد ما البطالة الدورية والفرق الوحيد هو أن دورتها هو الموسم (فترة قصيرة المدى)، أما البطالة الدورية فتتكرر في فترات طويلة المدى.

**4.3- البطالة الجامدة (Rigid Unemployment) :** هي البطالة المتمثلة في الأفراد القادرين على العمل ولكنهم لا يرغبون القيام به، مثل الأغنياء في البلدان النامية، والأفراد الذين يعتمدون على فوائد أموالهم من البنوك وعوائد استئجارهم بشكل عام.

**5.3- البطالة السلوكية (Behavioral Unemployment) :** وهي البطالة الناجمة عن إحجام ورفض القوى العاملة عن المشاركة في العملية الإنتاجية والانخراط في وظائف معينة بسبب النظرة الاجتماعية لهذه الوظائف.

**6.3- البطالة المستوردة ( Imported Unemployment ):** وهي البطالة التي تواجه جزء من القوى العاملة المحلية في قطاع معين بسبب انفراد أو إحلال العمالة غير المحلية في هذا القطاع وقد يواجه الاقتصاد هذا النوع من البطالة في حال انخفاض الطلب على سلعة معينة مقابل ارتفاع الطلب على سلعة مستوردة.

## المحور الرابع: مفهوم سياسة التشغيل وأقسامها

أولاً- مفهوم سياسة التشغيل:

إن سياسة التشغيل لا تعتبر من سياسات الاقتصاد الكلي، كما أنها ليست سياسة قطاعية مثل السياسة التعليمية أو الصناعية، وإنما هي مطبوعة من إجراءات تصمم وتطبق على كل من السياسات السابقة الذكر، وعليه تم تعريف سياسة التشغيل على أنها: " مجمل التشريعات والقرارات الحكومية والاتفاقيات الثلاثية الأطراف ( الحكومة- أصحاب الأعمال- العمال ) الهادفة إلى التنظيم ووضع الضوابط والمعايير لأداء سوق العمل، كما أنها منهاج يتمثل في مجموعة من البرامج تحدها وتعتمدها السلطة المختصة في مجال الاستفادة القصوى من الطاقة البشرية، وتشغيل الباحثين عن العمل بما يصب في اتجاه الحد من مستويات البطالة وتحقيق التشغيل الأمثل وبما يتفق مع السياسات الاقتصادية العامة واستراتيجياتها المعلنة ومعالجة مستويات الفقر والحد منه وتحقيق التكامل بين التنمية الاقتصادية وأهداف التشغيل ".

وبالرغم من اختلاف طرق الاستعمال واعتباراً لخصوصيات الدول الاقتصادية منها والاجتماعية فقد ساد تعريف عام لسياسات التشغيل أنه مجموعة من التوجهات التي تتبناها الدولة من أجل تأمين:

- أكبر قدر ممكن من فرص العمل المجزية لمواطنيها من خلال الإعفاءات والحوافز والتشجيعات دون الإخلال بالسياسات الاقتصادية العامة للبلد؛
  - الملاءمة بين تأهيل الموارد البشرية وحاجيات الاقتصاد؛
  - مرونة سوق الشغل عن طريق مراجعة تشريع العمل.
- وبالتالي - وتحت ضغط البطالة - لم يعد التشغيل مجرد نتيجة للنمو الاقتصادي كما تطرحه النظريات الاقتصادية بل أصبح موضوع سياسة تضبط من خلاله وإلى حد بعيد:
- السياسات القطاعية عموماً وقطاعات الاقتصاد الجديد على وجه الخصوص لما يوفره من آفاق تشغيل واسعة؛
  - سياسات الاستثمار والنمو وتوفير الحوافز اللازمة والتشريعات المناسبة؛
  - سياسات التنمية المحلية والتهيئة الترابية؛
  - سياسات تنمية الموارد البشرية وتطويعها إلى حاجيات سوق العمل؛
  - قوانين وتشريعات العمل وإضفاء المرونة اللازمة عليها.

ثانياً- أبعاد سياسة التشغيل:

لسياسة التشغيل أبعاد متعددة، منها ما هو اجتماعي ومنها ما هو اقتصادي، وأخرى تتعلق بالجانب التنظيمي والهيكلية، وسنتناول في هذه النقطة كل بعد على حدة.

أ- **البعد الاجتماعي:** يركز على ضرورة القضاء على مختلف الآفات الاجتماعية الناتجة عن أفة البطالة ولاسيما بالنسبة للشباب عامة وذوي المؤهلات الجامعية خاصة، والعمل على توفير الظروف المناسبة لإدماج هؤلاء الشباب في المجتمع، وإبعادهم عن كل ما يجعلهم عرضة لليأس والتهميش والإقصاء، وما يترتب عن ذلك من أفكار وتصرفات أقل ما يقال عنها تضر بهؤلاء الشباب أولاً وبالبلاد ثانياً، ونقصد بها اللجوء إلى الهجرة السرية نحو الضفة الأخرى من المتوسط، وما يترتب على ذلك من مخاطر الموت في

البحر والإدمان على المخدرات وما ينتج عنه من مظاهر إجرامية متعددة الأوجه، بما فيه الجرائم الإرهابية والانتحار، والتمرد على قيم وتقاليد وقوانين البلاد، وما إلى ذلك من الانعكاسات السلبية المتعددة المظاهر التي تفرزها ظاهرة البطالة.

ب- **البعد الاقتصادي:** يركز على ضرورة استثمار القدرات البشرية ولاسيما المؤهلة منها في خلق الثورة الاقتصادية عن طريق توظيفها في مختلف المجالات وقطاعات النشاط الاقتصادي بما يسمح بإحداث التنمية الاقتصادية والاجتماعية للبلاد، وتطوير أنماط الإنتاج وتحسين النوعية والمردودية ومنافسة المنتج الأجنبي، وربح المعركة التكنولوجية السريعة التطور.

ت- **البعد الهيكلي والتنظيمي:** يقصد به مشاركة جميع الجهات ذات العلاقة في اتخاذ قرارات جماعية، خصوصاً في مجال تخطيط التنمية المستدامة ووضع السياسات الخاصة بالتشغيل وتنفيذها، والتي تبدأ من المستوى المكاني المحلي، أي مستوى التجمعات السكانية سواء كانت مدناً أم قرى، وترمي الأبعاد التنظيمية والهيكليّة لسياسة التشغيل إلى تحقيق مجموعة من الأهداف يمكن إيجاز أهمها فيما يلي:

- الوصول إلى تنظيم أحسن لسوق العمل وبالتالي رفع مستوى عروض العمل، وتحسين المؤهلات المهنية بغرض إيجاد التوازن بين العرض والطلب في مجال التشغيل؛
- تكييف الطلب على التشغيل وبالتالي المؤهلات مع حاجيات سوق العمل، للوصول تدريجياً إلى توافق بين مخرجات التكوين وسوق الشغل؛
- العمل على تصحيح الاختلالات الواقعة في سوق العمل، وتوفير الشروط المناسبة للتقريب بين حجم عرض العمل وحجم الطلب عليه، بغرض إيجاد التوازن بين العرض والطلب في مجال التشغيل؛
- تحسين المؤهلات المهنية بهدف تحقيق تحسين قابلية التشغيل لدى طالبي العمل؛
- دعم الاستثمار في القطاع الاقتصادي لخلق مناصب شغل دائمة؛
- ترقية التكوين المؤهل، لا سيما في موقع العمل وفي الوسط المهني، لتيسير الإدماج في عالم الشغل؛
- ترقية سياسة تحفيزية باتجاه المؤسسات تشجع على خلق مناصب الشغل؛
- محاربة البطالة عن طريق المقاربة الاقتصادية، والعمل على تخفيضها إلى أدنى مستوى ممكن؛
- تنمية روح المقاوله لا سيما لدى الشباب؛
- ترقية اليد العاملة المؤهلة على المدى القصير والمتوسط، وتكييف فروع وتخصصات التكوين حسب حاجيات سوق العمل، ودعم التنسيق بين المتدخلين على مستوى سوق العمل؛
- دعم الاستثمار الخلاق لفرص ومناصب العمل، ودعم ترقية تشغيل الشباب وتحسين نسبة التوظيف الدائم؛
- مراعاة الطلب الإضافي للتشغيل، وعصرنة آليات المتابعة والمراقبة والتقييم، وإنشاء هيئات قطاعية لتنسيق جهود مختلف المتدخلين في مجال التشغيل؛
- العمل على التحكم في مختلف العناصر الأساسية التي تتحكم في تسيير سوق العمل ومعرفته أحسن عن طريق نظام المعلومات والإحصائيات وبنوك المعطيات ومختلف الأدوات الضرورية لإدخال التصحيحات والتعديلات اللازمة على مخطط العمل.

### ثالثاً- تقسيمات سياسة التشغيل:

هناك نوعان شائعان لتقسيمات سياسات التشغيل وهما: سياسة التشغيل النشطة وسياسة التشغيل السلبية.

**1.3- سياسة التشغيل النشطة أو الإيجابية:** وهي كل الإجراءات والسياسات التي تعمل بشكل مباشر على الاحتفاظ على مستوى العمالة الموجود، وعلى خلق مناصب شغل جديدة مع إمكانية تعزيزها من خلال تحسين قابلية التوظيف لدى الباحث عن عمل، وعلى تكييف اليد العاملة حسب جملة من السياسات التي تدخل ضمن حاجة الاقتصاد؛ ووفقاً لهذه السياسة فقد أحصت منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية (OCDE) جملة من الإجراءات أو الفئات التي تندرج ضمنها، وهي المصالح العمومية للتشغيل؛ التكوين المهني؛ التناوب على

الوظائف وتقسيم العمل؛ حوافز العمل؛ التشغيل المحمي وإعادة التأهيل؛ خلق فرص عمل مباشرة؛ وإعانات لخلق المؤسسات.

### 1.1.3- أهم ملامح سياسة التشغيل النشيطة:

- يمكن رصد أهم ملامح سياسة التشغيل النشيطة في العناصر التالية:
- الخدمات التي تقدّمها مصالح التشغيل العمومية أي مؤسسات الوساطة الرسمية؛
  - التدريب لفائدة طالبي الشغل الجدد والمفصولين عن العمل، والمهتدين بالفصل (الطرد) والعمّال المستخدمين (تدريب مستمر)؛
  - الإجراءات والحوافز الخاصة بتشغيل الشباب؛
  - التشغيل المدعّم وإحداث مواطن الشغل عن طريق العمل المستقل وإحداث المؤسسات، والحضائر (الأشغال) العمومية؛
  - الإجراءات والحوافز لفائدة الشرائح الاجتماعية ذات الحاجيات الخصوصية.
- كما أن هذا النوع من السياسات يتم توجيهه وفق الأهداف المرجو الوصول لها، وهذا ما يوضحه أكثر الجدول الآتي:

#### الجدول رقم (1): مثال لربط البرامج النشيطة بالأهداف الموضوعة حسب الطرف الاقتصادي

الأهداف	توجيه البرامج	الاستهداف
- مجابهة تراجع النمو الاقتصادي بصفة ظرفية.	- توليد فرص العمل (برامج أشغال عمومية...) - التشغيل المدعّم ( حوافز للمؤسسات)؛ - دعم العمل المستقل.	- فئات خصوصية؛ - تركيز هذه البرامج في المناطق المتضررة أكثر من البطالة والمناطق ذات النسيج الاقتصادي المحدود.
- معالجة انعدام التوازن بين العرض والطلب.	- تحسين خدمات التشغيل (الإعلام والتوجيه ومعلومات سوق العمل...) - تحسين منهجيات المطابقة بين العرض والطلب؛ - تطوير تقنيات البحث عن شغل؛ - المساعدة على الحراك الاجتماعي والقطاعي ... - دعم أنظمة التدريب.	- المناطق ذات النسيج الاقتصادي المحدود؛ - القطاعات الاقتصادية؛ - مهن الجوار.
- تحسين التصرف في سوق العمل	- خدمات التشغيل (إعلام، إرشاد...) - الرفع من أداء الآليات والبرامج؛ - وضع مؤشرات للمتابعة والتقييم وقياس الأثر (impact) - توفير البيانات حول سوق العمل وتطوّراته المستقبلية (المهن الجديدة...).	- الداخلون لسوق الشغل؛ - المؤسسات؛ - المناطق.
تعزير المهارات وتحسين الإنتاجية	- التدريب ؛ - التدريب المستمر ؛ - إعادة التدريب.	- العمّال المشتغلون؛ - العمّال المهتدون بالطرد.

### 2.3- سياسة التشغيل غير النشيطة ( السلبية ):

يمكن توضيح سياسة التشغيل السلبية فيما يلي:

« تعرف سياسة التشغيل السلبية بسياسات التشغيل المعوضة، وتتضمن إجراءات تخصّ التعويض عن البطالة وفقدان مناصب العمل عبر تقديم منح أو إعانات، وكذا التقليل والتخفيض من حجم اليد العاملة النشطة، بمعنى القدرة على العمل على تحفيز العمال المسنين على طلب التقاعد مسبقاً، ويصنف هذا النمط من السياسات ضمن الإجراءات العلاجية أو التي تكتفي بمعالجة الاختلالات الحاصلة في السوق العمل أو التخفيف من وطأة أزمة البطالة»، كما تمثل خدمات التشغيل السالبة مجموع الإجراءات أو التدابير السلبية التي تقوم على معالجة الخلل في سوق العمل دون التطرق لأسبابه، وتستبعد التشغيل الكامل معتمدة على حلول قصيرة الأمد لحل مشكلة البطالة؛ فتمكّن على المدى القريب من تخفيض تكاليف سياسات التكيف الاقتصادي للأفراد والجماعات، عن طريق إقامة برامج دعم مادي والمحافظة على الوضع دون تدهور، مثل برامج التقاعد المبكر وإعانات البطالة والتأمين ضد البطالة.

مما سبق يمكننا التمييز والتفرقة بين سياسة التشغيل النشيطة والسلبية من خلال الجدول الموالي.

#### الجدول رقم (2): الفرق بين سياسة التشغيل النشيطة وسياسة التشغيل الخاملة

نوع السياسة	الميزة	الهدف
سياسة التشغيل النشيطة	- ذات طابع هيكلي؛ - سياسة طويلة المدى؛ - سياسة نشطة تسمح للاقتصاد بخلق مناصب عمل جديدة.	- نزع العراقيل التي تحول دون تحقيق مستوى التشغيل المأمول؛ - زيادة ديناميكية السوق من خلال التدابير ذات الطابع الاقتصادي أو المؤسسي
سياسة التشغيل الخاملة	- سياسة قصيرة المدى؛ - تعتمد على المحفزات المباشرة وغير المباشرة التي تقدمها السلطات العمومية.	- امتصاص البطالة الموجودة والرجوع بها إلى مستويات يمكن تحملها؛ - توظيف أكبر عدد من العمالة دون مراعاة ظروف المؤسسات.

## المحور الخامس : تعريف سوق العمل وأقسامه

### أولا تعريف سوق العمل وخصائصه:

سوق العمل هي المؤسسة التنظيمية الاقتصادية التي يتفاعل فيها عرض العمل والطلب عليه، بمعنى أنه يتم فيها بيع خدمات العمل وشراؤها، وبالتالي تسعير خدمات العمل، كما يمكن تعريف سوق العمل اقتصادياً بأنه: آلية تفاعل قوى الطلب والعرض على خدمات العمل التي تتحدد من خلالها مستويات الأجور والتوظيف، إذ أنه هو المكان الذي يظهر فيه عرض العمل والطلب عليه وفيه يبحث رجال الأعمال عن العمالة ويبحث فيه العمال عن فرص العمل المتاحة، ومن خلاله تتضح الاختلافات في الأجور وساعات العمل وغيرها من ظروف تشغيل العمال؛ ومن أهم ما يميز سوق العمل عن غيره من الأسواق ما يلي:

❑ **غياب المنافسة الكاملة:** وهذا يعني عدم وجود أجر واحد للسوق مقابل الأعمال المتشابهة، ومن أسباب غياب هذه المنافسة عن سوق العمل، نقص المعلومات لدى العمال عن فرص التوظيف المتاحة ذات الأجور العالية، هذا بالإضافة لعدم وجود الرغبة القوية لدى العمال لحركة الانتقال الجغرافي أو المهني، وقد يرجع ذلك إلى عدة أسباب منها:

- شعور العامل بأن فرص العمل تقل أمامه كلما تقدمت به السن؛
- عدم شعوره بالرضى، لكثرة تغيير المؤسسات التي يلتحق بها؛
- تزايد المسؤوليات العائلية للعامل يدعو للاستقرار وهذا لا يحفز على كثرة التنقل؛
- عوامل اجتماعية كالارتباط العائلي أو العلاقات المهنية مما لا يحفز على تغيير موقعه الجغرافي؛
- مستوى قدراته وخبراته تؤثر في قدرته على الحركة، خاصة الانتقال المهني، فكلما زادت خبرة العامل في مهنة معينة أو كلما زادت المتطلبات لمهنة معينة، كلما ضاقت أمام العامل فرصة تغيير مهنته؛
- سهولة التمييز بين خدمات العمل: حتى ولو تشابهت سواء لأسباب عنصرية كالجنس واللون والدين أو لأسباب اختلاف سن أو ثقافة ... الخ؛
- تأثير عرض العمل: وذلك بسلوك العمال وتفضيلاتهم المختلفة، وقت الفراغ، مستوى الدخل، نوعية العلاقات الإنسانية داخل المؤسسة؛
- تأثير سوق العمل وارتباطه بالتقدم التكنولوجي: وتنعكس آثار التقدم التكنولوجي على البطالة في سوق العمل في أحد المظاهر التالية:

- عندما تحل الآلة محل الأيدي العاملة، يتم إلغاء بعض الوظائف وبالتالي تظهر البطالة؛
- تغيير بعض الوظائف أو إلغاء بعضها نتيجة ظهور خبرات جديدة ومستوى تعليمي أعلى، ويمكن التقليل من البطالة الناتجة بإعادة تدريب وتأهيل العمال؛
- كثرة المؤسسات والتشريعات التي تحدد وتنظم آلية عمل سوق الشغل، إضافة إلى الحكومة، فهناك مؤسسات تؤمن الاتصال بين المشتريين والبائعين لخدمات العمل وتحث على تبادل المعلومات وإجراء التعاقدات وتحمي أطراف علاقة العمل.

