

المجلس الاقتصادي والاجتماعي



# تقرير حالة البلاد 2019

محور الموارد البشرية

# سوق العمل





4	المُلخَص التَّنفيذِي .....
6	التقديم .....
6	أولاً: متابعة استراتيجيات مجال سوق العمل.....
6	1. الاستراتيجية الوطنية للتشغيل (2011-2020).....
8	- الإطار الزمني قصير المدى .....
15	- الإطار الزمني متوسط المدى .....
18	- الإطار الزمني طويل المدى .....
22	2. الاستراتيجية الوطنية لتنمية الموارد البشرية (2016-2025).....
25	ثانياً: مراجعة توصيات تقرير حالة البلاد لعام 2018 .....
27	ثالثاً: النظرة المستقبلية .....
29	الخلاصة والتوصيات.....
35	المراجع .....

## الملخص التنفيذي

يمثل استحداث الوظائف وفرص العمل بأعداد كافية وجودة عالية أولوية قصوى وتحدياً كبيراً للأردن الذي يعد اقتصاداً صغيراً بموارد قليلة، بخلاف رأس ماله البشري. وما تزال معدلات البطالة وخاصة بين الشباب تواصل ارتفاعها، كما أن معدلات المشاركة في القوى العاملة وخاصة بين النساء تعد من أدنى المعدلات في العالم. ويمكن القول إن مُدد النمو الاقتصادي القوي لم تُترجم إلى خلق فرص عمل لائقة للأردنيين، إذ ذهبت معظم الوظائف آنذاك للعمالة الوافدة. وما يزال التوظيف يمثل تحدياً كبيراً بسبب الافتقار إلى الاتساق في متابعة الخطط، وعدم خلق بيئة مؤسسية يُطبَّق فيها تنسيق السياسات والرصد والتقييم لتحقيق النتيجة المرجوة لخلق فرص العمل.

وتهدف مراجعة سوق العمل إلى متابعة المستوى التنفيذي ورصده من خلال الخطط والاستراتيجيات ذات العلاقة، ومتابعة التوصيات التي تقدّم بها تقرير حالة البلاد لعام 2018. وعلى وجه التحديد، يبحث هذا القسم في متابعة تنفيذ الخطط الاستراتيجية في قطاع العمل، إذ سيتم تحليل الاستراتيجية الوطنية للتشغيل وتقييمها. وللوقوف على مستوى التقدم المحرز في مجال تنفيذ الاستراتيجية الوطنية للتشغيل من جهة، ولتحقيق الأهداف المرجوة منها من جهة أخرى، تعرض هذه المراجعة في قسمها الأول الإجراءات التي حددتها الاستراتيجية ضمن الأطر الزمنية الثلاثة؛ المدى القصير، والمدى المتوسط، والمدى الطويل. ويشتمل القسم الثاني على مراجعة التقدم في تنفيذ توصيات تقرير حالة البلاد لعام 2018، كما تم تحديد النظرة المستقبلية التي يجب تبنيها اعتماداً على استراتيجية التشغيل الوطنية، ويتضمن القسم الأخير على الخلاصة والتوصيات.

وتشير البيانات المتاحة لدائرة الإحصاءات العامة، إلى ارتفاع غير مسبوق في معدلات البطالة، إذ وصلت إلى نحو 19.1% خلال الربع الثالث من عام 2019، مرتفعةً بواقع 0.5 نقطة مئوية عن مستوياتها خلال الربع الثالث من عام 2018. وقد سجل معدل البطالة بين الذكور ما نسبته 17.1% مقابل ما نسبته 27.5% بين الإناث. كما أشارت البيانات

إلى استمرار انخفاض معدل المشاركة الاقتصادية المنقح وخاصة بين الإناث، إذ وصل إلى 13.2% خلال الربع الثالث من عام 2019، ولذلك يمكن القول إن تحقيق الأهداف الواردة في الاستراتيجية الوطنية للتشغيل قد شابهُ الكثيرُ من القصور. ومع التقدم المحرّز في تنفيذ بعض الأنشطة والمشاريع والإجراءات، إلا أن ذلك لا يوفر أيّ معلومات عن نتائج تلك الأنشطة وآثارها المرجوة، وبالتالي فإنه يصعب القول إن ثمة تقدماً محرّزاً نحو تنفيذ الاستراتيجية الوطنية للتشغيل.

وتكمن أبرز أسباب القصور في تنفيذ الاستراتيجية وتحقيق أهدافها، إلى ضعف التزام ممثلي الوزارات في المجلس التنفيذي المسؤول عن متابعة التنفيذ، وغياب المتابعة والتنسيق مع المؤسسات ذات العلاقة، وافتقار الإدارات الحكومية المسؤولة عن التنفيذ إلى الشعور بالملكية، فعندما يتطلب الأمر جهداً تشاركياً من مجموعة من المؤسسات لتنفيذ بعض عناصر الاستراتيجية، يتشكل الانطباع لدى الموظفين بأنهم يقومون بتنفيذ خطط عمل خارج مؤسساتهم ولصالح مؤسسات وهيئات أخرى.

## التقديم

قدم تقرير حالة البلاد لعام 2018 مراجعة بحثية دقيقة ومعمّقة للخطط والاستراتيجيات والسياسات والبرامج التنفيذية في المجالات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية. وقد اتسمت المراجعات فيه بالموضوعية والحيادية، لتضع بين أيدي أصحاب القرار تقييماً واقعياً للوثائق والخطط الاستراتيجية. وأظهرت المراجعات كثرة الاستراتيجيات مقابل شح التنفيذ والتطبيق العملي وصعوبتهما.

وفي مجال سوق العمل، عرض التقرير خصائص سوق العمل وتحدياته، من خلال تحليل السياسات المقترحة في جانب الطلب على العمل، مع التركيز على مناخ الاستثمار والتجارة وسياسات العمل، وكذلك جانب العرض من اليد العاملة الذي يبحث في جودة التعليم والتدريب المهني، وإدماج المرأة بالقوى العاملة. كما أبرز التقرير مفارقة النمو والبطالة في الاقتصاد الأردني، وأوجه ضعف الموازنة في سوق العمل والتي تمثلت بالجغرافيا (المناطق التي يتم استحداث الوظائف فيها مقارنة مع التركيز الجغرافي للباحثين عن العمل)، و«المهارات والسلوكيات» لبيئة العمل، وتوقعات الباحثين عن العمل. وتأتي مراجعة سوق العمل، والتي تركز على تقييم مستوى الإنجاز وتحقيق الأهداف التي وضعتها الاستراتيجية الوطنية للتشغيل، استكمالاً للتشخيص الذي تناوله تقرير حالة البلاد لعام 2018 في مجال سوق العمل.

## أولاً: متابعة استراتيجيات مجال سوق العمل

### 1. الاستراتيجية الوطنية للتشغيل (2011-2020)

لقد بدأ العمل على إعداد الاستراتيجية الوطنية للتشغيل في عام 2011، لتمثل إطاراً ناظماً لجميع السياسات المتصلة بالعمالة وسوق العمل، وطُورت الاستراتيجية آنذاك بجهد تشاركي من الجهات الحكومية والأهلية والقطاع الخاص، وقد احتضن المجلس الاقتصادي والاجتماعي عملية تطوير هذه الاستراتيجية على مدار أكثر من عام. وحددت الاستراتيجية محاور معالجة الخلل القائم في ثلاثة أطر زمنية: المدى القصير، والمدى المتوسط، والمدى الطويل. وتم إعداد خطة وبرنامج عمل زمني محدد، اشتمل على العديد من الإجراءات واجبة التطبيق في مجالات رئيسية تضمنت الجوانب المؤسسية، وإطار السياسات، وجانبي الطلب والعرض. ويعرض هذا القسم الأهداف والإجراءات الخاصة بالأطر الزمنية الثلاثة التي وضعتها الاستراتيجية والتقدم المحرز حتى الآن في تنفيذها، وتتركز منهجية هذا العمل على المعلومات والبيانات المتوفرة، والتقارير السنوية للمؤسسات ذات العلاقة، وقرارات الحكومات المتعاقبة ذات الشأن، والدراسات التي تناولت محاور الاستراتيجية. كما يناقش هذا القسم سياسات وبرامج أخرى متصلة باستراتيجية التشغيل الوطنية.

وللتأكيد على أولوية توفير فرص العمل للشباب ومحوريتها، فقد أطلقت الاستراتيجية الوطنية للتشغيل تحت الرعاية الملكية السامية في شهر حزيران من عام 2012، وحددت الهدف الإنمائي الذي تسعى لتحقيقه بـ «تحسين مستويات معيشة الأردنيين من خلال زيادة فرص العمل والأجور والمنافع وتحسين الإنتاجية». وقد طُورت هذه الاستراتيجية من خلال نهج متكامل يقوم على دراسة سياسات الاستثمار، والسياسات المالية والنقدية، والتعليم، والتعليم العالي، والتدريب المهني والتقني، والرعاية الاجتماعية، من منظور العمل. وحددت الاستراتيجية الأهداف قصيرة الأجل، ومتوسطة الأجل، وطويلة الأجل، وكذلك الإجراءات التي تقود إلى تحقيق هذه الأهداف.

وتشير أحدث البيانات الصادرة عن دائرة الإحصاءات العامة، إلى استمرار ارتفاع معدلات البطالة، والتي وصلت إلى نحو 19.1%، خلال الربع الثالث من عام 2019، مقارنة مع ما نسبته 18.6% خلال المدّة نفسها من عام 2018. وبلغ معدل البطالة للذكور نحو 17.1%، مقابل 27.5% للإناث.

وتشير نتائج الجولة الثالثة من مسح العمالة والبطالة لعام 2019، إلى أن معدل البطالة بين حملة الشهادات الجامعية (بكالوريوس فأعلى) بلغ نحو 25.2%، وقد بلغت نسبة هذا المعدل نحو 29.7% للذكور، و83.0% للإناث. كما كشفت نتائج الجولة الثالثة استمرار انخفاض معدل المشاركة الاقتصادية في قوة العمل، وخاصة بين الإناث، إلى مستويات توصف بأنها الأدنى عالمياً، إذ بلغ معدل المشاركة الاقتصادية المنقّح (قوة العمل منسوبة إلى السكان في سنّ 15 سنة فأكثر) نحو 33.6% خلال الربع الثالث من عام 2019 مقارنة مع ما نسبته 36.8% خلال الربع الثالث من عام 2018. وقد بلغ هذا المعدل نحو 53.3% للذكور، بينما بلغ نحو 13.2% للإناث.

ومن خلال النظر إلى هذه النتائج، يمكن القول إن تحقيق أهداف الاستراتيجية والتمثلة باستيعاب الداخلين إلى سوق العمل، يشوبه الكثير من القصور، إذ حدّدت الاستراتيجية عام 2014 بعده إطاراً زمنياً لتحقيق الهدف المتمثل ببدء استيعاب الداخلين إلى سوق العمل، ومنذ ذلك الحين، استمرت معدلات البطالة بالارتفاع إلى مستويات قياسية. ومع التقدم المحرّز في تنفيذ بعض الأنشطة والمشاريع، إلا أن ذلك لا يوفر أيّ معلومات عن نتائج تلك الأنشطة وآثارها المرجوة، وبالتالي يصعب القول إن ثمة تقدماً محرّزاً نحو تنفيذ الاستراتيجية الوطنية.

