

# العمل غير المهيكل



## الأردن

أحمد عوض

مركز الفينيق للدراسات الاقتصادية والمعلوماتية

جانب الهجرات وعمليات اللجوء التي تعرض لها الأردن نتيجة الأزمات في دول المنطقة وخاصة السوريين منهم، سواء أكانوا لاجئين أم غير لاجئين. وفقاً للتقديرات الرسمية تبلغ قوة العمل في الأردن في عام ٢٠١٦ ما بين ٢,٦-٢,٤ مليوني عامل. منهم ما يقارب مليون عامل وعاملة من مهاجرين، غالبيتهم من المصريين ثم السوريين والآسيويين، ٣٥٠ ألفاً منهم يحملون تصاريح عمل رسمية، والباقي يعملون بشكل غير منظم، وموزعون على العديد من القطاعات الاقتصادية، وتشير المؤشرات ذاتها إلى أن نسبة مشاركة النساء في سوق العمل لا تزيد عن ١٢,٤٪. وتعد مستويات المشاركة الاقتصادية بشكل عام في الأردن متدنية جداً، حيث تبلغ ٢٤٪ في عام ٢٠١٧، أما معدلات المشاركة الاقتصادية المنقحة (مجمّل القوى العاملة من مجمل السكان في سن العمل)، فقد تراجعت خلال السنوات العشر الماضية من ٣٩,٨٪، في عام ٢٠٠٧ إلى ٣٥,٦٪ في عام ٢٠١٦، ويعود ذلك إلى ضعف قدرات الاقتصاد الأردني على توليد فرص عمل جديدة، وتراجع مشاركة المرأة في الحياة الاقتصادية والتي لم تزد عن ١٣,٤٪ خلال عام ٢٠١٦.

مجمّل ذلك أدى إلى زيادة الداخلين الجدد إلى سوق العمل الأردني سنوياً، حيث تشير أرقام التعليم في الأردن إلى تنامي أعداد خريجي النظام التعليمي سنوياً، حيث بلغت في عام ٢٠١٥ ما يقارب ١٢٠ ألفاً من مختلف المستويات التعليمية ومن مختلف التخصصات<sup>١</sup>، يقابله تراجع في أعداد فرص العمل الجديدة التي يخلقها الاقتصاد الأردني، حيث تراجعت من ٧٠,١ الف فرصة عمل جديدة في عام ٢٠٠٧ إلى ٤٨,١ الف في عام ٢٠١٥. وهذا يعود بشكل أساسي إلى تراجع قدرات الاقتصاد الأردني في السنوات الأخيرة، حيث لم تزد معدلات النمو الاقتصادي للسنوات الخمس الأخيرة عن ٣,٠٪. ولا تعكس هذه المؤشرات مجمل فرص العمل المستحدثة في الأردن، بسبب اقتصرها على الاقتصاد المنظم فقط، غالبيتها الكبيرة كانت للأردنيين بنسبة ٩١٪ من مجمل فرص العمل الجديدة، كذلك بلغت فرص العمل المستحدثة الخاصة بالنساء ٢٦,٤٪، و ٤٤,٤٪ منها في القطاع العام. وأدى مجمل ذلك إلى ارتفاع معدلات البطالة خلال السنوات الماضية بنسب عالية، حيث بلغت في عام ٢٠١٦ ما نسبته ١٥,٨٪، في حين بلغت في عام ٢٠٠٧ ما نسبته ١٣,١٪، وكما هو ملاحظ من الجدول رقم (٤) فإن معدلات البطالة عند النساء مرتفعة جداً مقارنة مع الرجال، إذ بلغت في عام ٢٠١٦ ما نسبته ٢٤,٨٪ مقابل ١٣,٨٪ عند الرجال<sup>٢</sup>. كذلك أدى تركّز قطاع الأعمال في مدن محدودة تتمثل بشكل رئيسي في العاصمة عمان، وبمستوى أقل في الزرقاء وإربد، ما دفع بالشباب والشابات الباحثين عن وظائف للهجرة من مختلف المحافظات إلى هذه المحافظات وبشكل أساسي إلى عمان بحثاً عن العمل، وينسب أقل إلى محافظتي الزرقاء وإربد، حيث استحوذت محافظات العاصمة/عمان والزرقاء وإربد على حوالي ٧٧٪ من إجمالي صافي الوظائف المستحدثة<sup>٣</sup>.

## عوامل توسع العمل غير المنظم

أدى فشل السياسات الاقتصادية في تعزيز الاقتصادات وتوليد فرص

يأتي إعداد هذا التقرير عن العمل غير المنظم في الأردن، كجزء من التقرير الثالث من الراصد العربي عن الحقوق الاقتصادية والاجتماعية، وهو بشكل عام يهدف إلى معالجة ظاهرة العمل غير المنظم، مع التركيز على حقوق العاملين في هذا الاقتصاد. يأتي هذا في إطار الوقوف على القطاعات الأكثر هشاشة في الاقتصادات العربية، ومنها الأردن، حيث توسع الاقتصاد غير المنظم بشكل لافت خلال العقود القليلة الماضية، كتعبير عن فشل العديد من السياسات الاقتصادية المختلفة، والتي أدت إلى إضعاف قدرات الاقتصادات الوطنية على توليد فرص عمل كافية ولاتفة في الاقتصاد المنظم. رافقه تراجع مختلف مؤشرات حقوق الإنسان الاقتصادية والاجتماعية والمدنية والسياسية والثقافية، إلى جانب تعمق مستويات التفاوت الاجتماعي. وعمل هذا التقرير على تشخيص واقع وتطور العمل غير المنظم في الأردن، ورصد وتحليل مختلف السياسات العامة (الحكومية) التي ساهمت في توسع العمل غير المنظم و/أو معالجته. وعالج الكيفية التي تتعامل فيها المنظمات النقابية مع هذا العمل، بالإضافة إلى تقديم عدد من التوصيات التي من شأنها الارتقاء بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية للعاملين غير المنظمين وتمكينهم من التمتع بمعايير العمل اللائق المتعارف عليها.

وقد عرفت منظمة العمل الدولية للاقتصاد غير المنظم باعتباره «جميع الأنشطة الاقتصادية التي يمارسها العمال والوحدات الاقتصادية الذين لا تشملهم كل أو بعض الترتيبات النظامية في القانون أو في الممارسة، فأنتسبهم ليست مدرجة في القانون، ما يعني أنهم يعملون خارج النطاق الرسمي للقانون، أو أنهم غير مشمولين عملياً، بمعنى أنه عاى الرغم من عملهم داخل الإطار الرسمي للقانون، إلا أن القانون لا يتم تطبيقه أو إعماله، أو أن القانون لا يشجع على الالتزام، لأنه غير ملائم أو مرهق أو يفرض تكاليف مفرطة»<sup>١</sup>. أما مفهوم العمالة غير المنظمة، فقد عرفت منظمة العمل الدولية ذاتها أنها «الوظائف غير المنظمة التي تؤدي في منشآت الاقتصاد المنظم أو غير المنظم، أو الأسر، وهي تشمل: العاملين المشغّلين وأصحاب العمل الذين يعملون في منشآتهم الخاصة في الاقتصاد غير المنظم، والعمال المساهمين من أفراد الأسرة، بغض النظر عما إذا كانوا يعملون في منشآت للاقتصاد المنظم أو غير المنظم، أو كعمال منزليين مستخدمين لدى الأسر، وأعضاء التعاونيات المنتجين غير المنظمين، والعاملين المستقلين الذين ينتجون سلعاً للاستخدام النهائي لأسرهم المعيشية حصرياً»<sup>٢</sup>.

## مؤشرات سوق العمل وتطورها

لفهم حالة سوق العمل في الأردن وديناميات تطوره، لا بد من الأخذ بالاعتبار معدلات النمو السكاني المرتفعة جداً، حيث قفز عدد السكان من ٥,٦ ملايين في عام ٢٠١٤ إلى ٩,٨ ملايين في عام ٢٠١٦، بنسبة نمو سنوية قدرها ٥,٣٪. الأمر الذي يدفع بأعداد كبيرة من الداخلين الجدد إلى سوق العمل، خاصة وأن نسبة الشباب بين السكان التي تتراوح ما بين سن ٢٠-٣٩ سنة تبلغ ٣٣,١٪ من مجمل السكان<sup>٣</sup>. ويعود هذا النمو الكبير إلى معدلات النمو السكاني الطبيعي التي تبلغ ٢,٢٪<sup>٤</sup>، إلى

عمل كافية للداخلين الجدد إلى سوق العمل الأردني، إلى جانب تشوه سياسات التعليم وانعزالها عن سياسات العمل وحاجات سوق العمل من الوظائف، حيث التوسع الكبير في التعليم الجامعي على حساب التعليم التقني والمهني، وعدم وجود تنسيق بين سياسات التعليم وسياسات العمل، يضاف إلى ذلك التراخي الرسمي في مراقبة تطبيق واحترام معايير العمل المختلفة، وتطوير بيئة صديقة للاستثمار على حساب شروط العمل، ما أدى إلى اتساع رقعة منشآت الأعمال التي لا تطبق معايير العمل اللائق والمبادئ الأساسية في العمل، وأدت سياسات حرمان غالبية العاملين في الأردن من التنظيم النقابي والحق في المفاوضة الجماعية، إلى تراجع شروط العمل بشكل لافت، الأمر الذي وسع من نسبة العاملين غير المنظمين. إلى جانب ذلك فإن الالتزامات المالية والضريبية العالية التي تترتب على تسجيل منشآت الأعمال، بما فيها الصغيرة، دفعت العديد من أصحاب الأعمال إلى عدم تسجيل مؤسساتهم لدى الجهات الرسمية. يضاف إلى ذلك رغبة العديد من العاملين في العمل في وظائف أخرى غير وظائفهم الرئيسية بسبب انخفاض معدلات الأجور وارتفاع تكاليف المعيشة بشكل مستمر. ولا يمكن إهمال تغير مفهوم العمل في العديد من القطاعات، ونزوع العديد من الناس إلى العمل بشكل حر في العديد من المهن مثل أعمال السباكة والصيانة والكهرباء والميكانيك والدهان وغيرها من المهن مثل البرمجة الإلكترونية.

مجمّل ذلك أدى إلى اتساع رقعة الاقتصاد والعمل غير المنظم في الأردن، وبالرغم من عدم توفر إحصاءات حديثة تعكس هذا التوسع، فإن المؤشرات الرسمية التي صدرت عام ٢٠١٢، تشير إلى أن حجم الاقتصاد غير المنظم يشكل ما نسبته ٢٥% من الناتج المحلي الإجمالي<sup>١</sup>. أما بخصوص العمل غير المنظم سواء في الاقتصاد غير المنظم أو المنظم، فإن المؤشرات الرسمية لعام ٢٠١٢ تفيد أن نسبتهم تبلغ ٤٤% من مجمل القوى العاملة في الأردن<sup>١</sup>. وهذه المؤشرات وإن كانت مرتفعة، فهي لا تعكس واقع الاقتصاد غير المنظم، ولا العمل غير المنظم، فمنذ عام ٢٠١٢ وحتى وقت إعداد هذا التقرير في الثلث الأول من عام ٢٠١٧، جرت العديد من المتغيرات في سوق العمل الأردني، حيث تراجعت قدرات الاقتصاد الأردني على النمو وخلق فرص العمل، واستقبال الأردن لما يقارب ١,٣ مليون سوري نصفهم تقريباً مسجلون كلاجئين، وتشير التقديرات الرسمية الصادرة عن وزارة العمل إلى أن أعداد المنخرطين السوريين في سوق العمل يقارب ١٥٠ ألف سوري، غالبيتهم يعملون بشكل غير منظم.

