

## تقرير حالة البلاد

# سوق العمل





4	تقديم
7	أولاً: مفارقة سوق العمل الأردنية: النمو الاقتصادي ومعدل البطالة
12	ثانياً: إستراتيجيات سوق العمل والموارد البشرية
12	أ- الإستراتيجية الوطنية للتشغيل 2011-2020
20	ب- الإستراتيجية الوطنية لتنمية الموارد البشرية 2016-2025
28	ثالثاً: الطلب على العمالة وتحفيز نمو الوظائف ذات الأجر المرتفع
28	أ- الاستثمارات والأعمال الجديدة كأداة لاستحداث فرص العمل
29	ب- تنوع الصادرات لتوليد وظائف مرتفعة الأجر
31	ت- إزالة التشوهات لتحفيز خلق فرص العمل
	رابعاً: العرض من العمالة؛ الاستثمار في قابلية التوظيف
32	وإعادة توجيه التوقعات
33	أ- الاستثمار في قابلية التوظيف
35	ب- إعادة توجيه التوقعات
38	الاستنتاجات، خيارات السياسة، والتوصيات

## تقديم

في ظل ندرة الموارد الطبيعية ومصادر الطاقة، تمثل الموارد البشرية المورد الاقتصادي الرديف الذي يمكن البناء عليه والاستثمار فيه لمواجهة ندرة نظيرتها الطبيعية، حيث استطاعت الكثير من الدول تحقيق معدلات نمو اقتصادي ومعدلات دخل مرتفعة، أدت إلى الوصول إلى تنمية اجتماعية واقتصادية مستدامة، وذلك من خلال الاستثمار في رأس المال البشري ممثلاً بتطوير قطاعات التعليم على اختلاف مستوياتها ودعم سياسات التدريب والتأهيل بهدف رفع كفاءة وسوية الأيدي العاملة للوصول إلى خلق الوظائف بشكل عام، والوظائف ذات الأجر المرتفع، بشكل خاص.

وعلى الرغم من أن الأردن يعد واحداً من أفقر البلدان في مجال الموارد الطبيعية، وتحديدأ في مجال مصادر الطاقة والموارد المائية، إلا أنه استطاع أن يحقق في السنوات الماضية تنمية اقتصادية واجتماعية شاملة مقارنة بالعديد من البلدان الغنية بالموارد الطبيعية، من خلال الاهتمام بالعنصر البشري كركيزة أساسية في مفهوم التنمية الشاملة والمستدامة، ومع ذلك، فإنه ما زالت هنالك مساحة كبيرة للبناء على ما تم إنجازه، واستثمار الهبة الديمغرافية، التي يمكن أن تنقل الأردن إلى النماذج الرائدة في الاستثمار الأمثل للموارد البشرية مثل دول جنوب شرق آسيا واليابان وكوريا الجنوبية، حيث أنه لا بديل عن تنفيذ الخطط والبرامج الهادفة إلى إعداد قدرات بشرية تتسم بالإنتاجية والكفاءة في مستويات العملية التعليمية كافة.

ويتصف المجتمع الأردني بأنه مجتمع شاب، حيث تشكل الشريحة العمرية 15-24 سنة نحو ربع مجموع السكان. وتشير الدراسات إلى استمرار ارتفاع نسبة الشريحة المشار إليها من إجمالي السكان في العقدين القادمين، الأمر الذي قد يشكل عبئاً إضافياً على المجتمع في غياب التخطيط السليم لاستثمار هذه الطاقات وتوجيهها، في الوقت الذي يشهد فيه مفهوم سوق العمل تحولات عميقة وكبيرة أفرزتها جملة من عوامل التطور والابتكار التكنولوجي. فقد أدت العولمة إلى تغييرات في أساليب الإنتاج ونطاقاته الجغرافية والمهارات المطلوبة

لتحقيقه، حيث يؤكد هذا التحول في مفهوم سوق العمل وطبيعته إلى الحاجة الماسة لانفتاح الأنظمة التعليمية على المعايير الدولية ومتطلبات سوق العمل خارج الإطار المحلي.

وتتصف سوق العمل الأردنية بانخفاض معدلات النشاط الاقتصادي للأردنيين، وخاصة بين الإناث، ويعود ذلك شكل أساسي إلى سلسلة من العوامل الاجتماعية-الاقتصادية الهيكلية، منها:

- التركيبة العمرية لسكان الأردن التي تميل نحو الفئات العمرية الفتية بشكل كبير، ما أدى إلى ظهور أعداد كبيرة نسبياً من طلبة المدارس الثانوية وطلبة الجامعات غير الناشطين اقتصادياً. وتشير البيانات إلى أنه ما بين عامي 1979 و2014، ارتفعت نسبة الطلبة الأردنيين الذين تقدموا لامتحانات الثانوية العامة (التوجيهي) من 14.7% إلى 38%. كما تضاغت نسبة حاملي شهادة البكالوريوس بما يزيد على ثلاث مرات خلال الفترة الزمنية نفسها.

- يُشكّل الطلبة على مقاعد الدراسة، سواء في المدارس الثانوية أو الجامعات وكليات المجتمع، عدداً لا يستهان به، وتقع هذه الفئة ضمن فئة الناشطين اقتصادياً بحسب التصنيفات العالمية للمشاركة الاقتصادية، حيث تشير البيانات إلى أن الطلبة يشكلون ما يزيد على ثلث الأردنيين غير الناشطين اقتصادياً، الأمر الذي يفسر، بشكل جزئي، العزوف عن المشاركة الاقتصادية في سوق العمل.

- النسبة المرتفعة من الأردنيين الذين يتمتعون بوجود مصادر دخل بديلة تغنيهم عن العمل، حيث وصلت نسبتهم بحسب الإحصاءات الرسمية إلى نحو 10% في عام 2014، وتعود أسباب ارتفاع هذه النسبة إلى الاستخدام الواسع النطاق من قبل موظفي القطاع العام لنظام التقاعد المبكر (حتى عام 2010؛ 45 سنة، بدلاً من 60 سنة للرجال و55 سنة للنساء). إضافة إلى المستفيدين من الدعم أو التحويلات النقدية التي تصلهم من

### أقاربهم العاملين في دول الخليج.

- ارتفاع نسبة النساء الأردنيات المتفرغات للواجبات المنزلية؛ حيث تشير البيانات إلى أن ما يزيد على نصف إجمالي الأردنيين غير الناشطين اقتصادياً هن إناث، صُنّفن على أنهن «ربات بيوت». ولقد أشارت العديد من الدراسات إلى العوامل الاجتماعية والثقافية التي لا تُؤخذ في الاعتبار في عمليات الإحصاء الرسمية، والتي ما زالت تؤثر سلبياً على توظيف المرأة. فمن ناحية، ما زال الوضع الاجتماعي للنساء مرتبطاً في المقام الأول بكونهن زوجات وأمّهات؛ إضافة إلى استمرار القيود الثقافية التي تعرقل قدرتهن على التنقل خاصة في المناطق الريفية، وميل تلك القيود إلى حصر دور المرأة في وظائف معينة كمعلمة أو ممرضة. وتجدر الإشارة إلى أن انعدام وجود وسائل النقل الكفؤة واللائقة، وتدني مستويات الأجور، وساعات العمل ساهم بشكل محوري في الحد من التنقل إلى أماكن العمل، وبالتالي التأثير سلبياً على معدلات المشاركة الاقتصادية.

وتشير الإحصاءات بشكل ملموس إلى أن الزواج يشكل عقبة أمام دخول المرأة إلى سوق العمل، ففي عام 2014، وُجد أن نحو 13% فقط، من إجمالي النساء المتزوجات أو اللاتي سبق لهن الزواج، كن ناشطات اقتصادياً، في حين بلغت نسبة الناشطات اقتصادياً، من غير المتزوجات، نحو 20%. وعلى الجهة المقابلة، نجد أن هذه العلاقة السببية تنعكس تماماً عند الرجال، كونهم يعملون عائلاً لهم، حيث وُجد أن 74.5% من الرجال المتزوجين أو الذين سبق لهم الزواج، ناشطون اقتصادياً، في حين تنخفض هذه النسبة إلى نحو 51.3% بين الرجال الذين لم يتزوجوا من قبل.

وتتنظم هذه المراجعة في خمسة أقسام رئيسية؛ يستعرض القسم الأول مفارقة النمو والبطالة في الاقتصاد الأردني، فيما يستعرض القسم الثاني النتائج المتحققة للإستراتيجيات الخاصة بسوق العمل والموارد البشرية. وتستعرض المراجعة، في قسمها الثالث، أوجه ضعف المواءمة في سوق العمل بسبب اعتبارات الجغرافيا، و«مهارات وسلوكيات» بيئة العمل، وتوقعات الباحثين عن العمل. ويبحث القسم الرابع في السياسات المقترحة في جانب الطلب على العمل، مع التركيز على مناخ الاستثمار والتجارة وسياسات العمل، أما القسم الخامس، فيتجه إلى جانب العرض من اليد العاملة، والذي يبحث في جودة التعليم والتدريب المهني، وإدماج المرأة بالقوى العاملة، وتُختتم المراجعة بمجموعة من الاستنتاجات والتوصيات.

## أولاً: مفارقة سوق العمل الأردنية: النمو الاقتصادي ومعدل البطالة

أشارت نتائج مسح العمالة والبطالة الذي نفذته دائرة الإحصاءات العامة خلال الربع الثالث من عام 2017 إلى أن معدل البطالة قد سجل ارتفاعاً ملحوظاً مقداره 2.6 نقطة مئوية عن مستواه خلال الربع المماثل من عام 2016 ليبلغ 18.5% خلال الربع الثالث من عام 2017. وتأتي هذه النتائج في الوقت الذي تشير فيه بيانات الحسابات القومية إلى استقرار معدلات النمو الاقتصادي، وإن كانت عند مستويات متدنية، خلال الربع الثالث من عام 2017 مقارنة بالفترة نفسها من العام السابق، ليسجل النشاط الاقتصادي نمواً حقيقياً متواضعاً نسبته 1.9% مقارنة مع نمو نسبته 1.8%، خلال الفترة نفسها من العام السابق، الأمر الذي يثير تساؤلاً حول مدى العلاقة بين معدل البطالة ومعدل النمو في الاقتصاد الأردني.

يبلغ عدد المتعطلين الأردنيين عن العمل نحو 250 ألف متعطل، أو ما يعادل 18.5% من القوى العاملة، وفي الوقت نفسه، يعمل ما لا يقل عن 400 ألف عامل غير أردني في المملكة، بحسب الإحصاءات الرسمية، في حين تذهب بعض التقديرات لأعداد العمالة الوافدة إلى ما يزيد على ضعف هذا العدد. وتشير هذه البيانات إلى مفارقة حرجة في سوق العمل الأردنية، مفادها أن هنالك طلباً حقيقياً على الأيدي العاملة، لكن الوظائف الشاغرة تشغلها العمالة الوافدة أو ما تزال شاغرة، في حين يقبع العديد من الأردنيين كعاطلين عن العمل ولفترات طويلة في كثير من الأحيان. وتشير التوقعات الأخيرة إلى أن عدد الأردنيين الداخلين الجدد إلى سوق العمل سيتراوح ما بين 50 و75 ألفاً سنوياً. ويعكس هذا النمو السنوي في حجم القوى العاملة بنحو 3%. وعلى افتراض أن حوالي 20% من الوظائف سوف يتم إشغالها من قبل العمال الأجانب، فإن الاقتصاد الوطني سيحتاج إلى خلق ما بين 60 و90 ألف وظيفة كل عام، وذلك للإبقاء على معدلات البطالة عند مستوياتها الحالية.

كما تجدر الإشارة إلى ارتفاع معدلات البطالة بين ذوي الإعاقة في الأردن، حيث تشير التقديرات غير الرسمية إلى أنها تتراوح بين 80%-90%، من إجمالي الأشخاص ذوي الإعاقة، ما يحتمّ الالتفات إلى هذه المسألة، والتأكيد على أهمية التوعية والتثقيف للأشخاص ذوي الإعاقة لمعرفة حقوقهم، وإلغاء أشكال التمييز جميعها ضدهم، حيث يستحق أفراد هذه الشريحة من المجتمع أن يندمجوا اندماجاً كاملاً في المجتمع، وأن يتمتعوا بفرص متكافئة في التعليم والعمل، حيث يواجه هؤلاء تحديات كبيرة في الحصول على الوظائف، ما يستدعي التعاون بين المنظمات الحكومية ومؤسسات المجتمع المدني، لتبادل الخبرات في مجالات بناء نظام تعليمي شامل وسوق عمل لذوي الإعاقة. ويمثل المجلس الأعلى لشؤون الأشخاص المعوقين المظلة الرسمية لهذه الفئة من المجتمع، وعلى الرغم من الجهود المبذولة تجاه هذه

الفئة، إلا أنها ما زالت تعاني من إدماجها في سوق العمل والتعليم على حد سواء، نظراً لغياب البنية التحتية والتسهيلات البيئية الملائمة في كثير من الأحيان.

ويمكن القول إن جزءاً كبيراً من هذه التحديات، يرتبط بمشاكل تتعلق بعدم وجود موازنة كافية تحديداً لتوفير التسهيلات البيئية، كالنقل والمباني الملائمة، وتوفير الخدمات في المدارس والجامعات كترجمي لغة الإشارة وغيرها. وعلى الرغم من أن الأردن اتخذ عدداً من الخطوات، كإقرار قانون لحقوق الأشخاص ذوي الإعاقة، والمصادقة على الاتفاقية الدولية لحقوق ذوي الإعاقة، إلا أن الإشكالية تكمن في عدم تطبيق تلك التشريعات بشكلها الأكمل، وتعاني معظم دول العالم، بدرجات متفاوتة، من هذه التحديات.

وتكمن الإشكالية أيضاً، في أن الحكومات عادة ما تتعامل مع قضايا ذوي الإعاقة من منطلق رد الفعل، الأمر الذي يدفع هذه الفئة إلى أن تتحرك بنفسها للمطالبة بحقوقها والتبليغ عن أي انتهاكات أو تمييز ضدها. وللتعريف بحقوقها، فإن ذلك يتطلب حملات توعية وتثقيف بالحقوق لذوي الإعاقة وأسره، حتى يتمكنوا من نيل بعض حقوقهم. ويمكن أن يشكل نظام الكوتا في العمل مدخلاً جيداً لزيادة نسبة تمثيل ذوي الإعاقة في سوق العمل، على ألا تكون هي القاعدة، فالأصل أن يحصل كل كفو ومؤهل على فرصته في السوق.

ويمكن القول إن مؤشرات سوق العمل في الأردن قد اكتست طابعاً من الجمود، وباتت توصف بأنها هيكلية، حيث نادراً ما شهدت هذه المؤشرات تطوراً إيجابياً بصرف النظر عن حالة وتيرة النشاط الاقتصادي الكلي. فعلى الرغم من تحقيق الناتج المحلي الإجمالي لمعدلات نمو مرتفعة نسبياً خلال الفترة 2000-2008، حيث تراوحت معدلات النمو الحقيقي ما بين 5%-8%، وصولاً إلى الفترة التي أعقبت اندلاع الأزمة الاقتصادية والمالية العالمية، والتي أدت إلى تباطؤ كبير في معدلات النمو الحقيقي، حيث كانت مؤشرات سوق العمل، وما زالت أيضاً، تُتندر بالخطر. فقد ظل معدل نسبة مشاركة الأردنيين واحداً من أدنى المعدلات في العالم، حيث بلغت مشاركة الأردنيين في سوق العمل ما نسبته 40%، كما استقرت نسبة البطالة عند معدلات مرتفعة نسبياً تراوحت ما بين 12%-15% حتى عام 2008، قبل أن تحلق ارتفاعاً نتيجة الضغوط على سوق العمل بسبب التباطؤ الملحوظ في وتيرة النشاط الاقتصادي، واستمرار انعكاس أزمات النزوح إلى الأردن بفعل التطورات الجيوسياسية التي تعصف بالإقليم، لتصل وفق أحدث البيانات إلى 18.5%.

