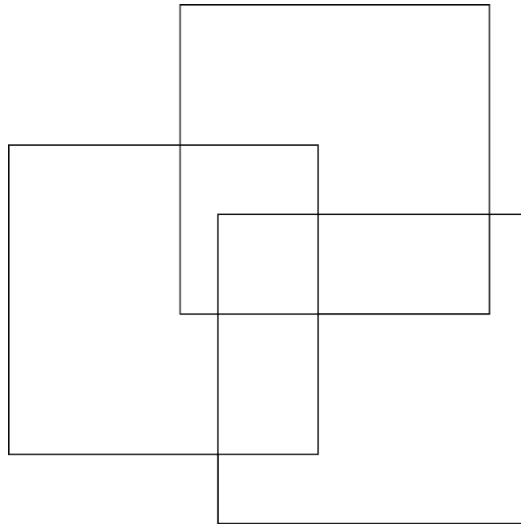




منظمة
العمل
الدولية

سوق العمل الأردني:
التقسيمات المتعددة للعمل حسب الجنسية، والنوع الإجتماعي والتعليم
والفئات المهنية



المكتب الاقليمي للدول العربية
شبكة إدارة هجرة اليد العاملة

سوق العمل الأردني:
التقسيمات المتعددة للعمل حسب الجنسية، والنوع الإجتماعي والتعليم
والفئات المهنية
ورقة نقاشية^١

تموز ٢٠١٥

المكتب الاقليمي للدول العربية
شبكة إدارة هجرة اليد العاملة

^١ تعتمد هذه الورقة على نتائج دراسة بحثية قد نفذها مشروع "شبكة إدارة هجرة اليد العاملة" (MAGNET)، مبادرة بتمويل من التعاون السويسري للتنمية).

تحلل الورقة الدليل المتوفر لسوق العمل لتحديد الفئات الرئيسية للعمال – المحليون، والوافدون (او المهاجرون بالمعنى الضيق) واللاجؤون (او اللاجؤون القسريون) في سوق العمل الأردني، وتفاعلاتهم. ونحن نعتقد أن هذا التصنيف هو إطار مفيد لدراسة قضايا تتعلق بحوكمة الهجرة. وتتنظر هذه الورقة كذلك في العوامل التي تشرح تدفق اللاجئين والمهاجرين. والواقع أنه خلافا للاجئين الذين لا يمكن تفسير تدفقهم الا نتيجة عوامل سياسية، فإنه يمكن تفسير أعداد وخصائص المهاجرين من خلال عوامل اجتماعية واقتصادية.

عند النظر في سياسة هجرة العمال، يقترح الإطار متعدد الأطراف لمنظمة العمل الدولية حول هجرة العمال تحليلا للواجهات مع سياسات التشغيل والتنمية. وفي حالة الأردن، يتطلب ذلك أخذ في الاعتبار أسواق العمل لكافة العاملين الأجانب وتفاعلاتهم مع المحليين. وهذا يدعو بلدان المقصد لإظهار كيف تؤثر الهجرة على صياغة سياسات التشغيل والتنمية. وتؤخذ بالتالي في الاعتبار قضية المهاجرين قسرا المصنفين من قبل السلطات الدولية والوطنية أيضا كلاجئين، لتقديم صورة شاملة عن العمالة الأجنبية. وهي تصف وتشرح كيف أن الأعداد المتزايدة من المهاجرين قسرا نتيجة الأزمة السورية لا تؤثر فقط على الأولويات السياسية الوطنية بل تؤثر على حوكمة سوق العمل. وأخيرا، توفر الورقة أفكارا عن حوكمة اقتصاد الرعاية، وهو قطاع يتصف بوجود عمالي منازل معظمهم من المهاجرين.

هذه الورقة منظمة في ثلاثة فصول. ينظر الفصل الأول في الديموغرافية والتعليم ونظام التدريب، لتحديد اعداد وتدفقات العمال التي تميز سوق العمل الأردني، ويصف الفصل الثاني الفئات المختلفة من سوق العمل والتفاعلات بين فئات العمال الرئيسية، ويناقش أيضا الثغرات في البيانات والمعلومات ضمن مصادر البيانات القائمة. ويقدم الفصل الأخير عددا من توصيات السياسات ويحدد الأبحاث الممكنة التي قد يتم إجراؤها لتوفير تقرير شامل عن سوق العمل في الأردن، والتحديات التي سيواجهها في المستقبل.

