



جامعة آل البيت

كلية إدارة المال والأعمال
قسم اقتصاديات المال والأعمال

العلاقة بين البرامج الحكومية ومعدلات البطالة في الأردن (٢٠٠٤-٢٠١٤)

**The Relationship between Government Programs and
Unemployment Rate in Jordan (2004-2014)**

إعداد

محمد علي ابوسيف

إشراف

الدكتور تركي مجحم الفواز

قدمت هذه الرسالة استكمالاً لمتطلبات الحصول على درجة الماجستير في الاقتصاد

والتعاون الدولي

كلية الدراسات العليا

جامعة آل البيت

الفصل الأول ٢٠١٥ م

تفويض

أنا محمد علي ابوسيف...، أفوض جامعة آل البيت بتزويد نسخ من رسالتي للمكتبات أو المؤسسات أو الهيئات أو الأشخاص عند طلبهم حسب التعليمات النافذة في الجامعة.

التوقيع:

التاريخ:

نموذج إقرار والتزام بقوانين جامعة آل البيت وأنظمتها وتعليماتها

الرقم الجامعي: 1370512002

أنا الطالب: محمد علي ابوسيف

الكلية : كلية المال والأعمال

التخصص: الاقتصاد والتعاون الدولي

أعلن بأنني قد التزمت بقوانين جامعة آل البيت وأنظمتها وتعليماتها وقراراتها السارية المفعول المتعلقة بإعداد رسائل الماجستير والدكتوراة عندما قمت شخصياً بإعداد رسالتي بعنوان:

العلاقة بين البرامج الحكومية ومعدلات البطالة في الأردن

وذلك بما ينسجم مع الأمانة العلمية المتعارف عليها في كتابة الرسائل والأطاريح العلمية. كما أنني أعلن بأن رسالتي غير منقولة او مستلة من رسائل أو أطاريح أو كتب أو أبحاث أو أي منشورات علمية تم نشرها أو تخزينها في أي وسيلة إعلامية، وتأسيساً على ما تقدم فأنتي أتحمّل المسؤولية بأنواعها كافة فيما لو تبين غير ذلك بما فيه حق مجلس العمداء في جامعة آل البيت بإلغاء قرار منحي الدرجة العلمية التي حصلت عليها وسحب شهادة التخرج مني بعد صدورها دون أن يكون لي أي حق في التظلم أو الاعتراض أو الطعن بأي صورة كانت في القرار الصادر عن مجلس العمداء بهذا الصدد.

التاريخ: / /

توقيع الطالب :

عمادة الدراسات العليا

جامعة ال البيت

قرار لجنة المناقشة

نوقشت هذه الرسالة:

العلاقة بين البرامج الحكومية ومعدلات البطالة في الأردن (٢٠٠٤-٢٠١٤)

The Relationship between Government Programs and Unemployment Rate in Jordan (2004-2014)

وأجيزت بتاريخ: / / ٢٠١٥

إعداد
محمد علي ابوسيف

إشراف
الدكتور تركي مجحم الفواز

التوقيع

أعضاء لجنة المناقشة

.....	مشرفاً ورئيساً	الدكتور تركي مجحم الفواز
.....	عضواً	الدكتور حسين علي الزيود
.....	عضواً	الأستاذ الدكتور سعود موسى الطيب
.....	عضواً/ خارجياً	الأستاذ الدكتور رياض عبدالله المومني

الإهداء

أهدي هذا الجهد المتواضع إلى:

إلى نور حياتي إلى قلبي إلى أحق الناس بصحبتني
إلى من تمنيت وجودها في هذه الساعة إلى من
كانت سبباً لدراستي إلى من دعمتني مادياً ومعنوياً لإكمال دراستي
إلى روح أمي الطاهرة رحمها الله وأسكنها فسيح جنانه
إلى من تشتاق النفس لها وتتوق الروح للقائها جمعني الله بكما في فسيح جناته بإذنه
تعالى

إلى أمي وأبي

إلى أخواني إلى سندي إلى نور عيوني أخواني

عبد الرحمن... عبدالله... تغريد... .. رعدة ... أمد الله في أعماركم وأدام عليكم الصحة
والعافية

إلى كل طالب ...

إلى كل من تافت روحه إلى تحطيم أغلال الجهل ...

وتجاوز ظلمات العدم إلى نور الوجود لينعم بحياة كريمة وهمة عالية

إلى كل هؤلاء أقول ...

العلم هو الحياة ... وما في العالم مكان لجاهل أو قاعد متقاعس

العلم .. إن لم تعطه كلك لن يعطيك بعضه

إلى كل طالب علم .. من جد وجد

والله ولي التوفيق

الشكر والتقدير

ببالغ الشكر والتقدير أتقدم إلى أستاذي الدكتور تركي مجحم الفواز

وإلى عميد كلية المال والأعمال

وإلى جميع أعضاء الهيئة التدريسية في جامعة آل البيت /

كلية المال والأعمال - قسم الاقتصاد

وإلى الأفاضل الأساتذة الذين تفضلوا علي بمناقشة هذه الرسالة

وإلى كل من ساعدني في إنجاز

هذه الرسالة ومد يد العون

أقول

لكم مني جزيل الشكر وعظيم الثناء

ومن لا يشكر الناس لا يشكر الله

قائمة المحتويات

الصفحة	الموضوع
ب	تفويض
ج	إقرار والتزام بقوانين جامعة آل البيت وأنظمتها وتعليماتها
د	قرار لجنة المناقشة
هـ	الإهداء
و	الشكر والتقدير
ز	قائمة المحتويات
ط	قائمة الجداول
ي	قائمة الأشكال
ك	الملخص باللغة العربية
ل	الملخص باللغة الإنجليزية
الفصل الأول: الإطار العام للدراسة	
٢	المقدمة
٣	مشكلة الدراسة وأسئلتها
٤	أهداف الدراسة
٤	أهمية الدراسة
٤	منهجية الدراسة
٥	مصادر وطرق جمع البيانات
٥	مجال وحدود الدراسة الزمنية والمكانية
٥	التعريفات الإجرائية
٦	الدراسات السابقة
٨	ما يميز هذه الدراسة عن الدراسات السابقة
الفصل الثاني: الإطار النظري (البطالة، البرامج الحكومية والسياسة العامة)	
١٠	المقدمة
١١	مفاهيم البطالة المختلفة
١٢	- مفهوم البطالة في الاقتصاد
١٢	- مفهوم البطالة في اللغة
١٣	قياس معدل البطالة
١٣	التعاريف المتعلقة بالبطالة
١٥	البطالة في المدارس الاقتصادية
١٦	أنواع البطالة
١٨	الآثار الناجمة عن مشكلة البطالة
٢٢	السياسة العامة و البرامج الحكومية
٢٣	مفهوم الإدارة العامة
٢٥	مفهوم السياسة العامة
٢٦	خصائص صناعة الإدارة العامة
٢٧	الخدمات و البرامج الحكومية التي تقدمها الإدارة العامة
٢٧	المشاكل التي تعالجها الإدارة العامة من خلال تنفيذ البرامج الحكومية
٢٨	أهمية تصميم السياسة العامة للحكومة