## ظروف العمل غير المنظم:

يمكن الإشارة إلى أن شروط العمل في الأردن للغالبية الكبيرة من العاملين بأجر ضعيفة، وفق مختلف مؤشرات العمل اللائق المتعارف عليها عالمياً، وهذا ينطبق على العاملين في الاقتصادين المنظم وغير المنظم، إلا أن قطاعات واسعة من العاملين غير المنظمين يعانون من ظروف عمل أكثر ضعفاً من غيرهم من القطاعات، وباستعراض

المعايير الأساسية للعمل اللائق يمكن الوقوف على خصائص تشغيل العاملين غير المنظمين، سواء أكانوا يعملون في الاقتصاد المنظم أم غير المنظم، فهم محرومون من التنظيم النقابي والمفاوضة الجماعية، إذ أن ما يقارب ٥٠% فقط من مجمل العاملين في الأردن منظمون نقابياً، وهم الفئة الاجتماعية التي تتمتع بشروط عمل لائقة. وانخفاض مستويات الأجور من أبرز التحديات التي يواجهها العاملون في سوق العمل الأردني، لمختلف العاملين المنظمين وغير المنظمين، وخاصة في العمل غير المنظم، وهذا يشكل ضغطاً كبيراً على العاملين بأجر وخاصة عند المنظمين، حيث تعمل غالبيتهم بشكل يومي وموسمي، وبالتالي يغيب الاستقرار الوظيفي، وهذا ينتشر في قطاعات الإنشاءات والنقل والزراعة بشكل كبير جداً. وتبلغ معدلات الأجور في الأردن لدى الذكور ٤٧٢ ديناراً شهرياً، وللإناث ٤٣٧ ديناراً شهرياً، فإلى جانب فجوة الأجور الواضحة بين الذكور والإناث لصالح الذكور، فإن هذا المستوى للأجور منخفض جداً، إذا ما قورن بمستويات خط الفقر المطلق في الأردن، فالأرقام الرسمية التي تتناول مستويات الفقر في الأردن، تشير إلى أن قيمة خط الفقر المطلق تبلغ ٨١٣,٧ ديناراً للفرد سنوياً حسب المؤشرات الرسمية لعام ٢٠١٠<sup>٢</sup>، ومن المعروف أنها زادت خلال السنوات الست الماضية بسبب ارتفاع معدلات التضخم، وأصبح خط الفقر للأسرة المعيارية المكونة من خمسة أفراد يبلغ ٣٦٠ ديناراً شهرياً. وهناك قطاعات واسعة من العاملين بأجر وخاصة بشكل غير منظم يحصلون على أجور شهرية تقل عن الحد الأدنى للأجور، وخاصة لدى العاملات بمهن السكرتيريات والعاملات في صالونات التجميل والعاملين في المهن الصحية المساندة. ولا يتمتع أي من العاملين غير المنظمين بأي شكل من أشكال الحماية الاجتماعية والضمان الاجتماعي. وكذلك يواجه العاملون غير المنظمين انتهاكات أخرى تتمثل في عدم تطبيق نصوص تشريعات العمل وأنظمتها وتعليماتها، وأعداد كبيرة يستلمون أجورهم الشهرية في فترات زمنية متأخرة تتجاوز اليوم السابع من الشهر الذي يلي (استحقاق الراتب)، كما حددها قانون العمل، وكذلك حرمان قطاعات كبيرة من حقوقهم في الإجازات السنوية والمرضية والرسمية. كما أن هنالك العديد من القطاعات الاقتصادية يعمل فيها العاملون ساعات تتجاوز الساعات الثماني، التي حددها قانون العمل الأردني، من دون الحصول على بدل عمل إضافي. كما تغيب معايير السلامة والصحة المهنية عن قطاع واسع من منشآت الأعمال لاسيما الصغيرة والمتوسطة منها، الأمر الذي يتسبب سنوياً في وقوع آلاف الحوادث المهنية، وعشرات الوفيات. يمكن القول إن جميع عمالة الأطفال تعمل بشكل غير منظم، حيث قاربت أعداد الأطفال العاملين وفق إحصائيات منظمة العمل الدولية ما يقارب ١٠٠ ألف طفل<sup>٣</sup>. نصفهم تقريباً من اللاجئين السوريين.

## السياسات العامة والعمل غير المنظم

هنالك العديد من التشريعات والسياسات التي دفعت باتجاه توسع الاقتصاد والعمل غير المنظم، وعلى رأسها قانون العمل الأردني

قاعدة المشتركين في الضمان الاجتماعي.

جرت محاولات عديدة لتأسيس نقابات عمالية خلال السنوات الخمس الماضية لبعض العاملين في القطاعات الاقتصادية التي ينتشر فيها العمل غير المنظم، مثل العاملين في البناء، والسائقين والعاملين في الزراعة. لم تتمكن النقابة المستقلة للعاملين في البناء من الاستمرار في العمل تحت ضغوط أمنية، بينما استمرت النقابة المستقلة للسائقين التي تأسست في عام ٢٠١٢ من العمل حتى الآن، وجميع أعضائها غير منظمين، وقد نفذوا العديد من التحركات الاحتجاجية للدفاع عن مصالحهم، وأهمها إشراكهم في الضمان الاجتماعي. كذلك تأسست نقابة العاملين والعمالات في الزراعة في عام ٢٠١٥، وجميع أعضائها من العمالات والعاملين غير المنظمين (الغالبية الكبرى منها من النساء)، وتعمل النقابة منذ تأسيسها على الضغط على الحكومة لإصدار النظام الخاص الذي يضمن لهم شمولهم بقانون العمل، وكذلك إشراكهم في الضمان الاجتماعي.

المعمول به حيث إنه يستثني من تطبيق أحكامه بعض فئات العاملين، مثل أفراد عائلة صاحب العمل الذين يعملون في مشاريعه بدون أجر، واستثنى عمال المنازل وبساتينها وطهايتها ومن في حكمهم، واستثنى كذلك عمال الزراعة، وعلى الرغم من إجراء تعديل على هذه النصوص في عام ٢٠١٠، بحيث تم شمول عمال المنازل وطهايتها وعمال الزراعة بالقانون، إلا أنه ربط ذلك بإصدار أنظمة تصدر لهذه الغاية<sup>١٤</sup>، ولم يصدر النظام الخاص بعمال الزراعة حتى ساعة إعداد هذا التقرير. وهذه السياسات دفعت ما يقارب ٦٠ ألفاً من العاملين في الزراعة غالبيتهم من النساء للعمل وفق أسس غير منتظمة، ويحرمهم من مختلف حقوقهم العمالية بما فيها الحماية الاجتماعية. يضاف إلى ذلك، أن قانون العمل يضع قيوداً شديدة على العاملين بأجر من تشكيل نقابات خاصة بهم، الأمر الذي أضعف قدرات العاملين غير المنظمين في الدفاع عن مصالحهم، ما ساهم في حرمان مئات آلاف العاملين وخاصة غير المنظمين، من أبسط حقوقهم الأساسية، حيث إن النقابات العمالية تساهم بشكل فعال في إنفاذ القانون، والكشف عن مواطن الانتهاك. وكذلك الحال بالنسبة لقانون الضمان الاجتماعي، حيث إنه لم يضع آلية ملائمة لإشراك العاملين مع أنفسهم في منظومة الضمان الاجتماعي، والخيارات الوحيدة التي يتيحها لهم القانون تقتصر على ما يسمى «الاشتراك الاختياري» بحيث يقوم الشخص بدفع ما يقارب ١٥٪ من راتبه كاشتراك في الضمان الاجتماعي، وهذه النسبة المرتفعة تحول دون إقبالهم على الاشتراك. وعلى أرض الواقع، ونتيجة ارتفاع مستويات البطالة والفقر، لجأت الحكومات المتعاقبة في الأردن إلى تشجيع المتعطلين عن العمل على تأسيس مشاريع صغيرة ومتناهية الصغر، من خلال منحهم قروضاً بشكل مباشر أو من خلال مؤسسات إقراضية أخرى، وتظهر هنا عمليات التشجيع للعمل بأي وظائف متاحة. ونتيجة التوسع الكبير في الاقتصاد غير المنظم، والعمل غير المنظم، قامت الحكومة بالتعاون مع منظمة العمل الدولية بإصدار «إطار وطني للانتقال إلى الاقتصاد المنظم في الأردن» خلال عام ٢٠١٤، وقام بإنجازه فريق وطني مكون من وزارة العمل ووزارة التخطيط والتعاون الدولي وغرفة صناعة الأردن واتحاد نقابات العمال والمؤسسة العامة للضمان الاجتماعي ودائرة الإحصاءات العامة وصندوق الملك عبدالله الثاني للتنمية. وقد هدف هذا الإطار إلى الحد من توسع الاقتصاد غير المنظم<sup>١٥</sup>. وأكد الإطار على مجموعة من المبادئ تمثلت في احترام حقوق الأفراد والأسر والجماعات للقيام بأعمال خاصة، واحترام الحقوق الأساسية في العمل لكل العمال بمن فيهم عمال الاقتصاد غير المنظم. كذلك حدد الإطار مجموعة من مجالات التدخل للانتقال إلى الاقتصاد المنظم، تمثلت في تعزيز النمو وخلق فرص عمل لائقة، إلى جانب تحسين إدارة سوق العمل من خلال التنظيم النقابي والحوار الاجتماعي حول ظروف العمل، وكذلك توسيع نطاق الحماية الاجتماعية (الضمان الاجتماعي)<sup>١٦</sup>، إلا أن الإطار ومنذ صدوره قبل ثلاثة أعوام، لم يتم العمل على تطبيقه بشكل منظم ووفق منهجيات واضحة، باستثناء الحملات التي تقوم بها المؤسسة العامة للضمان الاجتماعي لتوسيع

## التوصيات

في ما يأتي مجموعة من التوصيات التي أرى أن من شأن الأخذ بها الحد من انتشار الاقتصاد والعمل غير المنظم، والتخفيف من حدة الانتهاكات والهشاشة التي يتعرض لها العاملون غير المنظمين:

١. تطبيق الإطار الوطني الذي طوره الحكومة بالتعاون مع منظمة العمل الدولية والشركاء الاجتماعيين للانتقال إلى الاقتصاد المنظم في عام ٢٠١٤.
٢. إعادة النظر بالنموذج الاقتصادي المطبق في الأردن، بحيث يبنى على منظور حقوق الإنسان وحماية مصالح كافة الأطراف.
٣. تحفيز الاقتصاد الوطني من خلال تشجيع الاستثمار في القطاعات الإنتاجية كثيفة التشغيل لتخفيف البطالة، وتوليد فرص عمل كافية ولائقة.
٤. تحفيز بيئة الأعمال لتشجيع التوسع في الاقتصاد المنظم، من خلال تسهيل إنشاء مؤسسات العمال وتخفيف الأعباء الضريبية.
٥. إعادة النظر بسياسات التعليم وربطها بسياسات العمل وحاجات سوق العمل.
٦. إعادة نص المادة الثالثة من قانون العمل بحيث يصبح جميع العاملين بأجر مشمولين بأحكام قانون العمل، وعدم ربط العاملين في الزراعة والمنازل بأنظمة خاصة.
٧. إعادة النظر بالمادة ٩٨ من قانون العمل، بحيث تزال كافة القيود التي تحد من تأسيس منظمات نقابية لكافة العاملين في الأردن.
٨. إعادة النظر بآليات إشراك العاملين مع أنفسهم في قانون الضمان الاجتماعي، بحيث يتم تيسير عملية إشراكهم بكلفة أقل ويستطيعون تحملها، بهدف توفير الحماية الاجتماعية لهم.
٩. تفعيل عمليات إنفاذ قانون العمل، لضمان تطبيق جميع معايير العمل على جميع العاملين بأجر في الأردن.
١٠. تفعيل عمليات إنفاذ قانون الضمان الاجتماعي لضمان تطبيقه على كافة العاملين بأجر في الأردن.
١١. تفعيل تطبيق التأمين الصحي في منظومة الضمان الاجتماعي وبتكاليف معقولة على العاملين وأصحاب الأعمال.
١٢. مراجعة سياسات الأجور باتجاه رفعها كي لا يضطر العاملون للعمل في وظائف أخرى

## المصادر

١. مكتب العمل الدولي، «الانتقال من الاقتصاد غير المنظم إلى الاقتصاد المنظم»، مؤتمر العمل الدولي، الدورة ١٠٣، لسنة ٢٠١٤.
٢. المرجع السابق
٣. دائرة الإحصاءات العامة، الكتاب الإحصائي السنوي، ٢٠١٥، عمان، الأردن.
٤. المرجع السابق.
٥. دائرة الإحصاءات العامة، تقرير العمالة والبطالة للربع الرابع ٢٠١٦، عمان، الأردن.
٦. المرجع السابق.
٧. تقديرات قام بها الباحث معد التقرير استناداً إلى العديد من الجداول الإحصائية الصادرة عن وزارة التعليم العالي ووزارة التربية والتعليم ودائرة الإحصاءات العامة.
٨. دائرة الإحصاءات العامة، تقارير العمالة والبطالة للسنوات (٢٠٠٧-٢٠١٦).
٩. دائرة الإحصاءات العامة، تقرير فرص العمل المستحدثة في عام ٢٠١٥، عمان الأردن.
١٠. وزارة التخطيط والتعاون الدولي، الاقتصاد غير المنظم في الأردن، ٢٠١٢، عمان، الأردن.
١١. المرجع السابق.
١٢. دائرة الإحصاءات العامة، تقرير الفقر في الأردن، ٢٠١٠، عمان، الأردن.
١٣. منظمة العمل الدولية، عمالة الأطفال في الأردن، ٢٠١٦.
١٤. قانون العمل الأردني رقم ٨ لسنة ١٩٩٦ وتعديلاته، المادة ٣/فقرة ب.
١٥. الإطار الوطني للانتقال إلى الاقتصاد المنظم في الأردن، ٢٠١٤، عمان، الأردن.
١٦. المرجع السابق.

العمل غير المنظم في الأردن

أحمد محمد عوض

مركز الفينيق للدراسات

الاقتصادية والمعلوماتية

## مدخل

يأتي إعداد هذا التقرير حول العمل غير المنظم في الأردن كجزء من التقرير الثالث من الراصد العربي حول الحقوق الاقتصادية والاجتماعية، وهو بشكل عام يهدف إلى معالجة ظاهرة العمل غير المنظم، من وجهة نظر المجتمع المدني الحقوقية، مع التركيز على حقوق العاملين في هذا الاقتصاد. يأتي هذا في إطار الوقوف على القطاعات الأكثر هشاشة في الاقتصادات العربية، ومنها الأردن، حيث توسع الاقتصاد غير المنظم بشكل لافت خلال العقود القليلة الماضية كتعبير عن فشل العديد من السياسات الاقتصادية المختلفة، والتي أدت إلى إضعاف قدرات الاقتصادات الوطنية على توليد فرص عمل كافية ولائقة في الاقتصاد المنظم، رافقه تراجع مختلف مؤشرات حقوق الإنسان الاقتصادية والاجتماعية والمدنية والسياسية والثقافية، إلى جانب تعمق مستويات التفاوت الاجتماعي.

سيتم تناول العمل غير المنظم من جانبين، يتمثل الأول في استعراض وتحليل المؤشرات الكمية المتوفرة وذات العلاقة بالاقتصاد بشكل عام، وعلى وجه الخصوص للاقتصاد غير المنظم، إلى جانب القوى المشاركة الاقتصادية والقوى العاملة والبطالة وفرص العمل المستحدثة وخصائص هذا الاقتصاد، والجانب الثاني يتعلق بخصائص العاملين غير المنظمين من خلال دراسات حالات (CASE STUDIES).

ويسعى هذا التقرير إلى تشخيص واقع وتطور العمل غير المنظم في الأردن، ورصد وتحليل مختلف السياسات العامة (الحكومية) التي تستهدف العمل غير المنظم، وعرض مبادرات وأدوار المجتمع المدني والنقابات العمالية الهادفة إلى تأطير وتنظيم العاملين غير المنظمين، بالإضافة إلى تقديم عدد من التوصيات التي من شأنها الارتقاء بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية للعاملين غير المنظمين وتمكينهم من التمتع بمعايير العمل اللائق المتعارف عليها.

وقبل الخوض في تفاصيل الموضوع من المفيد الإشارة إلى المفهومين الأساسيين اللذين سيتم العمل عليهما في هذا التقرير، ويتمثلان في الاقتصاد غير المنظم والعمالة غير المنظمة، إذ عرفت منظمة العمل الدولية للاقتصاد غير المنظم باعتباره «جميع الأنشطة الاقتصادية التي يمارسها العمال والوحدات الاقتصادية الذين لا تشملهم كل أو بعض الترتيبات النظامية في القانون أو في الممارسة. فأنشطتهم ليست مدرجة في القانون، ما يعني أنهم يعملون خارج النطاق الرسمي للقانون، أو أنهم غير مشمولين عملياً، بمعنى أنه على الرغم من عملهم داخل الإطار الرسمي للقانون، إلا أن القانون لا يتم تطبيقه أو إعماله، أو أن القانون لا يشجع على الالتزام لأنه غير ملائم أو مرهق أو يفرض تكاليف مفرطة».

ويخصص هذا التعريف مختلف التعريفات والتحديات التي طورها العديد من الخبراء والباحثين، وبالتالي سيتم الاستناد إلى هذا التعريف في هذا التقرير. أما مفهوم العمالة غير المنظمة، فقد تم تحديدها في

إطار وثيقة منظمة العمل الدولية ذاتها أنها «الوظائف غير المنظمة التي تؤدي في منشآت الاقتصاد المنظم أو غير المنظم، أو الأسر، وهي تشمل: العاملين المشتغلين وأصحاب العمل الذين يعملون في منشآتهم الخاصة في الاقتصاد غير المنظم، والعمال المساهمين من أفراد الأسرة بغض النظر عما إذا كانوا يعملون في منشآت الاقتصاد المنظم أو غير المنظم، أو كعمال منزليين مستخدمين لدى الأسر، وأعضاء التعاونيات المنتجين غير المنظمين، والعاملين المستقلين الذين ينتجون سلعاً للاستخدام النهائي لأسرهم المعيشية حصرياً»<sup>٢</sup>. وقد اعتمد تعريف العمالة غير المنظمة على طبيعة علاقة العمل، سواء أكانت مع آخرين أو في حالات التشغيل الذاتي أو العمل مع الأسرة حيث لا تتوفر عقود العمل (المكتوبة أو الشفهية) التي تنظم حقوق الطرفين، أو توفر الحماية الاجتماعية للعاملين في الوظائف بمختلف أنواعها.

ونتيجة صعوبة قياس العمل غير المنظم، فقد درجت دوائر الإحصاءات الرسمية على اعتماد مؤشر الاشتراك والانتفاع بنظم الضمان الاجتماعي كمؤشر أساسي للتعرف إلى حجم وأعداد العاملين غير المنظمين. وهو أحد أهم مؤشرات العمل اللائق، إلى جانب مؤشرات أخرى مثل توفر فرص العمل بشكل كاف، والحصول على أجر لائق، وتعزيز الحوار الاجتماعي بين أصحاب الأعمال والعمال وتطبيق المبادئ والحقوق الأساسية في العمل. ووفق هذه المعطيات، فإن أنماط العمل غير المنظم وفق التعريف المعتمد من منظمة العمل الدولية يتحدد في منشآت الاقتصاد المنظم: عمال الأسرة غير المنظمين، والعاملون بأجر غير المنظمين. وفي منشآت القطاع غير المنظم: العاملون لحسابهم الخاص غير المنظمين، وأرباب العمل غير المنظمين، وعمال الأسرة غير المهيكليين، والعاملون بأجر غير المنظمين، والعاملون بأجر المنظمون، وأعضاء التعاونيات الإنتاجية غير المنظمين. وفي القطاع الأسري: العاملون لحسابهم الخاص غير المنظمين، والعاملون بأجر غير المنظمين.

هناك وجهتا نظر تناولتا للاقتصاد غير المنظم من حيث أهميته، وجهة النظر الأولى تتعامل معه باعتباره طفيلياً ومضراً بالاقتصاديات الوطنية والاقتصاد المنظم من جهة، إلى جانب أن موازنات الدول لا تستفيد منه، إذ لا يقدم هذا القطاع ما يترتب عليه من واجبات ضريبية، إلى جانب أنه ينتج خدمات وسلعاً ذات جودة متدنية وأسعار منخفضة، وتولد منافسة غير عادلة لمنتجات الاقتصاد المنظم الذي يرفد إيرادات الدولة، ويحصل على حصة من الأسواق بتكاليف أقل. هذا من الجانب الاقتصادي البحث، أما من الناحية الاجتماعية فإن اتساع للاقتصاد غير المنظم يؤدي بالضرورة إلى زيادة أعداد المشتغلين فيه وبالتالي تزداد أعداد العاملين بظروف عمل غير لائقة، محرومين من حقوقهم الإنسانية الأساسية الاقتصادية منها والاجتماعية، وبالتالي تتسع رقعة العمالة الفقيرة.

إلى جانب ذلك، فإن ازدياد أعداد العاملين في هذا الاقتصاد ينعكس بالضرورة بشكل سلبي على نظم الضمانات الاجتماعية من زاوية انخفاض أعداد المشتركين فيها بالضرورة. وبالتالي فإن الضرر لا يقتصر فقط على العاملين أنفسهم في الحرمان من الحماية الاجتماعية الأساسية التي توفرها لهم هذه الصناديق، بل حرمان هذه الصناديق نفسها من إمكانية زيادة موجوداتها، الأمر الذي ينعكس على مستقبل هذه الصناديق وتهديدها بالإفلاس.