سيوثر العدد المتزايد من السكان نتيجة النمو الطبيعي والهجرة على حوكمة سوق العمل. وفي العقود الأخيرة، كان عدد سكان الأردن في تزايد سريع نتيجة الأسباب الطبيعية والهجرة القسرية. ويستمر معدل الزيادة الطبيعية ليبقى فوق اثنين بالمائة في السنة، مما يولد أعدادا كبيرة من الشباب الأردنيين الذين يدخلون الى سوق العمل. وفي هذا الصدد، يختلف الأردن عن أغلبية بلدان المقصد التي لجأت الى الهجرة من أجل مجابهة نقص هيكل في عرض العمالة. وظاهرة العمالة الوافدة في الأردن متجذرة في توفر عرض غير محدود من المهاجرين المحتملين خارج البلاد الذين هم راغبون في قبول وظائف بأجور وظروف عمل غير جذابة للأردنيين.^٢

تشير الملامح الديمغرافية للأردن الى توسع كبير في اقتصاد الرعاية^٣. وتشير الأنماط والإتجاهات الديمغرافية لزيادة الطلب من قطاع اقتصاد الرعاية، الذي هو مرتبط بشكل وثيق بالطلب على العمالة الوافدة في قطاع عملي المنازل. وبصورة عامة، السكان الذين ليسوا في سن العمل – الأطفال والمسنون الذين من المرجح أنهم سيرفعون من الطلب في اقتصاد الرعاية هو ٣٨,٤ بالمائة من المجموع، أي أعلى من المتوسط للبلدان العربية الأخرى (٦٤,٨ بالمائة). وبالتركيز على احتياجات رعاية الطفل، وصل النمو الطبيعي لأعلى المستويات بوجود قاعدة من صغار السن، من عمر ١٤-٠ سنة يشكلون ما يصل الى ٣٥ بالمائة من السكان. وهذا يفيد بأن الحاجة لرعاية الطفل ستستمر أوحى ترتفع على الأخص لو كانت الحكومة ستسعى لتحقيق أهداف المساواة بين الجنسين في سوق العمل. وبالنظر بدلا من ذلك في ظاهرة المسنين، فقد وصل معدل توقع الحياة الى ٧٣ سنة، ومن المرجح أن يرتفع كما هو الحال في البلدان ذات الملامح الإقتصادية والإجتماعية المشابهة. وسيرتفع بناء على ذلك الطلب على العمالة لرعاية المسنين. وتعتبر حوكمة قطاع عمال المنازل أولوية من منظور إستدامة الإقتصاد الكلي وإمكانية تغطية تكاليف الرعاية الوطنية، بالإضافة الى موضوع حماية العمال الذي يترافق عادة به.

والوضع السياسي يجعل من الصعب وضع تنبؤات طويلة الأجل لسوق العمل. ونظرا للوضع السياسي في المنطقة الذي يصعب التنبؤ به، ليس من الممكن اقتراح تنبؤات معقولة لميزان الهجرة. ووفقا لأحدث تقديرات الأمم المتحدة، في منتصف عام ٢٠١٣، تقريبا ٣ مليون من الرعايا الأجانب (أكثر من ٤٠ بالمائة من إجمالي عدد السكان) كانوا متواجدين في الأردن والأغلبية العظمى (٢,٧ مليون) كانت تمثلها فئات مختلفة من اللاجئين.

التعليم الرسمي للأردنيين وغير الأردنيين

يواجه صغار الأردنيين الذين أنهوا التعليم النظامي آليات مختلفة من المنافسة. ومن المرجح أن يتنافس خريجو الجامعات فيما بينهم على الوظائف القليلة ذات المهارات العالية. وقد تمكن النظام التعليمي من مواجهة التحدي المتمثل في زيادة هائلة في عدد الطلاب الأردنيين على مدى العقود الثلاثة الماضية، ومن بين ١٥٠٠٠٠٠ من صغار العمال الذين تخرجوا من نظام التعليم في ٢٠١٢، حوالي ٩٧,٠٠٠ (أو حوالي ٣/٢ المجموع) كانوا يبحثون عن عمل للمرة الأولى ويحملون شهادة تعليم عالي. ومن غير المرجح أن يتفاعل صغار الأردنيين هؤلاء مع اسواق العمل التي تتضمن عمالة وافدة متدنية المهارات، لأنهم يبحثون عن وظائف في فئة مختلفة من الطلب على العمالة.