وحتى يصبح سوق العمل سوقاً بالمعنى الاقتصادي فإنه يتطلب توافر عنصري الطلب والعرض للعمل:

❑ **الطلب على العمل:** إن الطلب على العمل يتمثل في طلب المنتج لخدمات العمل، أي أنه يصدر عن المنتج، إن طلب المنتج لخدمة العمل يعتمد على طلب السوق للسلعة التي يساهم العامل في إنتاجها،

ويمثله رجال الأعمال وأرباب المؤسسات وهم من يقوم بشراء خدمات العمل مقابل أجر، وتحدد كميات خدمات العمل بالساعة، لذلك يعرف الاقتصادي كينز بأن الطلب على العمل هو طلب مشتق أي أنه طلب من أجل إنتاج السلع والخدمات التي يتم بيعها، بمعنى أنه مشتق من الطلب على السلعة النهائية التي يساهم العامل في إنتاجها.

✘ **عرض العمل:** بالنسبة لعرض العمل فإنه يصدر عن العمال أو العائلات، حيث لا يمكننا الفصل بين خدمة العمل وبين العامل ذاته الذي يقدمها، فظروف العمل وطبيعته وعدد الساعات الأسبوعية وطلب العامل نفسه على وقت الفراغ، كل هذه العوامل بالإضافة إلى عامل الأجور والتكاليف يتم تحديد ظروف عرض العمل، هذه الحقائق وما تسببه من مشاكل كبيرة في سوق العمل تعطي أهمية كبرى لعوامل أخرى غير نقدية، فالتكاليف والأجور لم تعد العامل الأساسي المحدد لظروف عرض العمل، بل هناك عوامل أخرى تتمثل في ظروف العمل وطبيعته وعدد الساعات الأسبوعية وطلب العامل نفسه على وقت الفراغ.

✘ **التوازن في سوق العمل:** يؤدي التفاعل بين جانبي الطلب وعرض العمل إلى تحقيق التوازن بينهما بما يسفر عنه تحديد المستوى التوازني للأجر الحقيقي والكمية التوازنية المشغلة من العمل، وذلك حسب ما يراه الكلاسيك، أما كينز فإنه يرى إن التوازن في سوق السلع هو الذي يحدد مستوى التشغيل، وأن الصدفة وحدها هي التي يمكن أن تجعل نقطة التوازن في سوق السلع متفقة مع وضع التشغيل الكامل، وهذه الصدفة لا تتعدى أن تكون احتمالاً واحداً بين عدد لا نهائي من الاحتمالات التي يمكن أن يستقر عندها التوازن في سوق السلع؛ لذلك فإن الانحراف عن التشغيل الكامل هو الوضع المعتاد، أي لا بد من وجود بطالة في سوق العمل، مما أدى اعتراف الاقتصاديون المحدثون بوجود ما يسمى بمعدل البطالة الطبيعي في الاقتصاد.

#### ثانياً- مفهوم الوساطة الرسمية المؤسسية في سوق العمل:

إن للوساطة في سوق العمل معانٍ مختلفة في الطرح الاقتصادي الكلي، وتعني التوظيف المباشر أو المطابقة بين العرض والطلب في إطار حيادي، أي جعل الطلب والعرض يلتقيان عن طريق توفير المعلومات حول طالبي العمل وعارضيه، ويمكن إجمال مفهوم الوساطة في ثلاثة نماذج:

- **النموذج الأول:** الوساطة تُبنى على مفهوم الحياد في هذه العلاقة، يعني أن الوسيط يتدخل فقط في نقل المعلومات إلى الطرفين بالشفافية والحيادية الكاملتين، ويسمى هذا النمط بالنموذج الإعلامي؛
- **النموذج الثاني:** الوساطة تُبنى على التدخل التعديلي في تحقيق الوساطة، بما يعني توجيه العروض والطلبات نحو هدف معنٍ (تحسين الإنتاجية، أولوية تشغيل حاملي الشهادات)، ويسمى هذا النمط بالنموذج الانتقائي؛
- **النموذج الثالث:** الوساطة تُبنى على مستوى صياغة عرض الشغل أو طلب الشغل بشكل أفضل، كان يُقترح على صاحب العمل أن يحدّد بكل دقة المواصفات المهنية المطلوبة، وعلى طالب الشغل أن يحدّد بكل دقة أيضاً قدراته وحقيبة مهاراته، ويسمى هذا النمط ب: النموذج المهيكلي؛ وتجدر الإشارة هنا إلى أن الوساطة الرسمية توفّق عادة بين هذه النماذج الثلاثة، في حين أن الوسطاء الخواص يركزون على النموذج المهيكلي.

## المحور السادس: تحليل مشكلة البطالة ومعالجتها عبر النظريات الاقتصادية التقليدية

لقد تعددت التفسيرات لظاهرة البطالة في الفكر الاقتصادي حيث يوجد اختلافاً واضحاً بين النظريات الاقتصادية، بل أن التباين يمتد ليشمل مفهوم البطالة، فبينما تناولت النظرية الكلاسيكية البطالة الاحتكاكية، فقد فرق " كينز " بين البطالة الإجبارية والبطالة الاختيارية، حيث اعتمدت هذه النظريات الاتجاهات التي تتبنى فكرة وجود سوق تنافسي للعمل تتقاطع فيه منحنيات عرض العمل مع منحنيات الطلب على العمل على نحو يسمح بتحديد الأجر التوازني ومستوى التشغيل المقترن به، ويندرج تحت هذا المنظور لسوق العمل والبطالة ثلاث نظريات هي:

❖ النظرية الكلاسيكية.

❖ النظرية الكينزية.

❖ النظرية النيوكلاسيكية.

### أولاً- النظرية الكلاسيكية (Classical theory):

يؤمن الكلاسيك بمبدأ: " التوازن العام "، بمعنى أن كل عرض سلعي يخلق طلب مساوي له، فالتوازن الاقتصادي العام لدى الكلاسيك هو توازن التوظيف الكامل، حيث تعتبر العمالة الكاملة، عنصر أساسي في النظرية الكلاسيكية، مميزة لأي اقتصاد يعمل بحرية، وحتى في حالة عدم التوازن مع بعض مستويات البطالة، فإن التوازن يعاد إنشاؤه عن طريق خفض الأجور، مما يؤدي بطبيعة الحال إلى زيادة الطلب على العمالة، وبالتالي إعادة ضبط التوازن الأولي، وهذا التوازن رهن بمدى مرونة تغيرات الأسعار والأجور، وقد جسد الاقتصادي الفرنسي "جان باتيست ساي" موقف المدرسة الكلاسيكية من مشكلة البطالة عبر قانونه المعروف باسم: " قانون ساي"، والذي يعتبر فيه أن " العرض يخلق الطلب المساوي له "، وبالتالي فإن عرض قوة العمل لا بد أن يقابله بطلب مساوي وفقاً للتوازن في سوق تنافسية.

هذه الرؤية التي تميز نظرة الكلاسيك للبطالة يصاحبها اعتقاد آخر هو أن اقتصاد الكلاسيك يتوازن عند حالة الاستخدام التام من دون تدخل الدولة ( اليد الخفية )، مهملين بذلك دور الحكومة في تحقيق التوازن والتأثير على مخرجات النشاط الاقتصادي، حيث يرون أن السياسات المالية التوسعية (الإنفاق) لن تؤثر إلا في ميزانية الدولة، وأن السياسة النقدية التوسعية لا تؤدي إلى زيادة الإنتاج والتشغيل بل إلى ارتفاع الأسعار (التضخم)، حيث يهمل الاقتصاديون الكلاسيك العلاقة بين الإنفاق العام والبطالة.

وقد أكد الفكر الكلاسيكي أنه إذا تركت سوق العمل حرة دون تدخل خارجي فإن مرونة كل من الأجور وأسعار الفائدة تضمن التوازن في سوق العمل عند مستوى العمالة الكاملة، بافتراض أن كل فرد قادر على العمل ويرغب فيه عند أجر التوازن يجد وظيفة، وبالتالي فإن البطالة تمثل حالة استثنائية مؤقتة تحدث إذا ارتفعت الأجور الحقيقية للعمال عن مستوى الأجر التوازني.

ويترتب عن هذا الوضع انخفاض أرباح أصحاب الأعمال ومن ثم يقل الطلب على العمل، وفي الوقت نفسه يزيد العرض من القوى العاملة ويمثل هذا الوضع حالة مؤقتة، حيث يترتب على ارتفاع معدلات البطالة انخفاض الأجور الحقيقية، حتى تعود إلى مستوى التوازن المستقر الذي يضمن التوظيف الكامل، وبالتالي فإن مرونة الأجور الحقيقية تضمن باستمرار القضاء على البطالة وفقاً للفكر الكلاسيكي.

هذه المرونة في الأجور تتحدد عن طريق إعداد الرواتب من قبل الوكلاء الخارجيين (مثل النقابات العمالية) والموظفين، وذلك من خلال المساومة الجماعية أو الفردية؛ وبالتالي، فإن الأجور تعتمد فقط على

وضع سوق العمل وقدرة هؤلاء الوكلاء على التأثير في مستوى الأجور الحقيقية؛ وعموماً، يتم تحديد الأجور وفقاً لمستوى معين من البطالة، ولكنها تخضع أيضاً لتدابير أخرى لسوق العمل مثل ضرائب العمل أو التأمين ضد البطالة؛ وعلى وجه التحديد، أشار بلانشارد (1998) إلى عدة عوامل رئيسية تدخل في عملية تكوين الأجور وهي: الأجر نفسه، والإنتاجية، وأجور التحفظ ( الحد الأدنى للأجور الذي يرغب العامل في قبوله ) وظروف سوق العمل.

وعليه فإن المدرسة الكلاسيكية لا تعترف بوجود بطالة إجبارية، وإن وجدت البطالة فإنما هي: إما أن تكون بطالة اختيارية، نظراً لرفض العاطلين عن العمل بالأجر السائد في السوق، أو بطالة احتكاكية تلك التي تتواجد نتيجة لانتقال العمال من وظيفة إلى أخرى.

ويقرر الكلاسيك أن السبب الأساسي لاستمرار البطالة في سوق العمل هو تدخل الحكومة أو النقابات العمالية بفرض حد أدنى للأجور يفوق أجر التوازن مما يؤدي إلى جمود الأجور، وعليه فالتوظيف الكامل لدى الكلاسيك يتفق مع وجود بطالة اختيارية ويسمح بحجم معين من البطالة الاحتكاكية نتيجة لانتقال العمال من وظيفة إلى أخرى – فترة التسليم والتسلم- غير أنه لا يتفق مع وجود بطالة إجبارية التي يجبر فيها جزء من قوى العمل على التعطل على الرغم من رغبة وبحد هذا الجزء من اليد العاملة عن العمل وفرص التشغيل.

وعليه، فإنه وفقاً للفكر الكلاسيكي ليست هناك ضرورة لتدخل الحكومة باتخاذ سياسات لمعالجة مشكلة البطالة، إذ أن وجود البطالة الإجبارية هو وجود مؤقت سرعان ما يترتب عليه تخفيض الأجور الحقيقية، مما يترتب عليه حدوث التوازن تلقائياً عند مستوى العمالة الكاملة، وبذلك يلقي الكلاسيك بمسؤولية وجود البطالة لفترات طويلة على عاتق العمال.

وبالرغم من أن هذا الفكر ظل لمدة طويلة مسيطراً على الفكر الاقتصادي ولكن انهار بسبب حدوث الكساد العالمي الع [عظيم، مما مهد إلى ظهور فكر جديد يؤمن بوجود البطالة الإجبارية متمثل في النظرية الكينزية.

### ثانياً- النظرية الكينزية (Keynesian theory) :

كان من الآثار التي تترتب عن أزمة الكساد العالمي 1929 انتشار البطالة بمعدلات مرتفعة وعلى نطاق كبير، وصار من غير المنظور أن يكون هذا المعدل المرتفع من البطالة هو اختيارياً، ومن ثم كيف يمكن لأعضاء المدرسة الكلاسيكية أن يقفوا بين إنكارهم للبطالة الإجبارية وبين الحقيقة التي لا يمكن إنكارها التي تتمثل في وجود أعداد كبيرة جداً من العاطلين يرغبون في العمل وقادرين عليه، حيث يعتبر كينز (1936) البطالة كظاهرة غير اختيارية، ناتجة عن نقص الطلب الكلي، وقد أرجع " كينز " ذلك إلى أن سوق العمل قد تعرض لبعض التشوهات بسبب وجود النقابات التي حالت دون حرية انخفاض الأجور إلى مستوياتها التنافسية، وبذلك يكون عرض العمل لا نهائي المرونة، طالما كان العامل عاطلاً عن العمل، وذلك وفقاً لرأي "كينز"، وبالتالي فإن مستوى التوظيف لا يتوقف على جانب العرض بل على جانب الطلب كذلك، وبذلك ينفي كينز مسؤولية العمال عن البطالة ويلقيها على عاتق رجال الأعمال الذين يتحكمون في جانب الطلب، وبالتالي يقرر كينز أن حجم التوظيف يتحدد عن طريق الطلب الكلي الفعال.

وفي واقع الأمر، يؤكد كينز على أن: " النظرية الكلاسيكية ... غير قادرة كلياً على الإجابة عن السؤال التالي: ما مدى تأثير انخفاض البطالة على الأجور؟، لأنه ليس لديها طريقة تحليل للتعامل مع المشكلة "، هذا السؤال حاسم في منظور فهم الطبيعة الحقيقية للبطالة؛ ولا يمكن أن تكون الطريقة المطلوبة طريقة ديناميكية قادرة على وصف تسلسل الأحداث الذي يبدأ بتفكيك توازن التوظيف الكامل؛ ومع ذلك، لم يقد كينز بإجراء تحليل شامل لهذه العملية، ويرجع ذلك إلى الصعوبة التي واجهها في بناء أسلوب قوي، ورغبته في إيصال رسالة مفادها أن البطالة لا يمكن حلها من خلال آليات السوق التي دفعته إلى اقتراح نموذج التوازن.

ولقد أسس "كينز" نظريته العامة، على أساس أن التوازن يمكن أن يتحقق عند مستويات مختلفة تقل عن مستوى التوظيف الكامل، وقادت أدوات كينز التحليلية التي اعتمد عليها إلى القول بأن الطلب الكلي الفعال هو الذي يحدد حجم العرض الكلي، وبالتالي حجم الناتج والدخل والتوظيف، وبناءً عليه فإن قوى العمل تكون مستخدمة استخداماً ناقصاً في حالة عدم كفاية الطلب الكلي الفعال.

ومما سبق نستنتج أن "كينز" له الفضل الكبير في توضيح مفهوم البطالة الإجبارية الناتجة عن قصور الطلب الكلي الفعلي، ومن ثم يصبح التوازن المقترن بمستوى أقل من التوظيف الكامل هو حالة أكثر واقعية، ولذا فقد نادى كينز بضرورة تدخل الدولة في النشاط الاقتصادي بهدف علاج القصور في الطلب الكلي لعلاج البطالة الإجبارية، وذلك باستخدام سياساتها الهيكلية المتمثلة أساساً في السياسة المالية التوسعية من احتواء حالة الاستخدام الناقص وذلك من خلال الدور الفعال والتأثير البالغ لمضاعفات السياسة المالية (مضاعف الإنفاق ومضاعف الضرائب) في المخرجات من زيادة في الإنتاج وإيجاد فرص العمل، وبذلك فالعلاقة عكسية بين الإنفاق العام والبطالة، فكلما زادت الحكومة من نفقاتها الحكومية كلما أدى ذلك إلى إيجاد فرص عمل إضافية، وبالتالي قل عدد البطالين وانخفض معدل البطالة، فالبطالة عند كينز هي بطالة إجبارية وبطالة اختيارية.

كما أثار كينز مسألة العلاقة الفعلية بين التغيرات في الأجور النقدية والتغيرات في الأجور الحقيقية، حيث في حالة حدوث تغيرات في المستوى العام للأجور سيظهر هذا التغير في الأجور الحقيقية، ويكاد يكون دائماً في الاتجاه المعاكس، أي عندما ترتفع أجور العمال سنجد أن الأجور الحقيقية أخذت في الانخفاض، وعندما تنخفض الأجور النقدية، ترتفع الأجور الحقيقية؛ ويعود السبب في رد فعل الأجور إلى التغيرات في الإنتاج والعمالة مدفوعة بالتغيرات في الطلب الفعال. في مثل هذه الحالة، ذكر كينز أن ارتفاع الأجور الاسمية وانخفاض الأجور الحقيقية من المرجح أن يرافقان زيادة الإنتاج والعمالة.

