

# سياسات العمل في الأردن

## حماية سوق العمل من صدمة كورونا

مركز الفينيق للدراسات الاقتصادية والمعلوماتية  
أحمد عوض

نيسان 2020

## تقديم

بسبب تداعيات انتشار فيروس «كورونا المستجد»، يواجه سوق العمل الأردني في الوقت الراهن مجموعة من التحديات الناجمة عن إغلاق غالبية الأنشطة الاقتصادية، كما هو حال الغالبية الكبرى من أسواق العمل في مختلف أنحاء العالم. ويعاني من هذه التحديات مئات الآلاف العاملين بأجر في مختلف القطاعات الاقتصادية، وبمختلف أشكال العمل التي يمارسها العاملون. فممنهم من يعمل عند آخرين بشكل منتظم، ومنهم من يعمل بشكل متقطع (موسمي أو مقاوله أو يومي) ومنهم من يعمل لحسابه الخاص.

تفرض هذه التحديات الجديدة تطوير وتطبيق سياسات وإجراءات تسهم في تقليل خسائر مختلف الأطراف، فالعاملون بمختلف أنواعهم وأشكال عملهم بحاجة إلى استمرار دخولهم للإيفاء بالتزاماتهم العائلية الأساسية المختلفة، ومنشآت الأعمال على اختلاف أحجامها بحاجة إلى دعم قدرات مؤسساتهم لتقوى على الصمود والبقاء والحفاظ على العاملين لديها.

سيتضمن هذا التقرير (الذي أعد خلال الأسبوع الأول من حظر التجوال في النصف الثاني من شهر آذار 2020) تحليلاً مقتضياً للتحديات الجديدة التي يواجهها سوق العمل بمكوناته المختلفة، جراء أزمة فيروس «كورونا المستجد» من عاملين ومنشآت أعمال إلى جانب الحكومة في الوقت الراهن، إضافة إلى التحديات المتوقعة في المستقبل القريب. مع الأخذ بعين الاعتبار أن التحليل قام على أحدث بيانات إحصائية متاحة لنا. وسيتضمن كذلك مقترحات لسياسات وإجراءات للاستجابة لها لتقدير الأضرار. ولعله سيكون من الصعوبة رسم ملامح الأزمة المستقبلية من حيث الاتساع والعمق، بسبب ضبابية السيناريوهات والتوقعات المرتبطة بسرعة انتشار فيروس «كورونا المستجد» واتساعها عالمياً ومحلياً، إلا أن السيناريو الأقرب للواقع وفق خبراء الوبائيات في الأردن يتمثل في أن الأزمة سوف تمتد حتى نهاية شهر أيار القادم:

## أولاً: مكونات سوق العمل:

يتكون سوق العمل من طرفين أساسيين يتمثلان في العاملين بأجر والمشتغلين لحسابهم الخاص من جهة ومنشآت الأعمال في القطاع الخاص بمختلف أحجامها والقطاع العام (الحكومة) باعتباره مشغلاً من جهة أخرى، يضاف إلى ذلك تأثيرات الأزمة على العاملين بشكل غير منظم، حيث يشمل هذا التقييم العاملين بشكل منظم Formal Workers والعاملين بشكل غير منظم Informal Workers. مع ما يتطلبه ذلك من اختلاف في طرق الاستجابة لها، وفيما يلي استعراض لهذه الفئات:

“ تبلغ نسبة العاملين بشكل منظم 52% من مجمل القوى العاملة في الأردن ”

### 1. العاملون بأجر:

يشكل العاملون بأجر في الأردن ما يقارب 82.7% من المشتغلين في الأردن، مقابل الذين يعملون لحسابهم الخاص بنسبة 10,1%، وأصحاب الأعمال 5,4%، وما تبقى يعملون لدى أسرهم ومتدربين<sup>1</sup>، وينقسم العاملون بأجر إلى قسمين:

#### • العاملون بشكل منظم Formal Workers:

وهم العاملون الذين يتمتعون بالحمايات الاجتماعية المنصوص عليها بالتشريعات الأردنية، وأهمها الضمان الاجتماعي باختلاف أشكاله (ضمان اجتماعي، التقاعد المدني والتقاعد العسكري)، ووفق أحدث التقديرات المتوفرة لدى دائرة الإحصاءات العامة للعام 2019، تبلغ نسبتهم 52% من مجمل القوى العاملة في الأردن، وهي تقدر وفق تصريحات الجهات الرسمية خلال عام 2019 بما يقارب 2,6 مليون عامل وعاملة، بمعنى أن عدد العاملين في هذا القطاع يبلغ 1,35 مليون عامل وعاملة تقريباً بمختلف الوظائف، ويؤكد ذلك عدد المشتركين في الضمان الاجتماعي حتى نهاية عام 2019 الذي يبلغ 1,33 مليون عامل وعاملة. وينقسم العاملون بشكل منظم بين القطاعين العام والخاص، حيث يبلغ عدد العاملين في القطاع العام ما يقارب 55 ألف عامل وعاملة في مختلف القطاعات، إلى جانب ما

<sup>1</sup> دائرة الإحصاءات العامة، الكتاب الإحصائي السنوي لعام 2018.

يقارب 20 ألف يعملون في القطاع المختلط والمنظمات الدولية والجمعيات الخيرية، ولا يشمل ذلك العديد من المنظمات الدولية الكبيرة الذين ينتفعون من نظم حماية اجتماعية خاصة مثل منظمة الاونروا، بينما يعمل المتبقون البالغ عددهم 660 ألفا في القطاع الخاص<sup>2</sup>.

#### • العاملون بشكل غير منظم Informal Workers:

وهم العاملون الذين لا يتمتعون بأي شكل من أشكال الحماية الاجتماعية المنصوص عليها في التشريعات الأردنية وخاصة الضمان الاجتماعي، ووفق أحدث التقديرات المتوفرة لدى دائرة الإحصاءات العامة للعام 2019، تبلغ نسبتهم 48% بواقع 1,25 مليون عامل وعاملة تقريبا. وهم ينتشرون في غالبية القطاعات الاقتصادية وخاصة قطاع الانشاءات والبناء بمختلف احجامه وفروعه، وقطاع الزراعة والمحلات التجارية الصغيرة وسائقو سيارات الركوب والنقل الصغيرة والمتوسطة مثل (التكسي الأصفر والسرفيس وباصات الكوستر والبكبات وغيرها) والمطاعم بمختلف مستوياتها وصالونات التجميل ومحلات صيانة السيارات وأعمال السكرتارية والمدارس الخاصة والحضانة وجميع عمال المياومة وغيرها من قطاعات الأعمال الصغيرة والمتناهية الصغر.

“ لا يتمتع العاملون بشكل غير منظم بأي شكل من أشكال الحماية الاجتماعية ”

#### 2. منشآت الأعمال (القطاع الخاص):

وفق مؤشرات المؤسسة العامة للضمان الاجتماعي، يبلغ عدد منشآت الأعمال الخاصة في الأردن حتى نهاية عام 2018 ما يقارب 52 ألف منشأة بمختلف الأحجام، موزعة على العديد من القطاعات الاقتصادية المختلفة. موزعة حسب أعداد العاملين فيها كما يلي: 71% منها تشغل أقل من خمسة عاملين، و20% منها تشغل ما بين 5-19 عاملا وعاملة، و5% تشغل ما بين 20-49 عاملا وعاملة، و2% تشغل ما بين 50-99 عاملا وعاملة، و2% تشغل 100 عاملا فأكثر. وهناك عشرات آلاف المؤسسات الفردية في مختلف المهن وغير المسجلين في المؤسسة العامة للضمان الاجتماعي<sup>3</sup>.

<sup>2</sup> المؤسسة العامة للضمان الاجتماعي، التقرير السنوي لعام 2018.

<sup>3</sup> المرجع السابق.

## ثانيا: التحديات الراهنة والمستقبلية:

تواجه قطاعات العاملين المذكورة أعلاه تحديات متفاوتة جراء تفشي فيروس «كورونا المستجد»، وتبعاً لعملها في القطاع العام أو المنظمات الدولية والجمعيات أو القطاع الخاص بمختلف أحجامه، ووفقاً لعملهم/ن بشكل منظم أو غير منظم أيضاً، ويمكن تبيان ذلك كما يلي:

“ من المتوقع ان يواجه العاملون في القطاع الخاص تحديات كبيرة ”

### 1. العاملون في القطاع العام:

من غير المتوقع أن يواجه العاملون في القطاع العام والمنظمات الدولية والجمعيات -البالغ عددهم ما يقارب 577 ألف عامل وعاملة- تحديات مرتبطة بوقف رواتبهم واجورهم الشهرية، حيث سيستمرون في استلام اجورهم في مواعيدها، وبالتالي من غير المطلوب اتخاذ إجراءات حمائية استثنائية للعاملين في هذه القطاعات.