وتالياً الإجراءات المقترحة للأطر الزمنية التي اعتمدها الاستراتيجية، ورصد التقدم المحرّز في تنفيذ هذه الإجراءات ومدى فعاليتها في تحقيق الأهداف المرجوة.

## - الإطار الزمني قصير المدى

الهدف الرئيس: البدء في استيعاب العاطلين عن العمل ابتداء من عام 2014، وذلك من خلال مجموعة من الإجراءات، أبرزها:

1. الالتزام بسياسة وإدارة واضحة للعمالة الأجنبية.
2. توسيع فرص الحصول على القروض للمؤسسات متناهية الصغر، والصغيرة، والمتوسطة.
3. تقييم برامج سوق العمل النشطة وتوسيع نطاق البرامج الناجحة منها.
4. تقليص فرص العمل في القطاع العام ومواءمة هيكل الأجور ومستوياتها.

فعلى صعيد إدارة سياسات العمالة الأجنبية، وبحسب البيانات الواردة من وزارة العمل والتي اعتمدت على تقديراتها لحجم العمالة الوافدة، يوجد في الأردن نحو 800 ألف عامل وافد، وهذا الرقم يشمل المرخصين والمخالفين. ويتوفر لدى الوزارة أرقام دقيقة بخصوص العمالة الوافدة المرخصة، إذ بلغ عدد العمال الوافدين المسجلين لدى الوزارة 352350 عاملاً في عام 2018، مما يعني أن هنالك نحو 450 ألف عامل وافد غير مرخصين، أو ما نسبته 56.0% من إجمالي العمالة الوافدة. وقد حددت وثيقة الاستراتيجية هدفها في سياسات العمالة الوافدة، بخلق بيئة سوق العمل التي تتكامل فيها العمالة الأجنبية مع القوى العاملة المحلية، والعمل على إحلال العمال الأردنيين مكان العمال الأجانب إحصائياً مع مراعاة توفر البدائل المماثلة من العمالة المحلية. وحددت الاستراتيجية مجموعة من الإجراءات لتحقيق هذه الغاية، من أبرزها: توحيد رسوم التصاريح وزيادة رسوم تجديدها سنوياً، وتوفير الحماية الاجتماعية للعمال الأجانب مثل التأمين الصحي والضمان الاجتماعي. وقد تم تفعيل الإجراءات المتصلة بزيادة رسوم تصاريح العمل، وتحديد الوظائف التي لا يُسمح للعمالة الأجنبية بإشغالها. كما تم تفعيل التوصيات المتصلة بمسائل الحماية الاجتماعية للعمال الأجانب، والتي من شأنها أن توفر بيئة العمل الملائمة من جهة، وتعمل على زيادة كلفة العمالة الوافدة، حيث أدى انخفاض إجمالي كلفة العمالة الوافدة إلى تجنب تشغيل العمال الأردنيين، من جهة أخرى.

وفي الإطار نفسه، اقترحت وثيقة الاستراتيجية إعداد نظام لتنظيم العمالة الوافدة، وعرضه على مجلس الوزراء للموافقة عليه والبدء بتطبيقه. ويتضمن النظام المقترح؛ أولاً: 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.

ثانياً: التعليمات الخاصة بتصنيف المهن أو المهارات التي يتمتع بها العمال الأردنيون أو تلك التي يرغب العمال الأردنيون في الاستحواذ عليها.

ثالثاً: 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. إذ اقترحت وثيقة الاستراتيجية البدء بزيادة رسوم تصاريح العمل في القطاعات غير القابلة للتداول والتي لا تتطلب تدريباً، والتي سيكون الأردنيون على استعداد لإشغالها، مثل محطات بيع المحروقات، والمطاعم، والفنادق، والتجارة.

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

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

وفي مسعى من وزارة العمل لتنفيذ توصيات الاستراتيجية الوطنية للتشغيل، تم إصدار الأنظمة المتصلة بالعمالة الأجنبية، إذ تم تعديل نظام رسوم تصاريح العمل للعمال الوافدين لاستيفاء مبلغ 500 دينار بعدد رسوم إصدار التصريح أو تجديده لسنة كاملة أو لجزء منها وذلك لجميع الأنشطة الاقتصادية، كما تم إغلاق نحو 19 مهنة أمام العمالة الوافدة، في حين تم تحديد نسب العمالة الوافدة إلى المحلية في القطاعات الاقتصادية المختلفة بهدف ضمان وجود العمالة المحلية إلى جانب الوافدة في الأنشطة كثيفة الاستخدام للأيدي العاملة.

كما أفادت وزارة العمل بأنها أعدت ميثاقاً وطنياً للتشغيل، وهو مشروع وطني متكامل مبني على التشاركية، للحد من مشكلة البطالة، وذلك من خلال تبني سياسات وممكنات وإجراءات إصلاحية تهدف إلى إيجاد فرص عمل وتزويد الشباب بالمهارات والخبرات اللازمة لتلبية متطلبات سوق العمل.

ويقوم الميثاق على التشاركية بين القطاعين العام والخاص في وضع حلول للتخفيف من مشكلة البطالة من خلال تبني الممكنات التالية:

- الممكن: ضبط وتنظيم سوق العمل من خلال:
  1. تطبيق التشريعات الناظمة لسوق العمل دون تمييز، مع توفير الحماية الكافية لحقوق أطراف الإنتاج الثلاثة بشكل يحقق العدالة وضمان ظروف العمل اللائق للجميع.
  2. التوسع في المهن المغلقة أمام العمالة الوافدة.
  3. الحد من الممارسات الخاطئة في سوق العمل من خلال إصدار أنواع جديدة من تصاريح العمل؛ كالتصريح الحر (المياومة)، وتصريح المهن التي تتطلب مهارة عالية.
  4. إقرار فترة قوننة وتصويب لأوضاع العمالة الوافدة المخالفة، وتوجيه العمالة الوافدة للقطاعات التي لا يُقبل عليها الأردنيون.
  5. العمل على خفض نسب العمالة الوافدة في القطاعات الاقتصادية تدريجياً على مدى 3 سنوات.
  6. متابعة وتطوير الإجراءات والتعليمات بما يخدم قوننة أوضاع العمالة الوافدة دون التأثير سلباً على سياسات التشغيل.
  7. توقيع اتفاقيات ثنائية مع المنشآت الاقتصادية بهدف رفع نسبة تشغيل الأردنيين وتخفيض العمالة الوافدة.
  8. مخاطبة البنك المركزي للتعميم على مؤسسات القطاع المصرفي بعدم تقديم أي خدمات مصرفية بما فيها التحويلات، إلا بعد إبراز تصريح عمل ساري المفعول.
  9. استكمال مراحل نظام التصاريح الإلكترونية.
- الممكن: الارتقاء بمنظومة التعليم والتدريب المهني والتقني.
- الممكن: رفع إنتاجية العامل بتنفيذ برامج تدريبية مثل برنامج «خدمة وطن».
- الممكن: التشبيك بين الباحثين عن عمل وفرص العمل، وتسويق الكفاءات دولياً.
- الممكن: دعم برامج التشغيل الذاتي.

وبحسب المعلومات الواردة من وزارة العمل، يمكن تلخيص الإجراءات والتعليمات التي تبنتها الوزارة بخصوص العمالة الأجنبية على النحو التالي:

1. تحديد نسب تشغيل العمالة الوافدة مقابل تشغيل الأردنيين في معظم القطاعات الاقتصادية وبحسب متطلبات سوق العمل الأردني.
2. إغلاق المهن التي يُقبل عليها الأردنيون أمام العمالة الوافدة.
3. استكمال الربط الإلكتروني مع شركاء نظام تصاريح العمل الإلكترونية، وتوسعة الربط مع شركاء جدد لتحقيق المزيد من الضبط في آليات الحصول على تصاريح العمل للوافدين.
4. متابعة وتطوير الإجراءات والتعليمات بما يخدم قونة أوضاع العمالة الوافدة دون التأثير سلباً على سياسات التشغيل.
5. توقيع العديد من الاتفاقيات الثنائية مع المنشآت الاقتصادية بهدف رفع نسبة تشغيل الأردنيين وتخفيض العمالة الوافدة.
6. مخاطبة البنك المركزي للتعميم على مؤسسات القطاع المصرفي بعدم تقديم أي خدمات مصرفية بما فيها التحويلات، إلا بعد إبراز تصريح عمل ساري المفعول.
7. وضع خطة لرفع نسب تشغيل الأردنيين لبعض المهن والقطاعات الاقتصادية تدريجياً لمدة ثلاث سنوات، وتوسيع فرص التشغيل للأردنيين وزيادتها.
8. استحداث بعض أنواع تصاريح العمل لبعض المهن، بهدف زيادة الفرص الاستثمارية، لخلق مزيد من فرص العمل والتأسيس لنقل الخبرات للأردنيين.
9. استحداث بعض أنواع تصاريح العمل لبعض المهن من دون ربطها بصاحب عمل محدد، وذلك للحد من أعداد الوافدين المشتغلين بها، نظراً لخصوصيتها.
10. التنسيق مع الجهات التدريبية ذات العلاقة لإعداد وتطوير برامج تدريبية لتلبي احتياجات سوق العمل لزيادة فرصة تنافسية العامل الأردني.
11. التنسيق المسبق مع معظم الجهات الحكومية ذات العلاقة قبل منح تصاريح العمل للوافدين في مهن تدخل ضمن إشراف هذه الجهات ومتابعتها واختصاصها.

ورغم اهتمام الوزارة في سن التشريعات الناظمة للعمالة الوافدة، إلا أن هذه الإجراءات لم تنعكس إيجاباً على إدماج العمالة المحلية بالوافدة نتيجة للفجوة بين التشريعات وتطبيقها وإنفاذها. إذ يلاحظ عدم الالتزام من أصحاب العمل بالنسب المحددة بموجب الاتفاقيات والتشريعات السارية. وتشير بيانات دائرة الإحصاءات العامة إلى أن 44.2%

من المتعطلين كانت مؤهلاتهم دون الثانوية، وبما أن نحو 56.0% من العمالة الوافدة (450 ألف عامل) هي عمالة غير مرخصة، فيمكن أن يتم إحلال المتعطلين الأردنيين من ذوي المؤهلات العلمية (توجيهي فما دون) مكان العمالة غير المرخصة. وتتعاظم الآثار السلبية للعمالة الوافدة غير المرخصة على الاقتصاد الأردني، فبالإضافة إلى مزاحمة العمالة الوافدة غير المرخصة للعمال الأردنيين، فإنها تحرم الخزينة من مبالغ ضخمة تقدر بنحو 300 مليون دينار في وقت يفترض فيه أن الأردن بأمس الحاجة إلى تأمين الإيرادات اللازمة لتغطية عجز الموازنة أو تمويل المشاريع التي من شأنها دفع عجلة النشاط الاقتصادي لتأمين فرص العمل. وفيما يتصل بتوسيع فرص الحصول على القروض للمؤسسات متناهية الصغر، والصغيرة والمتوسطة، فقد أفادت وزارة العمل بأن توسيع فرص الحصول على القروض لهذه المؤسسات يقع ضمن اختصاصها، من خلال صندوق التنمية والتشغيل، ويظهر ذلك جلياً من خلال الإطار الوطني للتمكين والتشغيل (2019-2020) والمتضمن تدخلات تعنى بالتشغيل الذاتي. وكذلك من خلال البرنامج الوطني للتشغيل الذاتي (انهض) الذي صُمم لإيجاد جميع الحلول للتحديات من تأهيل، وتدريب، وإدارة مشاريع، ودراسة الجدوى الاقتصادية، والتمويل الميسر، والتشبيك، والتسويق، وضمان الاستدامة. كما كان للوزارة كذلك الدور الأكبر في توجيه برامج ومبادرات صندوق التشغيل والتدريب والتعليم المهني والتقني.