ومن المرجح أن يواجه الأفراد من مستويات تعليم متدنية منافسة مع اللاجئين. وقد زادت المنافسة بين اللاجئين والعمال من المجتمعات المضيفة على الأخص بالنسبة للذين يدخلون سوق العمل بدون تعليم عالي (حوالي ٥٣٠٠٠ من الشباب كل سنة) ولكل أولئك الذين هم في سن العمل ومن المحتمل أن يبحثوا عن وظائف بأجور متدنية وحماية ضعيفة. وقد انخفض معدل الأمية بشكل كبير، مع بقائه مرتفعا للغاية عند مقارنته ببلدان من نفس الطبقة

^٢ يعرف مفهوم العمال الأجانب هنا على أنهم عمال من جنسية غير أردنية. وهي تشمل كل من فئات المهاجرين بالمعنى الضيق والمهاجرين قسرا كما هم مصنوفين في الفقرة الأولى.

^٣ ويعرف أعمال الرعاية على نطاق واسع كما كانت ترعى الحاجات المادية والنفسية والعاطفية والتنمية واحد أو أكثر من الأشخاص الآخرين. العمل اللائق والاقتصاد الرعاية. مشاركات غير رسمية مع أستاذ جاباتي غوش، تشرين الاول ٢٠١٤، منظمة العمل الدولية في جنيف.

الإجتماعية والاقتصادية؛ وهو أعلى للنساء (١٠ بالمائة) منه للرجال (٣,٥ بالمائة). والمستوى التعليمي للأردنيين بعمر ١٥ سنة وما فوق (+١٥) مستقطب للغاية. ومن ناحية أخرى، تقريبا ١٢ بالمائة منهم غير حاصلين على تعليم؛ ومن ناحية أخرى، نسبة ال ٦١ بالمائة حاصلون كحد أقصى على تعليم إلزامي، و فقط ربعهم حاصلون على شهادات جامعية. والمستوى التعليمي للمرأة هو أعلى قليلا وأكثر استقطابا مقارنة بمستوى الرجال.

سوق العمل في الأردن

الأردنيون في الوظائف قليلة الأجر وفي الأعمال الحرة هم الأكثر احتمالا بأن يتأثروا بأزمة اللاجئين السوريين. ويوفر تحليل سوق العمل للأردنيين المزيد من المعلومات عن آليات المنافسة مع المهاجرين واللاجئين.^٤ ونسب العاملين الى عدد السكان متدنية للغاية؛ هي للرجال دون ٥٥ بالمائة، وفي حين أن فقط ١٥ بالمائة تقريبا من النساء في سن العمل هن عاملات. من المرجح أن يكون يخفي انخفاض معدل النشاط الخام بأكثر من نقطتين مؤبوتين بين ٢٠١١ و ٢٠١٣، اول سنتين من أزمة اللاجئين، زيادة في الشعور في الإحباط والإستياء الذي يشعر به الأردنيون في أسفل سلم الفرص، وينبغي أن تعزى أحد الأسباب الرئيسية الى زيادة عرض العمالة من اللاجئين.^٥

كانت سنوات أزمة اللاجئين السوريين تتصف بانخفاض البطالة، مما يقترح أثرا قليلا على الأردنيين في القطاع الرسمي وزيادة في الهجرة. وفي السنوات العشرة الأخيرة، لم يسبق وأن انخفض معدل البطالة للرجال دون عشرة بالمائة، وقيمتها الحالية (١٠,٤ بالمائة) هي قريبة من أدنى القيم التي سجلت منذ ٢٠٠٣. وكذلك، انخفضت معدلات بطالة الإناث الى ١٩,٩ بالمائة، وهي القيمة الدنيا للسنوات الثمانية الماضية. وبعبارة أخرى، تفيد الأرقام أن الأردنيين الذين هم يعملون في عمل لائق يعملون في سوق عمل يحميه نوعا ما تدفق اللاجئين. ويمكن كذلك أن يعزى سبب البطالة الثابتة او المنخفضة منذ بداية أزمة اللاجئين الى انخفاض في تدفق المهاجرين.