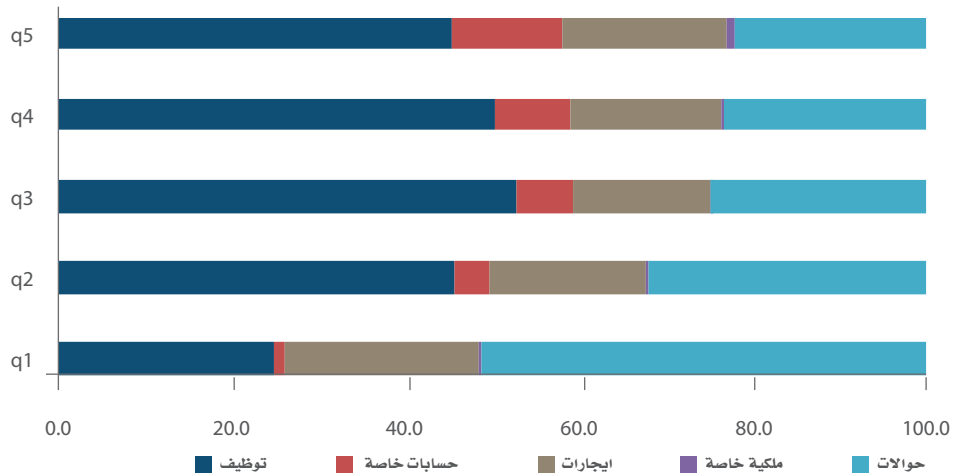
وتشير البيانات والسيناريوهات إلى أنه على الرغم من اتجاهات المؤشرات الديمغرافية نحو الانخفاض، فإن تحديات سوق العمل المحلية ستظل ماثلة خلال العقد القادم بسبب الحجم الكبير نسبياً للفئة العمرية 15-24 سنة، حيث تتوقع دائرة الإحصاءات العامة أنه بحلول عام 2020 سيكون أكثر من ثلثي السكان ضمن نطاق سن العمل.



وتكشف البيانات في السنوات الأخيرة على أن أفضل أداء لخلق فرص العمل كان في عام 2007، والذي رافقه ارتفاع معدل نمو الناتج المحلي الإجمالي بنسبة 7.6%، حيث تم استحداث نحو 56 ألف فرصة عمل، كانت قادرة فقط على استيعاب الداخلين الجدد، وقد ساهمت معدلات النمو المرتفعة في الحيلولة دون ارتفاع معدلات البطالة فقط، حيث استقرت معدلات البطالة عند مستويات مرتفعة نسبياً ناهزت حدود 13.5% آنذاك. ويمكن القول إن العمل، في ظل هذه الحالة، على جذب المزيد من الاستثمارات لخلق وظائف جديدة ربما لن يكون كافياً لعلاج مشكلة البطالة، وبالتالي تبرز الحاجة إلى اتخاذ خطوات أخرى من أجل معالجة أوجه عدم الموازنة بين الوظائف المتاحة والباحثين عن العمل في سوق العمل الأردنية.

ويُعدّ الدخل المتأتي من العمل أحد أبرز الآليات التي يتم من خلالها تحقيق معدلات النمو الاقتصادي الإيجابية، حيث تمثل تلك الدخول جانب الطلب المحلي بشقيه الاستهلاكي والاستثماري. وتشير البيانات المتاحة إلى أن الأردنيين يعتمدون، بشكل رئيسي، على أصولهم من قوة العمل، للحصول على دخولهم لتمويل حاجاتهم الأساسية. وتُظهر حسابات الدخل القومي أن أغنى 20% من السكان والمتمثلة بـ (q5) على المحور العمودي، يتحصلون على حوالي 50% من دخولهم من أجور العمل الواقعة على المحور الأفقي، في حين أن أفقر 20% من السكان (q1) يتحصلون على ما نسبته 25% من دخولهم، من أجور العمل (الشكل رقم 1).

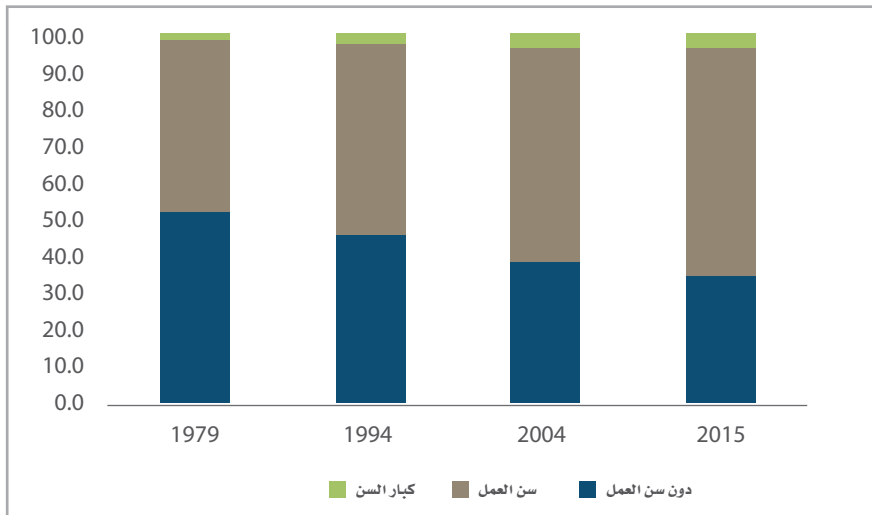
الشكل رقم (1): الدخل من حسابات التوظيف لمعظم دخل الأسرة



المصدر: دائرة الإحصاءات العامة، مسح نفقات ودخل الأسرة، 2013.

إن الاستفادة من «الهبة الديمغرافية» هي واحداً من التحديات الرئيسية التي تواجه الأردن. ففي الوقت الذي يدخل فيه الأردن المرحلة الثالثة من التحول الديمغرافي، فإنه يعاني من ارتفاع عدد السكان في سن العمل مقارنة بعدد الأطفال وكبار السن من إجمالي عدد السكان. وفي حين كان أقل من نصف السكان في عام 1979 في سن العمل، فإن أكثر من ثلثي السكان سيكونون في سن العمل بحلول عام 2020 (الشكل رقم 2). وتشير الأدبيات إلى أن الهبة الديمغرافية تتيح للدول فرصة حقيقية لارتفاع معدلات الادخار والاستثمار، فيما تنقلب الهبة الديمغرافية لتصبح لعنة في حال بقاء هذا العدد من السكان في سن العمل عاطلاً عن العمل أو خارج القوى العاملة.

الشكل رقم (2): التغيير في التوزيع العمري للسكان



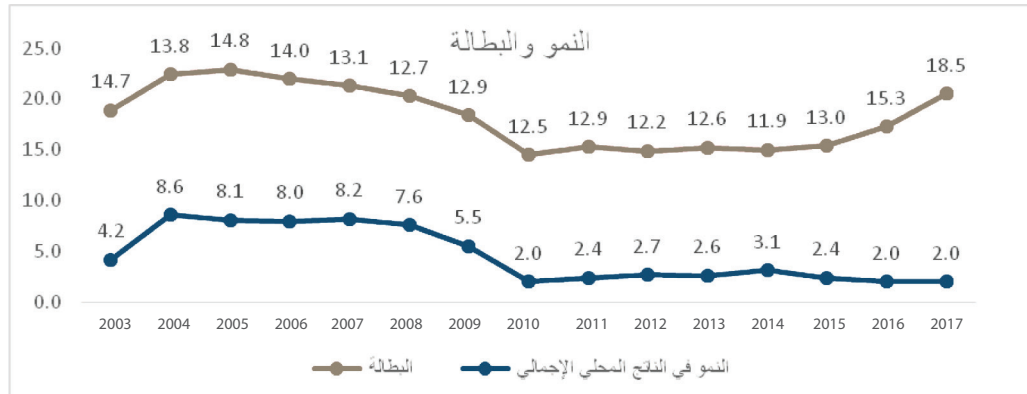
المصدر: الإحصاءات العامة، التعداد العام للسكان، 2015.

ونظراً لاعتبار الدخل من أجور العمل، من الموارد الرئيسية بالنسبة للرفاه المالي لشريحة واسعة من السكان، فإن الحكومة تضع على سلم أولوياتها الحد من البطالة، حيث تبنت الحكومة مؤخراً إستراتيجية التشغيل بدلاً من التوظيف، من خلال دعم الحكومة لقطاع التدريب المهني وتمويل المشاريع الذاتية المدرة للدخل. وعلى الرغم من أهمية هذه السياسة ودورها في خلق فرص العمل، يجب أن يترافق ذلك مع الإستراتيجية الرئيسية للحكومة في اجتذاب الاستثمارات الأجنبية، وحفز النمو الاقتصادي، وتوليد فرص العمل. وتختلف التقديرات لعدد الوظائف الجديدة المطلوبة كل عام لوضع حد لارتفاع معدل البطالة، ولقيمة الاستثمار اللازم ونوعيته لاستحداث تلك الوظائف. وعلى أي حال، فإن الإستراتيجية الرئيسية هي نفسها؛ التركيز القوي على الاستثمار والنمو سيخفض البطالة.

ومع ذلك فإنه وبالنظر إلى حقبة النمو والاستثمار المرتفعين، فقد لا تكون هنالك فرص عمل كافية للحد من البطالة، للأسباب المبينة في هذه المراجعة.

وبالعودة إلى البيانات التاريخية من حيث الاستثمار ومعدلات نمو الناتج المحلي الإجمالي، فقد حقق الاقتصاد الوطني أداءً جيداً خلال السنوات الماضية. حيث ارتفع حجم الاستثمارات الأجنبية المباشرة منذ عام 2001، نتيجة لارتفاع أسعار النفط وانعكاساته على عائدات دول الخليج. وقد أدى ذلك إلى ارتفاع معدل النمو للناتج المحلي الإجمالي من 3.5% خلال الفترة 1996-2000 إلى نحو 7.6% خلال الفترة 2000-2008 (الشكل رقم 3). وقد جاء هذا الأداء القوي مدفوعاً بجملة من الإصلاحات الهيكلية الشاملة خلال التسعينات، ما أدى إلى تحسين بيئة الاستثمار الخاص، ودعم برامج الخصخصة، والشروع في وضع الأطر التنظيمية والمؤسسية المستدامة.

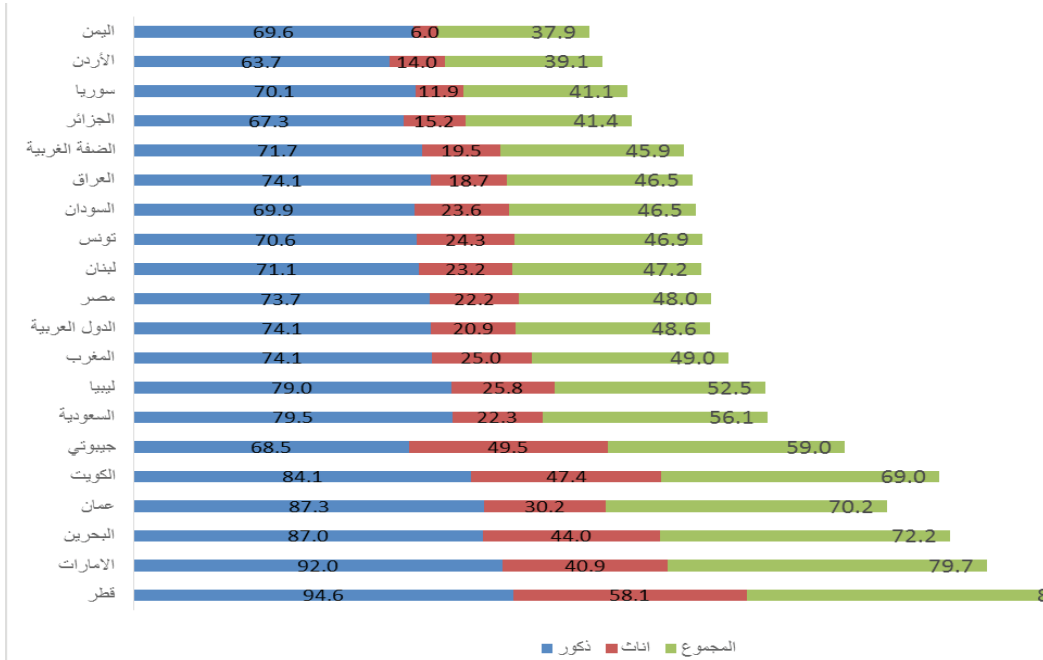
الشكل رقم (3): النمو والبطالة



المصدر: الإحصاءات العامة، الحسابات القومية، ومسح العمالة والبطالة، 2017.

وتكشف البيانات في تلك الفترة، عن أن العديد من الوظائف التي تم استحداثها تم إشغالها من قبل العمالة الوافدة وليس من قبل الأردنيين. وتبين التقديرات المستندة إلى مسح العمالة والبطالة أن 63% من تلك الوظائف المستحدثة قد شغلها عمال أجانب. ونتيجة لهذا التوجه، فقد وصل عدد العمال الأجانب في الأردن حالياً إلى نحو ضعف عدد العاطلين عن العمل من الأردنيين. وتشير مفارقة النمو في الوظائف المستحدثة مع استمرار ارتفاع معدلات البطالة بين الأردنيين إلى وجود حالة من عدم الموازنة في سوق العمل.

الشكل رقم (4): مقارنة قوة العمل في الدول متوسطة الدخل



المصدر: مجموعة البنك الدولي، قاعدة بيانات البنك الدولي، 2017.

## ثانياً: إستراتيجيات سوق العمل والموارد البشرية

### أ- الإستراتيجية الوطنية للتشغيل 2011-2020

أولت كتب التكليف الملكية للحكومات الأردنية اهتماماً كبيراً ومتكرراً لمعالجة مشكلتي الفقر والبطالة، وحددت، كما الوثائق الحكومية المختلفة، أهداف الحكومات، بالتأثير على نوعية حياة الأردنيين من خلال خلق فرص عمل مدرة للدخل، وتحسين مستويات المعيشة، وضمان الرعاية الاجتماعية للطبقات الفقيرة وذوي الدخل المحدود. وقد جاء العمل على إعداد الإستراتيجية الوطنية للتشغيل في عام 2011، لتمثل إطاراً ناظماً للسياسات جميعها المتعلقة بالعمالة وسوق العمل، انسجاماً مع رؤية الحكومات المختلفة للتنمية الاجتماعية والاقتصادية الشاملة. وقد طُورت الإستراتيجية آنذاك بجهد تشاركي من الجهات الحكومية والأهلية المختلفة والقطاع الخاص. واحتضن المجلس الاقتصادي والاجتماعي، مشكوراً، عملية تطوير هذه الإستراتيجية على مدار أكثر من عام. وقد حددت الإستراتيجية محاور معالجة الخلل القائم في ثلاثة أطر زمنية: المدى القصير والمتوسط والمدى الطويل، حيث أعدت خطة وبرنامج عمل زمني محدد، اشتمل على العديد من الإجراءات الواجبة التطبيق في مجالات رئيسية تضمنت الجوانب المؤسسية وإطار السياسات، وجانبي الطلب والعرض. ونستعرض في هذا الفصل لمحة عامة عن مضمون هذه الإستراتيجية والتقدم المحرز في تنفيذها، بالاعتماد على المعلومات والبيانات المتوفرة، وعلى الدراسات ذات العلاقة، وخاصة

دراسة مؤسسة التدريب الأوروبية، كما يناقش هذا الفصل، بعض سياسات العمالة الأخرى المرتبطة بإستراتيجية التشغيل الوطنية.