ورغم جهود وزارة العمل بتوسيع فرص الحصول على القروض للمشاريع الصغرى والصغيرة، وذلك من خلال الصناديق التي يترأس وزير العمل مجالس إدارتها، إلا أن الحقائق العملية تبين قصور هذه المبادرات عن تحقيق الأهداف المرجوة منها. فقد شهد برنامج التشغيل الذاتي الجماعي الذي نُفذ من خلال صندوق التنمية والتشغيل فشلاً كبيراً أدى إلى عجز المستفيدين من المشروع عن الوفاء بالتزاماتهم تجاه قروض الصندوق، فبدلاً من مساعدة هؤلاء المقترضين في تأمين مصدر دخل مستدام لأسرهم، أصبح هؤلاء المستفيدون عرضة للملاحقة القانونية والحجز التحفظي على ممتلكاتهم البسيطة نتيجة عدم قدرتهم على الوفاء بالأقساط المستحقة نتيجة لتراجع أنشطتهم في ظل تراجع معدلات النشاط الاقتصادي. وتكمن أسباب فشل هذه البرامج في ضعف تأهيل المقترضين لإدارة مشاريعهم، وضعف إجراءات المتابعة والرقابة المستمرة للتأكد من توفير السبل الكفيلة بنجاح تلك المشاريع.

وفي هذا الإطار، أفادت وزارة العمل بأنه قد تم تصميم وتنفيذ برنامج التشغيل الذاتي الجماعي وللمرة الأولى، وذلك لمواجهة التحديات التي تواجه المواطنين في المحافظات والمتعلقة بالضمانات والكفالات، حيث تتكون المجموعة من 4 إلى 6 أشخاص متكافلين ومتضامنين. وأكدت أن هناك قصص نجاح تم تحقيقها خلال المشروع، إلا أنه ونظراً

للظروف التي حالت دون نجاح المشاريع، وخاصة الظروف الاقتصادية (إذ تعتمد هذه المشاريع على القوة الشرائية داخل سوق العمل في المحافظات)، قررت الحكومة إعادة جدولة القروض، وزيادة مدة سداد القرض لتصل إلى 14 سنة، لتخفيف عبء القسط الشهري على المقترضين.

وتشير أحدث البيانات إلى أن صندوق التنمية والتشغيل الذي أُسس في عام 1992 مَوَّل حوالي 117.400 مشروع بقيمة إجمالية بلغت 340 مليون دينار، في حين بلغ حجم المحفظة الائتمانية العاملة حالياً نحو 124 مليون دينار، بعدد مشاريع يبلغ 33059 مشروعاً، منها 17727 مشروعاً صدر بحق الأشخاص المستفيدين منها (المقترضين والكفلاء) قرارات بالحجز التحفظي، أي أنّ ما نسبته 53.6% من المشاريع متعثرة، وتعدّ هذه النسبة كبيرة بحسب المعايير المختلفة. كما أنّ 3274 مقترضاً جرى رفع قضايا تنفيذية بحقهم، وتقدر قيمة هذه القضايا بنحو 11 مليون دينار.

وفيما يتعلق ببرنامج «انهض»، فقد صُمم ليعالج التحديات التي تواجه الشباب في تنفيذ مشاريع التشغيل الذاتي.

وعلى صعيد تقييم برامج سوق العمل النشطة وتوسيع نطاق البرامج الناجحة منها، فقد تم من خلال الجهات المانحة تقييم أداء العديد من برامج سوق العمل النشطة، وكان من أهمها برامج الفروع الإنتاجية ومشاريعها التي حققت نجاحاً جيداً، إذ تم بعد ذلك التوسع الأفقي في إنشاء الفروع الإنتاجية من خلال توقيع اتفاقيات مع المستثمرين هدفت إلى زيادة أعداد الفروع الإنتاجية العاملة، ورفع أعداد العاملين الأردنيين فيها. وقد ساهمت هذه المبادرات في تشغيل الأردنيين، وخاصة في المناطق النائية والأقل حظاً. كما تم تقييم أداء برامج تشغيل الخريجين الجدد في القطاع الصحي، إذ تم نقل الإدارة التنفيذية لهذا البرنامج إلى وزارة الصحة. وكذلك برنامج تشغيل خريجي الاتصالات وتكنولوجيا المعلومات، الذي تم نقل تنفيذه إلى وزارة الاتصالات وتكنولوجيا المعلومات (سابقاً). ومع ذلك، فإن العديد من المشاريع التي ينفذها صندوق التشغيل والتدريب والتعليم المهني والتقني لا تخضع لتقييمات، مما ينتج عنه الاستمرار في تنفيذ مشاريع مشابهة مع عدم جدواها.

وبحسب المعلومات الواردة من وزارة العمل، فقد قامت الوزارة، وبالتعاون مع صندوق التشغيل والتدريب والتعليم المهني والتقني بإعداد تقييم لسبعة مشاريع تدريب منتهية بالتشغيل تم تمويلها من الصندوق. والعمل جارٍ على تقييم مشاريع أخرى وفق خطة معدة لذلك.

وتقوم فكرة الفروع الإنتاجية على التنسيق مع المستثمرين في المناطق التنموية والصناعية المؤهلة لإقامة عدد من الفروع للمصانع والشركات الكبرى في المناطق التي ترتفع فيها معدلات البطالة. وبحسب تصريحات وزارة العمل، فقد بلغ عدد الفروع العاملة ضمن مبادرة الفروع الإنتاجية 24 فرعاً تنتشر في المناطق النائية، بقيمة تمويل بلغت نحو 22 مليون دينار، وقد وفرت هذه الفروع 7050 فرصة عمل فعلية.

وعلى صعيد تضخم القطاع العام، فإن غياب الإحصاءات الدقيقة حوله، كون هذا القطاع يشمل إلى جانب القطاع الحكومي القطاع العسكري، والجامعات والبلديات وغيرها من المؤسسات الحكومية، فإن بيانات الموازنة العامة لعام 2019 تقدر بأن تعويضات العاملين والتي تشمل الرواتب والأجور والعلاوات، إضافة إلى نفقات التقاعد، تشكل نحو 40% من النفقات الجارية للحكومة المركزية. وفي هذا الإطار، فإن جهود تقليص فرص العمل في القطاع العام تمثلت بإجراءات الحد من الاستمرار في التوسع في حجم القطاع العام، واقتصار الوظائف المتاحة بصورة رئيسية في قطاعات التعليم والصحة، نظراً لاستمرار تزايد الطلب على هذه الخدمات العامة. كما تتجه وزارة العمل (من خلال اللجنة الثلاثية للحد الأدنى للأجور) إلى دراسة رفع الحد الأدنى للأجور، وربطه بالعديد من المؤشرات، مثل سنوات الخبرة، والتحصيل العلمي، والتخصص. ويهدف هذا الإجراء إلى تقليص فجوة المنافع ما بين القطاع العام والقطاع الخاص من جهة، وتقليص فجوة الكلف بين العمالة المحلية والعمالة الوافدة من جهة أخرى. كما تعد المملكة من أوائل الدول في المنطقة التي تطبق أنظمة دعم مدة التعتل عن العمل من خلال مؤسسة الضمان الاجتماعي، ويساهم هذا الإجراء في ردم فجوة المنافع، وبالتالي زيادة الإقبال على الفرص المتاحة في القطاع الخاص.

وخلال القول، إن الرواتب المنخفضة والمهارات والإنتاجية المتدنية، لا يمكن معالجتها عن طريق رفع الحد الأدنى للأجور على أهميته فقط، بل يجب أن يترافق ذلك مع مأسسة عمليات التدريب، ورفع سويتها، بهدف زيادة إنتاجية العامل الأردني، وبالتالي زيادة الأجر الذي يتقاضاه. وبغير ذلك، فإن زيادة الحد الأدنى للأجور سينتج عنها المزيد من العمالة الوافدة غير المرخصة. وبالنظر إلى التطورات التاريخية لسوق العمل ومعدلات البطالة في الأردن، فإن رفع الحد الأدنى للأجور خلال السنوات الماضية لم يترافق معه انخفاض معدلات البطالة، بل على العكس، فقد شهد السوق ارتفاعاً كبيراً في أعداد العمالة الوافدة. ويمكن لدراسات متخصصة في هذا الإطار أن تحدد طبيعة العلاقة بين هذه المتغيرات.

## - الإطار الزمني متوسط المدى

الهدف الرئيس: تحسين التوافق في المهارات، والنمو في المؤسسات الصغيرة والمتوسطة (2017)، وذلك من خلال الإجراءات التالية:

### 1. توسيع نطاق برامج الانتقال من الدراسة إلى العمل

على صعيد أهداف توسيع نطاق برامج الانتقال من الدراسة إلى سوق العمل، وإدخال مزايا التأمين الصحي والضمان الاجتماعي للمؤسسات الصغيرة والمتوسطة، بعدها أهدافاً رئيسية لاستراتيجية التشغيل الوطنية، التي يؤمل تحقيقها من خلال الإجراءات والبرامج المختلفة والتي تتطلب تنسيقاً كبيراً بين المؤسسات صاحبة العلاقة والمؤسسات الشريكة، قامت وزارة العمل برفع توصيات للمؤسسات ذات العلاقة حول آليات تعنى بتشجيع المشغلين للعمالة الأردنية من ضمنها شمول العمالة الأردنية بالتأمين الصحي الحكومي.

يضاف إلى ذلك ما تقوم به مؤسسة الضمان الاجتماعي بالزامية الاشتراك بالضمان الاجتماعي للمؤسسات الصغيرة والمتوسطة.

وكان تقرير حالة البلاد لعام 2018، قد ذهب إلى أن «ضعف التزام ممثلي الوزارات في المجلس التنفيذي المسؤول عن متابعة التنفيذ» هو أحد أهم الأسباب لقصور الاستراتيجية عن تحقيق أهدافها. وأوضح أن الفشل في هذا الجانب، ناتج عن «افتقار الإدارات الحكومية المسؤولة عن التنفيذ إلى الشعور بالملكية، إذ 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 الاستراتيجية». وأضاف التقرير بأن «عوامل نقص الخبرة من خلال 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 إلى التأثير سلباً على سير العمل في تنفيذ الخطة تأثيراً ملحوظاً».