الصفحة	الموضوع
٢٨	مكونات السياسة العامة
٢٩	مراحل صنع السياسة العامة
الفصل الثالث: واقع البطالة والتنمية الاقتصادية في الأردن	
٣٢	المقدمة
٣٢	تقييم واقع ومؤشرات البطالة في الأردن
٣٣	مؤشر النمو السكاني
٣٧	مؤشر العمالة الوافدة والقوى العاملة
٣٩	مؤشرات البطالة
٤٠	١. مؤشرات فرص العمل المستحدثة وقوة العمل الأردنية
٤٢	٢. توزيع البطالة حسب الجنس
٤٣	٣. توزيع البطالة حسب المحافظات
٤٥	٤. توزيع البطالة حسب المستوى التعليمي
٤٥	٥. توزيع البطالة حسب الفئة العمرية
٤٦	مؤشر النمو الاقتصادي والبطالة
٤٨	مؤشر الاستثمار
٥٠	سمات سوق العمل الأردني وأسباب البطالة في الأردن خلال فترة الدراسة
٥٢	التحديات التي تواجه سوق العمل
الفصل الرابع: البرامج الحكومية لحل مشكلة البطالة	
٥٥	خطة التنمية الاقتصادية والاجتماعية في الأردن ٢٠٠٤-٢٠٠٦
٥٦	البرنامج التنفيذي للتنموي للأعوام (٢٠٠٧-٢٠٠٩) (٢٠١١-٢٠١٣)
٥٨	الإنجازات والإصلاحات لمحور دعم التدريب والتشغيل المهني والتقني خلال الأعوام ٢٠٠٧-٢٠١٣.
٥٨	الخطة الاستراتيجية لوزارة العمل لمكافحة البطالة
٥٩	برامج وزارة العمل لمكافحة البطالة
٥٩	المناطق الصناعية المؤهلة (QIZ)
٦١	برامج وزارة العمل خلال الفترة (٢٠٠٤-٢٠١٤)
٦٥	دور الشركة الوطنية للتشغيل والتدريب في سوق العمل الأردني
٦٦	إنجازات الشركة الوطنية للتشغيل والتدريب في سوق العمل الأردن
الفصل الخامس: النتائج والتوصيات	
٦٩	أولاً: نتائج الدراسة
٧١	ثانياً: التوصيات
٧٢	قائمة المراجع

قائمة الجداول

الصفحة	عنوان الجدول	رقم
٣٥	التطور السنوي لمعدل النمو السكاني وقوة العمل الأردنية ومجموع القوى العاملة	.١
٣٨	حصة العمالة الوافدة من القوى العاملة	.٢
٤٠	تطور معدلات البطالة السنوي في الأردن خلال الفترة (٢٠١٤-٢٠٠٤)	.٣
٤٢	فرص العمل المستحدثة وقوة العمل الأردنية الأردن خلال الفترة (٢٠٠٤-٢٠١٤)	.٤
٤٤	معدلات البطالة حسب المحافظة (%) للأعوام ٢٠١٤-٢٠٠٤	.٥
٤٦	التوزيع النسبي للمتطلين فوق سن ١٥ حسب المستوى التعليمي (%) للأعوام ٢٠١٤-٢٠٠٤	.٦
٤٨	معدلات النمو الاقتصادي وتطور معدل البطالة للأعوام ٢٠١٤-٢٠٠٤	.٧
٥٠	التطور السنوي لمعدل الاستثمار الأجنبي المباشر نسبة إلى الناتج المحلي الإجمالي ومعدل البطالة للأعوام ٢٠١٤-٢٠٠٤	.٨
٥٦	كلف مشاريع العمل والتدريب كنسبة من الموازنة العامة (بالمليون دينار) خلال الفترة (٢٠٠٦-٢٠٠٤)	.٩
٥٨	الإنفاق المتوقع لمحور دعم التشغيل والتدريب المهني والتقني (بالمليون دينار) خلال الفترة (٢٠١٣-٢٠٠٧)	.١٠
٦١	العاملين في المناطق الصناعية المؤهلة خلال (٢٠١٤-٢٠٠٤)	.١١

قائمة الأشكال

رقم	عنوان الشكل	الصفحة
١.	التطور السنوي لمعدل النمو السكاني وقوة العمل الأردنية ومجموع القوى العاملة	٣٦
٢.	حصة العمالة الوافدة من القوى العاملة	٣٩
٣.	تطور معدلات البطالة السنوي في الأردن خلال الفترة (٢٠١٤-٢٠٠٤)	٤١
٤.	فرص العمل المستحدثة وقوة العمل الأردنية الأردن خلال الفترة (٢٠٠٤-٢٠١٤)	٤٢
٥.	معدلات البطالة حسب الجنس (%) للأعوام ٢٠١٤ - ٢٠٠٤	٤٣
٦.	معدل البطالة حسب المحافظة (%) للأعوام ٢٠١٤-٢٠٠٧	٤٥
٧.	معدلات البطالة حسب الفئة العمرية (%) للأعوام ٢٠١٣-٢٠٠٧	٤٧
٨.	تطور متغيري النمو الاقتصادي والبطالة خلال (٢٠١٤-٢٠٠٤)	٤٩
٩.	تطور معدل الاستثمار الأجنبي المباشر نسبة إلى الناتج المحلي الإجمالي ومعدل البطالة للأعوام (٢٠١٤-٢٠٠٤)	٥١
١٠.	كلف مشاريع العمل والتدريب لخطة التنمية الاقتصادية والاجتماعية (بالمليون دينار) ومعدلات البطالة خلال الفترة (٢٠٠٦-٢٠٠٤)	٥٧
١١.	نسب العمالة المحلية والوافدة في المناطق الصناعية المؤهلة (٢٠١٤-٢٠٠٤)	٦٢

العلاقة بين البرامج الحكومية ومعدلات البطالة في الأردن (٢٠٠٤-٢٠١٤)

إعداد

محمد علي ابوسيف

إشراف

الدكتور تركي مجحم الفواز

المُلخَص

هدفت الدراسة إلى بيان العلاقة ما بين البرامج الحكومية ومعدلات البطالة في الأردن، للفترة الواقعة ما بين عامي ٢٠٠٤ و ٢٠١٤، وقد اعتمدت الدراسة على المنهج الوصفي لبيان العلاقة بين متغيرات الدراسة والمتمثلة بمعدل البطالة والبرامج الحكومية التي تم تنفيذها خلال فترة الدراسة وهي (خطة التنمية الاقتصادية والاجتماعية، ومحور دعم التشغيل والتدريب المهني والتقني والذي يعد أحد المحاور المنبثقة من البرنامج التنموي التنفيذي).