من جانب آخر، يرى البعض أن الاقتصاد غير المنظم مصدر دخل للفقراء وطالبي الوظائف الذين لم يجدوا فرصاً للعمل في الاقتصاد المنظم، بالإضافة إلى أن هذا الاقتصاد يساهم في تخفيف حدة البطالة في المجتمع، ويؤمن دخلاً إضافياً للعمال إلى جانب تأمين السلع والخدمات التي يعجز الاقتصاد المنظم عن تأمينها. كذلك تتعامل وجهة النظر هذه مع هذا الاقتصاد باعتبار نشاطاته هامة جداً وخاصة في الدول النامية والفقيرة، حيث إنه يعد المدخل الأسرع لحل مشكلتي الفقر والبطالة، وهي من أخطر المشكلات التي تواجه الإنسانية في الوقت الراهن. فلدى هذا الاقتصاد القدرة على خلق فرص العمل بشكل كبير، ويمكّن الفقراء من الحصول على الحدود الدنيا من الدخل التي تمكنهم من الاستمرار في الحياة. وفي ظل تزايد أعداد الداخلين الجدد إلى أسواق العمل، والتطورات التقنية المتلاحقة في آليات إنتاج السلع والخدمات، وبما أن تكلفة خلق فرص العمل الجديدة تتناسب طردياً مع ضخامة وكبر الاستثمارات والمشاريع، فإن الاستثمارات والمشاريع في الدول النامية والفقيرة، لم تعد قادرة على استيعاب القوى العاملة الجديدة.

مؤشرات سوق العمل وتطورها

الجزء الأول  
تحليل الوضع الراهن

النسبة المئوية	2016	2015	2014	2013
أنشطة الخدمات الإدارية وخدمات الدعم	15,003	2,809	17,812	1.3
الإدارة العامة والدفاع - القسائم الاجتماعية الإيجابية	339,812	27,007	366,819	26.1
النشطة العقارية	5,577	379	5,956	0.4
النشطة المالية والنشطة التأمين	20,693	6,301	26,994	1.9
النشطة المهنية والعلمية والتقنية	30,525	9,034	39,559	2.8
التعليم	84,232	1,129	85,361	6.1
التعليم	69,131	93,189	162,320	11.5
الزراعة والحراجة وسيد الأسماك	25,375	1,353	26,727	1.9
المعلومات والاتصالات	14,454	4,455	18,909	1.3
النقل والتخزين	103,036	3,895	106,931	7.6
النشطة الإقامة والخدمات الغذائية	38,609	1,596	40,205	2.9
النشطة الصحية البشرية والخدمات الاجتماعية	34,777	36,579	71,356	5.1
النشطة المنطقتان والهيئات الخارجية عن نطاق الولاية الإقليمية (بحر الإقليمي)	5,264	2,527	7,791	0.6
تجارة الجملة والتجزئة - إصلاح المركبات ذات المحركات والدراجات النارية	204,986	12,144	217,130	15.4
المجموع	1,177,245	229,395	1,406,640	100.0

وتعد مستويات المشاركة الاقتصادية بشكل عام في الأردن متدنية جداً، حيث تبلغ ٢٤٪ في عام ٢٠١٧، أما معدلات المشاركة الاقتصادية المنقحة (مجموع القوى العاملة من مجمل السكان في سن العمل)، فقط تراجمت خلال السنوات العشر الماضية من ٣٩,٨٪، في عام ٢٠٠٧ إلى ٣٥,٦٪ في عام ٢٠١٦، ويعود ذلك إلى ضعف قدرات الاقتصاد الأردني على توليد فرص عمل جديدة، وتراجع مشاركة المرأة في الحياة الاقتصادية والتي لم تزد عن ١٣,٤٪ خلال عام ٢٠١٦. (جدول ٢)

## جدول (٢): معدلات المشاركة الاقتصادية المنقحة في الأردن\*

السنة	نسبة المشاركة الاقتصادية (المنقحة)		
	رجال	نساء	المجموع
2007	64.4	14.7	39.8
2008	64.0	14.2	39.5
2009	64.8	14.9	40.1
2010	63.5	14.7	39.5
2011	62.8	14.7	39.0
2012	61.3	14.1	38.0
2013	60.4	13.2	37.1
2014	59.7	12.6	36.4
2015	60.0	13.3	36.7
2016	57.7	13.4	35.6

المصدر: دائرة الإحصاءات العامة، تقارير العمالة والبطالة للسنوات ٢٠٠٧-٢٠١٦، عمان، الأردن.

مجموع ذلك أدى إلى زيادة الداخلين الجدد إلى سوق العمل الأردني سنوياً، حيث تشير أرقام التعليم في الأردن إلى تنامي أعداد خريجي النظام التعليمي سنوياً، حيث بلغت في عام ٢٠١٥ ما يقارب ١٢٠ ألفاً من مختلف المستويات التعليمية ومن مختلف التخصصات، يقابله تراجع في أعداد فرص العمل الجديدة التي يخلقها الاقتصاد الأردني، حيث تراجمت من ٧٠,١ ألف فرصة عمل جديدة في عام ٢٠٠٧ إلى ٤٨,١ ألفاً في عام ٢٠١٥، (راجع جدول ٣). وهذا يعود بشكل أساسي إلى تراجع قدرات الاقتصاد الأردني في السنوات الأخيرة، حيث لم تزد معدلات النمو الاقتصادي للسنوات الخمس الأخيرة عن ٣,٠٪، ناهيك عن التشوهات الهيكلية التي يعاني منها الاقتصاد الأردني، والتي لا

لفهم حالة سوق العمل في الأردن وديناميات تطوره، لا بد من الأخذ بالاعتبار معدلات النمو السكاني المرتفعة جداً، حيث قفز عدد السكان من ٥,٦ ملايين في عام ٢٠١٤ إلى ٩,٨ ملايين في عام ٢٠١٦، بنسبة نمو سنوية قدرها ٥,٣٪. الأمر الذي يدفع بأعداد كبيرة من الداخلين الجدد إلى سوق العمل، خاصة وأن نسبة الشباب بين السكان التي تتراوح ما بين سن ٢٠-٣٩ سنة تبلغ ٣٣,١٪ من مجمل السكان. ويعود هذا النمو الكبير إلى معدلات النمو السكاني الطبيعي التي تبلغ ٢,٢٪، إلى جانب الهجرات وعمليات اللجوء التي تعرض لها الأردن نتيجة الأزمات في دول المنطقة وخاصة السوريين منهم، سواء أكانوا للاجئين أم غير للاجئين.

وفقاً للتقديرات الرسمية تبلغ قوة العمل في الأردن في عام ٢٠١٦ ما بين ٢,٦-٢,٤ مليونين. منهم ما يقارب مليون عامل وعاملة مهاجرون، غالبيتهم من المصريين ثم السوريين والآسيويين، ٣٥٠ ألفاً منهم يحملون تصاريح عمل رسمية، والباقي يعملون بشكل غير منظم وموزعون على العديد من القطاعات الاقتصادية، وتشير ذات المؤشرات أن نسبة مشاركة النساء في سوق العمل لا تزيد عن ١٢,٤٪.

لا تتوفر معلومات إحصائية عن القطاعات الاقتصادية التي تعمل فيها مجمل القوى العاملة في الأردن، وما يتوفر فقط ذو علاقة بالقوى العاملة الأردنية فقط، وفي الاقتصاد المنظم وغير المنظم. فوفقاً لمؤشرات ٢٠١٦، فإن ٢٦,١٪ من القوى العاملة يعملون في الإدارة العامة والدفاع (قطاع عام)، يليهم العاملون في قطاع تجارة الجملة والتجزئة، ثم إصلاح المركبات ذات المحركات والدراجات النارية بنسبة ١٥,٤٪، ثم ١١,٥٪ في قطاع التعليم، و ٩,٧٪ في قطاع الصناعات التحويلية. (جدول ١)

## جدول (١): توزيع القوى العاملة الأردنية على

النسبة المئوية	المجموع	ذكر	أنثى	القطاعات الاقتصادية
0.7	9,353	291	9,062	إمدادات الكهرباء، والغاز والبخار وتكييف الهواء
0.8	11,274	272	11,002	التعدين واستغلال الحاجر
9.7	136,641	14,390	122,251	الصناعات التحويلية
0.4	5,321	939	4,382	الفنون والترفيه والترويح
0.3	4,806	67	4,739	إمدادات المياه، أنشطة المجاري، وإدارة النفايات (المخلفات) ومعالجتها
0.7	10,193	5,242	4,951	النشطة الأسرية المنزلية كصاحب عمل، أنشطة الأسر المنزلية لإنتاج السلع وخدمات غير مميزة لاستعمالها الخاص
2.5	35,183	5,799	29,384	النشطة الخدمات الأخرى

٣- دائرة الإحصاءات العامة، الكتاب الإحصائي السنوي، ٢٠١٥، عمان، الأردن.

٤- المرجع السابق.

٥- دائرة الإحصاءات العامة، تقرير العمالة والبطالة للربع الرابع ٢٠١٦، عمان، الأردن.

١- المرجع السابق.  
٧- تقديرات قام بها الباحث معتمد التقرير استناداً إلى العديد من الجداول الإحصائية الصادرة عن وزارة التعليم العالي ووزارة التربية والتعليم ودائرة الإحصاءات العامة.

تسمح بتوليد فرص عمل كثيفة للاستثمارات الجديدة. ولا تعكس هذه المؤشرات مجمل فرص العمل المستحدثة في الأردن، بسبب اقتصادها على الاقتصاد المنظم فقط، غالبيتها الكبيرة كانت للأردنيين بنسبة ٩١٪ من مجمل فرص العمل الجديدة، كذلك بلغت فرص العمل المستحدثة الخاصة بالنساء ٢٦,٤٪، و ٤٤,٤٪ منها في القطاع العام.

### جدول (٣): فرص العمل المستحدثة في الأردن \*

السنة	فرص العمل المستحدثة		المجموع
	رجال	نساء	
2007	50.8	19.3	70.1
2008	49.5	15.3	64.8
2009	45.8	22.9	68.7
2010	41.3	24.3	65.6
2011	34.4	19.5	53.9
2012	35.4	14.5	49.9
2013	35.3	18.4	53.6
2014	37.8	15.5	53.3
2015	35.4	12.7	48.1

المصدر: دائرة الإحصاءات العامة، التقارير السنوية لفرص العمل المستحدثة للأعوام ٢٠١٥-٢٠٠٧

وأدى مجمل ذلك إلى ارتفاع معدلات البطالة خلال السنوات الماضية بنسب عالية، حيث بلغت في عام ٢٠١٦ ما نسبته ١٥,٨٪، في حين بلغت في عام ٢٠٠٧ ما نسبته ١٣,١٪، وكما هو ملاحظ من جدول رقم (٤) فإن معدلات البطالة عند النساء مرتفعة جداً مقارنة مع الرجال، إذ بلغت في عام ٢٠١٦ ما نسبته ٢٤,٨٪ مقابل ١٣,٨٪ عند الرجال<sup>٤</sup>.