وبالعودة إلى تقييم إجراءات وزارة العمل في هذا الإطار، فإن مديريات التشغيل المنتشرة في المحافظات، تقوم دورياً بعقد جلسات للإرشاد والتوجيه المهني والوظيفي للباحثين عن العمل من الشباب الأردنيين، إذ تمثل هذه الجلسات أحد أهم محاور برامج الانتقال من الدراسة إلى سوق العمل. ويتم خلال هذه الجلسات توعية الباحثين عن العمل من الشباب، بالفرص المتاحة في القطاع الخاص، وتزويدهم بمهارات البحث عن العمل، وكيفية التعامل مع المقابلات لأغراض العمل. وإضافة إلى ذلك، فإن معظم الجامعات الحكومية والخاصة، أنشأت مكاتب للإرشاد والتوجيه المهني، وذلك بالتعاون مع صندوق

الملك عبد الله الثاني للتنمية ووزارة العمل، إذ تقوم هذه المكاتب بعقد الجلسات الإرشادية، الجماعية والفردية، للطلبة من الجنسين على مقاعد الدراسة، بهدف تأهيلهم للدخول إلى سوق العمل. وقد تم تدريب العديد من موظفي مديريات التشغيل التابعة لوزارة العمل، وموظفي مكاتب الإرشاد المهني والوظيفي في الجامعات، على تقديم هذا النوع من الخدمات، بالتنسيق مع وزارة العمل، وذلك من خلال مشاريع للجهات المانحة أو المحلية. ومع تلك الجهود، فإنه لا يتم عادةً تقييم أثر هذه الجلسات على حصول المستفيدين على فرص عمل، أو على تحسّن مهارات المستفيدين في البحث عن فرص العمل. كما أن معظم مديريات التشغيل التابعة لوزارة العمل بحاجة إلى تهيئتها لتتمكن من تقديم هذا النوع من الخدمات بصورة لائقة.

وفي معرض ردّ وزارة العمل، أفادت الوزارة بأنها تقوم بالتعاون مع الوكالة اليابانية للتعاون الدولي (جايكا) بتنفيذ مشروع تعزيز المشورة المهنية للشباب من خلال تدريب موظفي التشغيل في الوزارة وموظفي الإرشاد المهني في الجامعات بالتعاون مع صندوق الملك عبد الله الثاني للتنمية، على الأساليب الحديثة في الإرشاد المهني. وتم إعداد دليل يتضمن العديد من النماذج المستخدمة في تقييم جلسات الإرشاد المهني الفردية والجماعية. كما يتضمن نماذج استبانة لقياس رضا متلقي خدمة الإرشاد المهني الذي يبين مدى استفادة المنتفع من الجلسات. وعلاوة على ذلك، عملت وزارة العمل على تطوير نظام متابعة وتقييم إلكتروني يمكن من تتبع منتفعي خدمات الوزارة ومن ضمنهم منتفعو جلسات الإرشاد المهني.

وحول تقليص وزارة العمل للمخصصات المتعلقة بالتطوير المادي لمديريات التشغيل في المحافظات، أوضحت الوزارة أنه تم تقليص الميزانيات لهذه الغاية بسبب إمكانية قيام المنظمات والجهات المانحة بتأهيل المديريات بالتعاون مع وزارة العمل، والاستعاضة عن ذلك باستحداث برنامج لتأهيل كوادر الموظفين في مجالات التشغيل والإرشاد المهني، وذلك لضمان الاستثمار الأمثل للموارد وإعادة تخصيص الموازنة المرصودة لدعم مشاريع تصب مباشرة في دعم التشغيل وتنظيم سوق العمل.

## 2. إصلاح قطاع التشغيل والتدريب والتعليم المهني والتقني

وفي مجال إصلاح قطاع التشغيل والتدريب والتعليم المهني والتقني، استكملت المراحل الدستورية المطلوبة ليدخل قانون تنمية وتطوير المهارات المهنية والتقنية رقم (3) لسنة 2019 حيز التنفيذ. وقد صدر هذا القانون لضبط مزاوله نشاطات التعليم والتدريب المهني والتقني ومأسستها وترخيصها، واعتماد المناهج وبرامج التدريب التي تتوافق مع أحكام هذا القانون، وتمكين الكوادر الفنية التدريبية من إيجاد مركز وطني لإعداد



المدرّبين وتأهيلهم وفق أفضل الممارسات الدولية، وتعزيز التعاون بين المؤسسات المحلية التي تُعنى بالتعليم والتدريب المهني والفني والتقني ومثيلاتها من المؤسسات والهيئات الدولية.

وبحسب القانون، تُشكّل هيئة تنمية وتطوير المهارات المهنية والتقنية، ويعيّن رئيسها من خلال مجلس الوزراء بتنسيب من وزير العمل. كما يُشكّل في الهيئة مجلس يسمى «مجلس تنمية وتطوير المهارات المهنية والتقنية» برئاسة وزير العمل، وعضوية كل من وزير التربية والتعليم، ووزير التعليم العالي، وأمين عام وزارة العمل، ورئيس مجلس هيئة اعتماد مؤسسات التعليم العالي، وممثل عن مؤسسة وليّ العهد، وممثلين عن القطاع الخاص من القطاعات والأنشطة الاقتصادية المختلفة.

ووفقاً للقانون، تتولّى الهيئة اعتماد مزودي التدريب المهني والتقني والإشراف عليهم، وتنظيم أعمالهم وضبطها، والإشراف على تنفيذ برامج التعليم والتدريب المهني والتقني التي لا تمنح درجة علمية والتي تشمل التعليم الثانوي المهني، والتدريب المهني بنظام التلمذة المهنية، والتدريب التقني والفني، والتدريب المستمر. كما تتولّى الهيئة إعداد أسس ومعايير القبول في برامج القطاع بأنواعه ومستوياته، وإعداد معايير متطلبات تنفيذ برامج التعليم والتدريب المهني والتقني، واستحداث تخصصات جديدة، ومهام أخرى.

وتكمن أهمية القانون في تأثيره على تحسين نوعية ومخرجات التدريب المهني والتقني في الأردن، كما أن هذا القانون سيحلّ محل ثلاث مؤسسات، هي مجلس التشغيل والتدريب والتعليم المهني والتقني، وصندوق التشغيل والتدريب والتعليم المهني والتقني، ومركز الاعتماد وضبط الجودة لقطاع التدريب. ويُعدّ هذا القانون خطوة مهمة باتجاه تنفيذ توصيات الاستراتيجية الوطنية لتنمية الموارد البشرية (2016-2025)، وكذلك استراتيجية التشغيل الوطنية.

لكن هذا القانون أغفل العلاقة مع المركز الوطني لتنمية الموارد البشرية، الذي كان من الممكن أن يقوم بعمل الهيئة بدلاً من إنشائها مع الإبقاء على المركز، إذ يمتلك المركز سنوات من الخبرة والنتائج البحثية فيما يتصل بتحديات تنمية وتطوير الموارد البشرية، والتي تندرج تحتها المهارات على اختلافها. وقد أشارت وزارة العمل بهذا الخصوص إلى أن استراتيجية تنمية الموارد البشرية أوصت بإنشاء الهيئة، وأن ممثلاً عن المركز كان أحد أعضاء إعداد هذه الاستراتيجية. وأوضحت الوزارة أن الهيئة شكّلت بموجب قانون تنمية وتطوير المهارات المهنية والتقنية، وأنه يتم الرجوع إلى الدراسات المُعدّة من قبل المركز في تحديد القطاعات ذات الأولوية الاقتصادية (الفجوة بين العرض والطلب).

### 3. إدخال مزايا التأمين الصحي وتوسيع نطاق تغطية الضمان الاجتماعي للمؤسسات الصغيرة والمتوسطة.

وفي مجال إدخال مزايا الحماية الاجتماعية، شمل قانون الضمان الاجتماعي رقم (1) لسنة 2014، العاملين لحسابهم الخاص في نظام التقاعد، كما قدم استحقاقات تأمين الأمومة والتأمين ضد البطالة، ومن خلال هذا القانون، أصبح الأردن أول دولة في الشرق الأوسط تطبق أنظمة تأمين الأمومة الذي يوفر مزايا نقدية. كما صادق الأردن على اتفاقية الضمان الاجتماعي رقم (102) لعام 1952 (المعايير الدنيا)، وكان بذلك أول دولة في الشرق الأوسط تصادق على هذه الاتفاقية. ويأتي شمول العاملين لحسابهم الخاص بمظلة الضمان الاجتماعي، بعده إحدى السياسات الهادفة إلى الحد من أنشطة القطاعات غير الرسمية، إذ تشير أحدث دراسة غير منشورة للبنك الدولي حول سوق العمل الأردني، إلى أن حجم العمالة غير الرسمية وصل إلى نحو 45.0% من إجمالي العمالة. وفي ما يتصل بتقديم استحقاقات التأمين ضد البطالة، وتأمين الأمومة، يمكن القول إن إدخال هذه الإصلاحات لا يشكل مثبطاً للعمل أو معيقاً للاستمرار في البحث عن عمل كون هذه المزايا ترتبط بمدّة زمنية محددة وليست مفتوحة من جهة، ولأنّ المردود المادي المتواضع لهذه المزايا لا يشكل مثبطاً للبحث عن عمل من جهة أخرى. وتشير دراسات الحماية الاجتماعية إلى أن ارتفاع قيمة تعويضات التأمين ضد البطالة، وطول المدّة الزمنية التي يتم دفع هذه التعويضات خلالها، من المحتمل أن يشكل عاملاً يحفز المستفيدين منها للتوقف عن العمل أو التوقف عن البحث عن عمل.

### - الإطار الزمني طويل المدى

الهدف الرئيس: زيادة الإنتاجية من خلال إعادة هيكلة رأس المال البشري والاقتصادي (2020)، وذلك من خلال الإجراءات التالية:

#### 1. الاستثمار في المستقبل من خلال التعليم المبكر للأطفال

تؤكد الدراسات أهمية الاستثمار في التعليم المبكر للأطفال، لما له من انعكاسات إيجابية في تنمية شخصية الطفل وتطوير قدراته العقلية والبدنية والأخلاقية والمجتمعية، إلا أن نسب الالتحاق في التعليم المبكر ما زالت متواضعة. وقد جاءت استراتيجية الموارد البشرية والاستراتيجية الوطنية للتشغيل، لتوليا جل اهتمامها للتعليم ما قبل الأساسي. وفي هذا الإطار، أقرت الحكومة توجهاتها بجعل تعليم رياض الأطفال إلزامياً بدءاً من مطلع شهر أيلول من عام 2020. إذ ستسهم مرحلة التعليم الإلزامي من عمر 5 سنوات في زيادة فرص حصول الطلبة على تعليم نوعي في مرحلة الطفولة المبكرة قبل الالتحاق بالصف الأول الأساسي، شريطة تزويد العاملين بنوعية جيدة من التدريب

والتأهيل. ومن ناحية أخرى فإن افتتاح رياض أطفال في المئات من المدارس سيسهم في توفير فرص تشغيل للمرأة، وفي الوقت نفسه إتاحة المجال أمام المرأة العاملة في رياض الأطفال لتأمين أطفالها برياض الأطفال والحضانات المدرسية. ومن إجراءات وزارة العمل في هذا الإطار:

1. إطلاق الميثاق الوطني للتشغيل، والذي يتضمن إمكانات تعنى بتمكين المرأة من خلال تهيئة بيئة عمل مناسبة بتوفير حضانات تمكن المرأة العاملة من الاستمرار في العمل بالإضافة إلى توفير فرص عمل للإناث.
2. كما يتضمن الميثاق مشروع تأسيس رياض الأطفال في جميع محافظات المملكة، والذي يهدف إلى زيادة فرص حصول الطلبة على تعليم نوعي في مرحلة الطفولة المبكرة قبل الالتحاق بالصف الأول الأساسي من جهة، وتشغيل الإناث من مخزون ديوان الخدمة المدنية في التخصصات الراكدة.
3. تم اعتماد قطاع الخدمات/ رياض الأطفال ضمن القطاعات التدريبية في برنامج «خدمة وطن»، بالتعاون مع جهات تدريبية معتمدة، مما يضمن نوعية جيدة من التدريب والتأهيل للعاملين.