وقد بينت الدراسة وجود علاقة ما بين برنامج الحكومة التي تم تنفيذها ومعدلات البطالة، إذ اتجهت معدلات البطالة نحو الانخفاض نتيجة تنفيذ هذه البرامج خلال فترة الدراسة.

وقد خلصت الدراسة إلى توصيات منها: إيجاد مشاريع تنموية لتحفيز النمو الاقتصادي، وتوجيه الاستثمارات المحلية والأجنبية نحو العلاج المباشر لخفض معدل البطالة من خلال توفير فرص عمل حقيقية وضبط سوق العمل وتنظيمه والسعي نحو إحلال العمالة الوطنية محل العمالة الوافدة بشكل تدريجي، وضبط عملية الاستخدام في المناطق الصناعية المؤهلة وتوحيد الجهود وزيادة التنسيق بين الأطراف والجهات ذات العلاقة في حل مشكلة البطالة ومساعدة الفئات التي تتأثر بشكل أكبر بقضية البطالة والتركيز على فئة الشباب ما بين (١٧-٢٤) سنة من خلال توجيهها نحو العمل المهني والحرفي.

The Relationship between Government Programs and Unemployment Rate in Jordan (2004-2014)

Prepared by:

Mohammad Al Abu-Saif

Supervised by:

Dr. Torki M. Al-Fawwaz

ABSTRACT

The study aimed to the statement of the relationship between the government programs and unemployment Rate in Jordan, for the period between 2004 and 2014. The study is based on descriptive analytical method to examine the relationship between the variables of the study a unemployment Rate and Government Programs (Economic and Social Development Plan and the Axis of Operating Support and Vocational and Technical Training).

The study showed a positive relationship between the government's program and unemployment rates, and the existence of an inverse relationship between the government's program and unemployment rates, during the study period.

The study concluded recommendations including: to find development projects to stimulate economic growth, and guide domestic and foreign direct investments towards treatment to reduce the unemployment rate by providing work opportunities and the fact adjust the work and organization of the market and bring national labor place expats. And adjust the process to use in the Qualified Industrial Zones and unite efforts and increased coordination between the relevant authorities in solving the problem of unemployment and help the groups that are affected. Larger issue of unemployment and a focus on youth between (17-24 years) by directing them towards professional and vocational work.

الفصل الأول

الإطار العام للدراسة

الفصل الأول

الإطار العام للدراسة

المقدمة:

مع تزايد أعداد السكان وارتفاع معدلات التضخم السكاني برزت العديد من المشكلات الاقتصادية والاجتماعية والبيئية وغيرها، وكانت مشكلة البطالة بين قوى العمل الشابة من المشكلات تلك التي ظهرت وطفّت على وجه جميع المجتمعات والدول مع اختلاف مستويات تقدمها ونموها، إذ اعتبرت البطالة من أكثر الآفات الاقتصادية انتشاراً في المجتمعات خاصة إذا لم يتم حلّها بعناية ودقة، وفيما تعتبر مشكلة البطالة مشكلة عالمية، جعلت جميع الدول تتجه إلى المبادرة بوضع السياسات والاستراتيجيات من أجل الحد منها.

عانى الأردن من مشكلة البطالة، والتي تعد واحدة من المشكلات الأساسية التي تعني منها غالبية اقتصادات العالم بشكل متفاوت، فيما زاد من حدتها على وجه الخصوص ما يحدث في العالم من صراعات دولية واقليمية كالحروب التي أدت إلى الهجرات القسرية بالإضافة إلى تدفق العمالة الوافدة، والعديد من الأسباب الأخرى التي عملت على تفاقم مشكلة البطالة، مما استلزم وجود برامج حكومية و سياسات شاملة للتشغيل لمواجهة تفاقمها والحد منها، لذلك سعت الحكومة في الأردن على وضع البرامج والسياسات من أجل التخفيف من مشكلة البطالة والتي تؤدي الى تبيد واضحاً للقدرات البشرية، فهناك آثار سلبية اجتماعية وسياسية واقتصادية تنتج عن البطالة من الممكن ان تشكل خطراً على الأمن الوطني.

تعد البطالة مشكلة اجتماعية واقتصادية كبيرة تحتاج لتحديد أسبابها وتحليل آثارها استخدام منهج ومنظور علمي لمعرفة حجمها في المجتمع الأردني، من اجل العمل على تقليص حجم الضرر إلى أقل ما يمكن، عن طريق البحث المستمر عن الطرق الناجحة والملائمة الاجتماعية والاقتصادية والتربوية من أجل تطويق هذه المشكلة بجميع جوانبها ومعالجتها في مهدها قبل أن تصل إلى مرحلة البلوغ والقوة التي يصعب بعدها الخروج من دوامة هذه الأزمة دون خسائر جسيمة تلقي بظلالها على المجتمع بأسره، وهذا بدوره يقع على عاتق الحكومة الأردنية من تحمل مسؤولية في مجال تصميم وتنفيذ الخطط والاستراتيجيات لمواجهة ذلك.

يواجه الأردن مشكلة بطالة متفاقمة تطال الشباب خصوصاً وتهدد بترك انعكاسات خطيرة على المجتمع الأردني بشكل عام والمواطن الأردني بشكل خاص. إذ أشار تقرير التنمية العالمية

٢٠١٣ الصادر عن البنك الدولي أن الأردن يعاني من ارتفاع معدلات البطالة حيث وصل إلى (٢٥%) بين الشباب (البنك الدولي: تقرير التنمية العالمية ٢٠١٣).

تشير الأحصاءات الرسمية إلى أن البطالة في الأردن تظهر ميلاً إلى التفاقم بسبب وجود أكثر من مليون وربع مليون مواطن حالياً بين سن العاشرة والتاسعة عشرة وهم من سيدخلون سوق العمل قريباً مما يتعين إيجاد فرص عمل لهم، وهو ما أطلق عليه الفرصة السكانية عام ٢٠٢٥. وفيما يعزو الاقتصاديون إلى وجود العديد من العوامل المسؤولة عن ارتفاع معدلات البطالة مما يستدعي مراعاة الدقة في البرامج الحكومية المنفذة للتأكد من قدرة الحكومة على مواجهة هذه المشكلة ومعالجة الارتفاع الحاصل في معدلات البطالة نتيجة ذلك.