### 2. العاملون في القطاع الخاص (المنظم):

من المتوقع أن يواجه العاملون في القطاع الخاص (المنظم) - أعدادهم تقارب 660 الفا - تحديات متفاوتة، حيث تتفاوت قدرات منشآت الأعمال على تحمل استمرار دفع أجورهم الشهرية خلال الشهرين القادمين (نيسان وأيار / 2020)، إذ يتوقع أن تعجز منشآت الأعمال التي يقل عدد العاملين فيها عن خمسة عاملين والبالغ نسبتها 71٪ ويبلغ عدد العاملين فيها ما يقارب 65 الفا الى جانب المؤسسات التي يعمل فيها ما بين 5-19 عاملاً وعاملة ويبلغ عدد العاملين فيها ما يقارب 95 الفا، بمجموع قدره 160 الف عامل وعاملة، تعجز عن الوفاء بالتزاماتها بسبب وقف أنشطتها

الاقتصادية منذ منتصف شهر آذار الماضي، وتضطر جراء ذلك الى انهاء خدمات جزء من العاملين لديها، ويمكن أن يضاف الى ذلك بعض منشآت الأعمال التي يعمل فيها عاملون أكثر من ذلك بسبب تراجع أنشطتها الاقتصادية بسبب حالة الركود الاقتصادي المتوقعة خلال الفترة الزمنية القادمة. ومن الضروري التأكيد على أن بعض القطاعات الاقتصادية من مختلف الفئات، مارست أعمالها كالمعتاد - لا بل ازدادت أعمالها خلال الأزمة وما زالت - مثل الصناعات الغذائية والدوائية والكيميائية والأنشطة الاقتصادية المرتبطة بها، وهذا يجب أن يؤخذ بعين الاعتبار عند تقييم واقع هذه المنشآت.

### 3. العاملون غير المنظمين Informal workers:

كما تم الإشارة اليه أعلاه، فإن أعداد العاملين بشكل غير منظم- أي يعملون بشكل يومي وموسمي ومقاولات صغيرة وقصيرة الأمد ولا يتمتعون بالحمايات الاجتماعية الأساسية التي يوفرها الضمان الاجتماعي - حيث تم استعراض بعض المهن أعلاه، وأعدادهم تقدر بحوالي 1,25 مليون عامل وعاملة، والغالبية الساحقة من هؤلاء تضررت أعمالهم وانقطعت دخولهم، وبالتالي فهم بحاجة الى مساعدات طارئة وسريعة عينية ونقدية، مع الأخذ بعين الاعتبار أن جانباً منهم عمالة مهاجرة (وافدة) غالبيتها من مصر وسوريا وجنسيات أخرى. وللأسف لا يوجد احصائيات لأعداد العمالة المهاجرة الذين يعملون بشكل غير منظم، ولكن واستناداً الى تصريحات رسمية متكررة تشير الى أن أعداد العمالة المهاجرة في الأردن تقارب 900 ألف عامل وعاملة، منهم ما يقارب 352 ألف عامل وعاملة يحملون تصاريح عمل<sup>4</sup>، فإن أعداد الذين يعملون منهم بشكل غير منظم يقارب 550 ألفاً.

“ لا يوجد مؤشرات احصائية  
لأعداد العمالة المهاجرة ( الوافدة)  
في الاردن ”

<sup>4</sup> وزارة العمل، التقرير السنوي لعام 2018.

#### 4. العاملون في دول الخليج:

من المتوقع أن يتم الاستغناء عن أعداد كبيرة من الأردنيين العاملين في دول الخليج العربي، جراء الأزمة المزدوجة التي تضرب اقتصادات هذه الدول، حيث تشير توقعات مؤكدة أن اقتصاداتها ستواجه حالة ركود اقتصادي خلال الفترة الزمنية القادمة بسبب تداعيات انتشار فيروس «كورونا المستجد»، والانخفاض الكبير جدا في أسعار النفط جراء بعض الصراعات الدولية، وبالتالي تراجع إيرادات هذه الدول بشكل كبير، مما سيخلق تحديا إضافيا للاقتصاد الأردني وسيؤدي الى زيادة معدلات البطالة بشكل كبير.