السنة	معدلات البطالة		المجموع
	رجال	نساء	
2007	10.3	25.6	13.1
2008	10.1	24.4	12.7
2009	10.3	24.1	12.9
2010	10.4	21.7	12.5
2011	11.0	21.2	12.9
2012	10.4	19.9	12.2
2013	10.6	22.2	12.6
2014	10.1	20.7	11.9
2015	11.0	22.5	13.0
2016	13.8	24.8	15.8

المصدر: دائرة الإحصاءات العامة، تقارير العمالة والبطالة للسنوات (٢٠١٦-٢٠٠٧)

وأدى مجمل ذلك إلى ارتفاع معدلات البطالة خلال السنوات الماضية بنسب عالية، حيث بلغت في عام ٢٠١٦ ما نسبته ١٥,٨٪، في حين بلغت في عام ٢٠٠٧ ما نسبته ١٣,١٪، وكما هو ملاحظ من جدول رقم (٤) فإن معدلات البطالة عند النساء مرتفعة جداً مقارنة مع الرجال، إذ بلغت في عام ٢٠١٦ ما نسبته ٢٤,٨٪ مقابل ١٣,٨٪ عند الرجال. وبالإضافة إلى ذلك، فإن أحد خصائص النموذج التنموي المشوه في الأردن، يتمثل في أن قطاع الأعمال يتركز في مدن محدودة تتمثل

٤- دائرة الإحصاءات العامة، تقارير العمالة والبطالة للسنوات (٢٠١٦-٢٠٠٧)

بشكل رئيسي في العاصمة عمان، وبمستوى أقل في الزرقاء وإربد، ما دفع بالشباب والشابات الباحثين عن وظائف للهجرة من مختلف المحافظات إلى هذه المحافظات وبشكل أساسي إلى عمان بحثاً عن العمل، وينسب أقل إلى محافظتي الزرقاء وإربد، حيث استحوذت محافظات العاصمة/عمان والزرقاء وإربد على حوالي ٧٧٪ من إجمالي صافي الوظائف المستحدثة<sup>٥</sup>.

## خصائص العمل غير المنظم

### عوامل التوسع:

أدى فشل السياسات الاقتصادية في تعزيز الاقتصادات وتوليد فرص عمل كافية للداخلين الجدد لسوق العمل الأردني، كما أشرنا أعلاه، إلى جانب تشوه سياسات التعليم وانعزالها عن سياسات العمل وحاجات سوق العمل من الوظائف، حيث التوسع الكبير في التعليم الجامعي على حساب التعليم التقني والمهني، وعدم وجود أي تنسيق بين سياسات التعليم وسياسات العمل، وعدم الأخذ بالاعتبار حاجات سوق العمل عند تصميم البرامج التعليمية، يضاف إلى ذلك التراخي الرسمي في مراقبة تطبيق واحترام معايير العمل المختلفة، في إطار تشجيع الاستثمار وتطبيق سياسات عمل مرنة، وتطوير بيئة صديقة للاستثمار على حساب شروط العمل، ما أدى إلى اتساع رقعة منشآت الأعمال التي لا تطبق معايير العمل اللائق والمبادئ الأساسية في العمل، بما فيها التسجيل في الضمان الاجتماعي، وأدت سياسات حرمان غالبية العاملين في الأردن من التنظيم النقابي وبالتالي الحق في المفاوضة الجماعية، إلى تراجع شروط العمل بشكل لافت، الأمر الذي وسع من نسبة العاملين غير المنظمين.

إلى جانب ذلك فإن الالتزامات المالية والضريبية العالية التي تترتب على تسجيل منشآت الأعمال بما فيها الصغيرة دفعت العديد من أصحاب الأعمال إلى عدم تسجيل مؤسساتهم لدى الجهات الرسمية. كذلك، فإن عدم تسجيل المؤسسات العاملة لدى الجهات الرسمية يعد أحد أشكال التهرب الضريبي، يضاف إلى ذلك رغبة العديد من العاملين بالعمل في وظائف أخرى غير وظائفهم الرئيسية بسبب انخفاض معدلات الأجور وارتفاع تكاليف المعيشة بشكل مستمر. ولا يمكن إهمال تغير مفهوم العمل في العديد من القطاعات، ونزوع العديد من الناس للعمل بشكل حر في العديد من المهن مثل أعمال السباكة والصيانة والكهرباء والميكانيك والدهان وغيرها من المهن مثل البرمجة الإلكترونية.

مجمل ذلك أدى إلى اتساع رقعة الاقتصاد والعمل غير المنظم في الأردن، وبالرغم من عدم توفر إحصاءات حديثة تعكس هذا التوسع، فإن المؤشرات الرسمية التي صدرت عام ٢٠١٢، تشير إلى أن حجم الاقتصاد غير المنظم يشكل ما نسبة ٢٥٪ من الناتج المحلي الإجمالي<sup>٦</sup>. أما بخصوص العمل غير المنظم سواء في الاقتصاد غير

٥- دائرة الإحصاءات العامة، تقرير فرص العمل المستحدثة في عام ٢٠١٥، عمان الأردن.

الاقتصاد غير المنظم؛ إذ تحصل العمالة غير المنظمة في القطاع الخاص على ما يقارب ٤٦٨ ديناراً شهرياً، أما الحاصلون على شهادات أقل من الثانوية العامة، فهناك انخفاض في متوسط الأجر الشهري لديهم، حيث يبلغ متوسط الأجر ٢١٨ ديناراً.

وفي ما يتعلق بالتوزيع العمري لعمل غير المنظمين، فإن ٦٤٪ من الفئة العمرية ما بين ٥٥-٦٤ سنة، و٣٧٪ من الفئة العمرية ٢٥-٣٤ سنة، و٤٧,٥٪ من العمالة غير المنظمة في المناطق الحضرية، و٢٨,٣٪ من إجمالي العمالة غير المنظمة في المناطق الريفية، ويتركز أعلى توزيع للعمالة غير المنظمة في أكبر ثلاث محافظات وهي: عمان وإربد والزرقاء، وهي المراكز الحضرية الأساسية في الأردن، وفي ما يتعلق بالعمال المهاجرين، فإن قطاعي الزراعة والإنشاءات والمحلات التجارية يوجد فيهما أعلى نسبة من العمالة غير المنظمة من غير الأردنيين<sup>١٤</sup>.

### ظروف العمل غير المنظم:

يمكن الإشارة إلى أن شروط العمل في الأردن للغالبية الكبيرة من العاملين بأجر ضعيفة، وفق مختلف مؤشرات العمل اللائق المتعارف عليها عالمياً، وهذا ينطبق على العاملين في الاقتصاد المنظم وغير المنظم، إلا أن قطاعات واسعة من العاملين غير المنظمين يعانون من ظروف عمل أكثر ضعفاً من غيرهم من القطاعات، وباستعراض المعايير الأساسية للعمل اللائق يمكن الوقوف على خصائص تشغيل العاملين غير المنظمين، سواء أكانوا يعملون في الاقتصاد المنظم أم غير المنظم:

- لا توفر السياسات الأردنية المتعلقة بالتنظيم النقابي والمفاوضة الجماعية آليات فعالة لإجراء حوار اجتماعي ومفاوضات جماعية بناءً بين أصحاب الأعمال والعمال، وهذا المعيار يعد المحور الأساسي لإقامة علاقات عمل متزنة وتسويات اجتماعية تسهم في بناء شروط عمل لائقة، وهذا ينطبق على العاملين المنظمين وغير المنظمين، إذ أن ما يقارب ٥٠٪ فقط من مجمل العاملين في الأردن منظمون نقابياً، وهم الفئة الاجتماعية التي تتمتع بشروط عمل لائقة ويعملون في الشركات الكبرى بالإضافة إلى الشركات التي كانت مملوكة للحكومة وتم خصصتها خلال العقدين الماضيين. ومن دون وجود آليات حوار اجتماعي فعالة، بين مختلف أصحاب المصالح في سوق العمل، يتمتع فيها كل طرف (الحكومة وأصحاب العمل والعمال) بالاستقلالية والقوة القانونية والاجتماعية. وكما هو معروف فإن الطرف الأساسي في عملية تطوير سياسات عمل لائقة والمساهمة في إنفاذها، والمتمثل في العمال، لا يتمتع بالاستقلالية والقوة التي تمكنه من المساهمة الفعالة في تحقيق تقدم في مجال شروط العمل، حيث ما زالت تشريعات العمل تقيد حق غالبية العاملين بأجر في تأسيس منظمات نقابية<sup>١٥</sup>. والموجود منها، لا يقوى على الدفاع عن مصالح من يمثلهم لأسباب متعددة، تتمثل في محدودية تمثيله للعاملين، وغياب قانون العمل عليهم، حيث تم استثنائهم من شمول تطبيقه.

المنظم أو المنظم، فتشير المؤشرات الرسمية لعام ٢٠١٢ أن نسبتهم تبلغ ٤٤٪ من مجمل القوى العاملة في الأردن<sup>١١</sup>. وهذه المؤشرات وأن كانت مرتفعة، فهي لا تعكس واقع الاقتصاد غير المنظم، ولا العمل غير المنظم، فمنذ عام ٢٠١٢ وحتى وقت إعداد هذا التقرير في الثلث الأول من عام ٢٠١٧، جرت العديد من المتغيرات في سوق العمل الأردني، حيث تراجعت قدرات الاقتصاد الأردني على النمو وخلق فرص العمل كما أشرنا سابقاً، وارتفعت معدلات البطالة بشكل غير مسبوع من أحد عشر عاماً، واستقبال الأردن لما يقارب ١,٣ مليون سوري نصفهم تقريباً مسجلون كلاجئين، جزء كبير منهم في سن العمل، وتشير التقديرات الرسمية الصادرة عن وزارة العمل أن أعداد المنخرطين السوريين في سوق العمل يقارب ١٥٠ الف سوري، غالبيتهم يعملون بشكل غير منظم. وبالرغم من إجراء تعداد سكاني في الأردن في نهاية عام ٢٠١٥، إلا أنه لا تتوفر مؤشرات إحصائية حديثة حول الاقتصاد غير المنظم والعاملين فيه.

يضاف إلى ذلك أن المؤشرات الإحصائية الصادرة عن المؤسسة العامة للضمان الاجتماعي تشير إلى أن عدد المسجلين في المؤسسة يقارب ١,٢ مليون عامل<sup>١٢</sup>، يضاف إليهم ١٠٠ الف من العاملين في القطاع العام ويعملون وفق نظم التقاعد المدني والعسكري، تبقى النسبة عالية من أصل ٢,٦ مليوني مجمل القوى العاملة، أي ما نسبته ٥٠٪ منهم، أي أن ٥٠٪ من القوى العاملة يعملون وفق أسس غير منظمة. ويتركز العاملون غير المنظمين بمختلف القطاعات وعلى وجه الخصوص في قطاع الإنشاءات والزراعة وقطاع النقل والباعة الجائلين والعمل المنزلي والسكرتاريا وصالونات التجميل ومحلات صيانة السيارات والمشغل الصغيرة<sup>١٣</sup>.