لا يتم استيعاب سوى ٤٠ بالمائة في سوق العمل من خريجي التعليم. وعدد الوظائف التي يتم خلقها في السنة (حوالي ٥٠٠٠٠) تغطي حاليا ٤٠ بالمائة فقط من خريجي التعليم. وتستمر زيادة أعداد الشباب في الضغط على الحاجة لتدخلات من أجل خلق وظائف، مع زيادة توازن الأجيال للسكان في سن العمل حتى ٢٠٣٠، من قيمته الحالية والبالغة ١١٠,٠٠٠.^٦

نقص الوظائف الجيدة. تزداد المشاركة في سوق العمل مع زيادة التحصيل العلمي، وهذه الظاهرة واضحة بشكل خاص بالنسبة للمرأة؛ هذا يمثل تجزئة أولى من جانب العرض. والسبب الرئيسي لعدم نشاط المرأة الأردنية هو انشغالها في العمل المنزلي (٧٧,١ بالمائة) وفي التعليم الرسمي (٢٠,٦ بالمائة). والوضع أكثر وضوحا بالنسبة للرجال: أن يكون الشخص طالبا (٣٧,٨ بالمائة)، له مصادر دخل أخرى كافية للإبقاء على دخل للأسرة (٢٧,٩ بالمائة)، وأن يكون لديه إعاقة (١٥,٦ بالمائة) هي أعلى النسب. ويجب أن يُنظر الى حقيقة أن أكثر من ربع الرجال الأردنيين يمكنهم أن يتحملوا تكلفة كونهم خارج سوق العمل، وذلك في ضوء الاعتماد على العمالة الوافدة المستعدة لأداء العمل بسعر مخفض، وكذلك نقص الوظائف الجذابة للمحليين. وأفاد كل من الرجال والنساء أن السبب الرئيسي لعدم السعي للحصول على عمل هو الاعتقاد بأن العمل غير متوفر، يليه أولئك الذين أفادوا أنهم تعبوا من البحث عن عمل.

الأردنيون والأجانب يعملون على التوالي في القطاعات المختلفة. بعد التعليم، تظهر التجزئة الهيكلية الثانية من حيث التوظيف حسب القطاع أن أكثر من ٨٠ بالمائة من الأردنيين يعملون في قطاع الخدمات و فقط ١٧,٧ و ٢,٠ بالمائة في الصناعة والزراعة على التوالي، والقطاعان الأخيران يهيمن عليهما بشكل كبير العمال الوافدون. ولو كانت أرقام الزراعة معروفة للعديد من البلدان الأخرى حيث كان يتم التحديث، فإن تدني وجود المحليين في أنشطة صناعية يرتبط

^٤ مسح العمالة والبطالة الذي تقوم به دائرة الإحصاء، والتعليق على بيانات الأسر العادية.

^٥ الكتاب السنوي للإحصائيات، دائرة الإحصاء، نسخ مختلفة.

^٦ ٦٠ بالمائة المتبقية من الشباب هم إما غير نشطين او عاطلين عن العمل (راجع الجزء التالي حول سوق العمل). ويتم الإحتساب باستخدام مفهوم طلب الإحلال، أي عدد الوظائف المتوفرة نتيجة تقاعد الأردنيين، بالإضافة الى مفهوم الداخلين الى سوق العمل المعروفة حتى ٢٠٣٠، نظرا لأن الأطفال الذين سيصبحون في عمر ١٥ سنة في تلك السنة هم ولِدوا بالفعل.

بشكل مباشر بالحاجة لزيادة جهود التنوع الإقتصادي. ويمكن للقطاع الأخير توليد وظائف جذابة للمحليين، بدلا من القطاعات الفرعية الصناعية مثل الألبسة حيث أن غالبية الموظفين هم من بلدان في جنوب آسيا.