وحددت الإستراتيجية التي أطلقت رسمياً في حزيران 2012، الهدف الإنمائي الذي تسعى لتحقيقه على أنه: «تحسين مستويات معيشة الأردنيين من خلال زيادة فرص العمل والأجور والمنافع وتحسين الإنتاجية». وقد طُورت هذه الإستراتيجية من خلال نهج متكامل يقوم على دراسة سياسات الاستثمار، والسياسات المالية والنقدية، والتعليم، والتعليم العالي، والتدريب المهني والتقني، والرعاية الاجتماعية من منظور العمل. وحددت الإستراتيجية الأهداف القصيرة والمتوسطة والطويلة الأجل، وكذلك الإجراءات التي تقود إلى تحقيق هذه الأهداف، على الترتيب، وذلك على النحو التالي:

1. البدء في استيعاب العاطلين عن العمل (2014)، وذلك من خلال مجموعة إجراءات، أبرزها:
  - الالتزام بسياسة وإدارة واضحة للعمالة الأجنبية.
  - توسيع فرص الحصول على القروض للمؤسسات المتناهية الصغر، والصغيرة، والمتوسطة.
  - تقييم برامج سوق العمل النشطة وتوسيع نطاق البرامج الناجحة منها.
  - تقليص فرص العمل في القطاع العام ومواءمة هيكل الأجور ومستوياته.
2. تحسين التوافق في المهارات، والنمو في المؤسسات الصغيرة والمتوسطة (2017)، وذلك من خلال مجموعة الإجراءات التالية:
  - توسيع نطاق برامج الانتقال من الدراسة إلى العمل.
  - إصلاح قطاع التعليم والتشغيل والتدريب المهني والتقني.
  - إدخال مزايا التأمين الصحي وتوسيع نطاق تغطية الضمان الاجتماعي للمؤسسات الصغيرة والمتوسطة.
3. زيادة الإنتاجية من خلال إعادة هيكلة رأس المال البشري والاقتصادي (2020)، وذلك من خلال مجموعة الإجراءات التالية:
  - الاستثمار في المستقبل من خلال التعليم المبكر للأطفال.
  - انتهاز وتطبيق سياسات مالية ونقدية مستدامة للنمو الاقتصادي المقترن باستحداث فرص العمل.
  - تطوير السياسات الصناعية والاستثمارية الهادفة إلى النمو الاقتصادي المقترن باستحداث فرص العمل.

ويمكن القول إنه يُحسب للاستراتيجية تحليلها الدقيق لتحديات سوق العمل، على نطاق واسع، ووضع خريطة طريق ضمن إطار زمني محدد، تبين كيفية معالجة هذه التحديات، إلا أن تنفيذ الاستراتيجية بدا وكأنه ينطوي على مشاكل عديدة وذلك لأسباب سيستعرضها هذا القسم.

### 1. الإطار المؤسسي.

اشتملت خطة العمل لتنفيذ الاستراتيجية الوطنية على قائمة من الإجراءات، بلغت نحو 70 إجراء، تضطلع وزارة العمل بمسؤولية تنفيذ ما نسبته 25% من مجموع الإجراءات المطروحة لتحقيق الأهداف الاستراتيجية لهذه الوثيقة، وقد شكّلت لجنة توجيهية ثلاثية تتألف من ستة أعضاء تقع عليها مسؤولية الدفع بالإستراتيجية قدماً على مستوى السياسات. كما شكّل المجلس التنفيذي الوطني برئاسة وزير العمل بهدف الإشراف على تنفيذ محاور الاستراتيجية، حيث يجتمع المجلس شهرياً لمتابعة التقدم المحرز في تنفيذ خطة العمل. وتقدم الهيئتان تقاريرهما مباشرة إلى مجلس الوزراء، ولاحقاً في عام 2016، تم إلغاء اللجنة التوجيهية، وتشكيل لجنة عليا للاستراتيجية برئاسة رئيس الوزراء.

وبالإضافة إلى ذلك، فقد أنشئت وحدة تنفيذ الإستراتيجية في إطار وزارة العمل، وبمساعدة فنية من منظمة العمل الدولية لمتابعة تنفيذ الإستراتيجية وتقييم أثر الإجراءات. غير أن هذه الوحدة تعرّضت للانتقال بين المؤسسات لأكثر من مرة، وقد ساهم ذلك، إضافة إلى تعدد المرجعيات ونقص الخبرات، في تأخير تنفيذ الأنشطة والمشاريع المنبثقة عن الإستراتيجية، الأمر الذي أثار سلبياً على الأداء العام للتنفيذ. ويمكن تلخيص العوائق المؤسسية التي أضعفت كفاءة التنفيذ بما يلي:

- عدم تخصيص أي موارد للعديد من عناصر خطة العمل.
- ضعف التزام ممثلي الوزارات في المجلس التنفيذي المسؤول عن متابعة التنفيذ. وتعود أسباب الفشل في هذا الجانب، بحسب الدراسة، إلى افتقار الإدارات الحكومية المسؤولة عن التنفيذ إلى الشعور بالملكية، حيث يتشكل الانطباع لدى الموظفين بأنهم يقومون بتنفيذ خطة عمل خارج مؤسساتهم ولصالح مؤسسات وهيئات أخرى، عندما يتطلب الأمر جهداً تشاركياً من مجموعة من المؤسسات لتنفيذ بعض عناصر الإستراتيجية. إضافة إلى ذلك، فإن نقص خبرة الموظفين الحكوميين في تنفيذ البرامج الشاملة للقطاعات التي تتطلب التنسيق والتعاون الوثيقين بين عدد من الوزارات، وعدم قدرتهم على التكيف بفعالية مع هذا النوع من العمل، أدى بشكل ملحوظ إلى التأثير سلبياً على سير العمل في تنفيذ الخطة.

- كان للتغييرات المستمرة في الحكومة، وتعديلات مجلس الوزراء، والتغييرات المستمرة في مستويات الإدارة العليا أثر سلبي على عمل المجلس التنفيذي الوطني، حيث كثيراً ما كان يقوم الوزراء الجدد بتغيير ممثليهم في المجلس عند توليهم مهامهم.
  - ضعف الإطار المؤسسي الخاص بوحدة تنفيذ الإستراتيجية، والتأخير الملموس في استحداثها ورفدها بالكوادر المؤهلة والقادرة على تنفيذ الإجراءات المقترحة، ناهيك عن عدم استقرار هذه الوحدة خلال فترة عملها، حيث تنقلت الإستراتيجية لأكثر من موقع؛ ابتداء بتواجدها في صندوق الملك عبد الله الثاني للتنمية، وانتقالها في ما بعد لصندوق التشغيل والتدريب والتعليم المهني والتقني، ومن ثم انتقالها بعد ذلك إلى وزارة العمل. وقد كان لضعف كفاءات مديري المشاريع التي انبثقت عن الإستراتيجية، الأثر الأكبر في تأخير تنفيذها.
  - غياب المعايير الواضحة في اختيار المبادرات الواردة في خطة العمل وتحديدها، حيث تم اقتراح المشاريع فقط من جانب ممثلي القطاع العام، والتي كانت في كثير من الأحيان مشاريع ومبادرات قائمة في مؤسساتهم.
- وبالنظر إلى البيانات المتاحة، والتي تشير إلى الارتفاع غير المسبوق في معدلات البطالة، فإنه يمكن القول إن تحقيق الإستراتيجية لأهدافها على المدى القصير والمتوسط باستيعاب الداخلين إلى سوق العمل، يشوبه الكثير من القصور، حيث حددت الإستراتيجية عام 2014، كإطار زمني لتحقيق الأهداف قصيرة الأجل. وبالرغم من التقدم المحرز في تنفيذ بعض الأنشطة والمشاريع، إلا أن ذلك لا يوفر أي معلومات عن نتائج تلك الأنشطة وآثارها المرجوة، وبالتالي فإنه يبقى من الصعب تقييم التقدم المحرز نحو تنفيذ الإستراتيجية الوطنية.

## 2. إطار السياسات

### • سياسات الأجور ووظائف القطاع العام

في مسعى من الإستراتيجية لتحقيق أهدافها التنموية، حددت الخطة التنفيذية للإستراتيجية مجموعة من الإجراءات على مستوى السياسات، تضمنت، كما ورد سابقاً، سياسات الأجور، والتشغيل في القطاع العام، وسياسات الهجرة، إضافة إلى أدوات السياسة المالية والنقدية الهادفة إلى حفز النشاط الاقتصادي وتحقيق النمو والتشغيل المستدامين. ففي ما يتعلق بسياسات الأجور والتشغيل في القطاع العام، حددت الخطة التنفيذية مواءمة هيكل الأجور ومستوياته في القطاعين العام والخاص كأحد الأهداف الرئيسية. وقد خلصت دراسة لمنظمة العمل الدولية حول مقارنة الأجور في القطاعين العام والخاص إلى أنه في حالة الأفراد الذين يتلقون تعليماً ثانوياً أو أقل (ذوي المهارات المتدنية)، فإن القطاع العام

يدفع في المتوسط أعلى مما يدفعه القطاع الخاص، علاوة على أن العمل في القطاع العام يعتبر أكثر جاذبية من حيث الأمن الوظيفي والتأمين الصحي، ويوفر ساعات عمل أقصر. وفي المقابل، فإن الأفراد الذي يتلقون تعليماً جامعياً أو أكثر، فإن القطاع الخاص يدفع لهم أعلى من المتوسط في القطاع العام، وخاصة في ما يتعلق بالذكور.

وبالتالي، فإن البيئة الحالية لسوق العمل تشكل حافزاً سلبياً لدى الكثير من العمال ذوي المهارات المتدنية في البحث عن فرص العمل في القطاع الخاص. وعلى جانب التشغيل في القطاع العام، فإن استمرار ديوان الخدمة المدنية بقبول طلبات التوظيف، لمختلف الفئات، من دون أن تتوفر مسبقاً الشواغر المناسبة في القطاع العام، سوف يؤدي إلى تشكيل انطباع مزلل لدى هذه الفئة، بقدرتهم على الحصول على وظيفة في القطاع العام، الأمر الذي ينتهي بانضمام تلك الفئة إلى قائمة انتظار وظائف القطاع العام، وبهذه الطريقة، فإن هيكل الأجور وسياسات التشغيل تسهم في ارتفاع معدلات البطالة وانخفاض معدلات المشاركة الاقتصادية. وفي المقابل، فإن ارتفاع الأجور المقدمة لخريجي الجامعات في القطاع الخاص يجعل من الصعب على القطاع العام جذب الموظفين ذوي الكفاءات، من جهة، كما ينتهي الأمر بالفئة الأقل كفاءة، بالانضمام إلى قوائم انتظار وظائف القطاع العام.

ويمكن القول إن سياسية تصحيح تشوهات الأجور في سوق العمل، تنطوي على مخاطر كبيرة، حيث أن التكلفة السياسية لترشيد الأجور في القطاع العام ستكون مرتفعة جداً. وفي هذا الإطار، فقد لجأت الحكومة إلى انتهاج سياسة تضمن ارتفاع الأجور في القطاع الخاص، حيث تم رفع الحد الأدنى للأجور في عام 2012، من 150 إلى 190 ديناراً، بزيادة نسبتها 26.7%. كما طرأت زيادة ثانية على الحد الأدنى للأجور في شهر آذار من عام 2017 ليصل الحد الأدنى للأجور إلى 220 ديناراً، بارتفاع نسبته 15.8% عن مستواه السابق. بذلك، فإن نسبة الارتفاع في الحد الأدنى للأجور ما بين عامي 2012 و2015 قد بلغ ما نسبته 46.7%. وقد أدت هذه الإجراءات إلى تجسير الفجوة بين أجور القطاعين العام والخاص. ويمكن القول إن الإستراتيجية قد نجحت، ولو بشكل جزئي، في ردم فجوة الأجور.

#### • سياسات هجرة الأيدي العاملة

حددت وثيقة الإستراتيجية هدفها في سياسات الهجرة بخلق بيئة سوق العمل التي يتكامل فيها العمال الأجانب والقوى العاملة الأردنية بدلاً من أن يكون بديلاً عنها، والعمل على إحلال العمال الأردنيين مكان العمال الأجانب بشكل تدريجي مع مراعاة توفر البدائل المماثلة من العمالة المحلية، وقد حددت الإستراتيجية مجموعة من الإجراءات لتحقيق هذه الغاية، من أبرزها: توحيد رسوم التصاريح، وزيادة رسوم تجديدها سنوياً، إضافة إلى توفير الحماية الاجتماعية للعمال الأجانب مثل التأمين الصحي والضمان الاجتماعي.



وقد تم تفعيل الإجراءات المتعلقة بزيادة رسوم تصاريح العمل، وتحديد الوظائف التي لا يسمح للعمالة الأجنبية بإشغالها. وفي المقابل، فإنه لم يتم تفعيل أي من التوصيات المتعلقة بمسائل الحماية الاجتماعية للعمال الأجانب التي من شأنها أن توفر بيئة العمل الملائمة، من جهة، وتعمل على زيادة تكلفة العمال الأجانب والتي تلعب دوراً بارزاً في تجنب تشغيل العمال الأردنيين، من جهة أخرى.

وفي السياق نفسه، فقد اقترحت وثيقة الاستراتيجية إعداد نظام داخلي لتنظيم العمالة الوافدة، بحيث يتم عرضه على مجلس الوزراء للموافقة عليه والبدء بتطبيقه. ووفقاً للنظام الداخلي المقترح، ينبغي أن يتضمن:

أ- مجموعة من التعليمات الخاصة بتصنيف القطاعات الاقتصادية، والمهن أو المهارات على أساس قابلية منتجات هذه القطاعات للتداول، وبالتالي تعرضها للمنافسة ليصار إلى تطوير سياسات استخدام العمالة الأجنبية بحسب هذه المعايير، بهدف عدم التأثير سلباً على منتجات تلك القطاعات في حال تغيير هيكل العمالة لديها.

ب- التعليمات الخاصة بتصنيف المهن أو المهارات التي يتمتع بها العمال الأردنيون حالياً أو تلك التي يرغب العمال الأردنيون بالاستحواذ عليها.

ت- بناء مصفوفة السياسات المصممة خصيصاً لقطاعات ومهن محددة من شأنها أن تسمح لأصحاب العمل بتوظيف العمال الأجانب وفق أطر محددة، وبالأجور وظروف العمل نفسها التي يتمتع بها العمال الأردنيون؛ وزيادة رسوم تصاريح العمالة الوافدة تدريجياً وعلى مدى تسع سنوات. حيث اقترحت وثيقة الاستراتيجية البدء بزيادة رسوم تصاريح العمل في القطاعات غير القابلة للتداول، ولا تتطلب تدريباً يذكر، والتي سيكون الأردنيون على استعداد لإشغالها مثل محطات بيع المحروقات، والمطاعم، والفنادق، والتجارة.

ث- وضع جدول زمني ملزم لتعديل أسعار التصاريح على المديين المتوسط والطويل، وذلك لتشجيع مزودي خدمات التدريب وأرباب العمل على الاستثمار في تدريب العمال الأردنيين ليحلوا محل العمال الأجانب في مختلف القطاعات والمهن الواعدة.

ج- وضع إجراءات إنفاذ النظام وتطبيقه، بما في ذلك استخدام بطاقات إلكترونية للعمال الأجانب تحدد القطاعات والمهن التي يسمح لهم بالعمل فيها، وكذلك إنفاذ العقوبات المفروضة على أرباب العمل الذين يستخدمون عمالاً أجانب بطرق غير شرعية.