حيث تؤدي الزيادات أو النقصان في الأجور الاسمية الناجمة عن التحولات في الطلب الكلي إلى تحركات الأسعار في نفس الاتجاه، مما يقلل بشكل كبير من استجابة الأجور الحقيقية لضغوط الطلب في أسواق العمل.

### ثالثاً- النظرية النيوكلاسيكية (New Classical Theory):

تحولت النظرية الكلاسيكية تدريجياً إلى نظرية متميزة، وهي الكلاسيكية الحديثة (النيوكلاسيكية)، التي على الرغم من أنها استولت على العناصر الأساسية للكلاسيك، كانت أيضاً خاضعة لتأثيرات النظرية الكينزية والتغيرات التي حدثت في المجال الاقتصادي؛ وهكذا، نجد جوانب خاصة بالمفهوم الكلاسيكي الجديد، مثل رؤية جديدة بشأن قيمة السلع، وتحليلها على أنها تعتمد على المنفعة الناتجة عنها.

ولقد اتفقت النظرية النيوكلاسيكية مع النظرية الكلاسيكية بالنسبة للتكيف الذاتي للأسواق على المدى الطويل عند التوظيف الكامل، ولكن ميز الاقتصاديون النيوكلاسيك الوضع في المدى القصير، فعلى المدى الطويل، يميل أي اقتصاد إلى التوظيف الكامل، مع الحفاظ على التوازن في سوق السلع والخدمات، وبالتالي فإن أي زيادة لاحقة في الطلب ستؤدي فقط إلى زيادة في الأسعار، مع أخذ العرض الإجمالي على شكل خط رأسي، ولكن على المدى القصير، فإن أي زيادة في الطلب الإجمالي نتيجة لزيادة العرض النقدي أو النفقات الحكومية أو انخفاض الضرائب ستحفز المنتجين على إنتاج المزيد، وأيضاً لرفع الأسعار من أجل القضاء على تأثير انخفاض العائدات.

لقد اعتمد تحليل النيوكلاسيك على نظرية التوازن الذي يتحقق في سوق السلع والخدمات وسوق العمل، حيث يرتبط عدد العمال بالعرض والطلب على العمل، ويرتكز هذا التحليل على بعض الفرضيات المستمدة من شروط المنافسة التامة، ومن أهمها: التجانس التام في عنصر العمل بحرية انتقال اليد العاملة، العلم التام

بأحوال السوق فضلاً عن المرونة التامة للأجور، وأن حجم اليد العاملة مرتبط بالأجر الحقيقي الذي يقيس معدل الأجر الاسمي مقارنة بالمستوى العام للأسعار.

ومن هذا المنطلق فإن زيادة عرض العمل ينتج عنه بطالة في سوق العمل مما يؤدي إلى انخفاض الأجر الحقيقي، ومن ثم تتمدد الكمية المطلوبة من العمل حتى تستوعب البطالة وتحقق العمالة الكاملة؛ وطبقاً لذلك، فإن التوازن على المستوى الكلي يتحقق دائماً بتعادل الطلب الكلي مع العرض الكلي في كافة الأسواق، وكل بطالة عند هذا الأجر فهي إرادية، وقد يحدث اختلال بين هيكل الإنتاج (العرض الكلي) وهيكل الإنفاق (الطلب الكلي) إلا أن التغيرات في الأسعار سواء أكانت في أسواق السلع أم في أسواق خدمات عوامل الإنتاج (التي تحدث من خلال تفاعل قوى السوق) كفيلة بتصحيح هذا الاختلال بما فيه اختلال سوق العمل، ولذا أوصى النيوكلاسيك بضرورة توافر مرونة الأجور خاصة في الاتجاه النزولي كشرط أساسي لتحقيق هدف العمالة الكاملة، ومن ثم اختفاء البطالة الإجبارية.

ووفقاً لوجهة نظر النيوكلاسيك فإن مرونة الأجور والأسعار تضمن تحقيق التوظيف الكامل للقوى العاملة في سوق العمل، وأي اختلال يحدث يتم تصحيحه تلقائياً من خلال تغير الأجور، هذا بدوره يؤدي إلى اختفاء البطالة الإجبارية إن وجدت، فوجود البطالة واستمرارها ينطبق فقط على البطالة الاختيارية، وبمعنى آخر فإن جميع العمال الراغبين في العمل سيحصلون على فرص العمل عند مستويات الأجور التوازنية. ومنه افترضت النظرية النيوكلاسيكية حالة التوظيف التام، ولم تولي للبطالة اهتماماً كبيراً بسبب تبنيها لقانون: "ساي للأسواق"، كما أن فرضية وجود المنافسة لا تتحقق في الواقع، إضافة إلى أنها اعتبرت أن التغير التكنولوجي هو متغير خارجي يتطور بشكل منعزل عن المستوى التطور الاقتصادي. لكن الواقع يثبت عكس ذلك، إذ أن استخدام التكنولوجيا هو أحد العوامل الأساسية للإنتاج لأنه يرفع من حجمه بأقل التكاليف، خاصة عامل الزمن والدقة وبالتالي فإن تشغيل الآلات قد يؤثر على حجم العمالة إذ تحل الآلة محل العامل في أحيان كثيرة.

## المحور السابع: تحليل مشكلة البطالة ومعالجتها عبر النظريات الاقتصادية الحديثة

تناولت النظريات السابقة مشكلة البطالة من المنظور التقليدي لسوق العمل، والتي تستند إلى وجود سوق تنافسي كامل للعمل - كما هو الحال عند الكلاسيك والنيوكلاسيك - أو سوق تنافسي غير كامل للعمل كما هو الوضع عند كينز، غير أن هذا الإطار التحليلي لم يستطع تفسير وصول البطالة إلى معدلات مرتفعة غير مسبوقة منذ أوائل سبعينيات القرن العشرين، هذا في الوقت الذي ارتفعت فيه معدلات التضخم، حيث تعايشت الظاهرتان معاً، وهو ما أطلق عليه ظاهرة الركود التضخمي.

ولذا فقد ظهر عدد من النظريات الحديثة تناولت النظريات السابقة بالتطوير والتعديل من خلال إدخال فروض أكثر واقعية حتى تصير أكثر قدرة على تفسير تلك الظواهر الحديثة، ولعل أهم هذه النظريات: أولاً- نظرية البحث عن عمل:

نشأت هذه النظرية بوصفها نتيجة لمحاولات استخدام مكونات النظرية الاقتصادية الجزئية لفهم المتغيرات الكلية، وترجع هذه النظرية معدلات البطالة المشاهدة في المجتمع إلى رغبة الأفراد في ترك وظائفهم والتفرغ من أجل البحث وجمع المعلومات عن أفضل فرص عمل ملائمة لقدراتهم وهيكل الأجور المقترن بها، وتنطلق هذه النظريات من الفرضيتين التاليتين:

- أن الباحث عن العمل على علم تام بالتوزيع الاحتمالي للأجور المختلفة؛  
- وجود حد أدنى للأجور، بمعنى أن العامل سوف يقبل أي أجر أعلى منه ويرفض أي أجر أقل منه.  
حاولت هذه النظرية الكشف عن أسباب زيادة البطالة بين فئات معينة من قوى العمل، خصوصاً الوافدين الجدد لسوق العمل، نتيجة لعدم درايتهم بأحوال السوق، كما أن الانتقال من وظيفة لأخرى من شأنه أن يرفع من معدل البطالة أثناء فترة الانتقال بين الوظائف المختلفة، وبالتالي تلخص النظرية إلى أن البطالة السائدة في الاقتصاد هي اختيارية.

وتستند هذه النظرية إلى هاتين الميزتين لتفسير وجود العدد الكبير من العاطلين جنباً إلى جنب مع توفر فرص العمل، وطبقاً لهذه النظرية ترجع معدلات البطالة المشاهدة في المجتمع محل الدراسة إلى رغبة الأفراد في ترك وظائفهم والتفرغ من أجل البحث وجمع المعلومات المتعلقة بأفضل فرص العمل الملائمة لقدراتهم وهيكل الأجور المقترن بها، ومن ثم فإنه وفقاً لهذه النظرية فإن البطالة السائدة في الاقتصاد (البطالة الاحتكاكية) تعد سلوكاً اختيارياً ينتج عن سعي العمال إلى الحصول على أجور أعلى وفرص عمل أكثر ملائمة، كما أنها ضرورية من أجل الوصول إلى التوزيع الأمثل لقوة العمل في ما بين الأنشطة والاستخدامات المختلفة، ومن ناحية أخرى فإن رجال الأعمال يفضلون الاحتفاظ بالوظائف الشاغرة لبعض الوقت بدلاً من شغلها بأول المتقدمين وذلك بهدف التأكد من العثور على أفضل عناصر ملائمة من شغل الوظائف الشاغرة لديهم.

وتتوقف فترة البحث عن عمل وفقاً لهذا التحليل على الأجر الذي يتوقع الأفراد الحصول عليه نتيجة لتحسن معلوماتهم لأحوال سوق العمل، وعلى قدر الإعانة التي يحصل عليها المتعطل، وكذلك الظروف الاقتصادية في المجتمع، حيث تزداد فترة البطالة كلما زاد الأجر المتوقع الحصول عليه، وزاد مقدار الإعانة الذي يحصل عليها الفرد العاطل، وكذلك في فترات الرواج الاقتصادي - نظراً لثقة الأفراد في وجود عددٍ كافٍ من فرص العمل المتاحة - والعكس صحيح.

ورغم أن نظرية البحث عن عمل يعتبر خطوة متقدمة من النموذج التقليدي لسوق العمل، وذلك باعتراؤها بصعوبة الحصول على معلومات كافية عن سوق العمل خاصة مع ازدياد درجة تعقد الحياة الاقتصادية، ولكن تفسيرها للبطالة فيه بعض أوجه القصور منها:

- من الصعب إرجاع الارتفاع المستمر للبطالة في الدول المتقدمة، لمجرد رغبة الأفراد في جمع المعلومات عن سوق العمل؛
- هذه النظرية تعجز عن تفسير المحددات الأساسية للبطالة في الأجل الطويل؛
- أكدت الدراسات الميدانية في كثير من الدول المتقدمة مثل فرنسا والولايات المتحدة الأمريكية أن الفرد يكون أكثر قدرة على البحث عن عمل وهو مشتغلاً وليس متعطلاً، وأن نسبة كبيرة من الأفراد يقومون بتغيير وظائفهم دون المرور بحالة من التعطل؛
- إن نسبة كبيرة من حالات البطالة ترجع إلى استغناء أصحاب الأعمال عن الأفراد، وليس لرغبة الأفراد في ترك العمل أو البحث عن فرص عمل أخرى، لما يعني أن البطالة هنا إجبارية وأنه في هذه الحالة يبحث الأفراد عن فرصة عمل أدنى وليست أفضل مما سبق، حيث يدفعهم ذلك إلى قبول أي فرصة عمل أخرى للهروب من البطالة.

ولقد أدت الانتقادات السابقة إلى محاولة تطوير آخر للنموذج التقليدي لسوق العمل للوصول إلى تفسير أكثر إقناعاً لارتفاع مشكلة البطالة.

### ثانياً- نظرية اختلال سوق العمل:

تقوم هذه النظرية على رفض الفروض الأساسية لنموذج الكلاسيكي والنيوكلاسيك لتحليل سوق العمل، ولا يرتبط وقوع البطالة نتيجة للاختلال سوق العمل بمفرده، بل محصلة مترامنة للاختلال العرض والطلب في سوق السلع والخدمات، وعلى الرغم من أن هذه النظرية تعتبر أحد الإمدادات لنظرية التحليل التقليدي لسوق العمل، إلا أنها تختلف جوهرياً معه لاعتراؤه بإمكانيات وجود البطالة الإجبارية، على حين لا يتضمن النموذج التقليدي سوى نوعين فقط من أنواع البطالة، هما: البطالة الاختيارية والبطالة الاحتكاكية، كما أنها خطوة متقدمة بالمقارنة بالنماذج السابقة لأنها لا تقتصر البحث عن أسباب البطالة في إطار دراسة سوق العمل، وإنما تسعى لتحليل هذه الظاهرة من خلال دراسة العلاقات القائمة بين سوق العمل وسوق السلع، وتنتج في إطار علاقات التشابك بين هذه الأسواق نوعين من البطالة:

- وجود فائض في العرض على الطلب في كل من سوق السلع وسوق العمل، وفي هذه الحالة لا ترجع البطالة إلى ارتفاع معدلات الأجور وإنما لقصور الطلب في سوق السلع، ونتيجة لتشابك هذا النوع من البطالة مع حالة نقص التشغيل الناجمة عن انخفاض الطلب الفعال في التحليل الكينزي، وتصنف البطالة في هذه الحالة بأنها: حالة كينزية؛
- تكمن البطالة هنا في وجود نقص المعروض من السلع عن الطلب عليها، ومن أهم أسبابها في هذه الحالة هو ارتفاع معدل الأجور الحقيقية للعمال، مما يدفع رجال الأعمال إلى عدم زيادة المعروض من السلع وعدم زيادة مستوى التشغيل، وذلك بسبب انخفاض ربحية الاستثمارات الإضافية، ونجد تشابهاً بين هذا التحليل وجوهر التحليل الكلاسيكي مما يدفع إلى توظيف البطالة في هذه الحالة بأنها: بطالة كلاسيكية.

ويتضح مما سبق أن نظرية الاختلال قدمت تحليلاً نظرياً لأسباب البطالة المعاصرة، حيث أن نوع البطالة وأسبابها ليست من الثوابت في أي نظام اقتصادي وإنما يتوقف الأمر على طبيعة الاختلالات التي تعاني منها الأسواق المختلفة، وعلى الرغم من القبول المنطقي لهذه النظرية في تفسير البطالة إلا أنه يوجه لها بعض الانتقادات أهمها:

- ✓ أنها تقتصر على تحليل البطالة في الفترة القصيرة فقط، ولا توضح أسبابها واستمرارها في الأجل الطويل؛

✓ افتراض تجانس عنصر العمل، الأمر الذي يعني إما أن تكون بطالة كينزية أو كلاسيكية، وهذا لا يعكس الواقع حيث توجد أنواع مختلفة من عنصر العمل، ومن ثم يمكن تزامن نوعي البطالة معاً. وبالتالي فإن هذه النظرية لا تقدم السياسات الاقتصادية الواجب اتباعها لعلاج مشكلة البطالة نظراً لوجود النوعين من البطالة (الكلاسيكية والكينزية) آنياً.

### ثالثاً- نظرية تجزئة سوق العمل:

يرجع الفضل في بروز هذه النظرية إلى بيور وديورينجر (M. Piore، P.B doeringer)، والتي قامت على أساس إسقاط فرض تجانس وحدات عنصر العمل، وهو أحد الفروض الأساسية في النظريات التقليدية، فقد أثبتت بعض الدراسات الميدانية أن قوة العمل تختلف من حيث السن والنوع والمستوى التعليمي وكذلك الجنس، وقد افترض الفكر التقليدي أن رجال الأعمال يميزون بين العمال وفقاً لخصائصهم الشخصية (إنتاجيتهم الحدية)، دون الأخذ بالاعتبارات الاجتماعية لفئات العمالة المختلفة، مما يعني ضمناً أن أي فروض موجودة بين فئات العمالة المختلفة لا بد أن تزول بمرور الوقت تحت تأثير سيادة المنافسة الكاملة في سوق العمل، وعند استمرار تعرض بعض فئات عنصر العمل - وخصوصاً الإناث والشباب - والعمالة المهاجرة للبطالة أكثر من غيرها، تم التأكيد بأن النموذج التقليدي يعجز عن تفسير وجود هذه الظاهرة.

وتهدف هذه النظرية إلى تفسير استمرار ارتفاع معدلات البطالة في نهاية الستينيات والسبعينيات من القرن العشرين، وتوضح السبب في تزامن وجود معدلات مرتفعة للبطالة في قطاعات معينة مع وجود ندرة في عنصر العمل، تفترض هذه النظرية وجود سوقين هما: سوق رئيسي وآخر ثانوي، كما تفترض أن عنصر العمل لديه القدرة على الانتقال والتحرك داخل كل سوق، ولا يتحقق له ذلك فيما بين السوقين:

■ **السوق الرئيسية:** تتكون من مجموع الوحدات الإنتاجية كبيرة الحجم والتي تستخدم فنون إنتاجية وتكنولوجيا كثيفة رأس المال الحديث، وبالتالي فإن العاملين فيها لا بد أن يتمتعوا بقدر عالٍ من المهارات سواءً عن طريق التأهيل أو التدريب، وبحكم كبر حجم هذه المنشآت وسيطرتها على أسواق السلع فهي تتمتع بقدر عالٍ من الاستقرار والربحية عن طريق الممارسة، ومن ثم استقرار أحوال العاملين بها؛

■ **السوق الثانوية:** تتكون من وحدات صغيرة الحجم أو تكون وحدات كبيرة لكن وحدات الإنتاج المستخدمة بدائية، وتستخدم عمالة كثيفة بمهارة عادية، ومنتجات هذه السوق قليلة الربحية وتعجز عن المنافسة وتكون عرضة للتقلبات والاختلالات الاقتصادية، وبالتالي يكون العمال في هذا السوق أكثر عرضة للبطالة، خاصة في ظل الافتقار إلى التشريعات التي تنظم هذا السوق.