“ من المتوقع ان يتم الاستغناء عن أعداد كبيرة من الأردنيين العاملين في دول الخليج العربي ”

### ثالثا: السياسات والإجراءات المقترحة (التوصيات)

في ضوء الاستعراض المقتضب أعلاه لمكونات وعناصر سوق العمل الأردني والعاملين فيه، والمخاطر والأضرار التي تعرض وسيتعرض لها العاملون في القطاع الخاص المنظم وغير المنظم في الوقت الراهن وخلال الأشهر القليلة القادمة. وتتركز هذه المخاطر والأضرار في إنهاء خدمات أعداد كبيرة من العاملين من مختلف منشآت الأعمال وخاصة المتناهية الصغر والصغيرة والمتوسطة، وبعض المنشآت الكبيرة، بسبب عدم القدرة على دفع اجورهم، اما بسبب تراجع التدفقات النقدية الناجمة عن توقف أنشطتها الاقتصادية خلال فترة حظر التجوال المعمول به في الأردن من أواسط آذار الماضي، أو بسبب تراجع أعمالها بسبب حالة الركود الاقتصادي المتوقعة خلال الفترة الزمنية القادمة. يضاف الى ذلك العاملون بشكل غير منظم، حيث توقفت أعمالهم بالكامل خلال فترة حظر التجوال، ويتوقع تراجع فرص أعمالهم المستقبلية بسبب حالة الركود الاقتصادي المتوقعة، وسيؤدي ذلك الى زيادة معدلات البطالة الى مستويات مرتفعة جدا وغير مسبوقة، ما سيؤثر على الأمن والاستقرار الاجتماعي والسياسي. وعليه نتقدم بالمقترحات التالية لمواجهة نتائج هذه الازمة:

1. ضرورة اشراك كافة أطراف الحوار الاجتماعي (الحكومة والقطاع الخاص والنقابات والمجتمع المدني) في تقييم آثار هذه الأزمة بمختلف أبعادها ورسم سياسات الاستجابة للأزمة الاقتصادية والاجتماعية الناجمة عن فيروس «كورونا المستجد».
2. عدم التسرع في إعادة فتح قطاعات اقتصادية غير حيوية للعمل أثناء تطبيق حظر التجوال، بما يؤثر سلبا على استراتيجية «التباعد الاجتماعي» التي تطبقها الحكومة في الوقت الراهن، لأن من شأن ذلك إطالة أمد الأزمة، وبالتالي يطيل أمد تأثيراتها الاقتصادية المختلفة على القطاع العام والقطاع الخاص والعاملين فيهما.
3. ضرورة اجراء دراسة تقييمية تفصيلية سريعة للوقوف على درجة تأثير القطاعات الاقتصادية المختلفة بهذه الأزمة، بهدف تحديد القطاعات الفرعية التي تضررت أو استفادت جرائها، وبناء تصورات لتوقعات مستقبلية لاتجاهات الضرر والاستفادة ومستوياتها.
4. تطوير حزم دعم وتحفيز سريعة للقطاعات الاقتصادية التي تضررت استنادا الى القراءة التقييمية الأولية في هذا التقرير/الدراسة بهدف الحفاظ على بقائها واستمرارية أعمالها والاحتفاظ بالعاملين لديها، وربط الاستفادة من هذه الحزم بالحفاظ على العاملين.
5. تخفيض اشتراكات الضمان الاجتماعي بشكل ملموس ودائم لكافة القطاعات الاقتصادية مع الحفاظ على مختلف الحميات الاجتماعية المعمول بها، حيث أنها ووفقا لمختلف التقييمات المحلية والدولية تعد مرتفعة جدا، وتشكل عبئا على الاقتصاد، وتساهم في عدم خلق فرص عمل جديدة.
6. العمل على إعادة تسديد التزامات الشركات والعاملين لاشتراكات تأمين الشيخوخة في اطار منظومة الضمان الاجتماعي، التي تم تعليقها لمدة ثلاثة أشهر بأمر الدفاع الأول على مدار عامي 2021 و2022 بهدف حماية الحقوق التقاعدية للعاملين من خلال عدم التأثير على مواعيد استحقاقاتهم التقاعدية وقيمة رواتبهم التقاعدية المستقبلية، هذا من جانب، وعدم الضغط على ملائمة صندوق الضمان الاجتماعي من جانب آخر.