وعلى الرغم من أن النظام المقترح لم يصدر بجميع تفاصيله، إلا أن التعليمات المتعلقة بزيادة رسوم تصاريح العمل، قد أُقرت ودخلت حيز التنفيذ اعتباراً من منتصف شباط 2017، في

حين أُدرجت قائمة بالمهن المغلقة أمام العمالة الوافدة في التعليمات الناظمة للعمالة الوافدة. وفي المقابل، لم يتم وضع جدول زمني لتعديل هذه الرسوم، والذي من شأنه أن يحفز القطاع الخاص وأصحاب العمل ويساعدهم على التخطيط لتدريب وإحلال العمالة المحلية. وفي ما يتعلق بإنفاذ الأنظمة وتطبيقها، فإن وزارة العمل تقوم منذ عام 2012 بحملات تفتيش مكثفة لضبط العمالة الوافدة غير المرخصة، وترحيلها ومعاقبة أصحاب عملهم. ونتيجة لذلك، فقد أُغلقت العديد من المؤسسات المخالفة، كما أُدرجت مئات من المؤسسات على القائمة السوداء التي يحظر عليها استخدام العمالة الأجنبية، فيما تلقت آلاف المؤسسات إنذارات بشأن مخالفتها لأنظمة العمالة الوافدة.

### 3. قطاع التعليم والتدريب المهني والتقني

أفردت وثيقة الإستراتيجية، مساحة واسعة لقطاع التعليم والتدريب التقني والمهني، نظراً لأهمية هذا القطاع ودوره في تطوير مهارات القوى العاملة وتوجيهها وفق حاجات سوق العمل. ووصفت الإستراتيجية هذا القطاع بأنه قطاع ضعيف ومجزأ، لا يستجيب إلى احتياجات القطاع الخاص. وأوصت الإستراتيجية بضرورة إصلاح هذا القطاع على المستوى المؤسسي والفني أيضاً. وسنحاول تالياً إلقاء الضوء على دور هذا القطاع، وتقييم تجربته بالانخراط في خدمات التوظيف.

فقد اقتصر دور الحكومة الأردنية في الماضي، من خلال وزارة العمل، على تنظيم بيئة سوق العمل ووضع التشريعات الناظمة للأطراف المختلفة لسوق العمل. وخلال السنوات العشر المنقضية، ونتيجة للضغوطات التي تعرض لها الاقتصاد الأردني وما نتج عنها من ارتفاع معدلات البطالة بشكل كبير، وتقليص حجم العمالة في القطاع العام، فقد انتهجت الحكومة نهجاً جديداً في المشاركة في توفير خدمات التوظيف لتسهيل العمالة في القطاع الخاص، وذلك من خلال بعض المؤسسات وخاصة صندوق التشغيل والتدريب والتعليم المهني والتقني.

### 4. مجلس وصندوق التشغيل والتعليم والتدريب المهني والتقني

تأسس مجلس التعليم والتدريب المهني والتقني، وصندوق التعليم والتدريب المهني والتقني في عام 2001، وأعيد لاحقاً في عام 2008، هيكله هاتين المؤسساتين بهدف دعم إصلاح قطاع العمالة والتعليم والتدريب التقني والمهني. وبموجب إعادة هيكلة المؤسساتين، فقد تم تغيير الإطار المؤسسي لتتخصص عضوية المجلس في وزير واحد، هو وزير العمل، الذي ترأس المجلس منذ ذلك الحين. وانضوى الصندوق تحت مظلة المجلس الذي يقوم بالإشراف على برامج وإستراتيجيات وزارة العمل في مجال التدريب. في حين واصل مجلس التعليم ومجلس التعليم العالي وضع إستراتيجيات التعليم المهني على مستوى المدارس والمجتمع المحلي بمعزل عن وزارة

العمل. وقد شكل هذا التغيير عائقاً كبيراً في ما يتعلق بتنفيذ إستراتيجيات التعليم والتدريب التقني والمهني الشاملة، وذلك بخلاف ما أوصت به وثيقة الإستراتيجية لتعديل مقترح نظام المجلس الأعلى لتنمية الموارد البشرية. وقد أضاف قانون مجلس التعليم والتدريب المهني والتقني في ذلك الحين مصطلح «التشغيل» ليصبح اسم المجلس، مجلس التشغيل والتعليم والتدريب المهني والتقني، وكذلك الصندوق.

وتشير البيانات إلى أن الصندوق قد أنفق في الفترة ما بين عامي 2005 و2016، ما يناهز حاجز 200 مليون دينار كمنح لمقدمي التدريب وأرباب العمل لتمويل التدريب، ودعم جزئي للأجور في قطاعات القوة العاملة المختلفة. وقد ذهبت الغالبية العظمى من أموال صندوق التشغيل والتعليم والتدريب المهني والتقني إلى الشركة الوطنية للتشغيل والتدريب التي تديرها القوات المسلحة الأردنية. وخلص تقييم أجراه مكتب العمل الدولي مؤخراً لبرامج سوق العمل النشطة الممولة من الصندوق، إلى أن تكلفة برامج الشركة الوطنية مرتفعة للغاية، حيث بلغ متوسط تكلفة الخريجين الضئيلين نحو 7700 دينار. وتعود هذه التكلفة المرتفعة إلى ارتفاع تكلفة الحوافز التي تقدمها الشركة للمتدربين، والتي تتضمن الإقامة لمدة ستة أشهر، والوجبات، والنقل، والأجور، والضمان الاجتماعي، والتأمين الصحي خلال فترة الدورة التدريبية.

وعلى الرغم من ارتفاع تكلفة التدريب، إلا أن الدراسات أشارت إلى انخفاض رضا أرباب العمل عن هذا البرنامج، حيث يعتقد أصحاب العمل بافتقار الخريجين إلى أخلاقيات العمل، وأن مشاركتهم بتوظيف بعض الخريجين كانت فقط للحصول على تصاريح عمل للعمال الأجانب. وفي السياق نفسه، فإن إنفاق الصندوق على تمويل المشاريع الأخرى، لم تكن نتائجها بأفضل حالاً من نتائج برامج الشركة الوطنية، حيث يستقبل الصندوق طلبات تمويل المشاريع من الأفراد والجمعيات ومؤسسات المجتمع المدني والقطاع الخاص، وفي بعض الأحيان المؤسسات الحكومية، وتتولى لجنة التمويل دراسة هذه المشاريع للموافقة عليها. وعلى الرغم من الجهود التي تبذلها لجنة التمويل في إقرار المشاريع الواعدة، إلا أن إقرار العديد من المشاريع قد يخضع لاعتبارات أخرى متعددة. ويشترط الصندوق أن يتضمن المشروع تشغيل الأردنيين كشرط أساسي للتمويل. وتشير بيانات الصندوق إلى تعثر العديد من المشاريع الممولة، أو وقف تمويلها لعدم تحقيقها لشروط التمويل وبخاصة شرط التشغيل.

وتكاد تكون تجربة مشاريع الفروع الإنتاجية، هي الأكثر نجاحاً، حيث يقوم الصندوق من خلال هذه المبادرة بدعم الأجور وتوفير أماكن للمصانع وبناء الهناجر، وعلى الرغم من النتائج المتحققة من خلال هذا المنهج، إلا أنه يمكن القول إن هذا الدعم السخي ينظر إليه كفرصة لدعم الإنتاج بدلاً من تطوير مهارات القوى العاملة.

وبخلاف توصيات الاستراتيجية بضرورة تقييم عمليات دعم الأجور، يمكن القول إن الصندوق قد بالغ إلى حد كبير في برامج دعم الأجور، سواء في قيمة الدعم، أو في عدد المشاريع الممولة بهذا النهج. وقد أدى ذلك إلى تشويه عمليات التدريب واجتذاب الشركات التي تسعى أساساً للحصول على عمالة مدعومة. وفي كثير من الأحيان، فإن دعم الأجور السخي الذي ينتهجه الصندوق كان يذهب إلى الشركات التي تقوم بالتوظيف المستمر، بصرف النظر عن وجود دعم للأجور، وذلك بسبب معدل الدوران المرتفع بين الموظفين، وتعتبر شركات الوجبات السريعة مثلاً على هذا النوع من الدعم، الأمر الذي يؤدي إلى انخفاض العائد على الإنفاق بشكل كبير. وتعود أسباب الاستهداف الخاطئ، سواء للمتدربين أو الشركات، إلى افتقار البرامج الممولة من الصندوق إلى معايير محددة لكلتا الفئتين، حيث لا تتوفر إجراءات استهداف الفقراء أو أولئك المعرضين لخطر الفقر، مثل المستفيدين من صندوق المعونة الوطنية، أو سكان جيوب الفقر، أو العاطلين عن العمل، أو المتسربين من المدارس.

وعلى الرغم من أن الصندوق يمول مئات المشاريع، إلا أنه يعاني من عدم وجود نظام متابعة وتقييم للوقوف على تقدم سير العمل في المشاريع الممولة، وتصويب الأخطاء إن وجدت. ويؤدي عدم وجود نظام للمتابعة والتقييم إلى ضعف عمليات المتابعة، وصعوبة الحصول على البيانات الخاصة بالمتدربين والخريجين، وصعوبة تصميم البرامج لغايات تقييم الأثر. وتشير الوقائع إلى عدم توفر بيانات موثقة لاستخلاص استنتاجات ذات مغزى بشأن نتائج التوظيف لبرامج صندوق التشغيل والتعليم والتدريب المهني والتقني. ولم يحتفظ أي من البرامج بسجلات موثقة عما حدث للمتدربين بعد إكمال البرنامج. وعلاوة على ذلك، فإنه لا يتم إجراء دراسات التتبع المنهجي لأي من المشاريع الممولة، بهدف إعادة توجيهه وتكييف المشاريع بناء على نتائج محددة وموثقة.

#### ب. الإستراتيجية الوطنية لتنمية الموارد البشرية 2016-2025

بهدف تطوير التعليم بمراحله وقطاعاته المختلفة وتحسينه بما يتوافق مع أحدث المعايير الدولية، فقد شكلت لجنة وطنية لإعداد إستراتيجية شاملة وواضحة لتنمية الموارد البشرية للفترة 2016-2025. وتعد الإستراتيجية الوطنية لتنمية الموارد البشرية ترجمة لرؤية ملكية، لتكون بداية لتنمية شاملة للموارد البشرية، بحيث تعمل على إعداد الأجيال القادمة في المراحل التعليمية كافة منذ التعليم المبكر، مروراً بالمدرسة والثانوية العامة، والتعليم والتدريب المهني والتقني، والتعليم العالي، وذلك للمساهمة في التنمية الشاملة والمستدامة، وتصبح نهجاً ثابتاً للحكومات المتعاقبة، حيث رسمت الإستراتيجية خريطة طريق أمام المعنيين لأولويات الإصلاح والتأهيل في النظام التعليمي في مراحله

جميعها، ووضعت برامج وخطط قابلة للتطبيق، ومؤشرات قياس واضحة، ودعت إلى تفعيل الدور التشاركي مع مؤسسات القطاع الخاص التعليمية وتحديد سبل التمويل المتاحة، وخطوات تطوير آليات العرض والطلب لسوق العمل. كما أدرجت الإستراتيجية كأحد أهم محاور خطة تحفيز النمو الاقتصادي للأعوام 2018-2022 لتنعكس إيجابياً على مسيرة التنمية والتطوير في المملكة.

تضمنت الإستراتيجية ثلاثة قطاعات رئيسية، هي:

1. قطاع التعليم العام، ويشمل المحاور التالية: محور التعليم المبكر للأطفال، ومحور تطوير المناهج الدراسية، ومحور امتحان شهادة الثانوية العامة (التوجيهي)، ومحور تدريب المعلمين وأساليب التدريس، ومحور إدماج التكنولوجيا في التعليم، ومحور المتابعة والتقييم لمشاريع تطوير التعليم العام.

2. قطاع التعليم العالي والذي تضمن عدداً من المحاور أبرزها الحاكمة، وتعديل أسس القبول في الجامعات الرسمية، وتنظيم استثناءات القبول الجامعي، والبرنامج الموازي.

3. قطاع التعليم والتدريب المهني والتقني، والذي شمل المحاور الآتية: محور الحاكمة، محور تطوير البنية التحتية، محور بناء شراكة مؤسسية مع القطاع الخاص، ومحور التعليم التقني. كما تضمنت الإستراتيجية عدداً من المحاور ذات العلاقة، كمحور العمالة وتنظيم سوق العمل، ومحور تعليم اللاجئين السوريين، ومحور تنمية الموارد البشرية في القطاع العام، ومحور رعاية الشباب، وأخيراً محور متابعة تنفيذ الإستراتيجية.

تمثل الإستراتيجية الوطنية لتنمية الموارد البشرية، رؤية متقدمة نحو إصلاح قطاع التعليم، ومعالجة الاختلالات بين الخطط النظرية والواقع الفعلي. وبالتالي لا بد من تفعيل منهج التشاركية بين القطاعات المعنية بالتعليم مع مؤسسات المجتمع المدني المعنية بتطوير قطاع التعليم، وذلك للاستفادة من الخبرات والتجارب كافة للإسهام في حل مشكلة البطالة والمشاكل الاجتماعية المرافقة لها. وعلى الرغم من شمولية محاور الإستراتيجية وتوصياتها، إلا أن بعض هذه التوصيات قد يصعب تطبيقها في الوقت الحاضر، وتحتاج إلى دراسة عميقة قبل تنفيذها، وذلك لمعرفة الأثر المباشر وغير المباشر لتلك التوصيات ومدى انعكاسها على واقع منظومة التعليم في الأردن.

وفي هذا الإطار، فقد أوصت الإستراتيجية بإلغاء برنامج التعليم الموازي بشكل تدريجي، حيث أن من شأن تلك الإصلاحات أن تضعف المركز المالي، غير المستقر أساساً، للجامعات وبالتالي يمكن أن يكون مثل هذه الإصلاحات انعكاسات سلبية على خطط الجامعات في سعيها للشروع في عملية التطوير والتحديث التي تتطلبها المرحلة، والتي هي جزء من الإستراتيجية

قيد التنفيذ. كما تضمنت الإستراتيجية برامج ومشاريع تحتاج إلى توفير مصادر تمويل كافية لإتمامها. وفي ظل الظروف المالية التي تعاني منها الموازنة العامة، والسياسات المالية التقشفية، لا بد من إيجاد مصادر تمويل بديلة لضمان تنفيذ تلك المشاريع والبرامج وفق الإطار الزمني المحدد لذلك.

بالرغم من أن التوصيات الواردة في الإستراتيجية تمت صياغتها لتكون متجانسة ومكملة لبعضها بعضاً، إلا أن التطبيق الفعلي لهذه التوصيات يتم بشكل انتقائي واجتهادي، ناتج عن ضعف التنسيق بين الجهات ذات العلاقة، والذي أدى بدوره إلى فقد هذه التوصيات القيمة الحقيقية التي وضعت من أجلها.

تُحظى الإستراتيجية الوطنية لتنمية الموارد البشرية، بمتابعة ملكية للاطلاع على نتائج تقدم سير العمل في تنفيذ توصيات الإستراتيجية منذ إنطلاقها في أيلول من عام 2016، وذلك وفق الآلية المتفق عليها للنهوض لموارد الأردن البشرية لتكون قادرة على تحقيق التنمية المستدامة وتحقق النمو الاقتصادي للبلد. وضمن هذا الإطار، عملت الحكومة على البدء بتنفيذ التوصيات الهادفة للنهوض بمستوى التعليم المدرسي والجامعي والفني والتقني والمهني، وتوظيف سبل التعليم المبتكرة والتكنولوجية للارتقاء بمستوى نوعي متقدم للتعليم الذي يعتبر أهم ميزة نسبية وتنافسية لموارد الأردن. كما أعدت الحكومة خطة لمعالجة التحديات التي تحد من فرص النهوض بقطاع التعليم المهني والتقني، من خلال إشراك القطاع الخاص في عملية التخطيط والتنفيذ. وأنشئ المركز الوطني لتطوير المناهج، كما يجري تنفيذ الخطط الرامية لمهنة وظيفة المعلم وتطوير الكفاءات اللازمة بما يليق بمستوى الخدمة المقدمة للطلبة وأجيال المستقبل، إضافة إلى إصلاحات واسعة في تشريعات ومؤسسات التعليم العالي والخدمات والبرامج التي تقدمها الجامعات.