واستناداً إلى الدراسة التي أجرتها وزارة التخطيط والتعاون الدولي الأردني في عام ٢٠١٢ حول الاقتصاد غير المنظم في الأردن، فإن نسبة العاملين غير المنظمين الذكور أعلى من الإناث، وقد يرجع هذا الأمر لأن أكثر من ٣٠٪ من إجمالي العمالة غير المنظمة في القطاع الخاص تعمل في مجال تجارة الجملة، وتجارة التجزئة، وإصلاح المحركات والدراجات النارية والتصنيع والنقل والتخزين والبناء، أما مشاركة الإناث في القطاع غير المنظم فتركز أساساً في أنشطة مثل الصحة البشرية، والخدمات الاجتماعية (مثل الخدمات الطبية والتي تشكل نسبة ١٧٪ من إجمالي الإناث العاملات في القطاع غير المنظم) والزراعة، والغابات، وصيد الأسماك، قطاع التعليم. وبناءً على توزيع المشتغلين حسب مستوى التعليم، أشارت الدراسة إلى أن ٧١٪ من أرباب العمل في الاقتصاد غير المنظم حاصلون على أقل من شهادة الثانوية، في حين ٩٪ حاصلون على شهادة بكالوريوس فأعلى. بالإضافة إلى ذلك، وأشارت نتائج المسح إلى زيادة كبيرة في متوسط الأجر الشهري لأصحاب العمل الحاصلين على شهادة البكالوريوس أو أعلى في

١٠- وزارة التخطيط والتعاون الدولي، للاقتصاد غير المنظم في الأردن، ٢٠١٢، عمان، الأردن.

١١- المرجع السابق.

١٢- المؤسسة العامة للضمان الاجتماعي، التقرير السنوي لعام ٢٠١٥، وتصريحات صحفية صادرة لمؤشرات ٢٠١٦، عمان الأردن.

١٣- وزارة التخطيط والتعاون الدولي، للاقتصاد غير المنظم في الأردن، ٢٠١٢، عمان، الأردن.

١٤- المرجع السابق.

رؤية عمالية واضحة عن توجهاته، حيث تتماهى مواقفه نحو سياسات العمل والسياسات الاقتصادية ذات العلاقة مع رؤى الحكومة وأصحاب العمل، هذا إلى جانب غياب آليات العمل الديمقراطي داخل البنى النقابية القائمة ذاتها. وإذا أخذنا بالاعتبار القطاعات الاقتصادية التي تنتشر فيها العمالة غير المنظمة، فإن المنظمة النقابية التي تمثل العاملين في الإنشاءات العامة تمثل فقط العاملين في الشركات الكبرى، أما العاملين غير المنظمين في آلاف المنشآت الصغيرة والذين يعملون لحسابهم الخاص بشكل يومي، فلا يوجد أي تنظيم نقابي يمثلهم، هذه الحال تنطبق على العاملين في النقل، وقامت مجموعات عمالية بتشكيل النقابة المستقلة للعامل في النقل العمومي، وهي تعمل منذ تأسيسها قبل خمس سنوات على تحسين شروط عمل السائقين، وكذلك الحال للعاملين والعاملات في قطاع الزراعة، فلا يوجد لهم الحق في تشكيل تنظيم نقابي، لا بل لا يطبق قانون العمل عليهم، حيث تم استثناءهم من شمول تطبيقه.

- وبخصوص مستويات الأجور، فتعد من أبرز التحديات التي يواجهها العاملون في سوق العمل الأردني، لمختلف العاملين المنظمين وغير المنظمين، إلا أن مستوياتها متفاوتة عند العاملين غير المنظمين، إذا ما أخذت بالاعتبار مستويات الأسعار لمختلف السلع والخدمات في الأردن، حيث يعد الأردن وفق العديد من الدراسات العالمية من أكثر الدول العربية غلاءً في الأسعار، وهذا يشكل ضغطاً كبيراً على العاملين بأجر وخاصة عند المنظمين، حيث يعمل أغلبهم بشكل يومي وموسمي، وبالتالي يغيب الاستقرار الوظيفي، وهذا ينتشر في قطاعات الإنشاءات والنقل والزراعة بشكل كبير جداً. وتبلغ معدلات الأجور في الأردن لدى الذكور ٤٧٢ ديناراً شهرياً، وللإناث ٤٣٧ ديناراً شهرياً، فإلى جانب فجوة الأجور الواضحة بين الذكور والإناث لصالح الذكور، فإن هذا المستوى للأجور منخفض جداً، إذا ما قورن بمستويات خط الفقر المطلق في الأردن، فالأرقام الرسمية التي تتناول مستويات الفقر في الأردن، تشير إلى أن قيمة خط الفقر المطلق تبلغ ٨١٣,٧ ديناراً للفرد سنوياً حسب المؤشرات الرسمية لعام ٢٠١٠<sup>١٦</sup>، ومن المعروف أنها زادت خلال السنوات الست الماضية بسبب ارتفاع معدلات التضخم، حيث ارتفعت بما نسبة ١٥٪، بالتالي فإن خط الفقر للأسرة المعيارية المكونة من خمسة أفراد يبلغ ٣٦٠ ديناراً شهرياً. وكذلك الحال بالنسبة للحد الأدنى للأجور، الذي تم رفعه في بداية آذار ٢٠١٧ ليصبح (٢٢٠) ديناراً شهرياً، وهو يقل بكثير عن خط الفقر المطلق. وهناك قطاعات واسعة من العاملين بأجر وخاصة بشكل غير منظم يحصلون على أجور شهرية تقل عن الحد الأدنى للأجور، وخاصة لدى العاملات بمهن السكرتيرات والعاملات في صالونات التجميل والعاملين في المهن الصحية المساندة.

- وبخصوص الضمان الاجتماعي، وهو أحد معايير العمل اللائق، فإن نسبة المشمولين في الضمان الاجتماعي ما زالت قليلة، ولا تزيد عن ٥٠٪ كما أشرنا سابقاً، ولا يتمتع أي من العاملين غير المنظمين بأي

شكل من أشكال الحماية الاجتماعية، وتشير تقارير المؤسسة العامة للضمان الاجتماعي إلى أن أكثر من ٩٠٪ من السكرتيرات والعاملات في صالونات التجميل والعاملين في محلات الميكانيك غير مسجلين في الضمان الاجتماعي<sup>١٧</sup>. يضاف إلى ذلك أن جميع السائقين الذين يعملون بنقل الركاب في وسائل النقل المتوسطة والصغيرة والتكسيات، هم غير مسجلين في الضمان الاجتماعي، حيث يعملون مقابل أجر يومي، أما الذين يمتلكون وسائل نقلهم، فإن الخيارات التي يتيحها لهم قانون الضمان الاجتماعي تقتصر على ما يسمى «التسجيل الاختياري» بحيث يتقوم الشخص بدفع ما يقارب من ١٥٪ من راتبه كاشتراك في الضمان الاجتماعي، وهذه النسبة المرتفعة تحول دون إقبالهم على الاشتراك. أما عاملات الزراعة والعاملون في قطاع الإنشاءات، فهم يعملون بشكل يومي «مياومة» وموسمي، وبالتالي لا يوجد راتب شهري منتظم للتسجيل بموجبه في الضمان الاجتماعي. وكذلك يواجه العاملون غير المنظمين انتهاكات أخرى تتمثل في عدم - تطبيق نصوص تشريعات العمل وأنظمتها وتعليماتها، إذ أن قطاعات واسعة منهم يحصلون على أجور شهرية تقل عن الحد الأدنى للأجور البالغ (٢٢٠) ديناراً، وأعداداً كبيرة يستلمون أجورهم الشهرية في فترات زمنية متأخرة تتجاوز اليوم السابع من الشهر الذي يلي استحقاق الراتب، كما حددها قانون العمل، وكذلك حرمان قطاعات كبيرة من حقوقهم في الإجازات السنوية والمرضية والرسمية. كما أن هنالك العديد من القطاعات الاقتصادية يعمل فيها العاملون ساعات تتجاوز الساعات الثماني، التي حددها قانون العمل الأردني، من دون الحصول على بدل عمل إضافي. كما تغيب معايير السلامة والصحة المهنية عن قطاع واسع من منشآت الأعمال لاسيما الصغيرة والمتوسطة منها، الأمر الذي يتسبب سنوياً في وقوع آلاف الحوادث المهنية، وعشرات الوفيات.

- ويمكن القول إن جميع عمالة الأطفال تعمل بشكل غير منظم، حيث قاربت أعداد الأطفال العاملين وفق إحصائيات منظمة العمل الدولية ما يقارب ١٠٠ الف طفل<sup>١٨</sup>. نصفهم تقريباً من اللاجئيين السوريين، ويتعرض الأطفال العاملون للعديد من المخاطر أثناء عملهم، بالإضافة إلى أن غالبيتهم يعملون بأجور متدنية جداً، يبلغ متوسطها ما بين (٥٠ و ٨٠) ديناراً شهرياً، وبساعات عمل طويلة تتراوح بين (١٠ و ١٢) ساعة يومياً، ناهيك عن سوء المعاملة والإهانات النفسية والجسدية التي يتعرضون لها أثناء عملهم.

١٦- دائرة الإحصاءات العامة، تقرير الفقر في الأردن، ٢٠١٠، عمان، الأردن.  
١٧- المؤسسة العامة للضمان الاجتماعي، تقارير متنوعة حول بعض القطاعات الاقتصادية، ٢٠١٦.

١٨- قانون العمل الأردني رقم ٨ لسنة ١٩٩٨ وتعديلاته، المادة ٩٨.

**الجزء الثاني**  
دراسة حالات لأنشطة معينة للعمل  
غير المنظم

كما ذكرنا سابقاً، هنالك ضعف في وجود الدراسات والمعلومات التي تم جمعها من الميدان عن الاقتصاد غير المنظم، ولا يوجد بيانات إحصائية عدا بيانات عام ٢٠١٠، ومؤخراً تم إجراء العديد من المقابلات<sup>١٩</sup>، والتي تركز على قضايا هامة تواجه العمل غير المنظم، كالتحديات والعقبات وغيرها، وكان من ضمن الأشخاص ذكور وإناث وحتى أطفال من حملة الجنسية الأردنية والسورية، والذين أكدوا بأن الاقتصاد غير المنظم يوفر فرصة للعمل، بالرغم من تعرضهم للعديد من الانتهاكات، وعدم توفر ظروف عمل لائقة لهم، وعدم وجود ضمانات مستقبلية. وفي هذا الجزء، سيتم استعراض حالات وصور محددة من العمل غير المنظم.

### حالة رقم (١)

على سبيل المثال، «مها» فتاة تخرجت في الجامعة بتخصص علوم سياسية، وبعد سبع سنوات من المحاولات لإيجاد فرصة عمل، قررت عمل مشروعها الخاص، ويقوم هذا المشروع على بيع سلع (مثل: الملابس والعطور، وأدوات التجميل) للجيران والأقارب الإناث، ومكان العمل في منزلها. وأوضحت أن الوضع لم يكن سهلاً، حيث إنها لا تعرف كيفية التصرف مع النساء، ولم يكن لديها خبرة في مجال التسويق. في البداية، كانت فقط تقوم ببيع منتجات بسيطة جداً، ولم تكن كافية لسد متطلبات الحياة، ولكن اليوم وبعد عامين من تنفيذ المشروع، توسعت في أعمالها في مجالات أخرى، إضافة إلى أنها تجني الأرباح الكافية لمساعدة أسرتها في النفقات، عدا عن أنها كل أسبوعين تذهب إلى العقبة لشراء المنتجات وبيعها. بالإضافة إلى ذلك، فإن النساء اللواتي لديهن مشاريع صغيرة أو حتى أفكار لمشاريع، عادةً يلجأن إلى الحصول على القروض من صندوق المرأة، والملاحظ أن هناك نسبة عالية من النساء لا تنفذ أي مشروع من أموال القرض، وإنما تستخدم القروض لتغطية بعض النفقات العائلية، مثل الجامعات والدراسات الأكاديمية، ويرجع ذلك أساساً إلى أن صندوق المرأة، يقدم القروض من دون طلب ضمانات للقرض.