تجزئة قوية للنوع الاجتماعي من جانب العرض، إلا أن العدد القليل من النساء العاملات لديهن مؤهلات أفضل وهن أقل احتمالا للتنافس مع الأجانب. وتظهر هيكلية العمل حسب المهنة على المستوى الكلي تجزئة واضحة على اساس النوع الاجتماعي، في حين أنها تعكس تجزئة القطاع والتعليم الذي سبق وان قمنا بتوثيقها. وخمس وخمسون بالمائة من النساء العاملات مصنفات بانهن محترفات وال ١٤ بالمائة الأخرى كتقنيات، وهما الوظيفتان اللتين تحتاجان على المستوى الكلي الى شهادة ثانوية على اقل تقدير. واحتمال تنافس العدد القليل من النساء العاملات مع عاملين أجانب هو أقل، في حين أن احتمال أن يتنافس الرجال الذين يتقاضون أجورا متدنية ويشغلون وظائف قليلة الحماية (عندما يكونون يعملون أسرة، لايمكنهم ترك العمل) مع اللاجئين هو أكثر من نظرائهم الإناث.

يتطلب سوق العمل المجزأ الى حد كبير معلومات إحصائية متسقة عن الأجزاء المختلفة. وهناك عدد من العوامل التي تجعل من الصعب إجراء تحليل لسوق العمل الأردني: وجود مجموعات عديدة من جنسيات مختلفة، وتوزيعهم غير المتساوي في البلاد وفي مخيمات اللاجئين، وحقيقة أن عدد كبير من المهاجرين يعيشون في مكان العمل (مواقع البناء، ومخيمات العمل وأسرة صاحب العمل لعاملي المنازل)، بدلا من في الأسر الإعتيادية المشمولة في مسوحات العينة، وحقوقهم المختلفة في العمل، وسلسلة من التقسيمات التي تؤثر على كل من طلب وعرض العمالة. وعلاوة على ذلك، بالإضافة الى تعدادات السكان، يتم توفير المعلومات الخاصة عن مستوى وطريقة المشاركة المختلفة في سوق العمل لمجموعات وفئات وطنية متنوعة من مصادر إحصائية لايمكن مقارنتها مع بعضها البعض. وأخيرا من المرجح أن تحديث المعلومات عن سوق العمل سيساعد في تحديد الإجراءات الملائمة للتعامل مع إساءة استخدام نظام التأشيرة القائم على صحاب العمل، فيما يتعلق بالوافدين الذين يبقون في الأردن بعد انقضاء مدة تصاريحهم وغالبا ما ينتهي بهم الأمر في الإقتصاد غير المنظم (عاملون وافدون غير نظاميين).^٧

بعض الإعتبارات بشأن سياسة الهجرة الوطنية

ينبغي تشجيع رافعة الهجرة من أجل التخفيف من الضغط على سوق العمل. ٦٤٠,٠٠٠ أردني يعيشون في الخارج، مما يظهر بأن رافعة الهجرة استخدمت في العقود الماضية للتخفيف من ضغط البطالة. لم ينجح عدد الوظائف الإضافية التي أنشأها النظام الإقتصادي والاجتماعي في تجاوز نقطة ال ٥٠,٠٠٠ في السنة، التي أنشأت فجوة في خلق الوظائف. وتكمل هذه الفكرة التوصيات في مجال خلق الوظائف المنصوص عليها بوضوح في الإستراتيجية الوطنية للتشغيل، التي يجري تقييمها خلال فترة إعداد هذه الورقة.

من المرجح أن تستمر هجرة العمالة في المستقبل القريب على الأقل. وتفيد التفاعلات المحدودة بين سوق العمل الذي يضم عمالة وافدة، وسوق العمل للأردنيين بأنه يصعب اقتراح آليات الإحلال في المدى القصير، حيث أن العاملين الأردنيين ليسوا على استعداد للقيام بالوظائف التي يقوم بها حاليا الوافدون.^٨

ومن غير المرجح أن يكون للإجراءات التي تهدف الى كبح الهجرة اثر إيجابي على تشغيل المحليين. تعود الإنقسامات بين سوق عمل للمحليين وسوق عمل للوافدين الى التفاعل المحدود بين الفئتين، ونتيجة قلة إستعداد المحليين للتنافس مع الوافدين في فئات الوظائف التي تمثيلهم فيها مفراط. وبالتالي، لايتوقع أن يؤثر التقليل من تدفقات الهجرة المنتظمة على تشغيل المحليين او التقليل من البطالة.