وفي ما يتعلق بمجال التعليم المهني والتقني، تعمل الحكومة على تنفيذ خطة لمعالجة الاختلالات الهيكلية في هذا المجال، وذلك لضمان مواكبة احتياجات سوق العمل المحلية وأسواق المنطقة، وتوفير فرص العمل اللائق للشباب. كما تعمل الحكومة على بلورة خيارات مبتكرة لضمان التمويل اللازم لتنفيذ أولويات الإستراتيجية وفق مراحل تنفيذها حتى عام 2025، وقد قوبل مستوى تقدم سير العمل في تنفيذ تلك الأولويات بارتياح ملكي. ويهدف تنمية الموارد البشرية في قطاع التعليم العالي، فقد أسست وزارة التعليم العالي عملية تقييم الجامعات وأداء رؤسائها، إضافة إلى خطط الوزارة لتفعيل الحاكمية الناجمة للجامعات، والتصدي بحزم للعنف الجامعي، وإرشاد خريجي المرحلة الثانوية وتوجيههم نحو التخصصات التي تتوافق مع متطلبات سوق العمل. وفي ما يتعلق بقانون المجلس الأعلى للتعليم والتدريب المهني والتقني لعام 2018، والذي يهدف إلى رفع مستوى التدريب المهني

والتقني في المملكة، فإن القانون قيد المراجعة في ديوان التشريع والرأي. وحققت وزارة التربية والتعليم إنجازاً متقدماً في مجال نشر الاستفادة من تكنولوجيا المعلومات في قطاع التعليم، لما فيها من فرص كبيرة لتطوير قدرات الطلبة على البرمجة، كما حققت تقدماً ملحوظاً في مشروع ربط المدارس بشبكة الإنترنت، بالإضافة إلى بدء تنفيذ الخطط والبرامج لتطوير امتحان شهادة الدراسة الثانوية العامة (التوجيهي).

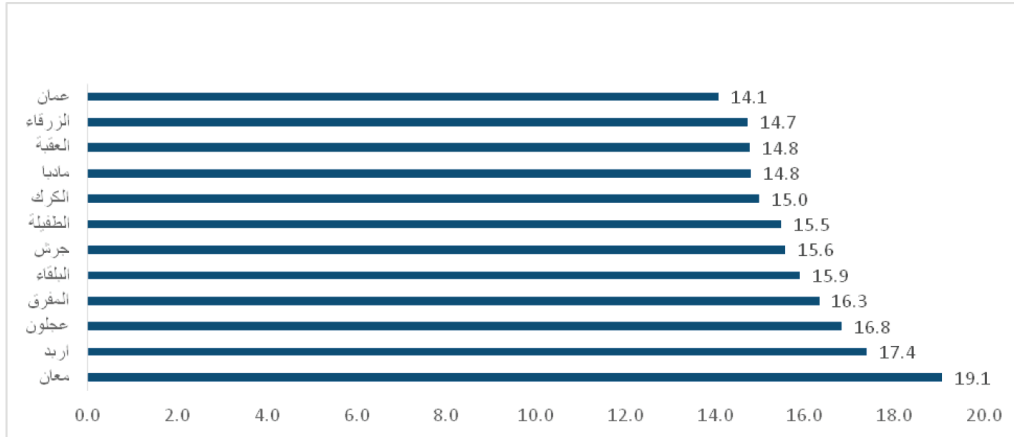
### 1. أوجه عدم المواءمة في العمل

تقدم الأدبيات الاقتصادية العديد من الفرضيات التي تفسر حالة التعايش ما بين النمو المرتفع ومعدلات البطالة المرتفعة، وكذلك حالة ضعف المواءمة ما بين الوظائف المستحدثة والمتعطلين الأردنيين. وتشمل مجموعة المحاور التي قدمتها الأدبيات الاقتصادية لشرح هذه الظاهرة، محاور الجغرافيا، والمهارات غير الكافية والملائمة، وساعات العمل غير المقبولة، وانعدام الأمن الوظيفي، ومستويات الأجور السائدة والتي لا توفر المستوى المعيشي المعقول، إضافة إلى ثقافة العيب السائدة في المجتمع الأردني. غير أن الجدل حول هذه الفرضيات قل ما يستند إلى أدلة ثابتة. ونحاول في هذا الجزء من المراجعة، الاستعانة بالبيانات المتوفرة على المستوى التفصيلي، والدراسات الميدانية السابقة، لتفسير مفارقة سوق العمل من حيث ضعف المواءمة ومعدلات البطالة المرتفعة، والتي نوجزها في ثلاثة محاور رئيسية، هي: الجغرافيا، وقابلية التوظيف، والتوقعات.

### 2. الجغرافيا: المسافة بين الوظائف المستحدثة والمتعطلين عن العمل

تشير الإحصاءات الرسمية، إلى أن غالبية الوظائف التي تُستحدث، تبتعد جغرافياً عن أماكن إقامة العديد من المتعطلين. وبتحليل التوزيع النسبي لفرص العمل المستحدثة بحسب المحافظات، نجد أن محافظة العاصمة التي تضم ما نسبته 38% من المتعطلين الأردنيين، قد استأثرت بنحو 55% من إجمالي فرص العمل المستحدثة بين عامي 2015 و2016. وفي الوقت الذي تفوق فيه فرص العمل المستحدثة في عمان، حصة العاصمة من إجمالي عدد المتعطلين، فإننا نجد أن معظم المحافظات الأخرى، لا تتناسب حصتها من إجمالي الفرص المستحدثة، حيث استأثرت محافظة إربد بنحو 11% فقط من إجمالي الوظائف المستحدثة، بالرغم من أنها تضم نحو 17% من إجمالي المتعطلين كما هو مبين في الشكل رقم (5). ونتيجة لعدم التطابق الجغرافي، فقد ارتفعت معدلات البطالة، بشكل ملموس، في معظم محافظات المملكة خلال عام 2016.

الشكل رقم (5) : نسب البطالة في المحافظات



المصدر: الإحصاءات العامة، مسح العمالة والبطالة، 2016.

وفي محاولة لتفسير هذه الظاهرة، فقد أشارت بيانات التعداد العام الأخير للسكان والمساكن، إلى جمود حركة انتقال العمالة بين المحافظات، حيث استقر التوزيع الجغرافي لسكان المحافظات في سن العمل. ويمكن القول إن جمود حركة التنقل للسكان في سن العمل بين المحافظات، ربما يكون نابعاً من الموروث الاجتماعي والثقافي الأردني في ما يتعلق بالارتباط القوي بمكان السكن والمنزل، وارتفاع أسعار المنازل والإيجارات في العاصمة مقارنة بباقي المحافظات. كما لا يمكن إغفال دور انعدام وسائل النقل الفعالة والثلاثية على جمود حركة انتقال العمال لأماكن فرص العمل المستحدثة. وتجدر الإشارة إلى أن انخفاض حركة التنقل عند الإناث تفوق بشكل ملحوظ مثليتها عند الرجال، حيث خلصت دراسة ميدانية لمركز الدراسات الإستراتيجية في عام 2006، بعنوان (دراسة حول العمالة في الأردن) إلى أن المسافة هي السبب الأكثر أهمية لرفض النساء المتعطلات عروض العمل. وتبدو هذه النتيجة متسقة مع دراسات لدول مختلفة أشارت إلى أن لدى النساء قابلية أقل للتنقل بحثاً عن العمل مقارنة بالرجال.

ويهدف تعزيز فرص استحداث الوظائف في المحافظات، فقد نفذ الأردن سياسات تقديم الحوافز الضريبية للاستثمارات والشركات في مناطق محددة، حيث أُستحدثت فرص عمل في بعض المناطق الصناعية في المحافظات، وقد حققت هذه السياسة نجاحاً جزئياً، غير أنه استحدثت فرص العمل أقل في مراكز التجمعات السكانية لتلك المحافظات. وترتكز سياسات الحد من البطالة في الوقت الراهن على إستراتيجية التشغيل بدلاً من التوظيف، مع منح بعض الحوافز النوعية والمالية من خلال برامج التدريب والتأهيل ودعم الأجور. ومع أهمية



هذه البرامج ودورها في خلق فرص العمل، فإنه لا بد من تشجيع العاطلين عن العمل على الانتقال إلى المناطق التي يكون فيها الطلب مرتفعاً على اليد العاملة.

### 3. قابلية العمل: المهارات الفنية والخبرة السابقة، في مقابلة المهارات السلوكية والشخصية ومستوى الإنتاجية

يتفوق المتعطلون الأردنيون على العمال الوافدين من حيث المستوى الكمي من التعليم والتدريب المهني، كما إن غالبية المتعطلين الأردنيين يحملون مؤهلات تعليمية تتطابق بشكل كبير مع مؤهلات العمال الأجانب. وتشير الدراسات إلى أن المشتغلين من الأردنيين يتمتعون بأفضلية نسبية من حيث عدد سنوات الخبرة، مقارنة بالعمال الأجانب، حيث يبلغ عدد سنوات الخبرة الحالية للعمال الأردنيين في مكان العمل نحو 5.1 سنة، مقابل 3.9 سنة للعمال الأجانب. في حين تبلغ عدد سنوات الخبرة السابقة نحو 4.1 سنة، مقابل 3.8 سنة للعمال الأجانب. وتعتبر هذه الحقائق غاية في الأهمية، بالنظر إلى التصور الواسع الانتشار في أن العمال الأردنيين يمكن أن يحلوا محل العمال الأجانب حالما يحصل العمال الأردنيون على التدريب الملائم والجيد.

وعلى الرغم من أن العمال الأجانب لا يتمتعون بميزة تعليمية على الأردنيين، فإن أرباب العمل غالباً ما يفضلون توظيفهم لأن العمال الأجانب، بحسب أصحاب العمل، يعتبرون أكثر «قابلية للتوظيف»؛ بمعنى أن العمال الأجانب أكثر مسؤولية وموثوقية وملاءمة واهتمام من نظرائهم الأردنيين. وبحسب الدراسة التي أجراها مركز الدراسات الاستراتيجية في عام 2006، فإن 61% من أصحاب العمل يعتقدون أن العمال الأردنيين أقل نفعاً من العمال الأجانب لأنهم عادة ما يكونون أقل جهداً وبديلاً، وأقل مسؤولية، وأقل عملاً، وأكثر غيابة من العمال الأجانب.

وتشير الدراسة كذلك، إلى أن أصحاب العمل يعتقدون بأن العمال الأجانب أكثر إنتاجية من العمال الأردنيين. كما تشير البيانات إلى أن العمال الأجانب يتقاضون أجوراً أقل مقارنة بالعمال الأردنيين. وتجدر الإشارة هنا، إلى أنه لو كان العمال الأجانب يحصلون على أجور العمال الأردنيين، فإنهم ما يزالون أقل تكلفة بالنسبة لوحدة الإنتاج، حيث يشير العديد من أصحاب العمل، وخاصة في قطاع صناعة الملابس والمنسوجات إلى أن العمال الأردنيين ينتجون أقل بنسبة 50%. وإذا ما تم التسليم بهذه الحقيقة، فإن هذا يعني أن العمال الأجانب سيكونون أقل تكلفة لكل وحدة من الناتج، ما لم يحصلوا على ضعف الأجر المدفوع للعمال الأردنيين.

#### 4. التوقعات: تفاؤل مضمحل في اقتصاد متغير

على الرغم من اختلاف أولويات الباحثين عن العمل في تحديد طبيعة الوظائف الراغبين بإشغالها ومواصفات وخصائص تلك الوظائف، إلا أن معظمهم يتفقون على أن وجود عائد مادي مقبول، قد يدفعهم للتخلي عن نوعية الوظائف ومواصفاتها التي يرغبون بإشغالها، حيث تتم مقايضة الأجر المرتفع بمميزات الوظائف غير المرغوب فيها المتاحة ونوعيتها. وقد خلصت الدراسة التي أجراها مركز الدراسات الاستراتيجية في الجامعة الأردنية في عام 2006 إلى أن المتعطلين الأردنيين سيكونون على استعداد لقبول وظائف غير مرغوب فيها، إذا حصلوا على أجر مجز يسد احتياجاتهم الأساسية، ويسهم في تحسين أحوالهم المعيشية. ونستخلص من هذه النتائج، بأنه لا وجود «لثقافة العيب» بالمعنى المطلق، نظراً لاستعداد المتعطلين الأردنيين القبول بالوظائف غير المرغوبة في حال الحصول على أجر ملائم. وبالتالي فإن معظم المتعطلين الأردنيين سيكونون على استعداد لقبول الوظائف التي تم استحداثها على مدى السنوات الخمس الماضية في قطاعات الصناعة والزراعة والتشييد.

ولكن يبقى السؤال المطروح: هل المتعطلون الأردنيون مستعدون لقبول الوظائف المتاحة بالأجور السائدة؟ من خلال استعراض نتائج الدراسة المبينة في الفقرة السابقة والإحصاءات المتوفرة عن معدلات الأجور السائدة للمهن المختلفة من خلال مسوحات القوى العاملة، يمكننا تقدير الفجوة بين توقعات العمال الأردنيين والتعويض الذي توفره الوظائف المتاحة. وتخلص الدراسة إلى أنه عندما سُئل العمال الأردنيون العاطلون عن استعدادهم لقبول الوظائف من قائمة الوظائف المتاحة بالأجور السائدة، أشار 46% من المستجيبين إلى استعدادهم لقبول وظيفة واحدة على الأقل من الوظائف. وفي المقابل، أشار ما نسبته 54% من المستجيبين (المتعطلين الأردنيين) أنهم يريدون العمل، ولكن ليس في الوظائف المتاحة، ما لم يكن الأجر أعلى بكثير من الأجور السائدة في ذلك الوقت، وتعرف الأدبيات الاقتصادية هذه المجموعة على أنهم «متعطلون اختياريًا». وتجدر الإشارة إلى أن البعض من المتعطلين اختياريًا، على استعداد لقبول بعض الوظائف الأخرى بالأجر السائد (على سبيل المثال، العديد من العاطلين عن العمل مستعدون لقبول وظائف الخدمة المدنية على مرتبات الخدمة المدنية السائدة)، الأمر الذي يؤكد مرة أخرى على نظام المقايضة ما بين طبيعة الوظائف المرغوبة ومستوى الأجور.

ويُحسب للدراسة المذكورة إسهامها في التمييز بين مجموعتين مهمتين من المتعطلين عن العمل؛ «المتعطلون اختياريًا» و«المتعطلون إجباريًا». وتكمن أهمية التمييز بين هاتين المجموعتين من المتعطلين، في أن السياسات والإجراءات التي تنتهجها الحكومة في تصديدها لمشكلة البطالة، ستكون أكثر فاعلية إذا ما تم التمييز بين التعطل الطوعي، وغير الطوعي. فاستمرار سياسات

تشجيع الاستثمار في المحافظات مع منحهم الامتيازات، قد تساعد المجموعة الأولى من المتعطلين، في حين ان هذه السياسات لن تجدي نفعاً مع المجموعة الثانية (المتعطلون طوعاً)، الأمر الذي يتطلب تصميم سياسات خاصة لهذه الشريحة الواسعة من المتعطلين اختياريًا. وتنقسم السياسات الفاعلة في هذا الإطار إلى قسمين؛ يتمثل الأول بتهيئة بيئة مواتية لخلق وظائف ذات اجر مرتفع، فيما يركز الثاني على تعزيز الحوافز للعمل.