### حالة رقم (٢)

«هيفاء» لديها تجربة مختلفة، إذ قررت العمل في القطاع غير المنظم بشكل مقصود، وذلك من خلال إنتاج وبيع فساتين للأطفال. وأوضحت أنها تكسب مبلغ ٧٠٠ دينار شهرياً، وقد عرضت عليها عدة وظائف في القطاع الخاص أو العام، ولكن مقابل راتب شهري أقل، وتقوم هيفاء ببيع وإنتاج الفساتين في المنزل. ولكن تواجه تحدياً بأن عائلتها لا تدعمها، خصوصاً عند مجيء العملاء إلى المنزل. وتضيف «هيفاء» بأن مواقع التواصل الاجتماعي ساعدتها على ترويج منتجاتها، فمنذ أن وصل عدد متابعي صفحة الفيس بوك لها ما يقارب الـ (٥٠٠٠)، بدأت ببيع منتجاتها للعديد من المدارس. ولأنها

تتعامل مع العديد من الزبائن، اقترحت على عائلتها فتح متجر خاص بها، ولكن هذا الاقتراح لم يؤخذ بالاعتبار، حيث تكلفه الإيجار مرتفعة مقارنة مع الأرباح التي تحصل عليها، وتقول إن هذا النوع من المشاريع لديه سلبيات كثيرة، منها: عدم الضمان باستمرارية المشروع في المستقبل، والعمل لساعات طويلة جداً، ناهيك عن غياب التأمين الاجتماعي والصحي، وهيفاء تعرف أنه لا توجد ضمانات بأن مشروعها سوف يستمر في المستقبل إذا كانت لا تزال في القطاع غير المنظم، ناهيك عن ساعات العمل الطويلة، أما الخوف الأكبر فكان بالنسبة لها هو عدم تقبل الزوج المستقبلي لهذا النوع من الأعمال.

### حالة رقم (٣)

وفي الوقت الذي كان فيه الانخراط في القطاع غير المنظم، في تزايد بشكل كبير في الأردن، وتمثل «حنان» حالة مختلفة، حيث إنها لاجئة سورية، وبعد وفاة زوجها في سوريا، أصبحت مسؤولة اقتصادياً عن خمسة أطفال. وأوضحت بأن زوجها ذهب إلى سوريا وبعد خمسة أشهر اكتشفت أنه مات أثناء إحدى الغارات. وليس لديها أي شهادة أو خبرة عمل، حيث إنها تزوجت في عمر ١٥ سنة. وتضيف «حنان» أن المبلغ الذي تحصل عليه من المفوضية السامية لشؤون اللاجئين، ليس كافياً لتلبية احتياجات أسرتها، لذلك لم يكن لديها مخرج سوى العمل «كعاملة منزلية»، ولكن المشكلة بأن لها بنتاً صغيرة عمرها ٣ سنوات، فعادةً تضطر لتأخذها معها لمكان العمل، وهذا الأمر غير محبذ من قبل العائلات التي تعمل عندها، ولعل هذا الأمر مشكلة كبيرة موجودة في الأردن، إذ هنالك العديد من حالات النساء اللواتي يضطررن إلى ترك العمل بعد ولادة طفلها، ويرجع ذلك إلى عدم وجود دور للحضانة بالقرب من مكان العمل أو لعدم وجود شخص موثوق به قادر على رعاية الأطفال.

وكما أشرنا سابقاً، فإن عمالة الأطفال تنتشر بشكل كبير في العمل غير المنظم، وعادة ما يعملون في محلات تجارية أو كراجات إصلاح المركبات أو البيع على البسطات والشوارع وغيرها.

### حالة رقم (٤)

وبالحديث عن حالات عمالة الأطفال، والمنتشرة بشكل كبير في الأردن، هنالك حالة مثيرة للاهتمام مثل «مهند» والبالغ من العمر ١٣ سنة، وقال إنه يعمل في سوق الخضار في وسط مدينة عمان، وعادة ما يساعد الزبائن على حمل الأغراض، والتي تصل إلى ١٠ كيلوغرامات من الفواكه والخضروات يومياً. ومهند هو المعيل الوحيد لأسرته وإخوته الأربعة الصغار، بعد إصابة والده وعدم قدرته على العمل، وأضاف أنه خلال الليل يعاني من أوجاع في ظهره ويديه، ولكن هذا العمل، وفقاً لكلامه، هو أفضل من العمل السابق، الذي اضطر أن يتركه بسبب تعرضه للاعتداء الجسدي والجنسي (حال العديد من الأطفال الذين كانوا يعملون معه في نفس المكان) وبشكل رئيسي

١٨- منظمة العمل الدولية، عمالة الأطفال في الأردن، ٢٠١٦.  
١٩- تستند جميع المعلومات حول دراسات الحالة إلى مقابلات أجراها فريق مركز الفينيق للدراسات للاقتصادية والمعلوماتية في عام ٢٠١٦.

يكون هذا الاعتداء من قبل صاحب العمل والعديد من زملاء العمل. وأشار مهند إلى أن «السوق مليء بالأطفال؛ ويجب أن يكون الطفل قوياً ولديه اهتمام عندما يذهب للعمل، وإلا شيئاً ما سيحدث».

وفي ما يتعلق بعمالة الأطفال، تحديداً من ذوي الاحتياجات الخاصة، تمثل أكثر الجوانب أهمية في ما يتعلق بالعمل في القطاع غير المنظم، حيث يتعارض هذا الأمر مع القوانين الأردنية والدولية التي تحدد الحد الأدنى لسن العمل للأطفال ١٦ سنة، بالإضافة إلى ذلك، لا يوجد أي توجيهات أو قوانين محددة أو حتى دراسات تحدد وضعهم الحالي، وأيضاً لا يوجد أي بيانات إحصائية حديثة عن هذه الفئة، على الرغم من أن العديد من الخبراء يشيرون إلى أن الأطفال من ذوي الاحتياجات الخاصة هم الأكثر عرضة للتسرب المدرسي، وبالتالي تعرضهم للاستغلال في القطاع غير المنظم.

### حالة رقم (٥)

أما القضية الأخرى لطفل من ذوي الاحتياجات (يجلس على كرسي متحرك) وعمره ١٤ سنة، ويقوم ببيع «الملوخية والسبانخ» في السوق التجاري بالقرب من منطقة جبل النصر، وقال إنه عادة ما يعمل أكثر من سبع ساعات في اليوم الواحد، وأصبح هذا الطفل معروفاً من سكان المنطقة، ببيع مختلف الخضار حسب الموسم، وأحياناً يقوم ببيع الحلويات. أما والدته فتقول إنه من غير الممكن أن يذهب ابنها إلى المدرسة، حيث إنه يحتاج إلى عناية خاصة، ومن الصعب تحمل النفقات المالية بوضعه في مدارس معينة، عدا عن ذلك، يساهم ابنها في تحمل نفقات البيت، خصوصاً أن والده يعمل كحارس في إحدى الشركات، وراتبه يكفي فقط لـ ١٠ أيام.

**الجزء الثالث**  
**السياسات العمومية تجاه العمل**  
**غير المنظم**

## تشريعات تشجع على العمل غير المنظم:

هنالك العديد من التشريعات والسياسات التي دفعت باتجاه توسع الاقتصاد والعمل غير المنظم، وعلى رأسها قانون العمل الأردني المعمول به حيث أنه يستثنى من تطبيق أحكامه بعض فئات العاملين، حيث استثنى أفراد عائلة صاحب العمل الذين يعملون في مشاريعه بدون أجر، واستثنى عمال المنازل وبساتينها وطهايتها ومن في حكمهم، واستثنى كذلك عمال الزراعة ما عدا الذين يقرر مجلس الوزراء بتنسيب من الوزير شمولهم بأحكام هذا القانون، وهذا يعني أنه كان يستثنى بعض الفئات، ورغم إجراء تعديل على هذه النصوص في عام ٢٠١٠، بحيث تم شمول عمال المنازل وطهايتها وعمال الزراعة بالقانون، إلا أنه ربط ذلك بإصدار أنظمة تصدر لهذه الغاية على أن يتضمن هذا النظام تنظيم عقود عملهم وأوقات العمل والراحة وأي أمور أخرى تتعلق باستخدامهم<sup>٢٢</sup>، ولم يصدر النظام الخاص بعمال الزراعة حتى ساعة إعداد هذا التقرير. وعدم إصدار النظام الخاص بعمال الزراعة بعد مرور سبع سنوات على تعديل القانون يؤشر على أنه لا يوجد نية لدى صناع القرار في الحكومة لإصداره، وهنالك تسريبات صحفية تفيد بعدم وجود نية لإصداره بحجة وجود كلفة عالية على أصحاب الأعمال، في حال إلزامه بشمول العمال الزراعيين بالضمان الاجتماعي، فضلاً عن الحقوق العمالية الأخرى، التي يعطيها قانون العمل للعمال، والتي ستصبح ملزمة لأصحاب المزارع حال تم اقرار النظام<sup>٢٣</sup>. وهذه السياسات دفعت ما يقارب ٦٠ ألفاً من العاملين في الزراعة غالبيتهم من النساء للعمل وفق أسس غير منتظمة، ويجرمهم من مختلف حقوقهم العمالية بما فيها الحماية الاجتماعية. وكذلك الحال بالنسبة لقانون الضمان الاجتماعي، حيث إنه لم يضع آلية ملائمة لإشراك العاملين مع أنفسهم في منظومة الضمان الاجتماعي، وكما أشرنا سابقاً، فإن الخيارات الوحيدة التي يتيحها لهم القانون تقتصر على ما يسمى «الاشتراك الاختياري» بحيث يقوم الشخص بدفع ما يقارب ١٥٪ من راتبه كاشتراك في الضمان الاجتماعي، وهذه النسبة المرتفعة تحول دون إقبالهم على الاشتراك. يضاف إلى ذلك، أن المادة ٩٨ من قانون العمل تضع قيوداً شديدة تحرم العاملين بأجر من تشكيل نقابات خاصة بهم، الأمر الذي أضعف قدراتهم في الدفاع عن مصالحهم، ما ساهم في حرمان مئات آلاف العاملين في العديد من القطاعات الاقتصادية التي تم الإشارة إليها سابقاً في هذا التقرير، من أبسط حقوقهم الأساسية، إذ إنه لا يمكن لأي نظام تفتيش لأي حكومة أن يتكمن من ضمان تطبيق معايير العمل في كافة المنشآت، والنقابات العمالية هي تساهم بشكل فعال في إنفاذ القانون. وعلى أرض الواقع، ونتيجة ارتفاع مستويات البطالة والفقر، لجأت الحكومات المتعاقبة في الأردن إلى تشجيع المتعطلين عن العمل على تأسيس مشاريع صغيرة ومتناهية الصغر، من خلال منحهم قروضاً بشكل مباشر أو من خلال مؤسسات إقراضية أخرى،

ويظهر هنا عمليات التشجيع على العمل بأي وظائف متاحة. ونتيجة التوسع الكبير في الاقتصاد والعمل غير المنظم، قامت الحكومة بالتعاون مع منظمة العمل الدولية بإصدار «إطار وطني للانتقال إلى الاقتصاد المنظم في الأردن» خلال عام ٢٠١٤، وقام على إنجازه فريق وطني مكون من وزارة العمل ووزارة التخطيط والتعاون الدولي وغرفة صناعة الأردن واتحاد نقابات العمال والمؤسسة العامة للضمان الاجتماعي ودائرة الإحصاءات العامة وصندوق الملك عبدالله الثاني للتنمية. وقد هدف هذا الإطار إلى الحد من توسع الاقتصاد غير المنظم. وأكد الإطار على مجموعة من المبادئ تمثلت في احترام حقوق الأفراد والأسر والجماعات للقيام بأعمال خاصة، واحترام الحقوق الأساسية في العمل لكل العمال بمن فيهم عمال الاقتصاد غير المنظم<sup>٢٢</sup>.