### رابعاً- نظرية رأس المال البشري:

من مؤسسيها Shult and Beher خلال الستينيات من القرن العشرين وبالتحديد في 1964، إذ يفسر اختيار الوظيفة على أساس الفوائد التي يجنيها العامل من ورائها قصد تحسين إنتاجيته والاستفادة من أكبر دخل ممكن.

وبالتالي سيضحي الأفراد بالوقت الضروري للتكوين من أجل رفع قدراتهم ومؤهلاتهم، باعتبار أن سوق العمل يبحث عن اليد العاملة المؤهلة؛ وبالتالي، فإن الاهتمام يتركز على الوظيفة وليس على من يشرفون عليها، وتعتمد هذه النظرية على ثلاث فرضيات، وهي:

1. كل استثمار في رأس المال البشري يرفع من القدرات الإنتاجية للفرد.
2. كل استثمار في رأس المال البشري يلزم نفقات، ومنه فإن الاستثمار لا يتحقق إلا إذا توقع الفرد أنه سيحصل من خلاله على ربح يعوض نفقاته التي يفترض أن تكون نقداً.
3. الطلب على التعليم مرتبط بمتطلبات المؤسسة مع ترك التنظيم والضبط للسوق.

تعتبر هذه النظرية أولاً وقبل كل شيء نظرية عرض العمل، لهذا تعتبر من النظريات الجزئية التي تفسر سوق الشغل.

تحاول نظرية رأس المال البشري إيجاد تفسير واضح لظاهرتين في آن واحد هما، اختلاف الأجور وتطور البطالة، وتفترض أن هناك أشخاص ليس لديهم مستوى تكوينياً أو تعليمياً، وهو ما يؤدي إلى نقص في رأس مالهم البشري، حيث لا يستطيعون التوافق مع الطلب على العمل، والنتيجة هي أنهم سيكونون في حالة بطالة.

ركز مؤسسي هذه النظرية على إعطاء تحليل لظاهرة البطالة يعتمد على دور المستوى التعليمي الذي يعتبر خاصية فريدة من بين عدة خصائص والتي يمكن أن تلعب دوراً في تفسير هذه الظاهرة.

لقد شاب قصور في نظرية رأس المال البشري في عدد من الجوانب منها: افتراض كمال السوق، افتراض أن التعليم يرفع الإنتاجية، اختلاف الدخل بحسب العرق والجنس، لهذا فإن الانتقادات الموجهة لهذه النظرية هي:

- **التصرفات التمييزية التي يصدرها أرباب العمل في السوق:** حيث تبين الدراسات الأمريكية الخاصة بالأجور أن هناك فروقات ضخمة بين النساء والرجال على كل مستويات الأجور، حتى لو كان للجنسين نفس المستوى التعليمي والتكويني؛

- **ظاهرة انقسام سوق الشغل:** حيث نجد أن هناك انقساماً مثلاً بالنسبة للعمر، فالشباب هم الأكثر حظاً للاستثمار في مجال التعليم والتكوين مقارنة بالأكبر منهم سناً، حيث لا يمكن للتكوين أن يكون ذا مردود إلا في فترة قصيرة، عكس الشباب؛

- **الخصائص الفردية للأشخاص:** والتي تلعب دوراً هاماً في الحصول على عمل، مثل تلاؤم العامل مع منصب العمل أو اندماجه في مجموعة من العمال، حيث أنه كلما كان الاتصال سهلاً كانت العمليات الإنتاجية الجماعية جيدة؛

- **النقد الأخير:** يعود للاقتصادي (J.C.Eisher) الذي تحدث عن مشكلة نظرية رأس المال البشري، حيث يقول أنه: " لم يتوصل لحد الآن إلى البرهان على أن تباينات في الأرباح (الأجور) الملحوظة ناجمة عن الاستثمار في التعلم والتكوين ".

وفي الأخير تعتبر نظرية رأس المال البشري الأولى التي حاولت إيجاد تفسير لاختلاف سوق الشغل المتمثل في ظاهرة البطالة في سنوات (1960-1970)، أما النظريات التي حاولت تفسير البطالة في نفس الفترة فقد ركزت على مدة البحث عن عمل.

#### **خامساً- نظرية العقود الضمنية:**

تنطلق نظرية العقود الضمنية من مبدأ أن إبرام العقد يكون بين العارض والطالب للعمل مقابل خدمة متبادلة بهدف تسيير مخاطر عدم التأكد الموجودة في الأسواق، هذه الرغبة المتبادلة تمكن كل من رب العمل والعامل من تقليص مخاطر التدفقات العشوائية، سواء بالنسبة للأجر الذي يتحصل عليه العاملون أو الربح الذي تتحصل عليه المؤسسات جراء استثماراتها.

عندما تقرر المؤسسة وضع استراتيجية أو سياسة للعمل فإنها تقدم للعامل سلعة مضمونة، كمنصب عمل وتأمين ضد الخطر، حيث يصبح من الأمثل لأرباب العمل أن يؤمنوا أعمالهم ضد مخاطر التدفقات الجارية، لأنه بالنسبة لهم الوسيلة الوحيدة غير المكلفة لاستقطاب اليد العاملة التي يحتاجونها، من هنا تختار المؤسسة أو رب العمل الذي يعظم أرباحها تحت قيد تأمين منفعة دنيا للعامل.

وبالتالي فإن الرابطة التي تعقد بين رب العمل والعمالة عبارة عن عقد ضمني، حيث يقترح رب العمل أجراً مستقراً لأجرائه، ولكن هذا الأجر أقل نوعاً ما من الذي يجب دفعه في عدم وجود هذا الضمان.

تفترض نظرية العقود الضمنية أن العمال والموظفين على غير استعداد لتحمل مخاطر هذه العقود، خاصة تلك المتعلقة بعدم استقرار مداخلة الممنوحة من طرف أصحاب الأعمال الذين أظهروا استعداداتهم

لتحمل المخاطر المالية بالإقدام على القيام بمشروعاتهم بينما العمال يظهرون عدم استعدادهم لتحمل المخاطر لحساب غيرهم. لقد تبين لدى الاقتصاديين أن هذه النظرية عاجزة عن تفسير البطالة الكينزية، بل تكتفي بإظهار فعالية عقود المداخيل الثابتة بدلاً من المداخيل المتغيرة والملاحظة في معظم المؤسسات التي تتميز بقيمتها المستقرة ولكن بتغيرات كبيرة على مستوى التشغيل.

## المحور الثامن: البطالة في الجزائر

### أولاً- تعريف البطالة بحسب الديوان الوطني للإحصاء:

بحسب تعريف الديوان الوطني للإحصاء يعتبر الشخص بطالاً إذا توفرت فيه المواصفات التالية:

- 1- أن يكون في سن يسمح له بالعمل (ما بين 15 سنة و 64 سنة).
- 2- لا يملك عملاً عند إجراء التحقيق الإحصائي، ونشير إلى أن الشخص الذي لا يملك عملاً هو الشخص الذي لم يزاوّل عملاً ولو لمدة ساعة واحدة خلال فترة التحقيق.
- 3- أن يكون في حالة بحث عن عمل، حيث أنه قد قام بالإجراءات اللازمة للعثور على منصب شغل.
- 4- أن يكون على استعداد تام للعمل ومؤهلاً لذلك، وقابل بالأجر السائد.

### ثانياً- أسباب البطالة في الجزائر:

تتعدد الأسباب التي تؤدي إلى ظهور نقص التشغيل في اليد العاملة، فتعدد أبعاد تفشي البطالة له الأثر الكبير في ذلك. وتكمن الأسباب الهيكلية للبطالة في الجزائر في عنصرين أساسيين هما :

- العوامل الخارجة عن سيطرة الحكومة؛

-العوامل التي تدخل في نطاق سيطرة الحكومة بصفة مباشرة أو غير مباشرة.

### 2-1- العوامل الخارجة عن سيطرة الحكومة:

من أهم العوامل الخارجة عن نطاق سيطرة الحكومة ولها الأثر الواضح على زيادة نسب البطالة في الجزائر ما يلي:

- اعتماد الاقتصاد الجزائري على المحروقات كمصدر أولي لتمويل إيرادات الدولة، ما أدى إلى ارتباط إيراداتها من العملة الصعبة بشكل كبير بعائدات هذه الصادرات التي تتميز بعدم استقرار أسعارها ما من شأنه أن يؤدي إلى:

الانكماش الاقتصادي؛ انخفاض النمو الاقتصادي؛ ظهور آثار انكماشية؛ انخفاض مستويات الدخل والعمالة. - النمو الديمغرافي، خاصة وأن الزيادة السكانية في الجزائر لا تتناسب والزيادة في عدد الوظائف المطروحة في سوق العمل.

- نقص مصادر التمويل لإنعاش وتمويل المشاريع الاقتصادية، وهذا راجع لضعف أداء الجهاز الإنتاجي وضالة الإدخار لمختلف الأعوان الاقتصاديين بسبب انخفاض القدرة الشرائية للعائلات .

- أزمة المدفوعات الخارجية التي عرفتها الجزائر، والتي تازمت بعد سنة 1986 ما أدى إلى زيادة الضغوط التي تفرضها المؤسسات المالية الدولية وما صاحبها من تسريح جزئي وجماعي للعمال نتيجة لهيكل الاقتصاد الوطني.

### 2-2- العوامل الداخلة في نطاق سيطرة الحكومة:

تتعلق مجمل هذه العوامل بالاختلالات الهيكلية للوحدات الاقتصادية، التوزيع السكاني وكذا ما تعلق بدرجة تأهيل اليد العاملة، وعليه، فيمكن حصر هذه العوامل في ما يلي:

- عدم التوافق بين مخرجات التكوين واحتياجات التشغيل، سواء كان هذا التكوين جامعياً أو مهنياً نظراً لضعف الوساطة في سوق العمل ووجود اختلالات بالنسبة لتقريب العرض من الطلب في مجال التشغيل.

- نقص في اليد العاملة المؤهلة وضعف تطورها في الحرف، إذ بالرغم من توفر مناصب شغل ذات امتيازات عالية خاصة بالمؤسسات الأجنبية الناشطة في الجزائر إلا أنها تجد صعوبات في إيجاد أشخاص يتوفرون على الكفاءات المطلوبة.
- انعدام المرونة في المحيط الإداري والمالي الذي يشكل عائقا أمام الاستثمار، إذ يواجه الشباب البطال صعوبات جمة في الحصول على قروض بنكية أو مساعدات مالية من طرف الدولة ما أدى بالشباب إلى ترجيح النشاط التجاري الذي لا ينشئ مناصب شغل كثيرة على حساب الاستثمار المولد لمناصب الشغل والذي من شأنه دفع عجلة التنمية.
- العامل الاجتماعي الثقافي الذي يدفع إلى تفضيل العمل المأجور مما أدى إلى إضعاف روح المبادرة المقاولاتية، لاسيما لدى الشباب، ما يؤدي إلى ظهور ما يعرف بالبطالة الفكرية.
- العامل الجغرافي فضعف الحركية الجغرافية والمهنية لليد العاملة نتج عنها عدم تلبية بعض عروض العمل، لاسيما في المناطق المحرومة في الجنوب والهضاب العليا.
- الاختلالات الهيكلية والتي يمكن تصنيفها إلى ما يلي: نقص إنتاجية القطاع الصناعي والزراعي، انخفاض دعم الاستثمارات الإنتاجية، عدم وجود تكامل بين التكوين والتشغيل.
- ولعل من أهم أسباب البطالة حاليا في الجزائر هو ميل سياسة التشغيل إلى الصيغة التعاقدية مما يعني انخفاض مناصب العمل الدائمة، كما أن تباطؤ نمو المشاريع الاقتصادية ضاعف من تكاليف إنجازها ما أدى إلى إفلاس المؤسسات الاقتصادية القائمة بها، وبالتالي تصريحها للعمال بشكل جزئي أو كلي.

## المحور التاسع: أهم الأجهزة والبرامج الداعمة لسياسة التشغيل بالجزائر في إطار

### دعم الشغل المأجور

أولاً- وكالة الوطنية للتشغيل (ANEM):

#### 1-1- نشأة وتعريف الوكالة:

تأسست هذه الوكالة بمقتضى المرسوم التنفيذي رقم 90-259 بتاريخ 08 سبتمبر 1990، وهي بداية عشرية الإصلاحات في الجزائر على كل المستويات ناهيك عن عالم الشغل، وجاءت هذه الهيئة عوضاً عن الديوان الوطني لليد العاملة (ONAMO)، وهي تحت وصاية وزارة العمل والضمان الاجتماعي.

فالشروع في الانتقال إلى نظام اقتصادي يعتمد على قوانين السوق استلزم هيئة مؤسساتية لسوق العمل تلعب دور الوسيط بين عارضي العمل والطالبين له، وهي المهمة الأساسية التي لم يكن يؤديها الديوان الوطني لليد العاملة، وذلك عن طريق المعرفة الدقيقة لسوق العمل من ناحية العرض (اليد العاملة النشيطة) والطلب على العمل (مختلف المؤسسات الاقتصادية الخاصة والعمومية)، فالتنسيق بينهما عن طريق هذه الوكالة يؤدي إلى تعديل سوق العمل وتسويتها في الأمد البعيد.

وتتمثل مهام وأهداف الوكالة الوطنية للتشغيل في تنظيم وتوفير وتطوير سوق العمل الوطنية واليد العاملة، والتأكد من أن لكل طالب عمل أو مستخدم خدمة توظيف فعالة وذات طابع شخصي، ويمكن اختصارها فيما يلي:

- تنظيم معرفة وضعية السوق الوطنية للتشغيل واليد العاملة وتطويرها؛
- جمع عروض وطلبات العمل وربطها فيما بينها؛
- متابعة تطور اليد العاملة الأجنبية بالجزائر؛
- ضمان تطبيق التدابير الناجمة عن الاتفاقيات ولاسيما الاتفاقيات الدولية في مجال التشغيل؛
- ضمان تطبيق تدابير الرقابة المنبثقة عن أحكام القانون رقم (19-04) المؤرخ في 13 ذو القعدة 1425 الموافق لـ 25 ديسمبر 2004 المتعلق بتنصيب العمال ومراقبة التشغيل فيما يخصها.

#### 1-2- أنواع برامج التشغيل في إطار الوكالة:

تنقسم برامج التشغيل في إطار الوكالة الوطنية للتشغيل إلى: برنامج المساعدة على الإدماج المهني (DAIP) وعقود العمل المدعمة (CTA).

#### أ- برنامج المساعدة على الإدماج المهني (DAIP):

اعتمد هذا البرنامج طبقاً للمرسوم التنفيذي رقم (129/08) المؤرخ في 19-04-2008، وهدفه هو إدماج شباب طالبي الشغل المبتدئين، وتشجيع كافة أشكال النشاطات والتدابير الرامية إلى ترقية الشغل لاسيما عبر برامج تكوين - تشغيل وتوظيف.

كما يهدف إلى أهداف فرعية أخرى من بينها:

- تشجيع إدماج مهني للشباب؛

- محاربة البطالة بمنهجية اقتصادية؛
- تحسين معارف ومؤهلات اليد العاملة خلال فترة الإدماج، خاصة ما يتعلق بالمهن التي تعاني عجزاً في سوق الشغل؛
- تكييف فروع التكوين والتخصصات المطلوبة في سوق الشغل؛
- تشجيع تشغيل الشباب عن طريق برامج تكوين- تشغيل وتوظيف.
- وفيما يخص عقد الإدماج فيقدر بـ:
- سنة واحدة قابلة للتجديد في القطاع الاقتصادي؛
- ثلاث سنوات قابلة للتجديد في قطاع المؤسسات والإدارات العمومية، وفي الهيئات والمؤسسات العمومية ذات التسيير الخاص؛
- ستة أشهر قابلة للتجديد مرة واحدة بطلب من المستخدم بالنسبة للورشات ذات المنفعة العامة؛
- سنة واحدة غير قابلة للتجديد بالنسبة للتكوين لدى الحرفيين المعلمين.

- أما فيما يتعلق بالأجر فقد حدد كما يلي:
- يتقاضى المستفيدون من عقد إدماج حاملي الشهادات أجره شهرية مقدارها 15000 دينار جزائري بالنسبة لحاملي شهادات التعليم العالي و10000 دينار جزائري للتقنيين الساميين؛
- يتقاضى المستفيدون من عقد الإدماج المهني أجره شهرية قيمتها 8000 دينار جزائري؛
- يستفيد الشباب المدمجون في إطار عقود تكوين - إدماج من:
  - منحة شهرية مبلغها 4000 دينار جزائري عندما يتابعون تربصاً تكوينياً لدى حرفيين معلمين؛
  - أجره شهرية بمبلغ 12000 دينار جزائري يدفع كاملاً من ميزانية الدولة للمستفيدين عندما يتم إدماجهم في إطار إنجاز الورشات ذات المنفعة العمومية والتي تبادر بها القطاعات والجماعات المحلية.