وعلى صعيد جهود وزارة العمل في هذا الإطار، فقد بلغ مجموع الحضانات ضمن مشروع دعم الحضانات وتفعيلها وإنشائها في القطاعين العام والخاص 63 حضانة -بعد ذلك أحد مشاريع الاستراتيجية الوطنية للتشغيل، والمنفذ بالشراكة بين وزارة العمل والمجلس الوطني لشؤون الأسرة بتمويل من صندوق التشغيل والتدريب والتعليم المهني والتقني- ويوفر هذا المشروع 276 فرصة عمل للفتيات الأردنيات في الحضانات التي تم افتتاحها، إضافة إلى تزويد 669 فتاة من مخزون ديوان الخدمة المدنية، بالتدريب داخل بيئة العمل على مهارات الطفولة المبكرة والعمل في الحضانات في محافظات المملكة.

كما يتماشى المشروع مع الاستراتيجية الوطنية لتنمية الموارد البشرية وضمن هدفها «تطوير البنية التحتية لقطاع التعليم المبكر وتنمية الطفولة في الأردن وتوفير فرص وصول جميع الأطفال في الأردن لمستوى أساسي من الخدمات في هذا القطاع»، من خلال زيادة نسبة الالتحاق في الحضانات. ويساهم المشروع أيضاً في تحقيق الهدف الاستراتيجي «تحسين نوعية القوى العاملة في التعليم المبكر وتنمية الطفولة وزيادة حجمها من خلال إعادة تصميم متطلبات قبول مقدمي الرعاية وتحسين وزيادة فرص تدريب الفتيات في التعليم المبكر وتنمية الطفولة». كما يقدم المشروع حزمة من حوافز التشغيل المادية، مثل المساهمة في تمويل جزء من الراتب لنحو سنة، ولكن ظهرت مؤخراً إشكالية استمرارية هذه الحضانات في عملها بعد انتهاء نظام الحوافز، الأمر الذي يهدد هذه الحضانات

والمستفيدين منها والعاملين فيها.

## 2. انتهاج وتطبيق سياسات مالية ونقدية مستدامة للنمو الاقتصادي المقترن باستحداث فرص العمل.

وفي مجال انتهاج وتطبيق السياسات المالية والنقدية المحفزة للنمو الاقتصادي وخلق فرص العمل، يمكن القول إن ارتفاع عجز الموازنة، إضافة إلى تداعيات العسر المالي الذي تعاني منه الموازنة العامة، قد حال دون انتهاج سياسات مالية محفزة للنمو، وقد أدت الظروف المالية الصعبة إلى تراجع الإنفاق الاستثماري الذي يعدُّ من أهم أدوات السياسة المالية لتحفيز حركة النشاط الاقتصادي. إضافة إلى ذلك، اضطرت الحكومة إلى رفع معدلات الضريبة القائمة، وفرض ضرائب أخرى بهدف رفع الإيرادات الحكومية، الأمر الذي أدى إلى تراجع الاستهلاك المحلي ثم تراجع حركة النشاط الاقتصادي، وبالتالي تراجع نسب التشغيل.

وفي المقابل، لم تكن إجراءات السياسة النقدية تجاه خفض النمو أفضل حالاً، فقد ارتفعت أسعار الفوائد ارتفاعاً كبيراً لتتجاوز حدود 10.0%، الأمر الذي يرفع من كلف الاقتراض للمستثمرين والمستهلكين على حد سواء، وهو ما يفسر الاحتياطات النقدية الهائلة لدى البنوك والتي زادت على 40 مليار دينار. ويشار في هذا الإطار إلى أن الدول التي تعتمد نظام صرف سعري ثابت - كما هي الحال في الأردن، إذ يتم ربط سعر صرف الدينار بالدولار الأميركي - مضطرة إلى تعديل أسعار الفوائد تماشياً مع معدلاتها على الدولار الأميركي التي ارتفعت مؤخراً بنحو 200 نقطة أساس. إن استمرار ارتفاع أسعار الفوائد وكلف الاقتراض يؤثر سلباً على الاستهلاك المحلي بشقيه الاستهلاكي والاستثماري، الأمر الذي يسبب ضغطاً كبيراً على وتيرة النشاط الاقتصادي. كما أثرت المؤشرات الاقتصادية الكلية وخاصة ارتفاع المديونية إلى ما يزيد على 95% من الناتج المحلي الإجمالي، على جذب الاستثمارات التي كانت المحرك الرئيسي للنشاط الاقتصادي والتشغيل في الأردن خلال العقد الماضي. وبناء على ذلك، فإن السياسات المالية والنقدية والتجارية لا تخدم في الوقت الحالي تحفيز النمو الاقتصادي وزيادة فرص التشغيل، الأمر الذي يفسر استمرار ارتفاع معدلات البطالة إلى مستويات غير مسبوقة.

## 3. تطوير السياسات الصناعية والاستثمارية الهادفة إلى النمو الاقتصادي المقترن باستحداث فرص العمل.

رغم أن وزارة الصناعة والتجارة أطلقت سياستها الصناعية (2017-2021)، والتي حدّدت الأهداف الاستراتيجية للوزارة بتنمية قطاع الصناعة، وزيادة حجم الصادرات،

وزيادة فرص العمل المتاحة للأردنيين في القطاع الصناعي، وزيادة حجم الاستثمار الكلي والصناعي، إلا أن الصناعة الأردنية ليست في أحسن أحوالها وبحاجة إلى الدعم من الجهات المختلفة أكثر من أي وقت مضى، ومساعدتها على تجاوز التحديات وبخاصة أثمان الطاقة والمعوقات والعراقيل التي تفرضها بعض الدول على منتجاتها والتي تحدّ من دخول الصناعة الأردنية إلى أسواق تلك الدول.

ويرى بعض الصناعيين أن أثمان الطاقة من مشتقات نفطية وكهرباء والتي تشكل 20%-60% من مدخلات إنتاج القطاع الصناعي وكلفه (بحسب طبيعة الصناعة)، من المعوقات التي تؤثر على تنافسية الصناعة الأردنية داخلياً وخارجياً.

كما يعدّ ارتفاع كلف الإنتاج والنقل والشحن، من أبرز التحديات التي تواجه الصناعة الأردنية، جراء ارتباط أسعار الوقود المحلية بالأسعار العالمية وتقلبها المستمر، إلى جانب الإجراءات البيروقراطية وتعدد الجهات الرقابية والتفتيشية، وصعوبة الحصول على التمويل المالي، والنسب الضريبية المرتفعة، والرسوم المتعددة الأخرى. وقد قامت وزارة الصناعة والتجارة بإصدار قرار تطبيق التصنيف الصناعي الدولي الموحد لجميع الأنشطة الاقتصادية على جميع الشركات والمؤسسات التي سُجّلت منذ مطلع عام 2016، والموافقة على إعفاء الغاز الطبيعي المسال من الرسوم الجمركية، إلى جانب إجراءات أخرى في مجال الطاقة لدعم الشركات الصناعية. ومن جهة نظر بعض الصناعيين، فإن هذه الإجراءات لم تسعف قطاع الصناعة في تجاوز تحديات ارتفاع الكلف، في ظلّ الانتقائية في تطبيق إجراءات الحصول على التراخيص اللازمة لتأمين المصانع والشركات باحتياجاتها من مصادر الطاقة البديلة. إضافة إلى صعوبة إيجاد أسواق جديدة وبديلة للصادرات الأردنية في ظلّ تداعيات الاضطرابات السياسية والأمنية التي عصفت بالمنطقة، والتي أدت إلى خسارة سوقين رئيسيين هما السوق العراقي والسوق السوري. وعلى صعيد السياسات الاستثمارية، عجزت هذه السياسات عن جذب الاستثمار الأجنبي المباشر الذي وصل إلى أدنى مستوياته منذ عام 2010. وقد ساهمت بيئة الاقتصاد الكلي والإصلاحات المالية والضريبية من جهة، وظروف عدم التأكد بسبب الأزمات السياسية والصراعات التي تعصف بالمنطقة من جهة أخرى، في انخفاض تدفقات الاستثمار الأجنبي المباشر في الآونة الأخيرة.

وضمن سلسلة الإجراءات طويلة الأجل، أُقرت مؤخراً جملة من التعديلات على قانون العمل، والتي من شأنها أن تعمل على تحسين شروط العمل وتعزز انخراط المرأة في سوق العمل، ومن المأمول أن تساعد على زيادة مشاركة المرأة في سوق العمل. وقد شملت التعديلات النواحي التالية:

1. إضافة تعريف للتمييز في الأجور على أساس الجنس، وتجريم التمييز في الأجور على أساس الجنس أو غيره. ويعدّ هذا التعديل خطوة مهمة لسد الفجوة في الأجور بين الجنسين، وإنهاء هذا الشكل من أشكال التمييز ضد النساء في العمل. ويشكل ذلك معالجة لأحد أهم أسباب عدم التحاق النساء بسوق العمل أو خروجهن المبكر منه، وهو الأمر الذي يساهم في الحد من تمكينهن وقدرتهن على مواجهة الأعباء الاقتصادية والتحديات المستقبلية.
2. شمول إلزامية صاحب العمل بتوفير حضانة لرعاية الأطفال في مكان العمل، سواء أطفال العمال الذكور أو الإناث، بعد أن كان ذلك الإلزام مقتصرًا على أطفال العاملات وحسب. وبموجب التعديل، أصبح لزاماً على صاحب العمل الذي يستخدم عاملين لديهم 15 طفلاً فأكثر ولا تزيد أعمارهم عن خمس سنوات، بتوفير مكان لرعايتهم.
3. كما عدلت المادة (2) من القانون، وذلك بإضافة تعريف العمل المرن وأشكاله، ومنها العمل عن بعد أو من المنزل، والعمل بساعات عمل جزئية أو بأوقات عمل مرنة، مما يتيح للعاملين من ذوي المسؤوليات العائلية، وخاصة النساء، الحصول على فرص عمل تتناسب مع ظروفهم الخاصة. ويساعد ذلك على زيادة فرص تأطير أحد أشكال العمالة غير المنظمة، مما يساهم في إدماج هذه الفئة بقطاع العمل الرسمي.
4. رفع غرامة استخدام عامل وافد دون تصريح عمل، أو استخدامه في مهنة غير المهنة المصرح له العمل بها، من 150 ديناراً كحد أعلى إلى 500 دينار، وتضاعف هذه الغرامة في حالة تكرارها.
5. إقرار إجازة الأبوة للعامل، مدفوعة الأجر بواقع ثلاثة أيام.
6. تجدر الإشارة إلى أن التعديلات المتعلقة بالنقابات العمالية، والمواد التي سمحت لوزير العمل بحل الهيئات الإدارية للنقابات وتعيين هيئات مؤقتة، واشتراط مصادقة الوزارة على الأنظمة الداخلية لها، وإعطاء وزير العمل صلاحية تصنيف الأعمال والصناعات لغايات إنشاء النقابات، تمثل تراجعاً في انسجام قانون العمل مع معايير العمل الدولية، الأمر الذي قد يؤدي إلى إمكانية عدم استفادة الأردن من مشاريع وقروض ومنح توفرها الدول المانحة.