كذلك حدد الإطار مجموعة من مجالات التدخل للانتقال إلى الاقتصاد المنظم، تمثلت في تعزيز النمو وخلق فرص عمل لائقة، إلى جانب تحسين إدارة سوق العمل من خلال التنظيم النقابي والحوار الاجتماعي حول ظروف العمل، وكذلك توسيع نطاق الحماية الاجتماعية (الضمان الاجتماعي)<sup>٢٣</sup>.

إلا أن الإطار ومنذ صدوره قبل ثلاثة أعوام، لم يتم العمل على تطبيقه بشكل منتظم ووفق منهجيات واضحة، باستثناء الحملات التي تقوم بها المؤسسة العامة للضمان الاجتماعي لتوسيع قاعدة المشتركين في الضمان الاجتماعي، أما بخصوص تعزيز النمو الاقتصادي وخلق فرص العمل اللائقة للداخلين الجدد إلى سوق العمل، فإن معدلات النمو الاقتصادي وقدرات الاقتصاد الأردني على توليد فرص عمل تراجعت خلال السنوات الماضية، كما تم شرحه في بداية هذا التقرير، وبخصوص تحسين إدارة سوق العمل وتشجيع التنظيم النقابي والحوار الاجتماعي، فلم يتم اتخاذ أية إجراءات باتجاهها، لا بل تم الاستمرار في الضغط على جميع المنظمات النقابية المستقلة والناشئة لمنعها من العمل، وتم كذلك العديد من المحاولات لإجراء حوار اجتماعي بين ممثلي العمال وأصحاب الأعمال.

٢٢- الإطار الوطني للانتقال إلى الاقتصاد المنظم في الأردن، ٢٠١٤، عمان، الأردن  
٢٣- المرجع السابق.

٢٠- قانون العمل الأردني رقم ٨ لسنة ١٩٩٦ وتعديلاته، المادة ٣/فقرة ب.  
HTTPS://GOO.GL/PFJrML -٢١

**الجزء الرابع**  
**النقابات العمالية والعمل**  
**غير المنظم**

بشكل عام يمكن القول إن الحق في التنظيم النقابي محدود جداً في الأردن، لمختلف العاملين في الاقتصاد المنظم وغير المنظم. ولا توفر التشريعات الأردنية المتعلقة بالتنظيم النقابي الحدود الدنيا من مبادئ الحق في التنظيم النقابي، إذ وكما أشرنا سابقاً أن ما يقارب 50% فقط من مجمل العاملين في الأردن منظمون نقابياً، وهم الفئة الاجتماعية التي تتمتع بشروط عمل لائقة، وقانون العمل يحد من ممارسة حرية التنظيم النقابي، ويضعف من استقلاليته وفاعليته. وفي الوقت الذي يعتبر فيه التنظيم النقابي حق ومعيار من معايير العمل اللائق، فإنه أداة هامة وأساسية لتمكين العمال من تحسين شروط عملهم وتطبيق معايير العمل الواردة في التشريعات والسياسات ذات العلاقة.

ومن خلال مراقبة ديناميات سوق العمل، يتضح أن جميع العاملين غير المنظمين ليس لديهم منظمات نقابية تمثل مصالحهم وتدافع عنها. ويعد غياب التنظيم النقابي المستقل والفعال السبب الأساسي في تراجع وضعف شروط العمل اللائق لمختلف العاملين وعلى وجه الخصوص العاملين غير المنظمين.

وقد جرت محاولات عديدة لتأسيس نقابات عمالية خلال السنوات الخمس الماضية لبعض العاملين في القطاعات الاقتصادية التي ينتشر فيها العمل غير المنظم، مثل العاملين في البناء، والسائقين والعاملين في الزراعة. لم تتمكن النقابة المستقلة للعاملين في البناء من الاستمرار في العمل تحت ضغوط أمنية، بينما استمرت النقابة المستقلة للسائقين التي تأسست في عام ٢٠١٢ من العمل حتى الآن، وجميع أعضائها غير منظمين، وقد نفذوا العديد من التحركات الاحتجاجية للدفاع عن مصالحهم، وأهمها إشراكهم في الضمان الاجتماعي. كذلك تأسست نقابة العاملين والعاملات في الزراعة في عام ٢٠١٥، وجميع أعضائها من العاملات والعاملين غير المنظمين (الغالبية الكبرى منها من النساء)، وتعمل النقابة منذ تأسيسها على الضغط على الحكومة لإصدار النظام الخاص الذي يضمن لهم شمولهم بقانون العمل، وكذلك إشراكهم في الضمان الاجتماعي.

## التوصيات والمصادر

## المصادر

## التوصيات

في إطار العرض التفصيلي حول العمل غير المنظم، فيما يأتي مجموعة من التوصيات التي أرى أن من شأن الأخذ بها الحد من انتشار الاقتصاد والعمل غير المنظم، والتخفيف من حدة الانتهاكات والهشاشة التي يتعرض لها العاملون غير المنظمين:

- ١- تطبيق الإطار الوطني الذي طورته الحكومة بالتعاون مع منظمة العمل الدولية والشركاء الاجتماعيين للانتقال إلى الاقتصاد المنظم في عام ٢٠١٤.
- ٢- إعادة النظر بالنموذج الاقتصادي المطبق في الأردن، بحيث يبنى على منظور حقوق الإنسان وحماية مصالح كافة الأطراف.
- ٣- تحفيز الاقتصاد الوطني من خلال تشجيع الاستثمار في القطاعات الإنتاجية كثيفة التشغيل لتخفيف البطالة، وتوليد فرص عمل كافية ولاتئة.
- ٤- تحفيز بيئة الأعمال لتشجيع التوسع في الاقتصاد المنظم، من خلال تسهيل إنشاء مؤسسات العمال وتخفيف الأعباء الضريبية.
- ٥- إعادة النظر بسياسات التعليم وربطها بسياسات العمل وحاجات سوق العمل.
- ٦- إعادة نص المادة الثالثة من قانون العمل بحيث يصبح جميع العاملين بأجر مشمولين بأحكام قانون العمل، وعدم ربط العاملين في الزراعة والمنازل بأنظمة خاصة.
- ٧- إعادة النظر بالمادة ٩٨ من قانون العمل، بحيث تزال كافة القيود التي تحد من تأسيس منظمات نقابية لكافة العاملين في الأردن.
- ٨- إعادة النظر بآليات إشراك العاملين مع أنفسهم في قانون الضمان الاجتماعي، بحيث يتم تيسير عملية إشراكهم بكلفة أقل ويستطيعون تحملها، بهدف توفير الحماية الاجتماعية لهم.
- ٩- تفعيل عمليات إنفاذ قانون العمل، لضمان تطبيق جميع معايير العمل على جميع العاملين بأجر في الأردن.
- ١٠- تفعيل عمليات إنفاذ قانون الضمان الاجتماعي لضمان تطبيقه على كافة العاملين بأجر في الأردن.
- ١١- تفعيل تطبيق التأمين الصحي في منظومة الضمان الاجتماعي وبتكاليف معقولة على العاملين وأصحاب الأعمال.
- ١٢- مراجعة سياسات الأجور باتجاه رفعها كي لا يضطر العاملون للعمل في وظائف أخرى.

في إطار العرض التفصيلي حول العمل غير المنظم، فيما يأتي مجموعة من التوصيات التي أرى أن من شأن الأخذ بها الحد من انتشار الاقتصاد والعمل غير المنظم، والتخفيف من حدة الانتهاكات والهشاشة التي يتعرض لها العاملون غير المنظمين:

- ١- تطبيق الإطار الوطني الذي طورته الحكومة بالتعاون مع منظمة العمل الدولية والشركاء الاجتماعيين للانتقال إلى الاقتصاد المنظم في عام ٢٠١٤.
- ٢- إعادة النظر بالنموذج الاقتصادي المطبق في الأردن، بحيث يبنى على منظور حقوق الإنسان وحماية مصالح كافة الأطراف.
- ٣- تحفيز الاقتصاد الوطني من خلال تشجيع الاستثمار في القطاعات الإنتاجية كثيفة التشغيل لتخفيف البطالة، وتوليد فرص عمل كافية ولاتئة.
- ٤- تحفيز بيئة الأعمال لتشجيع التوسع في الاقتصاد المنظم، من خلال تسهيل إنشاء مؤسسات العمال وتخفيف الأعباء الضريبية.
- ٥- إعادة النظر بسياسات التعليم وربطها بسياسات العمل وحاجات سوق العمل.
- ٦- إعادة نص المادة الثالثة من قانون العمل بحيث يصبح جميع العاملين بأجر مشمولين بأحكام قانون العمل، وعدم ربط العاملين في الزراعة والمنازل بأنظمة خاصة.
- ٧- إعادة النظر بالمادة ٩٨ من قانون العمل، بحيث تزال كافة القيود التي تحد من تأسيس منظمات نقابية لكافة العاملين في الأردن.
- ٨- إعادة النظر بآليات إشراك العاملين مع أنفسهم في قانون الضمان الاجتماعي، بحيث يتم تيسير عملية إشراكهم بكلفة أقل ويستطيعون تحملها، بهدف توفير الحماية الاجتماعية لهم.
- ٩- تفعيل عمليات إنفاذ قانون العمل، لضمان تطبيق جميع معايير العمل على جميع العاملين بأجر في الأردن.
- ١٠- تفعيل عمليات إنفاذ قانون الضمان الاجتماعي لضمان تطبيقه على كافة العاملين بأجر في الأردن.
- ١١- تفعيل تطبيق التأمين الصحي في منظومة الضمان الاجتماعي وبتكاليف معقولة على العاملين وأصحاب الأعمال.
- ١٢- مراجعة سياسات الأجور باتجاه رفعها كي لا يضطر العاملون للعمل في وظائف أخرى.

ص.ب.: ٤٧٩٢/١٤ | المزرعة: ٢٠٧٠-١١٠٠ | بيروت، لبنان

هاتف: ٣١٩٣٦٦ | فاكس: ٨١٥٦٣٦ | +٩٦١

[www.annd.org](http://www.annd.org) – [www.csrdar.org](http://www.csrdar.org)