كما أن هذا البرنامج يستهدف إدماج الشباب وبصفة خاصة طالبي العمل لأول مرة، وهم موزعين على ثلاثة فئات كالتالي:

- ❖ الفئة الأولى: الشباب حاملي شهادات التعليم العالي، والتقنيين الساميين خريجي المؤسسات الوطنية للتكوين المهني، وتكون صيغة العقد هي عقود إدماج حاملي الشهادات (CID)؛
- ❖ الفئة الثانية: الشباب خريجي التعليم الثانوي للتربية الوطنية، ومراكز التكوين المهني أو الذين تابعوا تربصاً مهنيّاً، وتكون صيغة العقد هي عقود الإدماج المهني (CIP)؛
- ❖ الفئة الثالثة: الشباب بدون تكوين ولا تأهيل، وتكون صيغة العقد عقود التكوين والإدماج خاص للفئات غير المؤهلة (CFI).

علاوة على هذه العقود ينص الجهاز على عقد التكوين للتشغيل مدته ستة (06) أشهر كحد أقصى، كما ينص على تنصيب الشباب للتكوين لدى حرفيين مؤطرين إلى جانب تدابير للبحث على البحث عن التكوين المؤهل:

- 1- بالنسبة للمؤسسات المصغرة المنشأة في إطار أجهزة دعم استحداث النشاطات يمكنها أن تستفيد من تخصيص مناصب لطالبي العمل لأول مرة؛
- 2- المؤسسات التي لم تبادر بتوظيف 25 % على الأقل من الشباب المستفيدين من عقود الإدماج لا يمكنها الاستفادة من تخصيص مناصب جديدة في إطار هذا الجهاز؛
- 3- المؤسسات التي حققت نسبة توظيف تفوق 25 % يمكنها الاستفادة من تخصيص إضافي في حدود 30 % من عدد العمال المشغلين بها.

وتقدر حصيلة التشغيل لهذا البرنامج منذ اعتماده سنة 2008 إلى غاية سنة 2014 بـ 1870248 منصب شغل، محققاً بذلك نسبة مساهمة في إجمالي التشغيل بـ 2.70 % خلال نفس الفترة.

## ب- عقود العمل المدعمة (CTA):

وهو إجراء جديد يضاف إلى جهاز المساعدة على الإدماج المهني يقوم على أساس تشغيل طالبي عمل مبتدئين، سواء مباشرة أو بعد انقضاء فترة الإدماج، أين تستفيد المؤسسات التي تقوم بتشغيل الشباب في إطار هذا العقد من مساهمة الدولة في أجره المنصب سوى لحاملي شهادات التعليم العالي والتقنيين الساميين أو خريجي التعليم الثانوي أو التكوين المهني، وكذا عديمي التكوين.

وللإشارة، فإن عقد العمل المدعم يتضمن مساهمة في تحمل أعباء الأجور للشباب طالبي العمل لأول مرة، والذين يتم توظيفهم في القطاع الاقتصادي وفق فترات متفاوتة لمدة ثلاث سنوات لحاملي الشهادات، سنتان بالنسبة لعقد الإدماج المهني، وسنة بالنسبة لعقد تكوين إدماج، ويتم تمويل هذا البرنامج من طرف صندوق مساعدة تشغيل الشباب (FAEJ)، وذلك على أساس الأجر الوطني الأدنى المضمون (SNMG).

### ثانياً- سياسة التشغيل في إطار برامج وكالة التنمية الاجتماعية (ADS):

وهي برامج موضوعة تحت مسؤولية وكالة التنمية الاجتماعية (ADS)، وسنتطرق إلى التعريف بالوكالة والبرامج الموضوعة تحت مسؤوليتها.

**1- تعريف وكالة التنمية الاجتماعية (ADS):** هي هيئة ذات طابع خاص يتابع نشاطها وزير التشغيل والتضامن الوطني، أنشأت سنة 1996 في ظل تطبيق مخطط إعادة الهيكلة بالجزائر، هدفها التخفيف من حدة نتائج هذا المخطط على الفئات الاجتماعية الضعيفة وذلك بوضع تدابير وبرامج لمحاربة البطالة والفقر والتهميش، وعليه فإن المهام الأساسية للوكالة يمكن تلخيصها في:

- ترقية واختيار وتمويل كل العمليات الموجهة للفئات الاجتماعية المحتاجة؛
- تمويل مشاريع لها منفعة اقتصادية واجتماعية تستعمل في إنجازها يد عاملة كثيفة؛ أي تشغيل أكبر عدد ممكن من العمال في كل مشروع.

### 2- أهم برامج التشغيل في وكالة التنمية الاجتماعية:

تمول البرامج الاجتماعية المسيرة من طرف وكالة التنمية الاجتماعية عن طريق الصندوق الاجتماعي للتنمية، وذلك بتغطية أنشطة اقتصادية كثيرة مصنفة في برامج تقوم بتنفيذها هذه المؤسسة التي أولكت لها مهمة امتصاص البطالة في المجتمع الجزائري وفقاً للسياسة المقترحة من طرف السلطات الوصية، ومن هذه البرامج ما يلي:

#### 1.2- برنامج أشغال المنفعة العامة ذات الكثافة من اليد العاملة (TUPHIMO):

يعتبر هذا البرنامج من بين البرامج المستحدثة لمناصب الشغل، وقد أنشأ في إطار الاستراتيجية الاجتماعية الجديدة التي تهدف بالتكفل بالفئات المتضررة من آثار إعادة الهيكلة الاقتصادية والسياسية للبلاد، ويعتبر برنامج الأشغال ذات المنفعة العامة الذي يهدف أساساً إلى مكافحة البطالة من خلال إنجاز أشغال ذات منفعة عمومية قادرة على تسهيل بروز مؤسسات مصغرة قصد تحسين الهياكل القاعدية والخدمات العمومية على مستوى المناطق المحرومة، وكذا ترقية القطاع الخاص لاسيما من خلال المقاولات الصغرى وذلك باستعمال طرق جد مبسطة في مجال عقد الصفقات، فهذا البرنامج يعكس الإرادة القوية للابتعاد عن المساعدة المطلقة التي كانت توفرها الدولة في السابق، حيث أصبح يعتمد هذا البرنامج على المقاربة الاقتصادية في مجال مكافحة الفقر وعلى المعالجة الاقتصادية لظاهرة البطالة، وقد أنشأ هذا الجهاز سنة 1997 ويتميز بنشاطات بسيطة لا تستدعي مستوى عالي من التقنية ولا معدات ضخمة، ويبقى عامل اليد أهم عامل، ويأخذ التقسيم الجغرافي بعين الاعتبار (المناطق التي تكون فيها البطالة مرتفعة) حيث يشترط أن تمثل كتلة الأجور 60% من مجموع تكلفة المشروع.

ونجد أن هذا البرنامج من خلال مشاركته في برنامج الجزائر البيضاء سمح بترقيته، والذي يهدف إلى إحداث مناصب شغل مدمجة ونشاطات جوارية وصحية لفائدة المدن والأحياء، ويتولى تمويل هذا البرنامج الصندوق الاجتماعي للتنمية الذي تشرف على تسييره وكالة التنمية الاجتماعية.

## 2.2- برنامج منحة الأنشطة ذات المنفعة العامة (IAIG):

تم الشروع في إنشاء الأنشطة العامة ذات المنفعة العامة بدعم من البنك العالمي منذ أكتوبر 1994 يدخل ضمن الإجراءات المحضرة من طرف وكالة التنمية الاجتماعية (ADS)، موجهة للأسر التي لا تملك أي مصدر للدخل، وذلك عن طريق تقديم منحة أو تعويض يقدر بـ 3000 دج للبطالين مقابل القيام بأنشطة عمومية ذات منفعة عامة ولصالح البلديات، هذه المنحة يستفيد منها شخص واحد فقط من الأسرة. وهذا البرنامج يوفر مناصب انتظار للوافدين الجدد لسوق العمل، وهذا لا ينفي الطابع التضامني للمناصب المنشأة في إطار هذا البرنامج، علماً أن هذا البرنامج توقف سنة 2011، وادمج المستفيدين منه في برنامج النشاطات والإدماج الاجتماعي DAIS.

## 3.2- جهاز النشاطات والإدماج الاجتماعي (DAIS):

يهدف هذا البرنامج إلى تشجيع عروض التشغيل، وإدماج البطالين البالغين من العمر 18 سنة إلى 59 سنة غير المؤهلين والباحثين عن شغل لأول مرة في سوق العمل، حيث يتم منح المترشحين المنتقنين لدى مستخدمين عموميين وخواص لمدة 24 شهر قابلة للتجديد ثلاث مرات، ويستفيد من قيمة 6000 دينار جزائري شهرياً لمدة سنتين قابلة للتجديد مرتين، الضمان الاجتماعي، إمكانية الاستفادة من التكوين والحصول على شهادة، والإجازة القانونية والإجازة السنوية؛ شهادة الإدماج في نهاية فترة الإدماج، حيث تم توفير من خلال هذا الجهاز ما يقارب 2615671 منصب شغل، محققاً مساهمة في إجمالي التشغيل بنسبة 2.15% خلال الفترة (2001-2014).

## 4.2- برنامج عقود ما قبل التشغيل في الجزائر (PID):

نتيجة لتزايد عدد خريجي الجامعات والمعاهد المتخصصة وقلّة مناصب العمل سواء المؤقتة منها أو الدائمة ضمن مختلف مجالات الأنشطة الإدارية والاقتصادية، ولحد من ظاهرة البطالة لدى فئة حاملي الشهادات العليا وضعت الجزائر برنامج عقود ما قبل التشغيل والذي بدأ في شهر جويلية من سنة 1998، وقد جاء هذا البرنامج موجهاً لخريجي الجامعات والمعاهد العليا من التقنيين الساميين وبمقتضاه يتم توفير مناصب شغل لهؤلاء لمدة معينة، بعقد عمل قد يصل إلى العامين لدى المؤسسات العمومية والشركات الخاصة، يكون فيها الموظف مدرجاً ضمن قائمة الموظفين المتعاقدين لدى سجلات الجهة الموظفة، ويتقاضى أجراً محدوداً من صندوق خاص تموله الخزينة العمومية، وبعد انقضاء مدة العقد يقرر مسؤول الهيئة المستقبلية فيما إذا يحق للموظف المستفيد من هذا البرنامج تنصيبه بصفة دائمة أم لا، حسب الحاجة إليه، ويتم الاستفادة من الأجر للمستفيد على حسب الشهادة المتحصل عليها:

- حاملو شهادات التعليم العالي 10000 دج/الشهر؛
- التقنيون السامون 8000 دج/ الشهر.

## المحور العاشر: أهم الأجهزة والبرامج الداعمة لسياسة التشغيل بالجزائر في إطار

### دعم المبادرات الذاتية

أولاً- جهاز الصندوق الوطني للتأمين على البطالة (CNAC):

#### 1-1- نشأة الصندوق وأهم أعماله:

تم إنشاء هذا الجهاز بموجب القانون رقم 94-188 المؤرخ في 06 جوان 1994 والمتضمن القانون الأساسي للصندوق الوطني للتأمين على البطالة، كما يوضع الصندوق تحت وصاية الوزير المكلف بالضمان الاجتماعي، ويهدف إلى حماية العمال المسرحين لأسباب اقتصادية حيث لا يمكن بأي حال من الأحوال أن تتعدى مدة التكفل المحسوبة سنة وثلاثين (36) شهراً، وهذا التعويض غير معفى من اقتطاع الضمان الاجتماعي، كما يساهم الصندوق في نطاق مهامه وبالاتصال مع المؤسسات المالية والصندوق الوطني لترقية التشغيل في تطوير استحداث أعمال لفائدة البطالين الذين يتكفل بهم، ومن بين هذه الأعمال ما يلي:

- **دفع تعويض التأمين:** أحدث في إطار المرسوم التشريعي رقم 94/11 المؤرخ في 26 ماي 1994 الذي ينص على قيام الصندوق بدفع تعويضات مالية لفائدة العمال المسرحين بصفة لا إرادية سواء من المؤسسات العمومية أو الخاصة؛
- **إجراء البحث عن الشغل:** أنشأ هذا الإجراء سنة 1998 وهو موجه لفائدة البطالين المسرحين الراغبين في إيجاد عمل مأجور، وهو إجراء يهدف إلى تحديد الانشغالات الذاتية والكفاءات المهنية للعامل المسرح، ويشارك في هذا الإجراء ما بين 12 و14 فرد يلتقون جماعياً ويوماً في دورة تكوينية مدتها ثلاثة أسابيع رفقة مستشار منشط مختص ملم بمعطيات سوق العمل، مهمته تفعيل عملية البحث عن الشغل؛
- **إجراء دعم العمل الحر:** وهو إجراء مخصص للعمال المسرحين الراغبين في الحصول أو إنشاء مشاريعهم الخاصة وذلك عبر مراكز دعم العمل الحر، ويهدف هذا الإجراء إلى مرافقة العمال المسرحين في إنشاء عمل مستقل بمساعدة فريق من المستشارين المنشطين المختصين في مجالات إعداد دراسات مسبقة للمشروع وتتواصل عملية دعم المستفيد ومتابعة نشاطاته طيلة سنة كاملة؛
- **إجراء التكوين بإعادة التأهيل:** يقترح الصندوق للمستفيدين من التأمين ضد البطالة بمتابعة تكوين لتحسين التشغيل من خلال:
  - ❖ تحسين مؤهلاتهم المهنية؛
  - ❖ تطوير التكوين الموجه من خلال بيداغوجية ومحتوى مكيف مع مهاراتهم المهنية المكتسبة؛
  - ❖ التعاون مع هياكل التكوين المهني لتشكيل مجموعة من المتربصين حسب فروع المهن وحسب الخاصيات الجهوية.
- **إجراء دعم المؤسسات المواجهة للصعوبات:** من بين الخدمات التي يقدمها الصندوق بصرف النظر عن مهامه الأساسية والمتمثلة في التعويض وإعادة الإدماج نجد خدمة مساعدة المؤسسات التي تعاني من صعوبات، ويكون ذلك عن طريق توفير مجموعة من الخدمات (تمويل واقتناء الخدمات التقنية

والتجارية، تكوين مسيريتها وعمالها، الوساطة مع الهيئات الشريكة لضمان القروض، خفض الفوائد ...  
(إلخ).

كما كلف الصندوق (CNAC) بمهمة جديدة وفقاً للمرسوم الرئاسي رقم 514/03 المؤرخ في 06 ديسمبر 2003، تتمثل في دعم ومرافقة خلق النشاط من طرف العاطلين والمسرحيين الذين تتراوح أعمارهم ما بين 35 إلى 50 سنة.

### 1-2- كيفية التمويل:

تقدر التكلفة الإجمالية للاستثمار بخمسة (5) ملايين دينار كحد أقصى، بينما الحد الأدنى للأموال الخاصة على مبلغ الاستثمار الخاص بالمشروع المقرر يحدد حسب المستويين الآتيين:

♦ **المستوى الأول:** 5 % من المبلغ الإجمالي للاستثمار عندما يقل أو يساوي هذا الاستثمار عن مليوني دج.

♦ **المستوى الثاني:** 10 % من المبلغ الإجمالي للاستثمار عندما يزيد هذا الاستثمار عن مليوني دج ويقل أو يساوي عن خمسة ملايين دينار.

بينما يتغير مبلغ القروض غير المكافأة (دون فائدة والممنوحة من CNAC) بحسب كلفة استثمار إحداث النشاط ولا يمكن أن يتجاوز:

- 25 % من الكلفة الإجمالية للاستثمار عندما يقل أو يساوي هذا الاستثمار عن مليوني دينار.
- 20 % من الكلفة الإجمالية للاستثمار عندما يزيد هذا الاستثمار عن مليوني دينار ويقل أو يساوي عن خمسة ملايين دينار.

كما يمنح هذا القرض في الحالتين مرة واحدة عند انطلاق المشروع الذي ينجزه البطال أو البطالون أصحاب المشاريع، أما بالنسبة للمبالغ الممولة من طرف البنوك فلا يمكن أن تتجاوز 70% من المبلغ الإجمالي للاستثمار.

## ثانياً- الوكالة الوطنية لدعم وتشغيل الشباب (ANSEJ):

### 1-2- تعريف الوكالة:

يمكن تعريف الوكالة على أنها هيئة تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي، حيث تعمل هذه الوكالة تحت إشراف الوزير المكلف بالعمل والتشغيل والضمان الاجتماعي، إذ تعمل على الإدماج المهني للشباب وذلك عن طريق تمويل ودعم المؤسسات المصغرة المنشأة من طرفها.

وهي هيئة ذات طابع خاص أخذت من الهدف الذي تسعى إلى تحقيقه كتسمية لها، حيث تم إنشاؤها بموجب الأمر رقم 14/96 المؤرخ في 24 جويلية 1996، وهذا الجهاز موجه للشباب البطال من أصحاب المبادرات للاستثمار في المؤسسة المصغرة، والذين يظهرون استعداداً وميولاً للعمل وتتراوح أعمارهم ما بين (19 و35 سنة)، ويمتلكون مؤهلات مهنية أو مهارات فنية في النشاط الذي يقترحونه، إلى جانب الاستعداد للمشاركة بمساهمة شخصية في تمويل المشروع، وباستثناء النشاطات التجارية فإن الجهاز يمول كل نشاطات الإنتاج والخدمات مع مراعاة عامل المردودية في المشروع بحجم استثماري قد يصل حتى 10 مليون دج، أما صيغة التمويل فإنها موزعة على قرض بدون فوائد من الوكالة وقرض بفوائد منخفضة من البنك ومساهمة شخصية من صاحب المبادرة تحدد وفقاً للمبلغ الإجمالي للمشروع.