## 2. الاستراتيجية الوطنية لتنمية الموارد البشرية (2016-2025)

جاء إطلاق الاستراتيجية الوطنية لتنمية الموارد البشرية تحت الرعاية الملكية السامية في الربع الأخير من عام 2016، ترجمة لرؤية ملكية سامية، قوامها الشروع في تنمية

شاملة للموارد البشرية، تعمل على إعداد الأجيال القادمة في جميع المراحل التعليمية منذ التعليم المبكر، مروراً بالمدرسة والثانوية العامة، والتعليم والتدريب المهني والتقني، والتعليم العالي، لتسهم في تطوير آليات العرض والطلب لتحقيق التوازن في سوق العمل. كما تم إدراج الاستراتيجية بعددٍ واحدٍ أهم محاور خطة تحفيز النمو الاقتصادي (2018-2022) لتنعكس إيجاباً على مسيرة التنمية والتطوير في المملكة.

وتأتي أهمية الاستراتيجية الوطنية لتنمية الموارد البشرية انطلاقاً من عددها متطلباً أساسياً لتحقيق أهداف استراتيجية التشغيل الوطنية، إذ تعد مخرجات النظام التعليمي بجميع مراحلها مدخلات لسوق العمل. ومن خلال ذلك تأتي العمل على تطوير استراتيجية تنمية الموارد البشرية بهدف تحسين مخرجات الأنظمة التعليمية، وهو الأمر الذي من شأنه أن يجعل الداخلين إلى سوق العمل أكثر قابلية للتوظيف.

وتضمنت وثيقة الاستراتيجية الوطنية لتنمية الموارد البشرية أربعة قطاعات رئيسية، هي: التعليم المبكر وتنمية الطفولة، والتعليم الأساسي والثانوي، والتعليم العالي، وقطاع التعليم والتدريب المهني والتقني. وقد أشير سابقاً إلى أهمية القطاعات التي تضمنتها الاستراتيجية وتحصن سوق العمل، إذ إن قطاع التعليم المهني والتقني يرتبط ارتباطاً وثيقاً بسوق العمل، الأمر الذي يفسر إدراج قطاع التعليم والتدريب المهني والتقني ضمن محاور الاستراتيجية الوطنية للتشغيل والاستراتيجية الوطنية لتنمية الموارد البشرية.

وتتوزع مسؤولية قطاع التعليم والتدريب المهني والتقني بين ثلاث مؤسسات، هي: التعليم العالي، والتربية والتعليم، والعمل. إذ تعمل وزارة التربية والتعليم على إدارة المدارس المهنية والفندقية والصناعية في المملكة، وتشرف وزارة التعليم العالي على الجامعات والمعاهد التقنية، بينما تندرج تحت مسؤولية وزارة العمل إدارة مؤسسة التدريب المهني ومعاهدها التدريبية وفروعها في محافظات المملكة. وقد واجه قطاع التعليم والتدريب المهني والتقني تحديات ناتجة عن اتساع الفجوة بين احتياجات سوق العمل ومهارات الخريجين لأسباب بشرية ومالية وفنية، فجاءت استراتيجية تنمية الموارد البشرية لمعالجة هذه الاختلالات، والخروج بسياسات وطنية تركز على تطوير عملية التعليم والتدريب المهني والتقني والفني، ومن ثم التشغيل بوصف أساساً لخلق فرص عمل للأردنيين، وخاصة فئة الشباب، بعد تهيئتهم مهنيًا لتلبية الاحتياجات الفعلية لأصحاب العمل.

وبخصوص الأهداف الاستراتيجية والمشاريع المتصلة بها، فإن قطاع التعليم والتدريب المهني والتقني اشتمل على خمسة أهداف رئيسية، هي: إتاحة الفرص، والجودة،

والمساءلة، والابتكار، وأنماط التفكير. إذ يتم تنفيذ هذه الأهداف من خلال 16 مشروعاً شملت محاور متعددة، منها الحاكمة، والشراكة مع القطاع الخاص، ودعم البنية التحتية لهذا القطاع، والمناهج، والمدرّبون، والمظلة المرجعية، والتجهيزات، وإطار المؤهلات، وفتح القنوات الأفقية والعمودية بين مسارات القطاع ومسارات التعليم العام والتعليم العالي، والتوجيه المهني. ولتحقيق أهداف الاستراتيجية ومعالجة التشوهات في هذا القطاع، أقرّ قانون تنمية وتطوير المهارات المهنية والتقنية رقم (3) لسنة 2019، الذي يشكل المظلة المرجعية لهذا القطاع، ويعمل على تنفيذ جميع المشاريع آنفة الذكر.

وفيما يتصل بتوصيات الاستراتيجية في مجال الطفولة المبكرة، تم مؤخراً إقرار إلزامية التعليم في مراحل رياض الأطفال بدءاً من العام الدراسي 2021/2020، لما له من أثر مباشر على تكوين شخصية الطالب في مراحل مبكرة وصلها وصولاً إلى تطوير العنصر البشري وفق معطيات العصر الحديث ومتطلباته. وتجدر الإشارة في هذا الإطار إلى ضرورة توخي الحذر عند إعداد خطة التنفيذ التي تحتاج إلى توظيف كفاءات متخصصة لهذه المرحلة، وتوفير المواد والأدوات التعليمية المناسبة والمتنوعة لتنمية القدرات العقلية للأطفال، وتوفير البيئة الصحية الملائمة.

وعلى صعيد قطاع التعليم الثانوي، حققت 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 أحرزت الوزارة تقدماً ملحوظاً في مشروع ربط المدارس بشبكة الإنترنت، إضافة إلى بدء تنفيذ الخطط والبرامج لتطوير امتحان شهادة الدراسة الثانوية العامة (التوجيهي). وبهدف تنمية الموارد البشرية في قطاع التعليم العالي، قامت وزارة التعليم العالي بمأسسة عملية تقييم الجامعات وأداء رؤسائها، إضافة إلى وضع خطط لتفعيل الحاكمة الناجعة للجامعات، والتصدي للعنف الجامعي، ووضع الأدوات لإرشاد خريجي المرحلة الثانوية وتوجيههم نحو التخصصات التي تتوافق مع متطلبات سوق العمل.

ورغم شمولية محاور الاستراتيجية وتوصياتها، إلا أن عدداً من 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، أوصت الاستراتيجية بإلغاء برنامج التعليم الموازي إلغاءً تدريجياً، إذ إن من شأن تلك الإصلاحات أن تُضعف المركز المالي غير المستقر أساساً للجامعات، وبالتالي يمكن أن يكون لمثل هذه الإصلاحات انعكاسات سلبية على خطط الجامعات في سعيها للشروع في عملية التطوير والتحديث التي تتطلبها المرحلة، والتي هي جزء من الاستراتيجية قيد التنفيذ. كما تضمنت الاستراتيجية 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.

## ثانياً: مراجعة توصيات تقرير حالة البلاد لعام 2018

تناول تقرير حالة البلاد لعام 2018 ثلاث حالات رئيسية من أوجه عدم التطابق في سوق العمل الأردني، هي: التوقعات، والمهارات، والجغرافيا، والتي تعدّ من أسباب انخفاض نسبة تشغيل الأردنيين، إذ وضع التقرير بعض المقترحات للتعامل مع أوجه عدم المواءمة في سوق العمل الأردني.

وخلص التقرير إلى أنه إذا كانت الأجور مرتفعة بما فيه الكفاية، فإن المتعطلين الأردنيين مستعدون لقبول أنواع الوظائف المتاحة في سوق العمل. ولسوء الحظ، فإن الأجور التي يقبل بها معظم المتعطلين الأردنيين، ما زالت أعلى من الأجور السائدة لهذه الوظائف. وبناءً على ذلك يمكن عدّ غالبية المتعطلين عن العمل هم من المتعطلين طوعاً بحسب هذا التعريف. كما أوصى التقرير بمجموعة من الإجراءات للتأثير على عامل التوقعات، وقد بدأت الحكومة بتنفيذ عدد منها وذلك على النحو التالي:

1. اقترح التقرير توصية زيادة الحد الأدنى للأجور، إذ تعكف اللجنة الثلاثية التي تضطلع بمسؤولية تحديد الحد الأدنى للأجور، على دراسة زيادة الحد الأدنى للأجور، ووضع حدود دنيا للأجور بحسب معايير مختلفة، منها: سنوات الخبرة، ومستوى التحصيل الأكاديمي، ونوع التخصص الأكاديمي للباحث عن العمل.
2. إن الأدلة ونتائج الدراسات، تشير إلى أن معظم الأردنيين المتعطلين عن العمل يتمتعون بتعليم لا يقل عن مستوى تعليم العمال الأجانب، إضافة إلى التدريب المهني والخبرة أثناء العمل مقارنة بنظرائهم من معظم العمال الأجانب، في حين يتصل عدم التطابق في محور المهارات بالمهارات الحياتية، مثل الإحساس بالمسؤولية، والجهد المبذول، ومهارات التواصل، والجوانب الأخرى للتوظيف. وبناءً على ذلك يجدد التقرير توصيته بضرورة مأسسة جودة خدمات تدريب المهارات الحياتية ورفعها، لما لها من أثر كبير في صقل شخصية العاملين وغرس الممارسات الأخلاقية في نفوسهم.
3. العمل على التعديل اللازم لإصلاح سياسة ديوان الخدمة المدنية لضبط التضخم في الجهاز الحكومي وتخفيضه، وقد شرعت الحكومة بإجراءات ضبط التضخم في القطاع العام، إذ أقر مجلس الوزراء إحالة الموظفين الخاضعين لقانون التقاعد المدني الذين يشغلون الفئات الأولى والثانية والثالثة، ممن بلغت خدماتهم الخاضعة للتقاعد 30 عاماً فأكثر، إلى التقاعد قبل نهاية دوام الثلاثين من شهر حزيران 2019، مع تمتعهم

بمزايا أقرها المجلس. كما قرر المجلس بأنه يحق للموظفين الخاضعين لقانون التقاعد المدني في الفئات الأولى والثانية والثالثة، ممن أكملوا خدمة 25 عاماً خاضعة للتقاعد المدني فأكثر للذكور و20 عاماً فأكثر للإناث، ولم يكملوا العمر المحدد للإحالة إلى التقاعد وجوباً (60 عاماً) الحصول على المزايا نفسها التي أقرها المجلس، في حال التقدم بطلب للوزير المعني بالإحالة إلى التقاعد المدني (طواعية) قبل الأول من شهر أيلول 2019.

وتأتي هذه القرارات في نطاق خطة الحكومة لتحفيز موظفي القطاع العام على طلب التقاعد الطوعي، وتطبيق برامج الإحلال والتعاقب، إضافة إلى منح الشباب فرصة الحصول على الوظيفة العامة والتقدم إليها في سلم درجاتها، وتهيئة الموظفين الذين يشملهم القرار سابقاً للتقاعد، وتحفيزهم للاستفادة من امتيازات مجلس الوزراء بهذا الخصوص.

4. إيقاف ممارسة قبول الطلبات التي لا ترتبط بوظائف محددة أو مؤهلات محددة من خلال ديوان الخدمة المدنية. إذ لم يتم اتخاذ أي إجراءات بهذا الخصوص.