ينبغي أن تشمل الإستجابات لأزمة اللاجئين تدخلات تهدف الى تحسين حوكمة سوق العمل وبصورة خاصة العمالة غير المنتظمة. وستوفر مبادرات منظمة العمل الدولية ودائرة الإحصاء الحالية لتقييم العمالة غير المنتظمة معلومات أكثر دقة حول العمالة غير المنتظمة. وحاليا، يمكن التوصية بأنه عند النظر الى استيعاب الأردنيين في سوق

^٧ تجدون الأسباب والدليل الرئيسي بشأن هذه الفئة من العاملين في ويكراماسيكارا (٢٠١٥).

^٨ المنهجية المستخدمة لتقدير الوظائف الإضافية التي أنشأها النظام الإقتصادي تتم بطريقة تجعل من الصعب التمييز بين الوظائف الجيدة والوظائف السيئة. ومن المؤكد أن إجراء دراسة حول جودة خلق الوظائف سيوفر المزيد من الأفكار التفصيلية.

العمل، ينبغي النظر في المنافسة من اللاجئين، الذين ارتفع عددهم بصورة دراماتيكية على مدى السنوات الثلاثة الماضية والذين هم على استعداد لقبول أجور متدنية ووظائف غير منظمة.⁹

ينبغي تحديث المعلومات عن سوق العمل بحيث يتم إدراج أدلة عن الفئات المختلفة (أي المحليون، والوافدون واللاجئون في العمل) كي يكون لوضعي السياسات تمثيل شامل لأسواق العمل في الأردن. وبالإضافة الى اتساق المجاميع، ينبغي أن يقوم تمثيل سوق العمل هذا بإجراء مسح للعاملين حسب الجنسية، والتوزيع في مختلف المناطق، والحقوق المختلفة للحصول على والمشاركة في العمل، بالإضافة الى الإتجاهات والإتاحة من حيث قبول مناصب عمل محددة. وتمثل هذه الورقة مساهمة أولى وإن كانت محدودة في هذا الإتجاه. وينبغي أن يتبع المسح الكمي مسح تجريبي من مرحلتين، يغطي عينة من الأسر (العادية وغير العادية) ومن المؤسسات، في محافظة منتقاة أو أكثر. وينبغي ان يتضمن المسح عينات تمثيلية من المواطنين الأردنيين، والوافدين واللاجئين، مع التركيز على مكان ولادتهم، وهو متغير يؤثر على اتجاه سوق العمل لديهم. ونموذج مسح المؤسسة أساسي لجمع معلومات عن الأجور، والإنتاجية، بالإضافة الوافدين المنظمين وغير المنظمين الذين يسكنون في مباني أصحاب العمل (مواقع بناء ومزارع). وأدوات معلومات سوق العمل الملائمة لتقييم الوضع ينبغي أن تأخذ في الحسبان أنه من غير المتوقع أن ينتهي وجود اللاجئين في أي وقت قريباً، وأنه سيستمر في التأثير على عمل وسبل عيش الأردنيين الذين يعيشون في مجتمعات مضيفة.

⁹ يتغير عدد اللاجئين السوريين كل يوم؛ وتشير أحدث المعلومات الى أن ٦٠٠٠٠٠ تقريباً مسجلين لدى المفوضية السامية لشؤون اللاجئين، والى وجود ٦٠٠٠٠٠ لاجئين سوريين آخرين غير مسجلين. وكانت هذه المشكلة أكثر وضوحاً في محافظات المفرق، وإربد والزرقاء وعمان، حيث يتمركز فيها ٩٠ بالمائة من اللاجئين السوريين المسجلين (حوالي ٥٥٠٠٠٠). المفوضية السامية لشؤون اللاجئين، ٢٠١٥.