### 2-2- أصناف التمويل في إطار الوكالة:

ومن أجل إدخال مرونة أكبر وزيادة تحفيز العاطلين للإقبال على عروض الوكالة فإنه تم اتخاذ عدة إجراءات في شهر مارس 2011 من خلال اجتماع مجلس الوزراء، وهذه الإجراءات لا تختلف عن التدابير التي اتخذت للصندوق الوطني للتأمين عن البطالة سوى أن هذه الإجراءات خاصة بالفئة العمرية (19-35

سنة)، وتمول الوكالة المشاريع المقترحة لهذه الشريحة من الشباب، والممولة من قبل الصندوق الوطني لدعم وتشغيل الشباب، وذلك وفقاً للأشكال الآتية:

- **التمويل الثاني:** بالإضافة إلى المبادرة الشخصية تمنح الوكالة قرضاً دون فوائد ويكون الاستثمار والإنشاء بتمويل ثنائي، وذلك وفق الجدول رقم (4) التالي:

#### الجدول رقم (4): الهيكل المالي للتمويل الثنائي وفق وكالة (ANSEJ)

مستوى التمويل	تكلفة المشروع الإجمالية	المساهمة الشخصية	القروض بدون فائدة- الوكالة-
المستوى الأول	أقل أو يساوي 5000.000 دج	% 71	% 29
المستوى الثاني	يفوق 5000.001 دج ولا يتجاوز 10.000000 دج	% 72	% 28

- **التمويل الثلاثي:** في هذه الصيغة يتدخل البنك كطرف ثالث في تمويل هذه الأموال المصغرة المتفاوتة حسب مناطق إنشاء المشروع وأهمية القطاع بالنسبة لإنشاء مناصب شغل دائمة، والتركيبية المالية للاستثمار الثلاثي، ويكون حسب قيمة الاستثمار كما في الجدول رقم (5) التالي:

#### الجدول رقم (5): يبين الهيكل المالي للتمويل الثلاثي وفق وكالة (ANSEJ)

مستوى التمويل	تكلفة المشروع الإجمالية	المساهمة الشخصية	القروض بدون فائدة	القرض البنكي
المستوى الأول	حتى 5000.000 دج	%1	%29	%70
المستوى الثاني	من 5000.001 دج إلى 10.000.000 دج	% 2	% 28	% 70

إضافة إلى خدمات التمويل تقوم الوكالة بالمهام التالية:

- تشجيع كل الأشكال وتدابير المساعدة على ترقية تشغيل الشباب من خلال برامج التكوين والتوظيف الأولي.
- تتابع الاستثمارات التي ينجزها الشباب أصحاب المشاريع؛
- إتاحة المعلومات الاقتصادية والتقنية والتشريعية والتنظيمية لأصحاب المشاريع لممارسة نشاطاتهم؛
- إقامة علاقات مالية متواصلة مع البنوك والمؤسسات المالية في إطار التركيب المالي لتمويل المشاريع وإنجازها واستغلالها؛
- تكفل جهات مختصة بإعداد دراسات الجدوى وقوائم نموذجية للتجهيزات، وتنظيم دورات تدريبية لأصحاب المشاريع لتكوينهم وتجديد معارفهم في مجال التسيير والتنظيم.

#### ثالثاً- الوكالة الوطنية لترقية الاستثمار (ANDI):

تم استحداث هذه الوكالة كبديل لوكالة دعم وترقية ومتابعة الاستثمار (APSI)، وذلك في إطار الإصلاحات والتطورات التي شهدتها الوكالة لأجل التكيف مع تغيرات الوضعية الاقتصادية والاجتماعية للبلاد.

وهي مؤسسة عمومية ذات طابع إداري تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي، وهي تابعة مباشرة لرئيس الحكومة ، وتتكفل الوكالة بالمهام التالية:

- تسجيل الاستثمارات ومتابعتها؛
- ترقية الاستثمارات في الجزائر وفي الخارج؛
- ترقية الفرص والإمكانات الإقليمية؛
- تسهيل ممارسة الأعمال، ومتابعة تأسيس الشركات وإنجاز المشاريع؛
- دعم المستثمرين ومساعدتهم ومرافقتهم؛
- الإعلام والتحسيس في لقاءات الأعمال؛

- تأهيل المشاريع التي تمثل أهمية خاصة بالنسبة للاقتصاد الوطني، وتقييمها وإعداد اتفاقية الاستثمار التي تعرض على المجلس الوطني للاستثمار للموافقة عليها.  
وتعتمد عدة مزايا وتحفيزات للاستثمارات وذلك من خلال الإعفاءات والتخفيضات الضريبية، حسب تموقع النشاط وتأثيره على التنمية الاقتصادية والاجتماعية، لاسيما المشاريع التي تكون لها أثر إيجابي على سوق العمل، حيث تستفيد المشاريع التي توفر أكثر من 100 منصب شغل دائم، من إعفاء جبائي يقدر بخمسة سنوات على مرحلة الاستغلال، إذا كانت منجزة في مناصب تستدعي التنمية، وبالنسبة للاستثمارات المنجزة في الشمال، تستفيد من 03 سنوات إعفاء من الضريبة على أرباح الشركات (IBS)، وكذا الإعفاء من الرسم على النشاط المهني (TAB)، وتخفيض بنسبة 50 % من مبلغ الإتاوة الإيجارية السنوية المحددة من قبل مصالح أملاك الدولة.

#### رابعاً- الوكالة الوطنية لتسيير القرض المصغر (ANGEM): 1-4- تعريف ونشأة الوكالة:

تهدف إلى تعزيز قدرة الأفراد والسكان على الدعم الذاتي، من أجل تحقيق مستوى معيشي لائق وفرص عمل مجدية، وتنفيذ السياسة الاجتماعية الجديدة، التي هدفها الأساسي تخفيض التكاليف الاجتماعية لعملية الانتقال إلى اقتصاد السوق.

أنشئت الوكالة بموجب المرسوم التنفيذي رقم: 14/04 المؤرخ في: 22 جانفي 2004 كهيئة ذات طابع خاص، مهمتها تطبيق سياسة الدولة في مجال محاربة البطالة والفقر عن طريق تدعيم أصحاب المبادرات الفردية من أجل مساعدتهم على توفير نشاطات لحسابهم الخاص، ويتضمن دور الوكالة في تقديم الدعم والاستشارة والمرافقة للمبادرين وضمان المتابعة لإنجاح المشاريع المجسدة، والقرض المصغر عبارة عن قروض صغيرة قد تصل 500000 دج موجهة لفئة البطالين والمحاجين الذين بلغوا سن 18 سنة فما فوق ويمتلكون تأهيلاً أو معارف في نشاط معين.

وبذلك فإن القرض المصغر موجه إلى فئات اجتماعية واسعة خصوصاً أصحاب الدخل المحدود، ليتمكنهم من الاستفادة من تمويل لمبادراتهم، ومن بين الفئات الاجتماعية التي يقصدها البرنامج نجد المرأة الماكثة بالبيت، وذلك بمساعدتها على تطوير نشاط ببيتها يعود عليها وعلى عائلتها بالمنفعة.

#### 2-4- صيغ التمويل:

تشرف الوكالة الوطنية لتسيير القرض المصغر في إطار جهاز القرض المصغر على تسيير صيغتين للتمويل انطلاقاً من سلفة صغيرة من دون فوائد تمنحها الوكالة والتي لا تتجاوز 100000 دج، وقد تصل إلى 250000 دج على مستوى ولايات الجنوب، إلى قروض معتبرة لا تتجاوز 1000000 دج موجهة لخلق نشاطات والتي تستدعي تركيباً مالياً مع إحدى البنوك، ويمكن توضيح أنماط التمويل في إطار هذه الوكالة من خلال الجدول رقم (6) الآتي:

الجدول رقم (6): أنماط التمويل المتاحة في إطار القروض المصغرة

قيمة المشروع	صنف المقاول	المساهمة الشخصية	القرض البنكي	سلفة الوكالة	نسبة الفائدة
لا تتجاوز 100000 دج	كل الأصناف (شراء مواد أولية)	0%	-	100%	-
لا تتجاوز 250000 دج	كل الأصناف (شراء مواد أولية) على مستوى ولايات الجنوب	0%	-	100%	-
لا تتجاوز 1000000 دج	كل الأصناف	1%	70%	29%	5% من النسبة التجارية مناطق خاصة (الجنوب والهضاب العليا)
	كل الأصناف	1%	70%	29%	10% من النسبة التجارية (بقية المناطق)

وطبقاً للمرسوم الذي يحدد شروط الإعانة المقدمة للمستفيدين من القرض المصغر ومستواها، فقد عدل وتم المرسوم التنفيذي رقم 04-15 مؤرخ في 29 ذي القعدة عام 1424 الموافق 22 يناير 2004 بالمرسوم التنفيذي رقم 134-11 المؤرخ في 17 ربيع الثاني عام 1432 الموافق 22 مارس سنة 2011، وشروطه هي:

- ✓ رفع سقف التمويل بالنسبة للتمويل الثنائي الخاص بشراء المواد الأولية من 30 ألف دينار جزائري إلى 100 ألف دينار جزائري وبدون فوائد؛
- المساهمة الشخصية التي كانت 10% أصبحت تساوي (0) صفرأ؛
- فترة التأجيل أصبحت سنة بدلاً من ثلاثة (03) أشهر؛
- فترة التسديد أصبحت أربع (04) سنوات.
- ✓ رفع سقف التمويل من 400 ألف دينار جزائري إلى مليون دينار جزائري بالنسبة لشراء عتاد صغير لإنشاء نشاط محدد.
- المساهمة الشخصية أصبحت 1% (بدلاً من 3% إلى 5%)؛
- فترة التسديد أصبحت ثلاث (03) سنوات بعدما كانت تتراوح ما بين 6 أشهر وسنة؛
- قروض غير مكافأة، إلى غاية 95%.

## المحور الحادي عشر: التشغيل في القطاع غير الرسمي وأسباب ظهوره في

### الجزائر

أولاً- مفهوم القطاع غير الرسمي:

يعرف مكتب العمل الدولي هذا القطاع على أنه: " مجمل النشاطات الصغيرة المستغلة بواسطة عمال أجراء وغير أجراء، والتي تمارس خاصة بمستوى تنظيمي وتكنولوجي ضعيف، ويكمن هدفها في توفير مناصب شغل ومداخل لأولئك الذين يعملون بها، كما أن هذه النشاطات تمارس بدون الموافقة الرسمية للسلطات ولا تخضع لمراقبة الآليات الإدارية المكلفة بفرض احترام التشريعات في المجال الضريبي والأجور الدنيا، والأدوات المشابهة الأخرى المتعلقة بالقضايا الجبائية وظروف العمل " .

ويعرف في أدبيات صندوق النقد الدولي الاقتصاد غير الرسمي كالاتي: " يسمى اقتصاد الظل بالاقتصاد الخفي، أو الاقتصاد غير الرسمي، أو الاقتصاد الموازي، وهو لا يشمل الأنشطة غير المشروعة فقط بل يشمل أيضاً أشكال الدخل التي لا يبلغ عنها والمتحصلة من إنتاج السلع والخدمات المشروعة، سواء من المعاملات النقدية أو المعاملات التي تتم بنظام المقايضة " .

ويعرفه الديوان الوطني للإحصاء بأنه: " ذلك النشاط الذي يعتبر قطاعاً خارجاً عن القانون والذي تغيب فيه استخدام الدفاتر المحاسبية، كما يكون فيه رقم الأعمال محدود بالإضافة إلى عدد العاملين " .

ومن خلال هذه التعريفات يمكن اعتبار كل نشاط نشاطاً غير رسمي إذا توفرت فيه على الأقل المعايير السبعة الآتية: سهولة دخول السوق - استعمال الموارد المحلية - الملكية العائلية للمؤسسة - نشاطات على نطاق صغير - التكنولوجيا ذات الكثافة العليا للعمل - التكوين المكتسب خارج النظام المدرسي - أسواق ذات المنافسة غير المنظمة.

ثانياً- أسباب ظهور التشغيل في القطاع غير الرسمي بالجزائر:

لقد تميز سوق الشغل بالجزائر منذ النصف الثاني للثمانينيات من القرن العشرين إلى غاية 1999 بارتفاع كبير في نسبة البطالة وصلت في بعض السنوات إلى أكثر من 30%، فالأزمة الاقتصادية التي عاشتها خلال هذه الفترة قد أدت إلى بروز اختلالات كبيرة في سوق الشغل، بحيث تقلصت فرص العمل المتاحة بدرجة كبيرة في نفس الوقت الذي سجل فيه تزايد أكبر لطالبي العمل، إضافة لما ترتب عن الإصلاحات الاقتصادية كسياسة الخصوصية، كل هذه الاختلالات في سوق الشغل أدت إلى ظهور أنشطة غير رسمية وغير قانونية، وغير منظمة ولا تخضع لرقابة الدولة، تدرج فيما يسمى بـ: القطاع غير الرسمي (Secteur informel)، والذي يشغل عشرات الآلاف من العمال.

وتعود أسباب ظهور القطاع غير الرسمي في الجزائر إلى عدة عوامل من بينها: عوامل اقتصادية واجتماعية، نذكر أهمها فيما يلي:

- عبء برامج الإصلاحات الاقتصادية المدعومة من طرف صندوق النقد الدولي وتفشي ظاهرة البطالة؛
- البيروقراطية وتعقد الإجراءات الإدارية: تؤدي البيروقراطية وتعقد الإجراءات الإدارية إلى نفور العون الاقتصادي والمستثمر من العمل بالقطاع الرسمي نظراً لطول مدة الانتظار والتكاليف الإضافية، حيث تشير الدراسة التي نشرها البنك الدولي سنة 2011 حول ممارسة أنشطة الأعمال والتي صنفت الجزائر فيما يتعلق بشروط البدء في النشاط التجاري في الرتبة 105 من مجموع 183 دولة، والترتيب 15 من مجموع 20 دولة عربية معنية بالدراسة، حيث قدر عدد الإجراءات اللازمة بـ 14 إجراء، تستغرق 24 يوماً لإتمامها، كما أن غياب الشفافية في العمليات التجارية، مشكلة العقار الصناعي، غياب قواعد البناء التجاري وغيرها تؤدي إلى تنامي الأنشطة غير الرسمية، وهذا بسبب صعوبة العمل بالقطاع الرسمي؛
- استفحال الفقر وتدني مستوى المعيشة؛
- ثقل الضرائب والنفقات الاجتماعية: يعتبران من أهم العوامل التي أدت إلى تنامي ظاهرة القطاع غير الرسمي، حيث أنه كلما كان الفارق كبير بين تكلفة اليد العاملة والعائد أو الربح الصافي بعد طرح الضرائب كلما أدى ذلك إلى التوجه نحو القطاع غير الرسمي سواء بالتهرب الضريبي أو بممارسة نشاطات أخرى غير رسمية؛
- الأجور والدخول: ترتب عن الإصلاحات الاقتصادية مراجعة قيمة الدينار وتحرير الأسعار في إطار الانتقال إلى اقتصاد السوق، مما أدى إلى ارتفاع تكلفة المعيشة التي لم تتوقف عن الصعود (بسبب التضخم)، وبين قدرتهم الشرائية (المداخل)، حيث يبحث الأفراد سواء بطالون أو مشتغلون عن دخول إضافية في أنشطة غير رسمية، لذلك يعتبر انخفاض مستوى الدخل من الأسباب التي أدت إلى تطور القطاع غير الرسمي في الجزائر؛
- القوانين والتنظيمات العمومية: تعتبر القيود الحكومية المفروضة على النشاط الاقتصادي للأفراد أحد أسباب ظهور القطاع غير الرسمي؛
- ضعف الحوكمة: والتي تجسدت في ممارسات الفساد، وكذا غياب ثقة المواطنين في مؤسسات الدولة، هذا كله يلعب دور كبير ومحفز لنشوء القطاع غير الرسمي.

### ثالثاً- تطور التشغيل في القطاع غير الرسمي وهيكلته:

يمثل سوق العمل غير الرسمية السوق الثاني للعمل ويخص الفئة الأقل مهارة ويتميز بالحركية والمرونة وبالافتقار للحماية الاجتماعية، كما أن زيادة نسبة العمالة فيه تشير إلى غياب قوانين العمل.