مشكلة الدراسة وأسئلتها:

تعرضت الحكومة الأردنية لتحديات كبيرة لمواجهة مشكلة البطالة، مما فرض على صناع القرار فهم وتحليل أسباب هذه الظاهرة والعمل على وضع الخطط والاستراتيجيات لمعالجة هذه المشكلة والحد من تفاقمها وارتفاع معدلاتها لذلك تتمثل مشكلة الدراسة في بيان العلاقة ما بين الاستراتيجيات والخطط المعدة من قبل الحكومة ومدى علاقتها بمعدلات البطالة من خلال الإجابة على الأسئلة التالية:

- أ. ما هو واقع البطالة في الأردن؟
- ب. ما هي سمات سوق العمل الأردني؟
- ج. ما هي البرامج التي تم تصميمها وتنفيذها من قبل الحكومة الأردنية للحد من البطالة وما مدى فعاليتها خلال فترة الدراسة؟
- د. هل استطاعت الحكومة العمل على تخفيض معدلات البطالة من خلال برامجها التي عملت على تنفيذها خلال فترة الدراسة؟
- هـ. هل هناك علاقة ما بين البرامج الحكومية "برامج التشغيل الحكومية" المنفذة من قبل الحكومة ومعدلات البطالة وما هي طبيعة العلاقة خلال فترة الدراسة؟
- و. ما مدى شمولية وتنوع في برامج الحكومة لحل مشكلة البطالة؟

أهداف الدراسة:

يكمن الهدف الرئيسي لهذه الدراسة بتقديم تحليل وصفي لمشكلة البطالة وماهية البرامج الحكومية المنفذة للوقوف على خفض معدلات البطالة في الأردن للفترة (٢٠٠٤-٢٠١٤) ويسعى الباحث من خلال الدراسة تحقيق الأهداف التالية:

- أ. تحديد الأسباب التي أدت الى ظهور وتفاقم مشكلة البطالة في الأردن خلال فترة الدراسة.
- ب. دراسة السياسات والآليات (البرامج الحكومية) التي تبنتها الحكومة الأردنية للتغلب على هذه المشكلة خلال فترة الدراسة.
- ج. تقييم مدي ونجاح وفعالية هذه البرامج الحكومية وآليات معالجة مشكلة البطالة في الأردن.
- د. السعي إلى اقتراح آليات جديدة فعالة لعلاج مشكلة البطالة.

أهمية الدراسة:

تأتي أهمية هذه الدراسة من خلال تناول مشكلة البطالة ووصف ابعادها وجوانبها والتي تعتبر من أخطر المشاكل التي تهدد الاقتصاد والمواطن الأردني، حيث تهدد بترك انعكاسات اقتصادية واجتماعية خطيرة. بالإضافة الى بيان البرامج الحكومية المنفذة والتي تهدف لحلها من خلال الربط بين الاستراتيجيات والخطط المعدة من قبل الحكومة ودورها في علاج مشكلة البطالة ومدى إسهامها في تغيير معدلاتها سلباً أو إيجاباً في الأردن للفترة (٢٠٠٤-٢٠١٤).

منهجية الدراسة:

تم استخدام المنهج الوصفي في هذه الدراسة نظراً لتلائمه مع طبيعة ومتغيرات الدراسة، وللتعرف على دور البرامج الحكومية المنفذة في مجال محاربة البطالة والسيطرة على العمالة الوافدة. ولدراسة الحقائق ومعرفة الوقائع المتعلقة بواقع البطالة وسياسات علاجها الحالية، بحيث نستطيع وصف البرامج والخطط والاستراتيجيات المنفذة من قبل الحكومة وصفاً دقيقاً بأسلوب كمّي وكيفي مع معرفة مدى تأثيرها على معدل البطالة خلال فترة الدراسة، مما يمكن من تقييم تداعياتها وآثارها المجتمع الأردني ويوفر للباحث اسس علمية تسهم في اعطاء صورة شاملة عن واقع البطالة والبرامج الحكومية المنفذة لمواجهتها، وتسهم في تقديم التوصيات المفيدة لأصحاب القرار .

مصادر وطرق جمع البيانات:

اعتمد الباحث على المنهج الاحصائي الوصفي لاجراء هذه الدراسة من خلال الاعتماد على مصدرين للمعلومات و لجمع بيانات الدراسة المتعلقة بموضوع الدراسة وهما المصادر الثانوية والأولية المختلفة الخاصة بالدراسة :

أ. المصادر الثانوية : من خلال الحصول عليها من التقارير الرسمية والكتب والمراجع العربية والاجنبية والبحوث العلمية المنشورة والرسائل الجامعية واستخدام المقالات المنشورة على شبكة الانترنت.

ب. المصادر الأولية : من خلال الاعتماد على المقابلات الشخصية لصناع القرار في تنفيذ البرامج الحكومية .

مجال وحدود الدراسة الزمنية والمكانية:

تقتصر الحدود المكانية للدراسة على المملكة الأردنية الهاشمية وتحديداً على سوق العمل الاردني أما الحدود الزمنية للدراسة فتمتد ما بين عام (٢٠٠٤-٢٠١٤).

التعريفات الإجرائية:

١- معدل البطالة (Unemployment Rate): ويمثل نسبة المتعطلين عن العمل إلى قوة العمل الإجمالية (منظمة العمل العربية، ٢٠١٤).

٢- البرامج الحكومية (برامج التشغيل الحكومية): وتمثل السياسة العامة التي تتبناها الحكومة لمعالجة مشكلة البطالة ويعبر عنها في هذه الدراسة من خلال البرامج الحكومية المنفذة خلال فترة الدراسة وهي؛ خطة التنمية الاقتصادية والاجتماعية للأعوام ٢٠٠٤ و٢٠٠٦،(وزارة التخطيط:البرنامج التنموي التنفيذي،٢٠٠٤). ومحور دعم التشغيل والتدريب المهني والتقني والذي يعد أحد المحاور المنبثقة من البرنامج التنموي التنفيذي للأعوام ٢٠٠٧ و٢٠١٤(وزارة التخطيط:البرنامج التنموي التنفيذي،٢٠١٣).

٣- مؤشر النمو السكاني: التغير الذي يحدث في حجم السكان نتيجة الزيادة الطبيعية والهجرة (الاحصاءات العامة، ٢٠١٤ : الاردن بالارقام).