5. إطلاق حملة تسويق اجتماعي، إذ تم استخدام ذلك بنجاح بشأن القضايا الصحية، ويمكن استخدام هذه الحملة لتعزيز فكرة أن جميع أنواع العمل «محترمة». وتشير المعلومات إلى أنه لم يتم إطلاق حملات التسويق الاجتماعي للعمل.

6. ضرورة إصلاح الإطار المؤسسي لقطاع التدريب والتعليم المهني والتقني، وقد أقر مجلس الوزراء قانون تنمية وتطوير المهارات المهنية والتقنية رقم (3) لسنة 2019، والذي ينص على إنشاء هيئة تضطلع بمهام الإشراف على عمل هذا القطاع ومخرجاته.

7. تحقيق التوازن في السياسات التي تشجع على خلق الوظائف ذات الأجر المرتفع والوظائف ذات الأجر المنخفض. وتشير الإجراءات الحالية إلى التركيز على توفير الوظائف منخفضة الأجر بصورة أساسية، ولا تشجع السياسات الحالية على الموازنة بين هذه الوظائف وبين الوظائف ذات الأجر المرتفع. ومع ذلك، تتشكل العديد من المبادرات في المؤسسات الأهلية ومؤسسات القطاع الخاص لتحفيز الشباب وتأهيلهم في قطاعات حيوية، إلا أن هذه المبادرات على أهميتها تفتقر لطابع الديمومة والاستمرارية.

8. التحرك نحو اقتصاد معرّف في ذي أجور مرتفعة. ويتطلب سيناريو التحرك نحو اقتصاد قائم على المعرفة ذي أجور مرتفعة، تغييرات كبيرة وجوهريّة في بيئة الأعمال. وستتطلب تنمية قدرة الأردن التنافسية في الخدمات ذات الأجور المرتفعة ومنتجات التكنولوجيا الفائقة سياسات تشجع على خلق الأعمال وتزيل التشوهات التي تُشتت

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 بعدة اقتصاداً معرفياً مرتفع الأجر، من خلال التشديد على جودة مخرجات التعليم، بما في ذلك مهارات التحليل، والنقد البناء، وحل المشكلات، 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.

### ثالثاً: النظرة المستقبلية

ولدى مراجعة عناصر استراتيجية التشغيل الوطنية، ورصد مستويات تحقيق أهدافها، والتحديات التي واجهت تحقيق هذه الأهداف، يمكن تحديد التوجهات التي يمكن تبنيها لتطوير عناصر الاستراتيجية من جهة، وتحقيق اختراق على مستوى تحقيق الأهداف المرجوة. وتتلخص التوجهات بضرورة وضع خطة عمل متكاملة تهدف إلى تسريع عملية إحلال العمالة المحلية مكان الوافدة في المهن ذات الأجور والإنتاجية المتدنية، إذ يتطلب هذا الأمر حصر أنواع الوظائف والعاملين فيها من العمالة الأجنبية، بالترام مع حصر أعداد العمالة المحلية والتي يمكنها إشغال هذا النوع من الوظائف، وتزويدهم بالبرامج التدريبية المهنية والحياتية (السلوكية) للتأكد من قدرتهم على القيام بهذه الأعمال بمستوى عالٍ من المهنية والاحترافية والسلوكية.

كما يجب العمل على التأكد من تطبيق التشريعات النافذة فيما يتصل بالعمالة الوافدة، وكذلك نسب العمالة الوطنية إلى الأجنبية في القطاعات الاقتصادية المختلفة، والتي صدرت عن وزارة العمل، إذ تفتقر هذه التشريعات إلى الجدوية في إنفاذها، مما يحرم العديد من الباحثين عن العمل من الحصول على فرصهم في وظائف القطاع الخاص. ولا بد من السيطرة على قطاع العمالة الوافدة غير المرخصة والتي أقرت وزارة العمل بأن حجمها يتجاوز حجم العمالة المرخصة. كما يجب العمل على تطوير إحصاءات الهجرة لدى دائرة الإحصاءات العامة وتحسينها، لتتمكن من الحصول على مجموعة متكاملة من البيانات والمعلومات الموثوقة الضرورية لأغراض التخطيط والتنفيذ والمتابعة. إذ يجب أن تتوافر لدى الدائرة سجلات إدارية متكاملة حول الوافدين، وخاصة العمالة الوافدة. إن وجود نحو 450 ألف عامل وافد بصورة مخالفة، أمرٌ مستهجن ومثير للقلق، في ظل التداعيات السلبية الاجتماعية والمالية والأمنية لمثل هذه الظاهرة.

كما يجب العمل على مراجعة وثيقة الاستراتيجية لتتلاءم مع مستقبل سوق العمل،

في ضوء التغيرات التي ستفرضها الثورة الصناعية الرابعة على أنماط الوظائف، وليكون هدفها استقطاب القدرات والطاقات البشرية المحلية وتأهيلها، وبناء اقتصاد معرفي إنتاجية عالية لتحقيق ريادة الأعمال. الأمر الذي يجب أن يترافق مع تزويد الموارد البشرية بالمهارات ذات النوعية المرتفعة المطلوبة لسوق العمل، من خلال تعزيز برامج التعلم مدى الحياة، والتدريب على مهارات المستقبل، وتصميم برامج تطوير المهارات وتعزيز ريادة الأعمال والعمل الحر. وقد أوضحت وزارة العمل بأن العمل جارٍ لتشكيل مجالس مهارات قطاعية لـ 21 قطاعاً من خلال هيئة تنمية وتطوير المهارات المهنية والتقنية، تعنى بتحديد احتياجات سوق العمل وتحديد المهارات المطلوبة.

## الخلاصة والتوصيات

اشتملت خطة العمل لتنفيذ الاستراتيجية الوطنية للتشغيل على قائمة من الإجراءات، بلغت نحو 70 إجراء، وتضطلع وزارة العمل بمسؤولية تنفيذ ما نسبته 25% من مجموع الإجراءات المطروحة لتحقيق الأهداف الاستراتيجية لهذه الوثيقة. وقد شكّلت لجنة توجيهية تتألف من ستة أعضاء تقع عليهم مسؤولية الدفع بالاستراتيجية قُدماً على مستوى السياسات. كما شكّل المجلس التنفيذي الوطني برئاسة وزير العمل، وذلك بهدف الإشراف على تنفيذ محاور الاستراتيجية، ويجتمع المجلس شهرياً لمتابعة التقدم المحرز في تنفيذ خطة العمل. وتقدم الهيئتان تقاريرهما مباشرة إلى مجلس الوزراء.

وإضافة إلى ذلك، أنشئت وحدة تنفيذ الاستراتيجية في إطار وزارة العمل، وبمساعدة فنية من منظمة العمل الدولية في متابعة تنفيذ الاستراتيجية وتقييم أثر الإجراءات، وكانت هذه الوحدة قد تعرضت للانتقال بين المؤسسات أكثر من مرة، وقد ساهم ذلك -إضافة إلى تعدد المرجعيات ونقص الخبرات- في تأخير تنفيذ الأنشطة والمشاريع المنبثقة عن الاستراتيجية، الأمر الذي أثار سلباً على الأداء العام للتنفيذ. وقد أفادت وزارة العمل بأن الجهة المعنية بمتابعة تنفيذ الاستراتيجية وتقييم أثر الإجراءات هي وحدة استراتيجيات التشغيل وأمانة سرّ مجلس التشغيل والتدريب والتعليم المهني والتقني. وبموجب قانون الهيئة، فإن العمل جارٍ لنقل موظفي الوحدة إلى الهيئة وتسليم ملف الاستراتيجية إلى وحدة السياسات في وزارة العمل بحسب الأصول. كما أوضحت الوزارة أن من يقوم بمتابعة سير العمل هم أخصائيين متابعة وتقييم من موظفي وحدة استراتيجيات التشغيل، كما يتم التنسيق بين ضباط الارتباط في الجهات المسؤولة عن التنفيذ والتواصل فيما بينهم.

ويمكن تلخيص العوائق المؤسسية التي أضعفت كفاءة التنفيذ بما يلي:

1. صعوبة توفير الموارد للعديد من عناصر خطة العمل.
2. ضعف التزام ممثلي الوزارات في المجلس التنفيذي المسؤول عن متابعة التنفيذ، وافتقار الإدارات الحكومية المسؤولة عن التنفيذ إلى الشعور بالملكية، إذ 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 الاستراتيجية. إضافة إلى ذلك، فإن عوامل نقص الخبرة للموظفين 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 إلى التأثير السلبي على سير العمل في تنفيذ الخطة.

3. التغييرات المستمرة في الحكومة وتعديلات مجلس الوزراء، والتغييرات المتكررة والكثيرة في مستويات الإدارة العليا في المؤسسات ذات العلاقة مع وزارة العمل، والتي تضطلع بتنفيذ غالبية البرامج والمبادرات، مثل مؤسسة التدريب المهني، وصندوق التشغيل والتدريب التعليم المهني والتقني، وصندوق التنمية والتشغيل.

4. ضعف الإطار المؤسسي الخاص بوحدة تنفيذ الاستراتيجية، والتأخير الملموس في استحداثها ورفدها بالكوادر المؤهلة والقادرة على تنفيذ الإجراءات المقترحة، إضافة إلى عدم استقرار هذه الوحدة خلال مدة عملها، فقد تنقلت الاستراتيجية بين عدد من المواقع، فبعد أن كانت موجودة في صندوق الملك عبد الله الثاني للتنمية، انتقلت إلى صندوق التشغيل والتدريب والتعليم المهني والتقني، ثم انتقلت إلى وزارة العمل. وقد كان لضعف كفاءات مديري المشاريع التي انبثقت عن الاستراتيجية الأثر الأكبر في تأخير تنفيذها.

5. غياب المعايير الواضحة في اختيار وتحديد المبادرات الواردة في خطة العمل. إذ تم اقتراح المشاريع من جانب ممثلي القطاع العام فقط، وكانت في كثير من الأحيان مشاريع ومبادرات قائمة في مؤسساتهم، وبعضها لا ينسجم مع تحقيق الأهداف.

ومع الجهود المحدودة في زيادة نسبة تشغيل الأردنيين، يلاحظ التركيز المستمر على الوظائف ذات الأجر المنخفض والإنتاجية المنخفضة والاهتمام بها. وعلى أهمية هذا الجانب، إلا أن إغفال الآليات الكفيلة بتوفير الوظائف النوعية ذات الأجر المرتفع، سيعمل على ارتفاع معدلات البطالة إلى مستويات جديدة. وتكاد تكون معالجة مشكلة الوظائف ذات الأجر المنخفض، أسهل بكثير من معالجة مشكلة النوع الأخير من الوظائف. إن تفعيل القوانين والتشريعات والأنظمة المتصلة بالعمالة الوافدة، من شأنه أن يحد كثيراً من البطالة بين صفوف العاملين غير المهرة (توجيهي فما دون)، وذلك عن طريق إلحاقهم بالدورات التدريبية الفنية والحياتية، وإحلالهم محل نظرائهم من العمالة الوافدة. وهذا لا يعني بأي حال الاستغناء عن مجمل العمالة الوافدة. وبناء على ذلك، يمكن وضع المقترحات والتوصيات التالية:

1. تفعيل اللوائح والتعليمات الصادرة من وزارة العمل وإنفاذها، وخاصة تلك المتصلة بتحديد نسب العمالة الوافدة وتعليمات المهن المغلقة أمام العمالة الوافدة.
2. اتخاذ جميع الإجراءات اللازمة لضبط العمالة الوافدة المخالفة، إذ لا يمكن السكوت عما يناهز عن 450 ألف عامل وافد من دون تصاريح عمل.