**“ ضرورة اشراك كافة أطراف الحوار الاجتماعي في تقييم آثار هذه الأزمة بمختلف أبعادها ”**

**“ تخفيض اشتراكات الضمان الاجتماعي بشكل ملموس ودائم لكافة القطاعات الاقتصادية مع الحفاظ على مختلف الحميات الاجتماعية المعمول بها ”**



“ رصد مخصصات طارئة من قبل الحكومة لدعم جانب من رواتب واجور العاملين في القطاعات الاقتصادية التي تضررت جراء الأزمة ”

7. تطوير حزم دعم وتحفيز متوسطة المدى لمختلف القطاعات الاقتصادية استنادا الى الدراسة التقييمية التفصيلية المقترحة أعلاه بحيث تهدف الى دفع عجلة النمو الاقتصادي لأقصى قدر ممكن لمواجهة حالة الركود الاقتصادي المتوقعة للحفاظ على العاملين لديها وتشغيل المزيد من طالبي الوظائف من الداخلين الجدد الى سوق العمل.

8. تقديم حزم دعم وتحفيز لمنشآت الأعمال الخاصة التي تضررت من الأزمة والتي تم استعراض خصائصها أعلاه وتمكينها من دفع أجور العاملين لديها بشكل منتظم خلال الشهرين القادمين (نيسان وأيار/ 2020) تبعا لتوقعات تأثير الأزمة، وازافة الى الإجراءات التي قامت بها وزارة المالية والبنك المركزي الأردني في إطار السياسات المالية والنقدية وأمر الدفاع الأول المتعلق بتخفيض اشتراكات الضمان الاجتماعي من خلال الوقف المؤقت لتأمين الشيوخة على كل أو بعض العاملين في القطاع الخاص،  
نقترح مالي:

- رصد مخصصات طارئة من قبل الحكومة لدعم جانب من رواتب واجور العاملين في القطاعات الاقتصادية التي تضررت جراء الأزمة، وفي ضوء الدراسة التقييمية المقترحة، والسناريوهات المستقبلية المقترحة لمسار الأزمة.
- تفعيل تطبيق بدل التعطل عن العمل للمساهمة في دفع رواتب العاملين في منشآت الأعمال المتضررة من الأزمة خلال الشهرين القادمين (نيسان وأيار/ 2020).
- تخفيض أسعار فوائد الاقراض البنكية بشكل ملموس، لتيسير عمليات اقراض هذه المنشآت للحفاظ على استمرارية منشآت الأعمال وتوسعها لتشغيل المزيد من طالبي الوظائف.

9. بهدف تقديم الدعم والمساعدة للعاملين غير المنظمين Informal workers الذي تم استعراض خصائصهم أعلاه، نقترح على الحكومة ما يلي:

- توسيع المساعدات التي بدأت بتقديمها المؤسسة العامة للضمان الاجتماعي لتشمل جميع الذين توقفت أعمالهم ووضع سقف معين لقيمة الأملاك التي تستخدم في تحديد مدى استحقاقهم للمعونات والمساعدات العينية، والتوسع في إطار صندوق «همة وطن» الذي تم انشاؤه وفق أمر الدفاع رقم 4، لتقديم مساعدات نقدية للعاملين بشكل غير منظم تكفيهم لتغطية متطلبات حياة أسرهم.

**“توسيع نطاق المساعدات العينية لتشمل العمالة المهاجرة (الوافدة) التي تعمل بشكل غير منظم”**

- توسيع نطاق المساعدات العينية لتشمل العمالة المهاجرة (الوافدة) التي تعمل بشكل غير منظم، وتمكين منظمات المجتمع المدني من المساهمة في تقديم المساعدات العينية والنقدية لهم. وفي هذا المجال مطلوب من المنظمات الدولية المختلفة أن تتحمل مسؤولياتها تجاه العمالة المهاجرة (الوافدة) من خلال تقديم المساعدات النقدية والعينية.

10. تكثيف الجهود الرسمية مع حكومات دول الخليج الشقيقة بهدف عدم الاستغناء عن العاملين الأردنيين فيها من العاملين في القطاعات العامة، ومطالبتها بتشجيع القطاعات الخاصة فيها لعدم الاستغناء عن العاملين الأردنيين.



للداسات الإقتصادية والمعلوماتية  
ECONOMIC & INFORMATICS STUDIES

للمزيد من المعلومات:

شارع الملكة رانيا العبد لله - عمارة العمري - رقم 12 - الطابق الرابع  
عمان - الأردن.

هاتف: 00962 6 516 44 91 فاكس: 00962 6 516 44 92

[info@phenixcenter.net](mailto:info@phenixcenter.net)

[phenixcenter@yahoo.com](mailto:phenixcenter@yahoo.com)