الدراسات السابقة:

تناولت العديد من الدراسات موضوع البطالة سواء التحليل النظري أو التحليل التطبيقي وبحثت الدراسات حول أسباب البطالة وتحدياتها بالإضافة إلى أخذ العديد من المتغيرات الفردية أو المتغيرات المجتمعة للدراسة وتأثيرها على معدل البطالة ومن هذه الدراسات ذات البعد الأقرب إلى منهجية الدراسة ومنها.

أ. **دراسة الحنيطي (٢٠٠٧)**، والتي ركز من خلالها على مشكلة البطالة في مناطق البادية الجنوبية الأردنية والتي كانت عن دراسة العلاقة بين البطالة والنوع الاجتماعي في مجتمع البادية الجنوبية الأردنية حيث قام البحث بتحليل العلاقة بين معدل البطالة وبعض المتغيرات الاجتماعية والديمغرافية حسب النوع الاجتماعي في المجتمعات البدوية في جنوب الأردن، وتوصلت الدراسة إلى أن معدل المشاركة الاقتصادية في سوق العمل عند الذكور أعلى منه عند الإناث كما تبين وجود علاقة إحصائية بين مستوى التعليم العالي للإناث ومعدل المشاركة الاقتصادية.

ب. فيما كانت **دراسة العتوم (٢٠٠٣)**، تبحث حول أثر إحلال العمالة الوافدة بعمالة أردنية على واقع مشكلة البطالة في الاقتصاد الأردني فتناولت من خلال الدراسة الميدانية معوقات إحلال العمالة الأردنية محل العمالة الوافدة في محافظة جرش، بهدف التخفيف مستقبلاً من مشكلة البطالة في المحافظة، تم اختيار عيّنتين لأغراض الدراسة، العينة الأولى من المؤسسات الخاصة المسجلة لدى مديرية عمل جرش باستخدام أسلوب المعاينة العشوائية التطبيقية البسيطة، والعينة الثانية من الباحثين عن عمل المسجلين لدى مديرية عمل جرش باستخدام أسلوب المعاينة العشوائية البسيطة، وقد تم تطوير استبانتين من خلال إظهار النتائج أن أرباب العمل يفضلون تشغيل عمالة وافدة لوجود عدة خصائص فيها مثل الطاعة، والالتزام، وتوافر العدد والنوعية المطلوبين، مقابل وجود خصائص سلبية في العمالة المحلية مثل الاتكالية وبطء العمل، وتفضيلها الأعمال الكتابية والإشرافية، وأن العمالة المحلية لديها نظرة إيجابية نحو العمل في القطاع الخاص، إلا أنهم يعزفون عن العمل لأسباب منها انخفاض الأجور، طول ساعات العمل، عدم توفر الأمان الوظيفي، وغيرها.

ج. هدفت **دراسة رطروط (٢٠٠٢)** إلى تحديد معدلات الفقر والبطالة في الأردن، كما أظهرتها تقارير الدراسات والمسوحات الميدانية التي تغطي الفترة من عام (١٩٨٧) ولغاية عام (٢٠٠٢). وأظهرت نتائج الدراسة خلو الأطر الإستراتيجية لمؤسسات تمويل المشاريع الصغيرة في الأردن من حقيقة استقلال معدلات الفقر والبطالة عن بعضيهما بدلالة

الحقائق التالية؛ ربط محاربة الفقر ومحاربة البطالة كهدف استراتيجي رئيس لا يجرأ وإدراج الفقراء والمتعطلين عن العمل كفئة مستهدفة رئيسة من برامجها الاقراضية. وتبين خلط الأطر الإستراتيجية بين الفقر والبطالة وجعلها وجهين لعملة واحدة في وثائق سياساتها. وقد قدمت الدراسة العديد من التوصيات منها إعادة التخطيط لبرامج مشاريع توليد الدخل في ضوء استقلال معدلات الفقر والبطالة عن بعضيهما.

د. وبحثت دراسة **الخصاونة ونعيمات والروضان (١٩٩٨)** مشكلتي الفقر والبطالة في الأردن. واعتمدت على تقدير القيمة النقدية للسلع الغذائية المقترحة لاحتياجات الفرد الأساسية لتحديد خط الفقر المدقع، وإعادة حساب الأهمية النسبية لبنود الإنفاق باستثناء بنود الإنفاق على الحاجات غير الأساسية لتحديد خط الفقر المطلق، مع إعادة اعتماد بعض الحاجات التي كانت غير أساسية في دراسات سابقة لتصبح حاجات أساسية في هذه الدراسة كالعناية الشخصية والتسلية.

هـ. إلا إن دراسة **عاروري (١٩٩٧)** تحدثت عن الخصائص الرئيسية للقوى العاملة في الأردن، كما أظهرتها نتائج مسح العمالة والبطالة والدخل لعام ١٩٩٣، وخصص جانباً من جوانب بحثه لإبراز الخصائص العامة للمتطلين عن العمل من حيث العمر والجنس والمستوى التعليمي والمهنة وذكر أن نسبة البطالة لعام ١٩٩٣ كانت تقرب من ١٩% كمعدل عام وتصل إلى ١٦.١٠% عند الذكور، وترتفع إلى ٣٥.٣% للإناث.

و. بينما تحدث **حداد (١٩٩٥)** عن الاتجاهات السكانية للتنبؤ بمعدلات البطالة نتيجة لتلك الاتجاهات حتى عام ٢٠٠٤ عن طريق الاسقاطات السكانية Projection وعمل تقديراً للقوى العاملة النشيطة التي تدخل إلى سوق العمل الأردني ومدى تأثير ذلك على البطالة.

ز. دراسة **الجالودي (١٩٩١)** إذ ناقش البطالة في الأردن خلال الفترة الزمنية (١٩٨٢-١٩٨٧) من خلال عدة متغيرات اقتصادية واجتماعية مبرزاً السمات العامة للمتطلين عن العمل من حيث الجنس، والعمر، والمستوى التعليمي ومكان الإقامة والحالة الاجتماعية والنشاط الاقتصادي والمهنة، وقدم الباحث بعض التصورات لحل مشكلة البطالة.

ح. تناول **أبو عمرة (١٩٩١)** بعض الآثار الاقتصادية والاجتماعية والديمغرافية المترتبة على مشكلة البطالة في الأردن، واستقى معلوماته من نتائج مسح الصحة والتغذية والقوى البشرية والفقر الذي أجرته دائرة الإحصاءات العامة عام ١٩٨٧، وكذلك من دراسة جيوب الفقر في الأردن التي أنجزتها وزارة التنمية الاجتماعية عام ١٩٨٩.