3. مراجعة وثيقة الاستراتيجية لتتلاءم مع مستقبل سوق العمل، وليكون هدفها استقطاب القدرات والطاقات البشرية المحلية وتأهيلها وتمكين مشاركتها في سوق العمل، وبناء اقتصاد معرّف بإنتاجية عالية لتحقيق ريادة الأعمال.
4. التأكد من تزويد الموارد البشرية بالمهارات ذات النوعية المرتفعة المطلوبة لسوق العمل من خلال تعزيز برامج التعلم مدى الحياة، والتدريب على مهارات المستقبل، والوظائف التي ستوفرها الثورة الصناعية الرابعة، وتصميم برامج تطوير المهارات.
5. يجب أن تهدف مراجعة الاستراتيجية إلى تعزيز ريادة الأعمال والعمل الحرّ.
6. التركيز على القطاعات التي توفر وظائف مرتفعة الدخل، مثل قطاعات الطاقة والاتصالات والتكنولوجيا والنقل والتخزين، والقطاعات المالية والصحية والتعليمية، إلى جانب وظائف مجالات الذكاء الاصطناعي والتعاملات الرقمية (Block Chain) والعلوم المتقدمة.
7. التنسيق مع مؤسسات التعليم العالي لإدراج العديد من المواد التطبيقية في الدراسة، وكذلك التنسيق بينها وبين مؤسسات القطاعات المختلفة لتزويد الطلبة الذين هم على مقاعد الدراسة بالمهارات المطلوبة في سوق العمل، وهذا يشمل المهارات الفنية ومهارات التواصل والمهارات الحياتية.
8. رفق مؤسسة التدريب المهني بالكفاءات التدريبية المتميزة، إذ يعود ضعف المؤسسة في هذا الجانب إلى حرمانها من تعيين الكفاءات والمدرّبين الجيدين.
9. استثمار القطاع الخاص في التدريب والتأهيل المستمر، والعمل على تصميم حزمة من الحوافز التي يمكن تقديمها للقطاع الخاص عند تدريبه وتشغيله للأردنيين.
10. إعادة النظر بمحتوى مادة التربية المهنية لتعمل على تكوين رؤية للطالب حول التدريب والعمل المهني والعوائد التي من الممكن تحقيقها، وذلك بهدف إعلاء شأن أنشطة ووظائف القطاع بما يساهم في تعزيز توجيه الطلبة لهذا المسار التعليمي.
11. تعظيم الاستفادة من البوابة الإلكترونية «فرص» (forus.jo) والتي تم تطويرها بالتعاون ما بين صندوق الملك عبد الله الثاني للتنمية ووزارة العمل، إذ جرى توقيع اتفاقية تهدف إلى تحقيق التكامل بين البوابة ونظام التشغيل الوطني الإلكتروني في وزارة العمل، ولكن على ما يبدو أن هذه الاتفاقية لم تُفعل تفعيلًا صحيحًا.
12. مع صدور قانون تنمية وتطوير المهارات المهنية والتقنية رقم (3) لسنة 2019، يجب تبني نهج النظام المهاري المستمر، وهو عبارة عن منظومة متكاملة تشارك فيها الجهات الحكومية والأهلية وتطورها لتضع برامج للتعليم المستمر، بهدف رفع مستوى الكفاءات

للعاملات في سوق العمل، وضمان مواهنة مهارات القوى العاملة مع المهارات المستقبلية التي يحتاجها سوق العمل، وضمان التعلم المستمر والاستباقي للقوى العاملة، بما يواكب التطور التكنولوجي والتوجهات المستقبلية، فبالإضافة إلى تأثير ذلك على الوظائف والمهن في سوق العمل، فإنه سيساهم في صقل مهارات القوى العاملة وتحسين كفاءتها الإنتاجية في مهارات جديدة تتواءم مع احتياجات سوق العمل.

13. مع صدور قانون تنمية وتطوير المهارات المهنية والتقنية رقم (3) لسنة 2019، يجب ان لا يتم إغفال دور وعمل مجالس المهارات القطاعية المشكّلة، واستمرار مشاركة هذه المجالس التي يقودها القطاع الخاص، والتي راكمت معرفة كبيرة في مجال المهارات والتدريب، في عملية تحديد نوعية المهارات المطلوبة من أجل التوظيف، ورفع كفاءة الخريجين، واعتماد مزودي التدريب.

14. تسريع وتيرة إحلال العمالة المحلية مكان الوافدة التي تمثل المهن ذات الأجر والإنتاجية المتدنية، من خلال التنسيق مع الشركات في القطاعين الحكومي والخاص والاستفادة من خبراتها بما يضمن تأهيلها، وتصميم حزمة من التسهيلات والمحفزات للشركات التي تستخدم الكفاءات الوطنية.

15. استكمال تأهيل مديريات العمل التابعة لوزارة العمل، إذ يمكن للوزارة تطوير خدمات التوظيف التي أصبحت جزءاً من مسؤوليتها ومأسستها، وذلك بإعادة تأهيل مديريات العمل المنتشرة في المحافظات وتطويرها، ورفع كفاءة العاملين فيها وخاصة في خدمات التشبيك الوظيفي.

16. تفعيل المنصة الإلكترونية للتوظيف واستخدامها في عمليات المتابعة والتقييم لمخرجات المديرية وإنجازاتها، إذ وقّعت في أواخر عام 2018 مذكرة تفاهم بين صندوق الملك عبد الله الثاني للتنمية ووزارة العمل، لمأسسة التكاملية ما بين برنامج «فرص» وبرنامج التشغيل الوطني الإلكتروني.

وحول التوصيات الواردة في التقرير، فقد أوضحت وزارة العمل أن التوصيات المقترحة يتم العمل عليها من قبل الوزارة وأذرعها التنفيذية من خلال الميثاق الوطني للتشغيل والذي يقوم على تكاتف الجهود بين جميع الجهات المعنية، حيث يتضمن الميثاق مجموعة من الممكنات تعمل على:

1. ضبط سوق العمل وتنظيمه، والإحلال التدريجي للعمالة الأردنية محل العمالة الوافدة.

2. الارتقاء بمنظومة التدريب والتعليم المهني والتقني ورفع إنتاجية العامل الأردني بما يتواءم واحتياجات سوق العمل.



3. تشجيع التشغيل الذاتي من خلال إقامة مشاريع إنتاجية في القطاعات التشغيلية المختلفة.
4. حصر جميع المتعطلين والباحثين عن عمل، وتحديد الأولويات، وإتاحة الفرصة لهم لتشبيكهم مع فرص العمل محلياً ودولياً.
5. تنفيذ برامج تدريبية متكاملة (تتضمن المهارات الحياتية والفنية).
6. تنفيذ عدد من المشاريع في مجال التشغيل.
7. تم تطوير منصة وطنية شاملة للتشغيل، سيتم في مرحلتها الثالثة الربط مع البوابة الإلكترونية «فرص» لإتاحة المجال للاستفادة من الإرشاد المهني وغيره من محتويات بوابة «فرص».
8. ستعمل هيئة تنمية وتطوير المهارات المهنية والتقنية من خلال قيامها بمهامها وفقاً للقانون الذي أنشئت بموجبه، على تحقيق وتنظيم برامج التعليم، ورفع مستوى العامل، وتزويده بالمهارات اللازمة واحتياجات سوق العمل. وهو الأمر الذي يؤدي إلى رفع الإنتاجية.
9. عملت الوزارة على تبني سياسات تعنى بإحلال العمالة الأردنية محل العمالة الوافدة، من خلال تعديل نظام الرسوم، وتحديد نسب للعمالة الوافدة في القطاعات المسموح العمل بها، والتوسع في قائمة المهن المغلقة، وقوننة أوضاع العمالة الوافدة المخالفة، والقيام بزيارات تفتيشية نوعية، والتكاتف مع الجهات المعنية بضبط سوق العمل وتنظيمه.
10. وضع منظومة حوافز للمشغلين الأردنيين في القطاع الخاص.
11. عملت الوزارة وتعمل على إبرام اتفاقيات تشغيل للعمالة الأردنية.
12. العمل جارٍ على التطوير المؤسسي لجميع مواقع عمل الوزارة، ومن ضمنها مديريات وأقسام التشغيل.
13. تم تطوير نظام متابعة وتقييم إلكتروني في وزارة العمل يمكن من تتبع سير الإنجاز.
14. يتم العمل على تقييم المشاريع المنفذة وفق خطة معدة لذلك.

كما تتضمن الإجراءات التي تم تبنيها والتي تنسجم مع توصيات تقرير حالة البلاد لعام 2018 ما يلي:

1. مراجعة شاملة للوائح والتعليمات للمهن المغلقة، إذ ستصدر قوائم جديدة خلال الفترة القادمة، وستكون مقسمة لثلاثة قوائم: المهن المغلقة كلياً، والمهن المقيدة، والمهن المفتوحة.
2. سيكون هنالك عمالة وافدة فقط في حال تحقق عامل الندرة أو عدم وجود كفاءة بين الأردنيين.
3. سيصدر نوع جديد من تصاريح العمل، وهو العمل الحر، لتجنب وجود العمالة الموسمية (مثل الزراعة).
4. هنالك تعديل لقانون العمل، وخصوصاً في جانب المخالفات، وذلك للحد من العمالة الوافدة وتسفير العمالة المخالفة.
5. تحديد فترة ثلاثة أشهر للعمالة الوافدة لتصويب أوضاعها بعد انتهاء التصريح، وإذا لم يتم التجديد سيتم اعتبار العامل مخالفاً.
6. تم إطلاق الميثاق الوطني للتشغيل، وهو يحتوي على عدد من المحاور الرئيسية، من بينها المنصة الوطنية للتشغيل والتي تهدف إلى التشبيك بين الباحثين عن فرص العمل وأصحاب العمل.
7. في ما يخص موضوع ريادة الأعمال، هنالك برنامج مستحدث، وهو برنامج «انهض»، ويتمويل قدره 100 مليون دينار من البنك المركزي، من أجل تشجيع التشغيل الذاتي. كما أن البرنامج يتعامل مع الرياديين خطوة بخطوة لتأهيلهم وتدريبهم وحتى حصولهم على القروض، أي البدء معهم من مرحلة التدريب، مروراً بالاقتراض، وانتهاءً بفتح العمل.
8. يتناول المحور الخامس من الميثاق الوطني للتشغيل، تشجيع القطاع الخاص لإحلال العمالة الأردنية بدلاً من الوافدة، وزيادة تدريب وتشغيل الأردنيين في القطاع الخاص.

• المراجع:

1. المجلس الاقتصادي والاجتماعي، تقرير حالة البلاد لعام 2018.
2. البنك المركزي الأردني، التقرير الشهري، 2019.
3. دائرة الإحصاءات العامة، مسح العمالة والبطالة، 2019.
4. صندوق التشغيل والتدريب والتعليم المهني والتقني، تقارير سنوية مختلفة.
5. صندوق التنمية والتشغيل، تقارير سنوية مختلفة.
6. وزارة العمل، تقارير سنوية مختلفة.
7. وزارة العمل، الميثاق الوطني للتشغيل
8. وزارة المالية، النشرة المالية الشهرية، 2019.