### 3-1- تطور حجم التشغيل في القطاع غير الرسمي:

يعتبر القطاع غير الرسمي مورداً لا يستهان به من حيث العوائد والمدخل التي يحققها فيقول لوتير (Lautier): "حتى ولو لم يكن القطاع غير الرسمي موجوداً لكانت الدولة مجبرة على أن توجده، وذلك لقدرته على مواجهة البطالة وإبطال مفعول الفقر، كما أنه يعتبر مركز تجربة ومحطة اكتساب خبرات

لشريحة معتبرة من المجتمع، وبالرغم من الإنتاجية الضعيفة التي ينفرد بها هذا القطاع إلا أن قدرته على امتصاص الحجم الكبير من العمالة تبقى فريدة من نوعها، وهي تزداد اتساعاً كلما سمح القطاع الرسمي . من خلال ما سبق، يتضح أن القطاع غير الرسمي في الجزائر يحتل حيزاً هاماً، سواءً من ناحية مساهمته في التشغيل والحد من البطالة، أو من حيث الوظائف التي يؤديها والفوائد المرتبطة بوجوده، والتي يمكن حصرها فيما يلي:

- أكثر سرعة واستجابة للتغيرات التي تحدث في ظروف السوق؛
  - قطاع أكثر ديناميكية ومرونة لسهولة الالتحاق به؛
  - يقوم بخفض الفوارق في الدخل؛
  - يساعد صانعي السياسة على تبني عملية التعديل الهيكلي المطلوبة.
- ومن خلال التمعن في الآثار التي يتركها هذا القطاع ككل يتوقع استمرار العوامل التي تغذي توسعه، والسلطات تسعى إلى احتواء وإدماج هذا القطاع في القطاع الرسمي وإعطائه مزيداً من الاهتمام والرعاية، والمبادرة في اتخاذ خطوات كفيلة بتطوير وتنظيم وحماية العاملين فيه، وذلك من خلال رسم سياسات في عدة قطاعات وخاصة في القطاع التجاري الذي يعتبر المستوعب الأكبر للأنشطة غير الرسمية، فوجد أن السلطات أدرجت عدة إجراءات لأجل تعزيز تدخلها وتنظيمها لهذا القطاع، والتي من بينها:
- تعزيز آلية التشاور مع القطاعات المؤسساتية المعنية حول إشكالية النشاطات الاقتصادية والتجارية غير الشرعية؛
  - توفير الوسائل اللازمة لإدماج المتدخلين غير الشرعيين في المجال الرسمي وضمان أفضل سياسة للضبط، وذلك من خلال إنجاز الهياكل التجارية (أسواق الجملة والأسواق الداخلية والأسواق المحلية).

## المحور الثاني عشر: تقييم أداء سياسات التشغيل بالجزائر

### خلال الفترة المعاصرة

بالرغم من وصول سياسة التشغيل لتحقيق معدلات منخفضة للبطالة التي وصلت إلى 10.5 % ، إلا أن مستوى أدائها مازال يحتاج إلى تقويم وذلك نتيجة الاختلالات الهيكلية التي شهدتها خلال تلك الفترة، ومنها:

1- ارتفاع نسبة مناصب الشغل في القطاعات ضعيفة الإنتاجية: بالنظر إلى كيفية توزيع قوة العمل المشتغلة بين القطاعات الاقتصادية نجد أن قطاع التجارة والخدمات والإدارة يعتبر إلى حد كبير الأكثر استقطاباً لليد العاملة (نسبة استخدام تفوق 50%).

2- ضعف مساهمة القطاع الخاص في إجمالي التشغيل: تعد نسبة مساهمة القطاع الخاص في استحداث مناصب شغل خلال السنوات الأخيرة كبيرة مقارنة بالقطاع العام، حيث نجد نسبة مساهمة القطاع الخاص في حجم التشغيل ، ويرجع ذلك إلى التحفيز التي وضعتها الدولة في إطار ترقية إنشاء المؤسسات الصغيرة والمتوسطة وذلك من خلال الأجهزة التمويلية لدعم ومساندة مثل هذه المؤسسات.

ورغم التطور الذي شهده التشغيل في القطاع الخاص إلا أن مساهمته في حجم التشغيل الإجمالي بالجزائر مازال متدني وضعيف مقارنة بدول العالم، وبصفة خاصة الدول المتقدمة التي أصبح القطاع الخاص هو العنصر الأساسي في عملية التنمية، وتصل مساهمته في إجمالي التشغيل أكثر من 85% من فرص العمل، كما أن نوعية وطبيعة العمل في القطاع الخاص الجزائري في أغلبها بعيدة عن العمل اللائق وغير مستقرة أي مؤقتة.

وربما ترجع محدودية دور القطاع الخاص في التشغيل بالجزائر إلى عدة أسباب منها:

- عدم ملاءمة بيئة الأعمال وضعف مناخ الاستثمار وزيادة نسبة الفساد الإداري والمالي، حيث أشارت الدراسة التي أجراها البنك الدولي حول مناخ الاستثمار في الجزائر إلى أن 34.3% من رؤساء المؤسسات يدفعون حوالي 7% من رقم أعمالهم في شكل رشاي لتسريع معاملاتهم والاستفادة من بعض المزايا والخدمات؛ ومنه فإن أهم محدد لزيادة تفعيل القطاع الخاص في ترقية التشغيل هو توفير المناخ المناسب، وهو ما يعني أن تكون هناك رؤية واضحة تبني عليها خطة استراتيجية وبرنامج عمل يسعى إلى تحقيق التنسيق والتكامل بين أدوار هامة مؤثرة في هذا المجال وهي الحكومة، القطاع الخاص والمجتمع المدني؛

- زيادة نسبة القطاع غير الرسمي، الأمر الذي يعرقل مؤسسات القطاع الخاص، لكون مؤسسات القطاع غير الرسمي تستفيد الكثير من الامتيازات، منها: انعدام الكثير من الأعباء التي تحملها المؤسسات الرسمية، كضرورة الالتزام بالحد الأدنى للأجور، وكذا دفع الضرائب والاشتراكات الاجتماعية والالتزام بمعايير العمل .... الخ؛

- تموقع معظم مؤسسات القطاع الخاص ضمن بعض القطاعات ذات النشاطات التقليدية، وإهمالها لقطاعات مولدة للقيمة المضافة العالية، حيث أن معظم المؤسسات المنشأة والممولة من طرف أجهزة التشغيل المختلفة تمركزت في قطاعات الخدمات والتجارة، وهذا ما يضعف قدرة هذه المؤسسات على توفير المزيد من مناصب الشغل؛

- عقلية العامل في الجزائر، والذي مازال يربط الاستقرار الوظيفي بالقطاع العام فقط.

**3- ارتفاع نسبة التشغيل غير الرسمي:** شهد القطاع غير الرسمي ارتفاعاً لنشاطه وخاصة مع توفر البيئة المناسبة لبقائه واستمرار نشاطه منها انسحاب الدولة من بعض الأنشطة الاقتصادية وتسليم حركة الاقتصاد في معظمها للقطاع الخاص وتحرر الاقتصاد على العالم الخارجي، كل ذلك أدى إلى زيادة حجمه مما أدى إلى اتساع نسبة التشغيل غير الرسمي، وهذا ما يعبر عن ضيق الطاقة الاستيعابية للسوق الرسمية وضعف مرونته في امتصاص الزيادة للعارضين للعمل، وما يلفت الانتباه في المشتغلين بهذا القطاع ليس فقط الذين يعانون من البطالة، بل حتى المشتغلين الذين يعانون من انخفاض القيمة الحقيقية لأجروهم.

**4- انخفاض متوسط نسبة الإنتاجية للمشتغلين:** يشير قياس إنتاجية العمل إلى تطور الاستخدام للموارد في سبيل إنتاج أكثر، حيث تشير دراسات إلى ركود في متوسط إنتاجية العمل وسالباً في قطاعات خارج المحروقات، وهذا راجع إلى عدة أسباب من بينها: الاعتماد الكبير على التوظيف في قطاع الخدمات والأشغال العمومية، حيث أصبحت هذه القطاعات توظف أكثر من طاقتها الاستيعابية مما أدى ظهور فائض العمالة، بالمقارنة بالإنتاجية المتدنية لهذه القطاعات مما أدى إلى ضعف إنتاجية العمل داخل هذه القطاعات وانتشار ما يعرف بالبطالة المقنعة.

**5- زيادة مدة البحث عن العمل:** تفيد البيانات الاحصائية أن النسبة الغالبة من القوى العاملة والتي تتراوح بين 38% و52% تبحث عن عمل لمدة سنتين أو أكثر، وهذا ما يعني ضعف مرونة آليات سوق العمل في التنسيق بين طالبي وعارضي العمل.

**6- طبيعة المناصب المستحدثة:**

**6-1- زيادة مناصب العمل غير اللانقة:** تبنت منظمة العمل الدولية والتي تمثل مختلف أطراف الإنتاج في العالم (الحكومات وأصحاب العمل والعمال) تعريفاً شاملاً لمفهوم العمل اللائق يتمثل في: " إيجاد فرص عمل للنساء والرجال في ظروف من الحرية والمساواة والأمان والكرامة الإنسانية، يوفر الأمان للعاملين في مكان العمل ويوفر الحماية الاجتماعية للعاملين وأسرتهم، ويوفر فرصاً جيدة للتنمية الشخصية والمهنية ويشجع على الاندماج الاجتماعي، ويعطي البشر الحرية في التعبير عن همومهم ومخاوفهم وتنظيم أنفسهم والمشاركة في اتخاذ القرارات التي تؤثر على حياتهم، وضمان تكافؤ الفرص والمعاملة المتساوية للجميع ".

وترتب على ذلك أن تعمل الحكومات على تكريس جل جهودها من أجل إيجاد فرص عمل توفر للعاملين العيش بكرامة، وأصبح لزاماً على مختلف الحكومات العمل على تحقيق الأهداف التي من شأنها توفير العمل اللائق للعاملين فيها، وتمثلت هذه الأهداف في إيجاد المزيد من فرص العمل والدخل (الأجر) وتوسيع نطاق الحماية الاجتماعية وتعزيز الحوار الاجتماعي بين العاملين وأرباب العمل وتطبيق المبادئ والحقوق الأساسية في العمل.

وبالنظر إلى واقع سياسات التشغيل وظروف المشتغلين في الجزائر نلاحظ أنها مبتعدة عن مضامين العمل اللائق، وذلك راجع إلى ما يلي:

■ **ضعف الاستقرار الوظيفي والتوجه نحو التشغيل المؤقت:** تشير البيانات الصادرة عن الديوان الوطني للإحصائيات إلى تزايد نسبة المشتغلين بصفة مؤقتة، ويعتبر هذا مؤشر مقلق على وضعية سوق العمل إذا استمر لمدة زمنية كبيرة، حيث سيؤدي إلى زيادة ومضاعفة حجم البطالين في وقت لاحق عند انتهاء عقود العمل لهؤلاء المشتغلين.

■ **مناصب عمل غير مناسبة وغير متوافقة مع المؤهل العلمي:** في هذا الصدد لا بد أن نشير إلى أن عروض العمل أصبحت تقدم تنازلات لأجل الحصول على منصب شغل مهما كانت طبيعته، حيث يلاحظ في فترة تنفيذ برامج الإصلاحات الاقتصادية هيمنة مناصب شغل تمتاز بطابعها الهش وغير متناسبة مع الظروف والمكان المناسب للعمل، فسياسات التشغيل المعتمدة في الجزائر كرست عدم التوافق النوعي بين متطلبات النوعية للوظيفة ومؤهلات شاغليها، حيث أن التوافق العددي لا معنى له اقتصادياً، ما لم يكن مدعماً بهدف التوافق النوعي، إذ أن المعالجة الاجتماعية لمشكل البطالة في الجزائر والمبنية على أساس العدد وضعت الاعتبارات النوعية والرشادة الاقتصادية على الهامش،

■ **الابتعاد عن الأجور اللائقة:** الأجر اللائق، والذي يعني ببساطة أن العاملين يجب أن يحصلوا على أجور لقاء عملهم الأساسي ويوفر لهم الحياة الكريمة.

وكشفت نتائج دراسة مقارنة أعدتها هيئة ما بين النقابات المستقلة للتوظيف العمومي أن القدرة الشرائية للموظف أو العامل الجزائري الأضعف بين دول المغرب الممثلة في المغرب وتونس والجزائر، حيث يغطي الأجر القاعدي 26% فقط من تكاليف المعيشة مقارنة في المغرب يغطي 32% من الاحتياجات الأساسية، كما خلصت دراسة أجراها (TCI) حول سوق العمل بالجزائر أن 69% من المنتسبين (ألف شخص) غير راضين عن أجورهم، كما أن 77% منهم يطمحون إلى العمل في شركات متعددة الجنسيات (أجنبية) بسبب أجورها المرتفعة مقارنة بالمؤسسات المحلية.

**2-6- الاعتماد على مقارنة اجتماعية في معالجة مشكلة البطالة:** كشفت الأزمة المالية التي تعرض لها الاقتصاد الجزائري بداية من 2014 إثر انخفاض أسعار البترول، أثر ذلك بنسبة كبيرة على قطاع التشغيل من خلال الإجراءات المتخذة من طرف الحكومة في إطار تعزيز التوازنات الداخلية والخارجية، والتي على رأسها تقليص المناصب المالية وتجميد كل مسابقات التوظيف الخاصة بالتوظيف العمومي، باستثناء القطاعات البيداغوجية والقطاع الصحي، وتوقف بعض المشاريع التي لديها القدرة على امتصاص اليد العاملة.

## **المحور الثالث عشر: آليات تفعيل سياسات التشغيل في الجزائر**

لا بد من الإشارة إلى أن تدخلات الدولة في مجال التشغيل يأخذ طابعاً ظرفياً وذلك عن طريق توفير مناصب شغل مؤقتة للتخفيف من حدة البطالة مثلاً، وأن خلق مناصب شغل كافية في اقتصاد السوق من مهام المؤسسات المنتجة، مما يؤدي إلى طرح إشكال أمام الدولة الجزائرية حول كيفية جعل المؤسسة الاقتصادية قادرة على توفير مناصب الشغل التي لا تزال تنشط في بيئة صعبة تتميز بالمنافسة الشرسة وغير المتكافئة بسبب انفتاح الاقتصاد الوطني المشجع على الاستيراد الذي يهدد الإنتاج المحلي.

رغم الجهود والإجراءات التي اتخذتها في سبيل تشجيع المشاريع الاستثمارية إلا أن إشكالية الاختلال في سوق العمل تبقى مطروحة بحدّة، وانطلاقاً من ذلك واستناداً إلى تجارب بعض الدول يمكن

طرح بعض المقترحات والتي هي عبارة عن مجموعة من الآليات لمعالجة مكامن الاختلالات التي تعاني منها سياسات التشغيل في الجزائر، ومن بينها ما يلي:

**1- ضرورة اطلاق قوي للقطاع الخاص:** استناداً إلى تجارب الأقاليم والبلدان الرائدة سريعة النمو يتضح أن المقاربة الناجحة للنمو والتشغيل والحد من البطالة هي التي يقودها القطاع الخاص متى وفرت له الحكومات بيئة أعمال مواتية ترفع القيود على الاستثمار الخاص، وتعزز مصداقية الإصلاحات والتقيد بالتنفيذ الشفاف لقواعد السوق، ومن بين العوامل الداعمة للقطاع الخاص هي:

- تخفيض الضرائب وتخفيف الإجراءات إلى الحد الأدنى لدخول الشركات إلى السوق والخروج منها؛
- توفير البنية الأساسية التقليدية والبنية الأساسية التكنولوجية وتحسين مختلف الخدمات العامة؛
- توفير المهارات كماً ونوعاً بما يتناسب مع حاجيات السوق؛
- وضع استراتيجية نمو طويلة المدى بأهداف محددة متفق عليها بين الجهات المعنية الأساسية في إطار الحوار الاجتماعي الثلاثي.

وبالتناظر فإن مسؤولية القطاع الخاص لا تقل أهمية عن مسؤولية الدولة، فالقطاع الخاص- وهو المتوقع أن يكون البديل للقطاع العام على مستوى النمو والتشغيل والحد من البطالة - مطالب بـ:

- التفاعل الإيجابي مع الغايات والاستراتيجيات والأهداف الوطنية المتفق عليها؛
- صياغة وتنفيذ ومتابعة مع مختلف الفاعلين في إطار تحالف من أجل التقدم الاقتصادي والتأهيل البشري والرفعي الاجتماعي؛

- التوجه نحو مزيد من الاستثمار في مجالات الإنتاج المادية التي تمثل الاقتصاد الحقيقي إلى جانب الاستثمار في المعرفة والتطوير التكنولوجي؛

- تحمل المسؤولية الاجتماعية التي أصبحت ضرورة اقتصادية بمفردات:

- ✓ توفير أكثر ما يمكن من فرص العمل لإطلاق قوى الإنتاج المعطلة بما يمكن من إنتاج سلع وخدمات تفوق حاجيات الطلب الداخلي وترفع بالتالي من مستوى التجارة البينية؛
- ✓ التدريب الوظيفي لتعهد حقيبة الكفاءات باستمرار لفائدة القوى العاملة، وبالتالي الرأس المال اللامادي للمؤسسات الاقتصادية؛
- ✓ اعتبار الموارد البشرية استثماراً وليس تكلفة، يثمن الرأس المال البشري ويؤمن القدرة التنافسية للمؤسسة؛
- ✓ المساعدة على تنمية المؤسسات الصغرى والمتوسطة التي تعتمد على التجديد والابتكار وسرعة الاستجابة للمتغيرات.