ط. ناقش **العبادي (١٩٩٠)** بعض التغيرات التي طرأت على القوى العاملة الأردنية خلال الفترة من عام ١٩٦١-١٩٨٥ وبناء على هذا السجل التاريخي عمل تقديراً للداخلين إلى

سوق العمل الأردني حتى عام ٢٠٠٤، بناء على فرضيات البنك الدولي، وعلى نتائج الفترة بين ١٩٦١-١٩٨٥ وكذلك اتجاهات معدل نمو الإنتاجية للعامل الأردني، غير أن الأرقام إلى حصل عليها كانت أكبر من فرص العمل الجديدة، وقد أوصى بضرورة التركيز على المشاريع الاقتصادية كثيفة العمالة، والإقلال بقدر الإمكان من المشاريع كثيفة رأس المال، لخلق فرص عمل جديدة لمواجهة البطالة.

ي. هدفت دراسة أبوجليل (١٩٨٩) والتي كانت بعنوان: البطالة في الأردن وكيفية الحد منها. إلى التعرف على أنواع البطالة السائدة في الأردن، وتوصلت الدراسة إلى أن أهم القضايا التي يمكن أن تساهم في تخفيض البطالة، تتمثل بإعادة تنظيم المجتمع بصورة شاملة كون الإنسان الأردني هو محور العملية الإنتاجية. وأوصت الدراسة بضرورة تفعيل دور الحكومة في الحد من البطالة لان الحكومة هي القادرة على الاستجابة لمطالبات العصر لامتناس العمالة المتعطلة ولأنها هي التي تنظم وتضبط العمالة الوافدة من الخارج والتي تمثل عمالة إحلالية وتنافس عمالتها الداخلية.

ما يميز هذه الدراسة عن الدراسات السابقة

ولعل ما يميز هذه الدراسة عن الدراسات السابقة أنها رصدت مشكلة البطالة من خلال الإجراءات المتخذة من قبل الحكومة الأردنية مع هذه المشكلة للفترة (٢٠٠٤-٢٠١٤) بواسطة تقييم البرامج والاستراتيجيات والخطط المعدة من قبل الحكومة ومدى مساهمتها في معالجة البطالة في الأردن، والتي ربما تقدم بعض التوصيات التي تساعد متخذي القرار في رسم السياسات المناسبة لعلاج هذه الظاهرة. وتعطي سلماً لأوليات الفئات الأكثر تضرراً من مشكلة البطالة للعمل على توجيه السياسات العلاجية نحوها.

الفصل الثاني

الإطار النظري

البطالة

السياسة العامة (البرامج الحكومية)

الفصل الثاني الإطار النظري

المقدمة:

تعد مشكلة البطالة من التحديات التي تواجه بلدان العالم المختلفة بنسب متفاوتة في كل دول العالم المتقدمة والنامية على حد سواء، فهي مشكلة تعكس تشوهات في كل من جانبي العرض والطلب على القوى العاملة نتيجة لعوامل ديمغرافية واقتصادية واجتماعية هذا من شأنه جعل صانعي السياسات والاقتصاديين يهتمون بجوانبها وأبعادها أكثر من أي مشكلة أخرى.

حازت مشكلة البطالة على اهتمام السياسيين وصانعي القرار، واتخذت العديد من الدول حلولاً وبرامج لمواجهة هذه المشكلة اختلفت باختلاف حجم البلد وطبيعته وتركيبته لما لها من تداعيات وانعكاسات على الواقع الاقتصادي والاجتماعي في الحاضر والمستقبل. إن إدراك طبيعة المشكلة وأسبابها ومسبباتها لا يقلل من شأنها أو يخفف من خطورتها بل على العكس من ذلك يزيد من أهميتها، لأن الخطر الذي يداهم المجتمع دون إحساس أو شعور به ودون تقدير لحجمه وفعاليتها يمكن أن يكون بمثابة القنبلة الموقوتة التي قد تنفجر بين لحظة وأخرى.

انطلاقاً من هنا تحركت الدول والمؤسسات ورجال الأعمال والشركات لتصدي لهذه المشكلة، وعملت هذه الجهات على إتاحة فرص عمل بأقصى طاقة ممكنة لاستيعاب الأعداد المتزايدة من طالبي الوظائف وفرص العمل، واستخدمت العديد من الطرق والمنهجيات لتساهم في حل مشكلة البطالة، فجوهر حل هذه المشكلة يتوقف على الاستراتيجية والخطة التي تضع باعتبارها تضافر جميع الجهات والاختصاصات للإسهام في حلها، فمن المعروف أن المسببات الناتجة عن انتشار البطالة ستزول تدريجياً إذا ما توفرت الخطة الفاعلة بمشاركة جميع المعنيين في تنفيذ هذه الخطة وتوفير إمكانية التنفيذ، من هنا جاء هذا الفصل للوقوف على الإطار النظري لمتغيرات الدراسة وإعطاء نظرة شمولية من خلال موضوعين: **الموضوع الأول**؛ يتحدث عن مفهوم البطالة وأسبابها وأثارها كمتغير تابع **والموضوع الثاني**؛ يتعلق بماهية السياسة العامة والتي تمثل البرامج الحكومية التي اتخذتها الحكومة لمكافحة البطالة وكيف يتم رسم خطتها وتنفيذ سياساتها كمتغير مستقل.

تكمن أهمية مشكلة البطالة لما يترتب عليها من آثار سلبية، فهي مظهر من مظاهر الخلل في البناء الاقتصادي وهي من أكبر المشكلات التي تهدد استقرار الأمم والدول، فالبطالة تشكل السبب الرئيسي لمعظم الأمراض الاجتماعية وتمثل تهديداً واضحاً على الاستقرار السياسي، إذ تمثل نقطة ضغط سياسي نظراً لما يترتب عليها من مشاكل اجتماعية واقتصادية وسلوكية، إضافة إلى إن ارتفاع معدلات البطالة في أي دولة على وجه العموم يشير إلى حدوث هدر في الموارد الاقتصادية وهدر في الاستثمارات الخاصة بتنمية الموارد البشرية وليست مقتصرة على مدى قصير أو متوسط فقط، نتيجة ذلك فإن حجم الدخل في البلد سيتسم بالانخفاض بسبب الهدر وتمتد الضائقة الاقتصادية لتؤثر على عواطف الناس وحياتهم الاجتماعية والعائلية (خضر، جميل وآخرون، ٢٠١٣).

يؤكد الاقتصادي " ارثر اوكن" في حالة وجود مشكلة بطالة ذات معدلات مرتفعة يمثل خسارة كبيرة للاقتصاد الوطني (Hill & William, ٢٠١١). وللوقوف على تحليل هذه الظاهرة بجميع جوانبها سيتطرق الباحث لمفهومها وأنواعها ومسبباتها وتداعياتها على المجتمع.