وفي هذا السياق، يجب التركيز على المتعطلين إجبارياً، حيث تجمع العديد من البرامج التي تستهدف هذه الفئة ما بين خدمات التوظيف والتدريب و/أو برامج دعم الأجور. ولكن لتحديد الأولويات وضمان استهداف جيد لهذه الفئات، يحتاج صانعو السياسات إلى مزيد من المعلومات حول هذه المجموعة لتحديد الأهمية النسبية للجغرافيا والمهارات والتوقعات في اتخاذ القرارات الوظيفية. وعلى الجانب الآخر، فإن تقديم الحلول لمعالجة الفئة الثانية (المتعطلون طوعاً) عادة ما يكون أكثر إثارة للجدل السياسي، كما إنه يتطلب إجراءات حكومية أكثر حساسية وشمولية. حيث يرى بعض الناس، أن الحكومة لا ينبغي لها أن تضيّع الموارد المتاحة على أولئك الذين يرفضون قبول الوظائف المتاحة، في حين يرى آخرون أن هذه المجموعة ذات أهمية كبيرة، لا تقل عن البطالة الإجبارية، ومن الممكن أن تكون لها عواقب اجتماعية وسياسية خطيرة.

إن معالجة مشكلة البطالة الاختيارية، تتوقف بشكل أساسي، على قدرة الأردن على المنافسة دولياً في المنتجات ذات الأجور المرتفعة، ويمكن القول إن لدى الأردن فرصة كبيرة للمنافسة في اجتذاب الاستثمارات النوعية، والمولدة لفرص العمل ذات الأجر المرتفع، يساعد في ذلك وفرة الأيدي العاملة الماهرة، فضلاً عن البيئة الاستثمارية الواعدة. وعلى الجانب الآخر، فقد حقق الأردن نجاحاً كبيراً في اجتذاب الصناعات كثيفة العمالة والمولدة لفرص العمل ذات الأجور المتدنية، مقارنة بالخدمات أو منتجات التكنولوجيا الفائقة. وعليه، يجب العمل على حفر الميزة النسبية للأيدي العاملة الماهرة واستدامتها، وذلك من خلال تنفيذ سياسات مختلفة، تتركز بشكل أساسي على الاستثمار في نوعية القوى العاملة، من خلال الاستثمار في نوعية التعليم والمهارات المختلفة.

ويبحث الفصل التالي في التحديات التي يواجهها الأردن في السعي إلى تحقيق نمو في الوظائف ذات الأجر المرتفع.

## ثالثاً: الطلب على العمالة وتحفيز نمو الوظائف ذات الأجر المرتفع

إن طبيعة وخصائص الأيدي العاملة الأردنية التي تتمتع بمستوى تعليمي مرتفع، وتوفر البيئة الاستثمارية الآمنة والملائمة، يشكلان معاً أهم الركائز التي يمكن البناء عليها للوصول إلى «اقتصاد معرفي» لإنتاج وظائف مرتفعة الأجر. وتكاد تكون الفرصة مواتية للمنافسة في المنتجات ذات الأجر المرتفع، إذا ما تم تأطير مختلف السياسات، وبخاصة الكلية منها، لخدمة هذا الهدف. وفي هذا الإطار، فإن التركيز فقط على زيادة حجم الاستثمارات، ربما يكون غير قادر على المساهمة في الحد من مشكلة البطالة. وكما أشير سابقاً في هذه المراجعة، فإن تدفقات الاستثمار الأجنبي المباشر في حقبة النمو المرتفع، والتي امتدت ما بين الأعوام 2000-2008، عجزت عن خفض معدلات البطالة، الأمر الذي يستدعي التركيز على نوعية هذه الاستثمارات، وتشجيع إنشاء مشاريع جديدة، وخاصة في قطاع الأعمال الصغيرة والمتوسطة التي تتميز بأفضليتها في خلق الوظائف. وتجدر الإشارة هنا، إلى أن السياسات الحكومية التي هدفت إلى توجيه أصحاب الاستثمارات إلى قطاعات محددة، اعتبرت في ذلك الحين على أنها أولوية وذات أهمية خاصة، قد ساهمت إلى حد ما في انخفاض حجم الاستثمارات الموجهة للقطاعات الأخرى القادرة على خلق فرص العمل مرتفعة الأجر.

### أ- الاستثمارات والأعمال الجديدة كأداة لاستحداث فرص العمل

تعد الاستثمارات الأجنبية إحدى الركائز الأساسية لتحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية المتوازنة خاصة في الدول النامية، وذلك من خلال قدرتها على خلق فرص العمل، وزيادة الاحتياطات الأجنبية، إضافة إلى قدرتها على تطوير المنتجات المحلية وزيادة قدرتها التنافسية والتصديرية. وعلى الرغم من أهمية تدفق الاستثمار الأجنبي، إلا أن الحاجة باتت ملحة لجذب الاستثمارات النوعية المولدة لفرص العمل، والتي ما زالت في حدود متواضعة، حيث تشير البيانات إلى أن نسبة كبيرة من الاستثمارات المتدفقة لا تؤدي إلى خلق فرص عمل مباشرة؛ وعلى سبيل المثال، فإن مشتريات أصول الشركات القائمة استحوذت على ما نسبته 35% من إجمالي التدفقات الاستثمارية في عام 2005، بما في ذلك أنشطة برنامج الخصخصة، في حين استحوذت مشتريات الأراضي والعقارات على ما نسبته 15% من التدفقات الاستثمارية.

وعليه، فإن العمل على تشجيع إنشاء الأعمال والمشاريع الجديدة، سيكون أمراً حاسماً في خلق فرص العمل وزيادة القدرة التنافسية، حيث ينبغي أن تلقى اهتماماً متزايداً في مجال السياسات الكلية، فالشركات والأعمال والمشاريع الجديدة أمر جوهري وأساسي لتوليد فرص

العمل، وتشير الدراسات إلى أن مساهمة الأعمال الجديدة في خلق فرص العمل، يتجاوز نسبياً معدل بقاء تلك الشركات في السوق. حيث تعمل هذه الشركات على رفد الموظفين بالخبرة والمهارات الفنية والسلوكية أثناء عملها، وبالتالي تتيح للموظفين سهولة الانتقال إلى أعمال أخرى نتيجة لاكتساب الخبرات. وتشير الدراسات إلى أن 10% من الأعمال التجارية التي أنشئت أو أقيمت في أي سنة في بلدان منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية (OECD)، قد ساهمت في استحداث ما يزيد على 30% من جميع الوظائف الجديدة.

ولأن استحداث الأعمال التجارية الجديدة وإقبالها يحدث بصورة متكررة بين الشركات الصغيرة مقارنة بالشركات الكبيرة، ولأن الأعمال التجارية الصغيرة مسؤولة بشكل كبير عن خلق الوظائف الجديدة، فإن العقبات التي تواجهها الأعمال التجارية الصغيرة يجب أن تلقى مزيداً من الاهتمام لتذليلها ومعالجتها. وبحسب تقرير ممارسة الأعمال الصادر عن البنك الدولي عام 2016، أحرز الأردن المرتبة 113 على المؤشر العام من أصل 189 دولة، متراجعاً بذلك بنحو 6 درجات عن العام السابق. وتجلت أهم العقبات في مؤشر البدء بالمشروع، وعدم الاستقرار السياسي والكلبي، ومعدلات الضرائب، ومؤشر حماية المستثمر. كما إن متطلبات تراخيص الأعمال والتصاريف المرهقة تجعل من الصعب البدء في النشاط التجاري. وعلى الرغم من الجهود الكبيرة المبذولة للحد من العقبات البيروقراطية، فإن الأردن يصنف في الربع السفلي في مؤشر سهولة بدء النشاط التجاري.

### ب- تنوع الصادرات لتوليد وظائف مرتفعة الأجور

يعتبر قطاع التجارة من القطاعات الحيوية لتوليد فرص العمل ونمو الوظائف. وقد نمت العمالة في الأردن في قطاع التجارة بوتيرة أسرع، مقارنة بالقطاعات الاقتصادية الأخرى. وقد شهدت قطاعات الصناعات التحويلية التي ارتفع نشاطها في الأسواق الدولية نمواً في التوظيف أعلى من المتوسط، حيث شهد قطاع المنسوجات، نمواً في الوظائف المستحدثة، عندما أصبح أكثر توجهاً نحو التصدير، وإن كان ميزان الوظائف في هذا القطاع ما زال يميل لصالح العمالة الوافدة، وخاصة الآسيوية منها. وعلى الرغم من الأداء الجيد لقطاع التجارة، فإن قاعدة سلة الصادرات الأردنية ما زالت ضيقة للغاية، حيث تتركز الصادرات الأردنية في ثلاثة قطاعات رئيسية، هي: المواد الكيماوية (الأسمدة والمستحضرات الصيدلانية) والملابس والمنتجات الغذائية والتي استحوذت مجتمعة على ما يزيد على نصف إجمالي الصادرات الوطنية. وتدعم نتائج التركيز السلبي للصادرات الوطنية إلى القلق، لا سيما في ما يتعلق بإيجاد فرص العمل، وذلك لأسباب عدة؛ فمن ناحية، تعتبر فرص العمل المستحدثة في قطاعي الملابس والمواد الغذائية محدودة، وكلاهما موضع منافسة كبيرة في الأسواق العالمية ويولدان أرباحاً ضعيفة للمنتجين، حيث أدى التركيز السلبي في صناعة الألبسة

وتصديرها إلى زيادة محدودة في تشغيل العمالة الأردنية. ومن ناحية أخرى، فإن صناعة الأغذية في الأردن تعتمد بشكل كبير على الإنتاج الزراعي. وبما أن الأردن من بين أفقر دول العالم في الموارد المائية، فإنه لا يمكن اعتبار الزراعة كقاعدة تصديرية مستدامة. وعلاوة على ذلك، يهيمن العمال الأجانب بقوة على قطاع الزراعة، ولا يمكن أن يكون لهذا القطاع أهمية إستراتيجية كمصدر للوظائف المستقرة.

إن نجاح التجارة الأردنية مؤخراً عبر المناطق الصناعية المؤهلة قد يكون مستداماً، ويمكن استغلال هذه الفرصة في زيادة حجم العمالة الأردنية في هذه المناطق من خلال تنوع قاعدة المنتجات التي تحتضنها، حيث كانت المناطق الصناعية المؤهلة مسؤولة بشكل مباشر عن حصة كبيرة من نمو الصادرات والوظائف في الأردن منذ عام 2000. فقد ارتفعت حصة صادرات المناطق الصناعية المؤهلة من إجمالي الصادرات من 0.2% في عام 1999 إلى نحو 25% في الوقت الحالي. وخلال هذه الفترة، ولدت المناطق الصناعية المؤهلة ما يزيد على 70 ألف فرصة عمل جديدة، شغل العمال الأردنيون حوالي ثلثها فقط. ومن بين العمال الأردنيين الذين يشغلون وظائف في المناطق الصناعية المؤهلة، فإن ثلثهم تقريباً من الإناث. وفي حين وفرت هذه الوظائف منافع كبيرة لأسر العمال، فإن التأثير على البطالة كان محدوداً للغاية، حيث أن معظم عمال المناطق الصناعية المؤهلة هم من الأجانب الذين تم التعاقد معهم بموجب عقود عمل مؤقتة. وقد تضخم عددهم بعد عام 2004 عندما خفضت الحكومة رسوم تصاريح العمل للعمال الأجانب العاملين في المناطق الصناعية المؤهلة من 300 دينار سنوياً إلى 150 ديناراً. وتوفر المناطق الصناعية المؤهلة روابط ضعيفة مع مختلف القطاعات الاقتصادية الأخرى، الأمر الذي نتج عنه ضعف خلق فرص عمل غير مباشرة.

وعلى النقيض من نمو الصادرات والوظائف المتصلة بالمناطق الصناعية المؤهلة ذات الأجور المنخفضة، كانت الصادرات من السلع والخدمات ذات الأجور المرتفعة، بما في ذلك منتجات وخدمات التكنولوجيا المتطورة تنمو ببطء ملموس. وقد كان أداء الأردن في منتجات التكنولوجيا المتوسطة والعالية مختلطاً. فبالإضافة إلى توليد وظائف ذات مهارات عالية، فإن المنتجات التي تحتوي على درجة متوسطة إلى فائقة من التكنولوجيا هي خيارات جيدة لتشجيع الصادرات، حيث تعتبر هذه المنتجات من بين أكثر المنتجات ديناميكية في التجارة العالمية. وعلى الرغم من أن منتجات التكنولوجيا الفائقة شكّلت، نسبياً، حصة مرتفعة من الصادرات الأردنية لنحو 25 سنة، لم تكن المملكة قادرة على زيادة تلك الحصة، حيث كان التحول الرئيسي على مدى العقد الماضي نحو المنتجات الكثيفة الاستخدام للعمالة والتكنولوجيا المنخفضة. وعلى النقيض من ذلك، فقد نجحت بلدان أخرى كثيرة في التوسع في صادرات التكنولوجيا المتوسطة والفائقة خلال الفترة نفسها. ومع أن التحول من المنتجات القائمة على الموارد كان تطوراً إيجابياً، إلا

أن واقع العمالة المحلية والأجور في الأردن قد تكون واعدة بشكل أكبر، إذا انتقلت الشركات الأردنية إلى منتجات التكنولوجيا المتوسطة والفائقة.

وعلى الرغم من توجه الحكومات المتعاقبة إلى التحول نحو الاقتصاد المعرفي الذي يركز على صادرات الخدمات ومنتجات التكنولوجيا المتوسطة والفائقة التي تستطيع استيعاب العمالة الماهرة التي تشكل نسبة كبيرة من فئة المتعطلين اختياريًا، إلا أن القليل قد تم تنفيذه باتجاه تحقيق الهدف المنشود. ومع أن الاقتصاد الأردني يعتبر اقتصاداً خدمياً، حيث تستحوذ قطاعات الخدمات على نحو 70% من الناتج المحلي الإجمالي وأكثر من 75% من فرص العمل، إلا أن صادرات الخدمات لا تمثل سوى 20% من إجمالي الصادرات. ويمكن القول إن قطاعات الاتصالات وتكنولوجيا المعلومات، والخدمات الطبية، والسياحة تمثل أهم القطاعات التي من الممكن أن تشكل رافعة لصادرات الأردن من الخدمات. ووفقاً للمسح الذي أجراه البنك الدولي في عام 2008 بشأن المناخ الاستثماري للمؤسسات، فإن نحو 44% من مؤسسات الخدمات تعتقد أن عدم كفاية المعارض من الموظفين المناسبين يشكل عائقاً أمام نموها، في حين أعرب نحو 23% فقط، من مؤسسات المشاريع الصناعية عن الاعتقاد نفسه.

### ت- إزالة التشوهات لتحفيز خلق فرص العمل

لم تكن الوظائف التي استحدثت في الاقتصاد الأردني خلال السنوات الماضية جذابة لجزء كبير من القوى العاملة الأردنية، فهل يمكن للاقتصاد الأردني أن يتنافس دولياً في الصادرات من المنتجات التي تخلق ذلك النوع من الوظائف التي يطمح إليها الأردنيون؟ إن دعم القطاع العام، بافتراض توفر التمويل، لبعض الصناعات عادة ما يكون مكلفاً مقارنة بالعوائد المتحققة التي عادة ما تكون متواضعة، وبالتالي فإن التدخل الأمثل الذي من الممكن أن يلعبه القطاع العام في هذا الصدد، يكمن في إزالة التشوهات في مجال السياسات التي تحد من قدرة الاقتصاد أو تعرقلها على خلق وظائف مرغوبة للعمالة الأردنية.