**2- تنظيم القطاع غير الرسمي وإدماجه في السوق الرسمي:** أثبت القطاع غير المنظم في الدول النامية والصاعدة قدرته على الاستثمار الأمثل للمدخرات الصغيرة التراكمية وتحويلها إلى استثمارات منتجة بدون أي دعم من الدولة، ومن هذه الزاوية التحليلية فإن الناشطين في القطاع غير المنظم عمالاً ومستقلين يبدون قدراً كبيراً من الاستقلالية اتجاه الدولة والتحلي بروح المخاطرة والمبادرة أكثر من العاملين في قطاع المؤسسات الصغرى المنظمة، وخلافاً لغالبية طالبي الشغل فإن العاملين في القطاع غير المنظم لا يكثرثون بالوظائف ذات الاعتبار الاجتماعي السائد، وعموماً يمثل إنتاج الأنشطة غير المنظمة جزءاً من العرض الكلي للسلع والخدمات، كما أن المداخل المولدة تمثل سوقاً للطلب على السلع والخدمات المنتجة في القطاع نفسه أو في القطاع الرسمي الوطني.

يلعب القطاع غير المنظم في التنمية الاقتصادية عن طريق عقود المناولة (المعروف أيضاً بـ: العقود من الباطن) مع مؤسسات القطاع المنظم، وبالرغم من معاناة رجال الأعمال من المنافسة غير الشريفة التي يمثلها القطاع غير المنظم، إلا أنه في عديد الحالات تتكامل وحدات الإنتاج في القطاع غير المنظم مع مؤسسات القطاع المنظم عن طريق المناولة أو العقود من الباطن للضغط على الكلفة وخاصة في مجالات النسيج،

وبالتالي فإن الحدود بين القطاع غير المنظم والقطاع المنظم متداخلة في عديد الحالات، باعتبار أن القطاع المنظم يشمل هو أيضاً بعض الأنشطة غير المنظمة التي تندرج ضمن الاقتصاد الخفي.

وفي إطار مساهمة القطاع غير المنظم في جهود التنمية لابد من الإشارة إلى بعض التجارب المثيرة للاهتمام، ومن أبرز هذه التجارب الناجحة باعتراف عديد الخبراء: ماليزيا والهند وتركيا ولندن، كانت هذه التجارب تتعلق بالمؤسسات الصغرى والصغيرة، فإننا نشير إليها لأنها استقطبت وحدات الإنتاج والخدمات غير المنظمة وانتقلت بها إلى القطاع المنظم.

**3- توسيع مظلة الإقراض الصغير:** أثبتت تجارب ماليزيا وتركيا والهند وجنوب إفريقيا أن الإقراض الأصغر يسهم في التشغيل والحد من الفقر إلى جانب كونه مدرراً للأرباح، حيث لا تتجاوز نسبة القروض المدعومة 2%، وفي أقصى الحالات 4.5% لأسباب طارئة، كما أن نسبة استرجاع (تسديد) القروض تفوق 90%.

**4- دعم آليات المرافقة (حاضنات الأعمال) إدارية، تكنولوجية:** حيث يتم ذلك 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 فيما يتعلق بالحاضنات ومشاتل المؤسسات، إلا أنها لا تزال متعثرة.

## الخاتمة:

تسعى هذه المطبوعة إلى تقديم عرضٍ وافٍ عن السياسات العامة للتشغيل المختلفة، وذلك من خلال إبراز تطور مفهوم سياسة التشغيل، التي أصبحت سياسة تضبط من خلالها وإلى حد بعيد السياسات القطاعية وسياسات الاستثمار وسياسات التكوين للموارد البشرية وتطويعها لحاجيات سوق العمل، بعد أن كانت مجرد مجموعة من التوجهات التي تتبناها الدولة والتي تهدف إلى توفير أكبر قدر ممكن من فرص العمل للفئة العاطلة، إلى سياسات التشغيل، ومنه انقسمت سياسات التشغيل إلى قسمين: سياسات نشطة ذات طابع هيكلية وطويل الأجل، تهدف إلى زيادة ديناميكية سوق العمل من خلال التدابير ذات الطابع الاقتصادي، وسياسات تشغيل غير نشطة (سلبية)، تقوم على المحفزات التي تضعها الدولة، وهدفها امتصاص البطالة الموجودة والرجوع بها إلى مستويات يمكن تحملها.

كما تطرقت المطبوعة إلى أهم النظريات الاقتصادية وفكرها الإصلاحي التي تعرضت إلى تفسير ظاهرة البطالة والتشغيل وكيفية معالجتها، حيث تبنت النظرية الكلاسيكية عدم تدخل الدولة في النشاط الاقتصادي، وذلك نظراً لاعتقادهم بالتوازن التلقائي بين العرض والطلب، وافترضهم تحقيق التشغيل الكامل تلقائياً، ومنه فلا توجد بطالة إجبارية، وإن وجدت فهي بطالة اختيارية؛ أما النظرية الكينزية فقد كان لهم نظرة عكسية، حيث يرى كينز أن هناك بطالة إجبارية ناتجة عن قصور الطلب الكلي، ومنه يجب أن تتدخل الدولة من أجل تحقيق التوازن الكلي عن طريق تفعيل الطلب الكلي، في حين نجد أن النظريات الحديثة - ومنها نظرية البحث عن العمل - ترى أن البطالة سببها عدم توفر المعلومات عن سوق العمل، ومنه فقد تم الكشف عن مدى الاختلاف بين هذه النظريات، وذلك راجع للتطورات التي يشهدها هيكل سوق العمل في مقابل محدودية تلك النظريات وعدم مسابرتها لتلك التطورات.

كما تم تدعيم هذه المطبوعة بعرض أهم الأجهزة والبرامج الداعمة لسياسات التشغيل في الجزائر، والتي انقسمت إلى أجهزة وبرامج داعمة للشغل المأجور والمتمثلة في: الوكالة الوطنية للتشغيل ووكالة التنمية الاجتماعية، وأجهزة وبرامج داعمة للمبادرات الذاتية (المقاولاتية) والمتمثلة في: جهاز الصندوق الوطني للتأمين على البطالة (CNAC)، والوكالة الوطنية لدعم وتشغيل الشباب (ANSEJ)، والوكالة الوطنية لترقية الاستثمار (ANDI)، والوكالة الوطنية لتسيير القرض المصغر (ANGEM).

وفي آخر هذه المطبوعة تم التطرق إلى تقييم أداء سياسات التشغيل في الجزائر خلال الفترة المعاصرة، وتم الكشف عن أهم الإيجابيات والسلبيات التي ميزت سياسات التشغيل خلال هذه الفترة، وتم عرض أهم الآليات التي يمكن من خلالها تفعيل سياسات التشغيل في الجزائر.

## قائمة المراجع:

### I. مراجع باللغة العربية:

#### أولاً- الكتب:

- 1- أحمد الطاهر وأحمد السعودي: البطالة المشكلة والحل، ط1، المحروسة للنشر والخدمات الصحفية والمعلومات، القاهرة، 2008.
- 2- خالد محمد الزواوي: البطالة في الوطن العربي، مجموعة النيل العربية، القاهرة، 2004.
- 3- رمزي زكي: الاقتصاد السياسي للبطالة، تحليل الأخطر مشكلات الرأسمالية المعاصرة، عالم المعرفة، عدد 226، الكويت، أكتوبر 1997.
- 4- رونالد ايرنبرج وروبرت سميث: اقتصاديات العمل، ترجمة: فريد بشير طاهر وآخرون، دار المريخ للنشر، الرياض.
- 5- سامي خليل: نظرية الاقتصاد الكلي، الكتاب الأول، وكالة الأهرام للتوزيع، مصر، 1994.
- 6- سعدون بوكبوس: الاقتصاد الجزائري، دار الكتاب الحديث، القاهرة، 2013.
- 7- السيد محمد السيريتي وعلي عبد الوهاب نجا: النظرية الاقتصادية للكلية، الدار الجامعية، الإسكندرية، 2008.
- 8- علي عبد الوهاب نجا: مشكلة البطالة وأثر برنامج الإصلاح الاقتصادي (دراسة تحليلية تطبيقية)، الدار الجامعية، الإسكندرية، 2005.
- 9- منى الطحاوي: اقتصاديات العمل، مكتبة نهضة الشرق، جامعة القاهرة، 1995.
- 10- ناصر دادي عدون وعبد الرحمان العايب: البطالة وإشكالية التشغيل ضمن برامج التعديل الهيكلي للاقتصاد من خلال حالة الجزائر، الديوان الوطني للمطبوعات، الجزائر، 2010.

#### ثانياً- المذكرات والأطروحات:

- 1- آيت عيسى عيسى: سياسة التشغيل في ظل التحولات الاقتصادية بالجزائر، أطروحة مقدمة ضمن متطلبات نيل شهادة الدكتوراه في علوم التسيير، جامعة الجزائر 3، 2010.
- 2- حنان بقات: محددات سوق العمل في الجزائر للفترة الممتدة بين 1980-2014 دراسة تحليلية قياسية، أطروحة مقدمة ضمن متطلبات نيل شهادة الدكتوراه في العلوم الاقتصادية، تخصص: اقتصاد تطبيقي، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2016-2017.
- 3- رابح بلعباس: إشكالية البطالة في الجزائر، دراسة تحليلية قياسية في الفترة 1966-2010، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في الاقتصاد والإحصاء التطبيقي، المدرسة الوطنية العليا للإحصاء والاقتصاد التطبيقي، الجزائر، 2011-2012.
- 4- سعدية قصاب: اختلالات سوق العمل وفعالية سياسات التشغيل في الجزائر 1990-2004، أطروحة مقدمة ضمن متطلبات نيل شهادة الدكتوراه في العلوم، جامعة الجزائر، 2006.

- 5- علي بودلال: تقييم كلي للاقتصاد غير الرسمي في الجزائر «مقاربة نقدية للاقتصاد الخفي، أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه في العلوم الاقتصادية، جامعة أبي بكر بلقايد تلمسان، 2007.
- 6- فارس شلال: دور سياسة التشغيل في معالجة مشكلة البطالة بالجزائر، مذكرة مقدمة ضمن متطلبات نيل شهادة الماجستير في العلوم الاقتصادية، جامعة الجزائر، 2007.
- 7- محمد أدريوش دحماني: إشكالية التشغيل في الجزائر: محاولة تحليل، أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه في العلوم الاقتصادية، فرع اقتصاد التنمية، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، 2012-2013.
- 8- ملاك قارة: إشكالية الاقتصاد غير رسمي في الجزائر، أطروحة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه علوم في العلوم الاقتصادية، فرع: الاقتصاد المالي، جامعة منتوري قسنطينة، 2010.

### ثالثا- المجالات والملتقيات:

- 1- البشير عبد الكريم: دلالات معدل البطالة والعمالة ومصداقيتهما في تفسير فعالية سوق العمل، مجلة اقتصاديات شمال إفريقيا، العدد السادس، جامعة حسيبة بن بو علي بالشلف، الجزائر، 2009.
- 2- تسعديت بوسبعين ومحمد براق: أسباب انتشار البطالة وإجراءات مواجهتها في الجزائر، ملتقى دولي حول استراتيجية الحكومة في القضاء على البطالة وتحقيق التنمية المستدامة، جامعة المسيلة، الجزائر، 15-16 نوفمبر 2011.
- 3- ثورية بلقايد ومبارك بن زاير: البطالة والقطاع غير الرسمي في الجزائر، مجلة البشائر الاقتصادية، جامعة بشار، الجزائر، العدد: 06، سبتمبر 2016.
- 4- جمال بن السعدي ورضا زاوش: البطالة في الجزائر التعريف، الأسباب، الآثار الاقتصادية، مداخلة ضمن الملتقى الدولي: حول إستراتيجية الحكومة في القضاء على البطالة وتحقيق التنمية المستدامة، جامعة المسيلة، الجزائر، يومي 15-16 نوفمبر 2011.
- 5- حسن الحاج: مؤشرات سوق العمل، مجلة جسر التنمية، المعهد العربي للتخطيط، العدد 16، الكويت، أبريل 2003.
- 6- راضية بوزيان: سياسات التشغيل والوساطة المؤسسية النشيطة للحد من البطالة في الجزائر-مقاربة سوسيو-اقتصادية، مداخلة في الملتقى الدولي حول: استراتيجية الحكومة للقضاء على البطالة وتحقيق التنمية المستدامة، جامعة المسيلة، يومي: 15/16 نوفمبر 2011.
- 7- رشيد زرواتي ومهدي عوارم: القطاع الخاص وسياسة التشغيل في الجزائر، مجلة علوم الإنسان والمجتمع، العدد 22، جامعة محمد خيضر بيسكرة، الجزائر، مارس 2017.
- 8- زكرياء مسعودي: سياسة التشغيل وفعالية برامج الإصلاحات الاقتصادية منذ 2001، مداخلة مقدمة للمؤتمر الدولي حول: تقييم آثار برامج الاستثمارات العامة وانعكاساتها على التشغيل والاستثمار والنمو والاقتصادي خلال الفترة 2001-2014، جامعة سطيف 1، مارس 2013.
- 9- سرير عبد الله رابح: سياسة التشغيل في الجزائر ومعضلة البطالة، مداخلة ضمن الملتقى الوطني حول سياسة التشغيل ودورها في تنمية الموارد البشرية، جامعة محمد خيضر بيسكرة، الجزائر، يومي 13-14 أبريل 2011.
- 10- سليم مجلخ: محددات البطالة في الجزائر: دراسة تطبيقية، مجلة جامعة الشارقة للعلوم الإنسانية والاجتماعية، المجلد 13، العدد 2، الإمارات، ديسمبر 2016.
- 11- عبد الحميد قرومي وحزمة عايب: سياسات التشغيل كسياسة لمكافحة البطالة، مداخلة ضمن ملتقى دولي حول استراتيجية الحكومة في القضاء على البطالة وتحقيق التنمية المستدامة، جامعة محمد بوضياف بالمسيلة، الجزائر، يومي: 15-16 نوفمبر 2011.

- 12- عبد القادر لحسين: **مكافحة البطالة في الجزائر دراسة تحليلية للسياسة العامة للتشغيل**، ملتقى دولي حول استراتيجية الحكومة في القضاء على البطالة وتحقيق التنمية المستدامة، جامعة محمد بوضياف بالمسيلة، الجزائر، يومي: 15-16 نوفمبر 2011.
- 13- علي بودلال: **القطاع غير الرسمي في سوق العمل الجزائري**، مجلة بحوث اقتصادية، العدد 65، 2014.
- 14- فضيلة عاقل: **البطالة تعريفها أسبابها وأثارها الاقتصادية (سياسة التشغيل في الجزائر)**، مداخلة ضمن الملتقى الدولي: حول استراتيجية الحكومة في القضاء على البطالة وتحقيق التنمية المستدامة، جامعة المسيلة، يومي 15-16 نوفمبر 2011.
- 15- مولاي لخضر عبد الرزاق: **تقييم أداء سياسات الشغل في الجزائر 2000-2011**، مجلة الباحث العدد 10، جامعة قاصدي مرباح بورقلة، الجزائر، 2012.
- 16- نور الدين حامد وفلة عاشور: **تقييم أداء سياسة التشغيل في الجزائر**، ورقة مقدمة للملتقى الوطني حول: سياسة التشغيل ودورها في تنمية الموارد البشرية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بسكرة، الجزائر، يومي: 13 و14 أفريل 2011.

## II. مراجع باللغة الأجنبية:

### A- Books:

- 1- Laurent Braquet: **l'essentiel pour comprendre le marché du travail**, Gualino, Paris, 2014.
- 2- Youcef Debboub: **Le nouveau mécanisme économique en Algérie**, OPU, Alger, 1995

### B- Reviews and Articles:

- 1- Adil H. Mouhammed: **Important Theories of Unemployment and Public Policies**, Journal of Applied Business and Economics, Vol. 12(5), 2011.
- 2- Ejaz Gul et al: **The Classical-Keynesian Paradigm: Policy Debate in Contemporary Era**, Munich Personal RePEc Archive, MPRA Paper No. 53920, 25 February 2014.
- 3- Fatiha Talahite: **Algeria Female Employment in Transition Eight Mediterranean social and poliycal Research Meeting**, Florence – Montecatini, 21-25 March 2007.
- 4- Mohamed Saïb MUNETTE et autres, **MARCHE DU TRAVAIL ET EMPLOI EN ALGERIE : Eléments pour une politique nationale de l'emploi, PROGRAMME «DES EMPLOIS EN AFRIQUE»**, Organisation Internationale du Travail, Bureau de l'OIT à Alger, Algérie, octobre 2003.
- 5- Mohamed Saïd Musette. Mohamed Arezki Isli .Nacer Eddine Hammouda: **Marche du Travail et Emploi en Algérie Eléments pour une politique national de l emploi Profil de pays**, Bureau de l'OIT à Alger, Octobre 2003.
- 6- Oana Simona Hudea: **Classical, Neoclassical and New Classical Theories and Their Impact on Macroeconomic Modelling**, Procedia Economics and Finance, N 23, Elsevier, 2015.
- 7- Rafik Bouklia Hassan: **labour Market and Economic Growth in Algeria**, University Oran and CREAD ALGERIA, March 2007.
- 8- Robert M. Coen and Bert G. Hickman: **Keynesian and Classical Unemployment in Four Countries**, Brookings Papers on Economic Activity, N 1.

- 9- Ruben Alonso Rodriguez: **Classical versus Keynesian Theory of Unemployment: An approach to the Spanish labor market**, DEGREE Economics, University of Barcelona, 2015.