مفاهيم البطالة المختلفة (الاقتصاد، اللغة، القانون):

لكي نستطيع دراسة قضية البطالة والإحاطة بجوانبها المختلفة يجب التطرق الى مفهومها، من هذا المنطلق وللوصول إلى مفهوم دقيق للبطالة لا بد من الإشارة إلى معنى المتعطلين عن العمل وهم أولئك الذين يمثلون الجيش الاحتياطي العمالي والذي برز كنتيجة طبيعية لهذه الظاهرة الاجتماعية، ويشمل جميع العمال المتعطلين عن العمل سواء السابقين منهم وهم؛ اللذين كانوا يعملون بالسابق وهم متعطلون عن العمل حالياً والحاليين وهم؛ خريجو الجامعات والمعاهد الذين ينتظرون فرص العمل، ووفق تعريف منظمة العمل الدولية، فإن المتعطل عن العمل هو كل إنسان قادر على العمل وراغب فيه ويبحث عنه ويقبله بالأجر السائد ولا يجد عمل (الزعيبي، ١٩٩٦: ٢٣).

يمكن تعريف البطالة "بأنها ظاهرة اختلال التوازن في سوق العمل بحيث لا يتمكن جزء من قوة العمل في المجتمع من الحصول على عمل منتج على الرغم من رغبته وقدرته على القيام بذلك العمل" (الخصاونة وآخرون، ١٩٩٨: ٣١) إلا إن البعض يعتبر أن مفهوم البطالة غير محدد بعض الشيء لأن من الممكن نظرياً القول أن أي فرد سيكون راغباً في العمل مقابل تعويض مجزي وسخي، وقد اتجه الاقتصاديون الى ربط تعريف البطالة بمستوى معين من الأجر، جعل ذلك قياس حجم البطالة بمقدار الفرق بين حجم العمل المعروض وحجم العمل المطلوب

(والمستخدم) عند مستويات الأجور السائدة في سوق العمل خلال فترة زمنية معينة (الطراونة، ٢٠٠٦).

يحدد دخول الفرد إلى سوق العمل بشروط ثلاثة إذ بدون توافرها لا يعتبر الفرد عاطلاً عن العمل وهذه الشروط هي؛ الشرط القانوني ويبين السن الذي يسمح فيه للفرد بمزاولة العمل أو المهنة وهذا تحدده الدولة بمراحل التعليم الإلزامية لأفراد المجتمع حتى يصبح الشخص في عداد العاملين، والقدرة الجسمية والذهنية. ويتصل ذلك بقدرة الفرد على القيام بالعمل فإذا كان الفرد عاجزاً ذهنياً أو بدنياً فإنه لا يستطيع القيام بالعمل المطلوب منه، والاستعداد أو الرغبة في القيام بالعمل وهذا الشرط نسبي لأن البعض يعتبر الرغبة أو الاستعداد هو البحث عن فرصة العمل، ومنهم من يعتبرها توفر فرصة العمل المناسبة بمقاييسها المعروفة للجميع، وهي الأجر والوقت وظروف المعيشة المناسبة والموقع الوظيفي وغيرها من الأمور التي يتعين أن توضع بالاعتبار لفرصة العمل المناسبة (المؤتمر الوطني للحد من الفقر والبطالة، ٢٠٠١: ٤٣-٤٨).

مفهوم البطالة في الاقتصاد:

إن تعريف البطالة عند الاقتصاديين هو مقدار الفرق بين حجم العمل المعروض وحجم العمل المستخدم عن مستويات الأجور السائدة في سوق العمل، وذلك خلال فترة زمنية معينة (Hill & William، ٢٠١١). وهناك تعريفات أخرى إذ تعني التوقف الجبري لجزء من القوة العاملة في مجتمع ما برغم القدرة والرغبة في العمل والإنتاج (الوزني والرفاعي، ٢٠٠٠: ١٨٤). بينما تعني عند بكري وزكي (١٩٩٥: ١٧) عدم اشتغال جزء من القوة العاملة بالرغم من أنها قادرة وراغبة في الحصول على العمل. ويقصد بالقوة العاملة عدد السكان القادرين والراغبين في العمل مع استبعاد الأطفال دون الثامنة عشرة والعجزة وكبار السن فوق سن الاربعة وستون (المؤتمر الوطني للحد من الفقر والبطالة، ٢٠٠٦: تقرير التنمية البشرية) فيما يرى الباحث ان البطالة حالة تعطل غير إرادية عن العمل بالنسبة لشخص قادر عن العمل، ولا يجد عملاً مناسب يحق له دخلاً.

مفهوم البطالة في اللغة:

تعني البطالة التعطل والخسارة والهدر والضياع وجاء في لسان العرب بطل الشيء يبطل بطلاً وبطولاً وبطلاناً: أي ضاع أو ذهب ضياعاً وخسراً، فهو باطل، وأبطله هو. ويقال: ذهب دمه بطلاً أي هدرأ. وبطل في حديثه بطالة، وأبطل: هزل، والاسم البطل. وبطل الأجير، بالفتح يبطل بطالة وبطالة أي تعطل فهو بطل (ابن منظور، ١٩٩٣: ٣٥). وبطل: يبطل، بطالة العامل تعطل لم يجد عملاً، جعله بلا عمل (مسعود، ١٩٩٢: ١٧٥).

قياس معدل البطالة:

يعبر معدل البطالة (Unemployment Rate) عن نسبة المتعطلين عن العمل إلى قوة العمل الإجمالية (Total Labor Force) كما في المعادلة الآتية (البنك الدولي، ٢٠٠٩: ٤٣):

$$\text{معدل البطالة} = \frac{\text{عدد المتعطلين عن العمل}}{\text{حجم قوة العمل}} = \frac{\text{عدد المتعطلين عن العمل}}{(\text{عدد العاملين} + \text{عدد المتعطلين})} \times 100$$

التعريف المتعلقة بالبطالة:

كما تبين سابقاً أن ظاهرة البطالة تعد اختلال توازن في سوق العمل بحيث لا يتمكن جزء من قوى العمل بالمجتمع من الحصول على عمل منتج بالرغم من رغبته وقدرته على القيام بذلك وهو ما يطلق عليه الشخص المتعطل عن العمل وفيما يلي تعريف المتعطل عن العمل:

أ. **المتعطل:** هو الفرد الذي عمره أو عمرها ١٥ سنة فأكثر القادر على العمل المتاح له والباحث عنه والذي لم يزاول أي عمل خلال فترة المرجعية الزمنية وانسجماً مع التعريف السابق ينقسم المتعطلون إلى قسمين؛ القسم الأول سبق له العمل هو الفرد البالغ من العمر ١٥ سنة فأكثر القادر على العمل والباحث عنه والذي لم يزاول أي عمل خلال الأيام السبعة التي سبقت يوم المقابلة، المتاح للعمل والباحث عنه، لكن سبق له العمل سواء داخل الأردن أو خارجه. والقسم الثاني لم يسبق له العمل هو الفرد البالغ من العمر ١٥ سنة فأكثر القادر على العمل والذي لم يزاول أي عمل خلال الأسابيع الأربعة السابقة ليوم المقابلة ولم يسبق له العمل سواء داخل الأردن أو خارجه.