وفي حين أن بيئة السياسات في الأردن قد تحسنت بشكل ملحوظ، فإنه ما تزال هناك مجالات يمكن للتشوهات فيها أن تعطل خلق فرص عمل مرتفعة الأجر. وتعد قطاعات الزراعة والملابس من أبرز الأمثلة على مثل هذه التشوهات، حيث تشجع الحوافز المتاحة لهذه القطاعات التركيز على الأرباح القصيرة الأجل، والسماح بالوصول إلى إمدادات كبيرة من العمالة المتدنية الأجور والمهارات المنخفضة والتي عادة ما تكون من العمالة الوافدة، ويعتبر النظام الضريبي، ولوائح العمل، وسياسة الهجرة من أهم مجالات التشوهات في هذا الإطار. وتخلق بعض السياسات تشوهات غير مقصودة تحفز على العمل المنخفض الأجر، حيث تؤدي سياسات الهجرة إلى تحفيز الاقتصاد ليكون أكثر ملاءمة للأجور المتدنية مقارنة بالاقتصاد القائم على المعرفة.

## رابعاً: العرض من العمالة؛ الاستثمار في قابلية التوظيف وإعادة توجيه التوقعات

نتقل في هذا الفصل إلى القضايا المتعلقة بالعرض من العمالة، الذي يعتبر المورد البشري الوفير في الأردن، فبالإضافة إلى تعزيز الجوانب المتعلقة بالبيئة الاستثمارية، ومناخ الاستثمار، فإنه يمكن للحكومة، في سعيها للحد من البطالة، اتخاذ العديد من الإجراءات في جانب العرض من العمال. وتشمل هذه الإجراءات الاستثمار في رفع قابلية الاستخدام وإعادة تنظيم وتوجيه توقعات القوى العاملة. وتتلخص أهم محاور هذا الفصل بما يلي:

- إن نجاح الأردن في التحول إلى الاقتصاد المعرفي مرتفع الأجر يتطلب التميز النوعي والكمي في العملية التعليمية بمستوياتها كافة.
- يمكن أن يؤدي تحسين الروابط باتجاه التوظيف، إلى جعل التعليم والتدريب المهني والتقني أداة فعالة للحد من البطالة وخاصة بين صفوف المتعطلين إجبارياً.
- يمكن للأردن أن يستفيد بشكل أفضل من الاستثمارات السابقة في التعليم من خلال زيادة قدرة المرأة على تحقيق التوازن بين الأسرة والعمل. كما يمكن أن يؤدي نظام مركزي لإجازة الأمومة إلى زيادة فرص العمل بين النساء وزيادة المستوى التعليمي للقوى العاملة.
- لا يمكن تخفيض البطالة على المديين القصير والمتوسط من دون إيلاء أهمية كبيرة لإعادة ترتيب توقعات الباحثين عن العمل وتوجيهها. وتؤدي توقعات الباحثين عن العمل حول توفر الوظائف في القطاع العام، وكذلك فرص الهجرة إلى منع العاطلين عن العمل من قبول الوظائف المتاحة.
- يمكن لشريحة كبيرة من المتعطلين عن العمل القبول ببقائهم في خانة المتعطلين، معتمدين على الدعم المقدم من أسرهم، حيث تلعب التحويلات من أحد أفراد الأسرة، على الأقل، دوراً محورياً في شيوع هذا التوجه. فعلى الرغم من الآثار الإيجابية لهذه التحويلات، إلا أنها تلعب دوراً لا يستهان به في ارتفاع معدلات البطالة.
- وعلى الرغم من أن برامج الحماية الاجتماعية القائمة لا تشتمل على حوافز مغرية للبقاء في شريحة المتعطلين، إلا أنه لا بد من الحرص على ضمان ألا تؤدي أي إصلاحات إلى إدخال محفزات كهذه.



### أ- الاستثمار في قابلية التوظيف

بعد مناقشة أثر نوعية الاستثمار وحجمه على البطالة، ننتقل إلى الحديث عن نوعية وجودة الاستثمار في عنصر رأس المال البشري. ويمكن القول إنه على المدى الطويل، سيتحدد تكوين الوظائف في الأردن بمستوى التعليم الذي تتلقاه القوى العاملة ونوعيته، فضلاً عن وجود أو عدم وجود تشوهات في بيئة الأعمال. ويمكن للنظام التعليمي أن يقلل من البطالة بين المتعطلين عن العمل طوعاً، إذا ما رفدهم بالمهارات، الفنية والوظيفية، التي تتناسب مع الأجور التي تتطلع إليها هذه الشريحة من المتعطلين. وعلى المدى القصير، يجب أن يؤخذ في عين الاعتبار التكوين الحالي للوظائف، حيث يمكن للتدريب الفني، القصير الأجل، أن يخفف من البطالة بين المتعطلين اختياريًا، إذا ما كانت البرامج التدريبية تستجيب لاحتياجات الشركات، بما في ذلك المهارات الوظيفية والحياتية.

إن نجاح الأردن في التحول نحو اقتصاد معرفي يولد فرص عمل مرتفعة الأجر، يتطلب جهداً كبيراً للتميز في جودة التعليم وكميته. وقد أحرز الأردن تقدماً هاماً على مدى الأجيال الماضية في توسيع معدلات الالتحاق بالمدارس والتدابير الأخرى المتعلقة بالمستوى الكمي للتعليم، إلا أن جودة التعليم ما زالت تشكل تحدياً هاماً وخاصة في الآونة الأخيرة. وقد أكد تقرير التنمية البشرية في الأردن، في تقييمه لنظام التعليم الأردني، أن طلبة المدارس الابتدائية كانوا في وضع جيد بالمقارنة مع نظرائهم الدوليين في محاور التحصيل العلمي والمعرفة، ولكن ليس في المهارات الأخرى كمهارات البحث والتحليل وحل المشاكل وروح الفريق. كما كانت نقاط الضعف نفسها واضحة في اختبارات طلبة المستوى الثانوي التي شملت أسئلة تحليلية. وحدد التقرير أيضاً النقص في خدمات الإرشاد والمشورة المهنية، إضافة إلى ضعف الترابط والصلات مع سوق العمل، باعتبارها أوجه قصور خطيرة. وشدد التقرير على الحاجة إلى توازن مناسب بين المواضيع الأكاديمية والتقنية-المهنية، وعلى معالجة ضعف الآليات الكفيلة بربط الطلبة بسوق العمل، ما يتيح الانتقال السلس من المدرسة إلى سوق العمل. وبالنظر إلى التغييرات المتسارعة في الاقتصاد العالمي والمعرفي، فإن جودة التعليم ستكون أكثر أهمية يوماً بعد يوم، الأمر الذي يحتم ضرورة العمل على مأسسة عمليات التدريب واستخدامها ورفع مستوى المهارات. وتشير الأدبيات إلى أن العمال الذين يتمتعون بنوعية جيدة من التعليم، هم أكثر قدرة على تعلم مهارات جديدة وتكييف التكنولوجيا الجديدة. وعلى الرغم من أن الأفراد الأكثر تعليماً يتقاضون أجوراً أعلى من نظرائهم الأقل تعليماً، ما يوفر حافزاً للاستثمار في التعليم، فإن معدلات البطالة المرتفعة بين الأفراد المتعلمين تعليماً عالياً تقلل من فوائد الاستثمار وحوافزه في التعليم. وتوفر الأبحاث الحديثة دليلاً قوياً على أن المهارات المعرفية للسكان، بدلاً من مجرد التحصيل

الدراسي، ترتبط بقوة بمستوى الأرباح الفردية وآثارها الإيجابية على النمو الاقتصادي. علاوة على ذلك، تؤكد تلك الأبحاث على أن جودة المعلم ونوعيته، تعتبر أكثر أهمية من حجم الصف أو الإنفاق على المدارس، وأن مستوى هذه الجودة ذات أهمية كبيرة في مستويات المهارة المنخفضة، كما هي الحال في مستويات المهارة العالية.

وسوف يكون من الضروري مواصلة الجهود التي بدأت بالفعل، مع التركيز بوجه خاص على تقديم خدمات الإرشاد والمشورة المهنية والروابط مع سوق العمل. وقد صممت الإصلاحات التربوية في أوائل القرن الحادي والعشرين لمعالجة بعض أوجه القصور في النظام التعليمي في الأردن. فعلى سبيل المثال، شدّد برنامج التعليم من أجل اقتصاد المعرفة على إمكانية الوصول إلى الحواسيب وتطوير المهارات التحليلية. وقد أُحرز تقدم منذ عام 2003 في وضع منهج دراسي جديد، مع التركيز على مهارات حل المشكلات والعمل الجماعي، بدلاً من الاعتماد على أساليب التلقين السائدة. كما تم تدريب عدد كبير من المعلمين على استخدام المنهج الجديد، وتوفير مختبرات حاسوبية في العديد من المدارس، وزيادة نسب الالتحاق في رياض الأطفال. وتمثل خدمات الإرشاد الوظيفي والمهني القائمة على معلومات دقيقة، وبرامج تقدم خبرات عملية مبكرة من خلال التدريب داخل العمل، إضافات مفيدة بشكل خاص للجهود المستمرة التي تبذلها وزارة العمل ووزارة التربية والتعليم. وتبين التجارب الدولية أن برامج الانتقال من المدرسة إلى العمل، التي تنطوي على تكامل أكبر بين المدرسة والعمل من خلال توفير فرص التدريب داخل العمل، وفرص العمل الجزئي، وتعزيز روح المبادرة لدى الشباب بين الخريجين، يمكن أن تكون ناجحة في الحد من بطالة الشباب. غير أنه يجب الحرص على ألا ينحصر التدريب القائم على مكان العمل في برامج محدودة للدعم والإعانات، حيث خلصت نتائج برامج الإعانات إلى آثار مؤقتة على البطالة، فيما يميل التدريب إلى تحقيق نتائج أفضل.

ومن شأن نظام إجازة الأمومة الممول مركزياً أن يعزز فرص العمل بين النساء، ويرفع من المستوى التعليمي العام للقوى العاملة. ويكفل قانون العمل في الأردن استحقاقات أمومة سخية، وقبل أن تدخل تعديلات قانون الضمان الاجتماعي حيز التنفيذ في شهر أيلول من عام 2011، كان أرباب العمل في القطاع الخاص، يقومون بدفع استحقاقات إجازة الأمومة مباشرة إلى الأمهات من الموظفات، الأمر الذي كان يجعل النساء أكثر تكلفة في التوظيف، ما كان يؤدي إلى تجنب توظيفهن، أو تخفيض أجورهن في مسعى لاسترداد تكلفة استحقاقات الأمومة. حيث تؤدي هذه الإشكالية إلى حلقة مفرغة يفضل فيها أرباب العمل عدم توظيف النساء، في حين أن النساء يشعرن بعدم التقدير وبالتالي الإحجام عن الانخراط في القوى العاملة. وقد استتنت تعديلات قانون الضمان الاجتماعي، النساء العاملات في القطاع

الحكومي. وبحسب النظام المركزي لتمويل استحقاقات إجازة الأمومة، فإن هيئة مركزية (غالباً ما تكون مؤسسة الضمان الاجتماعي) تقوم بجمع المدفوعات من المؤسسات على أساس عدد الموظفين ثم تدفع أجورها أثناء إجازة الأمومة إما مباشرة إلى المرأة، أو بصورة غير مباشرة من خلال صاحب العمل.

وعلى الرغم من أن التكلفة التي يتحملها أرباب العمل ما زالت كما هي في النظم غير المركزية، فإن التمويل المركزي يلغي الصلة المباشرة بين المنفعة المتحققة والموظف الواحد. وبالإضافة إلى زيادة إنتاجية المرأة، من خلال زيادة الاستفادة من التعليم والخبرة العملية التي تكتسبها قبل إنجاب الأطفال، يمكن للتمويل المركزي لإجازة الأمومة أن يزيد من إنتاجية القوة العاملة ككل عن طريق الحد من أوجه القصور التي يسببها هذا التمييز. ويمكن لهذه الأنظمة أن تساهم في زيادة فرص العمل بين النساء، وزيادة المستوى التعليمي العام للقوى العاملة بشكل عام.

### ب- إعادة توجيه التوقعات

إن إعادة توجيه توقعات الباحثين عن العمل وترتيبها، يعتبر أمراً محورياً لتخفيض البطالة على المدى القصير والمتوسط، في حين تستغرق الاستثمارات في رفع إنتاجية القوى العاملة وقتاً لكي تصبح فعالة، كما إن النتائج في هذه الاستثمارات قد تكون غير مؤكدة. وبصرف النظر عن مستقبل الاقتصاد الأردني على المدى الطويل، فإن الحد من البطالة على المدى القصير والمتوسط، يتطلب إعادة توجيه توقعات القوى العاملة. ويضطلع النظام التعليمي بمستوياته كافة بدور مهم في هذه العملية، كذلك فإن ديوان الخدمة المدنية، وسياسات الهجرة، وبرامج الحماية الاجتماعية، والوصول إلى معلومات سوق العمل تلعب دوراً مهماً في إعادة توجيه التوقعات.

يمكن القول إن غالبية الباحثين عن العمل، وخاصة ذوي المهارات المرتفعة من خريجي الجامعات والمعاهد التقنية، لديهم توقعات مرتفعة عن واقع سوق العمل وتحديداً عن مستويات الأجور وبيئة العمل، ويرجع ذلك جزئياً إلى نقص المعلومات الرسمية عن الأجور السائدة وظروف العمل. وتعتبر تجارب الأصدقاء والأقارب من أكثر مصادر المعلومات وضوحاً لدى العديد من الأردنيين حول سوق العمل. ويركز الكثير من الباحثين عن العمل، على فرص العمل خارج الأردن، أو على الوظائف من خلال ديوان الخدمة المدنية، أو على الوظائف الحكومية الأخرى والتي غالباً ما يتم الحصول عليها عن طريق العلاقات الشخصية، بدلاً من المؤهلات. ومن شأن الجهود التي بذلت مؤخراً للقضاء على الوساطة وتحسين توفر المعلومات عن سوق العمل، أن تحسن الحوافز وأن تجعل التوقعات أكثر واقعية.

وتؤدي توقعات وظائف الخدمة المدنية، وفرص الهجرة المتاحة، إلى منع العاطلين عن العمل من قبول الوظائف المتاحة في سوق العمل. حيث يعتقد العديد من العاطلين عن العمل بإمكانية الحصول على وظائف مريحة وأمنة في الخارج أو في القطاع العام. وبالرغم من تراجع وتيرة التوظيف في مؤسسات القطاع العام، إلا أن أعداداً كبيرة من الباحثين عن العمل، قدمت طلبات للتوظيف لدى ديوان الخدمة المدنية، ما يعني أن الأمل، إن لم يكن المتوقع، في الحصول على وظيفة في القطاع العام ما يزال مرتفعاً جداً.

إضافة إلى ذلك، فقد أشارت مقابلات المتقدمين للوظائف الحكومية، إلى انعدام التوافق بين مؤهلات المتقدمين وفرص العمل المتاحة في القطاع العام، ما يشير إلى عدم وجود توقعات واقعية من جانب المتقدمين. وتبرز الحاجة هنا إلى دور الحكومة في إعادة توجيه التوقعات، حيث يجب على الحكومة تجنب خلق توقعات غير واقعية، من خلال الاستمرار في قبول الطلبات التي لا ترتبط بشواغر وظيفية محددة، حيث يساهم ديوان الخدمة المدنية، من دون قصد، باستدامة التوقعات غير الواقعية للمتقدمين. وهناك حاجة إلى بذل المزيد من الجهود للسيطرة على التضخم في الوظائف العامة، وكذلك بالقدرة نفسه من الأهمية، من أجل تبيد الأوهام بأن وظائف الخدمة المدنية ستكون متاحة لأي مرشحين بصرف النظر عن مؤهلاتهم. وخلافاً للعديد من الدول، فإن سياسات الحماية الاجتماعية في الأردن، لا تشكل حافزاً للبقاء من دون عمل، في حين أن السبب الرئيسي لبقاء عدد كبير من الباحثين من دون عمل، وانتظار الحصول على فرص في القطاع العام، يكمن في الدعم الذي تتلقاه هذه الفئات من دخل التحويلات لأحد أفراد العائلة.

وتبين الدراسات في الأردن، أن التحويلات تؤثر سلباً على حجم العرض من القوى العاملة، كما إن من المرجح أن يكون لها آثار ضئيلة على الفقر. فالدخل من التحويلات، كما هي الحال مع أي دخل غير مكتسب، من المتوقع أن يقلل من جهود العمل والبحث عن العمل التي يقوم بها المتلقون. وتؤكد بعض الدراسات التي بحثت في محددات المشاركة في القوى العاملة والبطالة، أن الدخل من التحويلات يقلل بشكل كبير من مشاركة القوة العاملة، ويزيد بشكل ملحوظ معدلات البطالة. وتجدر الإشارة إلى أن الأسر من الطبقة الوسطى والعليا، يستأثرون بالنصيب الأكبر من هذه التحويلات، حيث أن جل الأردنيين المغتربين هم من المتعلمين ومن الأسر المزدهرة نسبياً، الأمر الذي يؤكد على الآثار المتواضعة لهذه التحويلات على نسب الفقر. وتؤكد هذه النتائج على الضرورة الملحة لدراسة الآثار المترتبة على الهجرة والتحويلات المالية، بالنظر إلى نسبة هذه التحويلات من الناتج المحلي الإجمالي.

وبالإضافة إلى الإجراءات الحكومية الهادفة إلى إعادة توجيه توقعات القوى العاملة، فإنه من الضروري العمل على تحسين أداء سوق العمل، حيث من الممكن أن تلعب الحكومة

دوراً مهماً من خلال دمج خدمات التوظيف والمساعدة في البحث عن العمل مع برامج الحماية الاجتماعية، مثل صندوق المعونة الوطنية والتأمين ضد البطالة، وكذلك من خلال برامج التعليم والتدريب المهني والتقني، ونظام التعليم. وبهدف تحسين توفير الخدمات العامة للعمال كمهارات البحث عن العمل، وخدمات الإرشاد والتوجيه المهني، يمكن للحكومة أن تدمج مقدمي الخدمات من القطاع الخاص في البرامج العامة للتشغيل والتدريب. وعلاوة على ذلك، فإن الحكومة، تستطيع تخفيض تأثير العلاقات الشخصية للحصول على الوظائف العامة، وتحسين كفاءة التوظيف، عن طريق زيادة شفافية التوظيف في الخدمة المدنية (إعلانات الوظائف العامة والتعيينات على أساس معايير موضوعية)، والاضطلاع بدور محوري في جمع المعلومات المتعلقة بسوق العمل وتحديثها وتحليلها ونشرها. وتالياً عدد من المجالات التي تتطلب اهتماماً خاصاً:

- جمع البيانات وتحليلها للتمييز بين المتعطلين عن العمل غير الطوعي، والمتعطلين عن العمل طوعاً بغرض تركيز الموارد العامة، ورسم السياسات والخطط لمعالجة القيود التي تواجهها كل مجموعة.
  - نشر المعلومات لمساعدة الطلبة على اتخاذ القرارات المهنية السليمة، ووضع التصورات الواقعية لسوق العمل.
  - تحسين التواصل بين إدارة الإحصاءات وواضعي السياسات عن طريق تطوير القدرات في الوزارات التنفيذية (مثل وزارة العمل) لاستخدام البيانات وتحليلها في تطوير سياسات العمل.
  - تطوير الإحصاءات الدقيقة والموثوقة عن الإنتاجية وتكلفة وحدة العمل، بهدف مساعدة صانعي السياسات ومتخذي القرارات لتتبع التطورات في هذه المؤشرات.
- نوقش في هذا القسم العديد من الإجراءات المتعلقة بجانب العرض من العمالة التي يمكن للحكومة اتخاذها للحد من معدلات البطالة المرتفعة، ويمكن القول إنه على المدى الطويل، إذا كانت جودة النظام التعليمي، يمكن أن تتطابق مع نجاحه من حيث الكمية، فإن الأردن سيكون قادراً على تطوير ميزة نسبية كالاقتصاد معرفي ذي أجور مرتفعة. وفي الأجلين القصير والمتوسط، يمكن لزيادة التركيز على الروابط المتعلقة بالتوظيف في نظام التدريب المهني أن يزيد من فرص العمل للمتطلين عن العمل. كما ستؤدي زيادة انخراط المرأة في سوق العمل من خلال سياسات ملائمة لإجازة الأمومة إلى الاستفادة الكاملة من الاستثمارات السابقة في التعليم والتدريب. ومن جهة أخرى، فإن تخفيض معدلات البطالة في فئة المتطلين طوعاً، على المدى القصير والمتوسط، يجب أن يبدأ بإعادة توجيه التوقعات لتصبح أكثر واقعية،

من دون اغفال دور سياسات الخدمة المدنية، والهجرة، والحماية الاجتماعية، والوصول إلى المعلومات المتعلقة بسوق العمل.

## الاستنتاجات، خيارات السياسة، والتوصيات

في السنوات الأخيرة، كان الأردن قادراً على إنتاج واستحداث عدد كبير من الوظائف الجديدة، لكن الكثير من هذه الوظائف لم يتم إشغاله من قبل الأردنيين، بل من قبل العمالة الوافدة، في حين ما يزال العديد من المتعطلين الأردنيين من دون عمل. ويوجد حالياً عدد كبير من العمال الأجانب في الأردن، يفوق عدد الأردنيين المتعطلين، الأمر الذي يشير إلى عدم التطابق والمواءمة في سوق العمل.

وقد تناولت هذه المراجعة ثلاث حالات رئيسية من أوجه عدم التطابق في سوق العمل، وذلك على النحو التالي:

- التوقعات: على الرغم من أن «ثقافة العيب» تمنع، في بعض الأحيان، الأردنيين من قبول بعض أنواع الوظائف، فقد خلصنا في هذه المراجعة، إلى أنه إذا كانت الأجور مرتفعة بما فيه الكفاية، فإن المتعطلين الأردنيين مستعدون لقبول أنواع الوظائف المتاحة حالياً في سوق العمل. ولسوء الحظ، فإن الأجور التي يقبل بها معظم المتعطلين الأردنيين، ما زالت أعلى من الأجور السائدة لهذه الوظائف. وعليه، يمكن اعتبار غالبية المتعطلين عن العمل هم من المتعطلين طوعاً بحسب هذا التعريف.
- المهارات: هناك أيضاً عدم تطابق في سوق العمل في ما يتعلق بالمهارات. وتجدر الإشارة إلى أن هنالك سوء فهم بخصوص انعدام التطابق على أساس المهارات، حيث يُعتقد على نطاق واسع أن العمال الأردنيين سوف يشغلون العديد من الوظائف التي يشغلها حالياً العمال الأجانب، بمجرد حصولهم على التدريب المناسب. غير أن الأدلة ونتائج الدراسات، تشير إلى أن معظم الأردنيين المتعطلين عن العمل يتمتعون بتعليم لا يقل عن مستوى تعليم العمال الأجانب، فضلاً عن التدريب المهني والخبرة أثناء العمل مقارنة بنظرائهم من معظم العمال الأجانب، في حين يتعلق عدم التطابق في محور المهارات، بالمهارات الحياتية، كالإحساس بالمسؤولية والجهد المبذول ومهارات التواصل، والجوانب الأخرى للتوظيف.
- أشارت البيانات في مجال الجغرافيا إلى استحداث حصة غير متناسبة من الوظائف الجديدة في العاصمة عمان، في حين لم ينتقل أصحاب العمل إلى حيث يعيش المتعطلون عن العمل، ولم ينتقل المتعطلون عن العمل إلى المناطق التي تُستحدث فيها الوظائف

ويرتفع فيها الطلب على اليد العاملة. ولعل من شأن نظام موصلات لائقة يربط بين محافظات المملكة التأثير إيجابياً على معدل المشاركة ونسب البطالة أيضاً.

### - التوقعات

يمكن القول إن معدلات البطالة ستظل مرتفعة في الأجلين القصير والمتوسط، وخصوصاً بين المتعطلين عن العمل طوعاً، حتى يقوم هؤلاء المتعطلون بإعادة ضبط توقعاتهم غير الواقعية حول فرص العمل المتاحة. وقد أوصت المراجعة بأربع فئات من الإجراءات؛ أولاً، يمكن للحكومة أن تعمل على التعديل اللازم بإصلاح سياسة ديوان الخدمة المدنية لضبط التضخم وتخفيضه في الجهاز الحكومي، وإيقاف ممارسة قبول الطلبات التي لا ترتبط بوظائف محددة، ومؤهلات محددة كذلك. ثانياً، على الرغم من أن سياسات الحماية الاجتماعية القائمة لا يبدو أنها تشكل مشكلات للعمل، فيجب توخي الحذر عند إصلاح هذه السياسات لتجنب إدخال مثل هذه المشبطات. ثالثاً، يمكن للتسويق الاجتماعي، كما استخدم بنجاح في الأردن بشأن القضايا الصحية، أن يُستخدم لتعزيز فكرة أن جميع أنواع العمل محترمة. وأخيراً، يمكن للحكومة أن تلعب دوراً مهماً في توفير معطيات دقيقة عن سوق العمل، تتضمن معلومات حول اتجاهات الأجور ونطاقات المهن، الأمر الذي يساعد الباحثين عن العمل في وضع توقعات أكثر واقعية واستراتيجيات أفضل للبحث عن عمل.

### - التدريب وحده لا يمثل العلاج الأمثل لمشكلة البطالة

في الأجلين القصير والمتوسط، يمكن للبرامج التي توفر التعليم والتدريب في المجالين التقني والمهني أن تقلل من البطالة إلى الحد الذي تزيد فيه فرص التوظيف. ويمكن القول إن الإصلاح الجاري في قطاع التعليم والتدريب المهني والتقني هو فرصة مناسبة لإعادة تنسيق أهداف هذا النظام. ومع ذلك، فإنه لا ينبغي اعتبار التعليم والتدريب المهني والتقني حلاً قائماً بذاته للبطالة أو كعصا سحرية ستؤدي إلى استبدال العمال الأجانب بنظرائهم الأردنيين، لأن التدريب الجيد، ليس هو فقط، ما يعطي العمال الأجانب ميزتهم على العمال الأردنيين كما هو مبين سابقاً في هذه المراجعة.

- التوازن في السياسات التي تشجع على الهجرة وخلق الوظائف منخفضة الأجر  
لقد أثبت الاقتصاد الأردني وبيئة الأعمال قدرتهما الفائقة في خلق الوظائف ذات الأجور المنخفضة، وذلك بفضل السياسات التي تم تبنيها من نظام ضريبي وسياسات عمل قدمت

الحوافز للقطاع الزراعي والصناعات التحويلية داخل المناطق الصناعية، إضافة إلى سياسات الهجرة التي أبقت القوى العاملة في الأردن في مستوى تعليمي دون متوسط المستوى التعليمي للمواطنين، حيث غادر الأردن، الكثير من الأردنيين الأفضل تعليماً، في حين دخل إلى الأردن الكثير من العمال الأجانب الأقل تعليماً. وسيؤدي استمرار مثل هذه السياسات إلى هجرة العمال الأردنيين الأكثر تعليماً، والذين يقومون بإرسال التحويلات المالية إلى عائلاتهم، هذه التحويلات التي تعمل بشكل غير مباشر كحوافز سلبية لقبول الوظائف المتاحة، في حين يتنافس الأردنيون الأقل تعليماً مع العمال الأجانب على الوظائف ذات الأجور المنخفضة.

#### - التحرك نحو اقتصاد معرّف ذي أجور مرتفعة

يتطلب السيناريو البديل، في التحرك نحو اقتصاد قائم على المعرفة وذي أجور مرتفعة، تغييرات كبيرة وجوهرية في بيئة الأعمال. وستتطلب تنمية قدرة الأردن التنافسية في الخدمات ذات الأجور المرتفعة ومنتجات التكنولوجيا الفائقة، سياسات تشجع على خلق الأعمال وتزيل التشوهات التي تشتت انتباه أصحاب المشاريع والرياديين حالياً عن التركيز على الميزة النسبية للأردن، والتي تتمثل بالعنصر البشري الأفضل تعليماً. وعلى المدى الطويل، يمكن للأردن أن يعزز قدرته التنافسية كإقتصاد معرّف مرتفع الأجر، من خلال التشديد على جودة مخرجات التعليم، بما في ذلك مهارات التحليل، والنقد البناء، وحل المشاكل، والعمل الجماعي، وروح الفريق، إضافة إلى إدراج الروابط لسوق العمل في المناهج الدراسية، بما في ذلك معلومات دقيقة عن الخيارات الوظيفية ومهارات التوظيف، ومهارات البحث عن العمل، بالإضافة إلى اتخاذ الإجراءات الكفيلة بتوجيه طلبة الجامعات للابتعاد عن التخصصات الراكدة.

#### - مفهوم الهجرة

وفرت الهجرة بشكل واضح للأردن فوائد عدة، أهمها خفض الطلب المحلي الاستهلاكي، والاستثماري بدرجة أقل، وتوفير مصدر ثابت ومستدام من العملات الأجنبية. ويمكن القول إن الإحصاءات المتوفرة، لا تغطي جوانب تكاليف الهجرة المنهجية، وقد بدأت البحوث الحديثة في استكشاف تلك التكاليف، التي تشمل خفض القدرة التنافسية، والآثار السلبية للتحويلات المالية التي تقلل من قبول الوظائف المتاحة بين المتعطلين وبالتالي المشاركة في القوى العاملة. وتبرز الحاجة إلى مزيد من الدراسة والمناقشة بشأن هذه المسألة المهمة، حيث يجب تطوير إحصاءات الهجرة، وجمع البيانات الدقيقة ذات الصلة، حتى يتمكن من



تعميق وتطوير مفهومنا للهجرة وأبعادها، إضافة إلى تفعيل الإجراءات العملية في الحد من العمالة الأجنبية غير المرخصة وتكثيف حملات التفتيش من قبل وزارة العمل.

### - تعزيز مشاركة المرأة في القوى العاملة

يمكن للأردن زيادة المستوى التعليمي لقوة العمل، والاستفادة من الاستثمارات السابقة في تعليم المرأة من خلال تشجيع المرأة على الانضمام إلى القوى العاملة والبقاء فيها. ولعل أحد سبل القيام بذلك هو ضمان استحقاقات تسمح للمرأة بالجمع بين العمل والأسرة (مثل إجازة الأمومة) دون أن تكون هنالك أي حوافز سلبية تمنع المؤسسات من توظيف النساء، ويمكن أن تساعد إجازة الأمومة الممولة مركزياً في تحقيق هذا الهدف.

### - إعادة تأهيل مديريات العمل التابعة لوزارة العمل

يمكن للوزارة تطوير ومأسسة خدمات التوظيف التي باتت جزءاً من مسؤوليتها، وذلك بإعادة تأهيل مديريات العمل المنتشرة في المحافظات وتطويرها، رفع كفاءة العاملين فيها وخاصة في خدمات التشبيك الوظيفي، إضافة إلى تفعيل المنصة الإلكترونية للتوظيف واستخدامها في عمليات المتابعة والتقييم لمخرجات وإنجازات المديريات، حيث وقّعت في أواخر عام 2017 مذكرة تفاهم بين صندوق الملك عبد الله الثاني للتنمية ووزارة العمل، لمأسسة التكاملية في ما بين برنامج فرص وبرنامج التشغيل الوطني الإلكتروني.