ويحدد دخول الفرد إلى سوق العمل بشروط ثلاثة إذ بدون توافرها لا يعتبر الفرد متعطلا عن العمل وهذه الشروط هي؛ الشرط القانوني وبيبين السن الذي يسمح فيه للفرد بمزاولة العمل أو المهنة وهذا تحدده الدولة بمراحل التعليم الإلزامية لأفراد المجتمع حتى يصبح الشخص في عداد العاملين. والقدرة الجسمية والذهنية ويتصل ذلك بقدرة الفرد على القيام بالعمل فإذا كان الفرد عاجزاً " ذهنياً" أو "بدنياً" فإنه لا يستطيع القيام بالعمل المطلوب منه. والاستعداد أو الرغبة في القيام بالعمل وهذا الشرط نسبي لأن البعض يعتبر الرغبة أو الاستعداد هو البحث عن فرصة العمل، ومنهم من يعتبرها توفر فرصة العمل المناسبة بمقاييسها المعروفة للجميع، وهي الأجر والوقت وظروف المعيشة المناسبة والموقع الوظيفي وغيرها من الأمور التي يتعين أن توضع بالاعتبار لفرصة العمل المناسبة (المؤتمر الوطني للحد من الفقر والبطالة، ٢٠٠١: ١٠-١١).

يرى الباحث أن البطالة هي ظاهرة اجتماعية تعبر عن اختلال التوازن في سوق العمل، أفرزتها ظروف المجتمع وهي ناتجة عن تطور قوى الإنتاج الاجتماعية التي تحكمها علاقات الإنتاج الرأسمالية، وتتمثل في حالة عدم توفر فرص العمل لأولئك الذين تتوفر لديهم الرغبة والاستعداد والقدرة الجسمية والذهنية والسن القانوني الذي يؤهلهم للقيام بعمل معين

ب. وبناءً على هذه التعريفات يمكن تعريف الفرد المتعطل بأنه "الفرد الذي يزيد عمره عن حد معين، وكان خلال فترة المرجعية الزمنية بدون عمل وهو حالياً جاهز أو مستعد للعمل ويبحث عنه (البنك الدولي، ٢٠٠٩: ٢٨).

ج. ويعرف المتعطل عن العمل وفقاً لمنظمة العمل الدولية (ILO) بأنه "ذلك الفرد الذي يكون فوق سن معينة بلا عمل وهو قادر على العمل وراغب فيه ويبحث عنه عند مستوى أجر سائد معين لكنه لا يجده (منظمة العمل الدولية، ٢٠١٤: ٧).

البطالة في المدارس الاقتصادية:

تعد مشكلة البطالة من إحدى الظواهر والمسائل الاقتصادية وهي كأي ظاهرة يتم دراستها بوجهات نظر مختلفة من قبل الاقتصاديين وفي الفكر الاقتصادي تم تفسيره وعلاج ظاهرة البطالة من قبل ثلاث مدارس شهيرة وهي:

المدرسة الكلاسيكية:

يرى رواد هذه المدرسة كآدم سميث وريكارد أن ظاهرة البطالة ظاهرة مؤقتة سرعان ما تختفي. ويعززون ذلك لميكانيكية السعر. حيث يفسرون انخفاض الأجور جراء ظهور البطالة ونتيجة لذلك يقبل أصحاب العمل على امتصاص البطالة، ومع اختفاء البطالة من سوق العمل ترتفع أجور العمال، مما يؤدي إلى تسريح عدد منهم، وهكذا تتحكم الأسعار والأجور في وجود البطالة واختفائها وفقاً لهذه المدرسة. إلا إن هذا التفسير فشل فشلاً ذريعاً عندما حدث الكساد الكبير في ثلاثينيات القرن الماضي (Gilbert، 2005: 117).

المدرسة الكينزية:

تعود أفكار هذه المدرسة إلى أحد روادها جون كينز والتي جاءت أفكاره بعد أن فشلت ميكانيكية السعر في علاج مشكلة البطالة التي انتشرت عقب الكساد العالمي الكبير والذي حدث عام 1929 حيث انخفضت الأسعار وانخفضت الأجور ولكن بالمقابل لم يتغير الطلب بسبب عدم وجود قوة شرائية لدى الأفراد والمؤسسات.

جاءت هنا أفكار كينز التي تبنت تدخل الدولة من خلال زيادة الإنفاق الحكومي وزيادة المشروعات العامة مما يؤدي إلى زيادة الطلب الكلي وزيادة التشغيل وامتصاص المزيد من البطالة. والجدير بالذكر أن غالبية الأزمات الاقتصادية والتي عصفت بالبشرية ما هي إلا نتيجة حتمية لتدخلات الدول وفشلها في علاج المشكلات التي ظهرت (Gordon، 1987: 123).

المدرسة الاشتراكية:

من رواد هذه المدرسة كارل ماركس حيث يرى أن الرأسماليين هم السبب في مشكلة البطالة عندما يقومون بزيادة أرباحهم وتخفيض النفقات من خلال فصل وتسريح العمال أو من خلال تخفيض الأجور للحصول على ما يسمى فائض القيمة ويرى الاشتراكيون أن ظاهرة البطالة سوف تنتهي من خلال تطبيق نظام التخطيط المركزي، حيث يتم من خلاله إيجاد فرص عمل للجميع (خضر وآخرون، 2013: 17).

فيما يرى الباحث ان تحديد الاجور له اهمية كبيرة في تفاقم مشكلة البطالة خاصة في ظل توافر عنصر العمل بشكل يفوق الطلب عليه كما هو الحال في الاردن.

أنواع البطالة:

عند الحديث عن البطالة لا بد لنا أن ندرك أن أساس ظاهرة البطالة يختلف من ظرف لآخر، وذلك تبعاً للسبب الذي تشكلت به والذي حدا بالاقتصاديين إلى القول بأنه توجد أنواع متعددة للبطالة وذلك استناداً إلى النهج الاقتصادي الذي قام بتحليل هذه الظاهرة الاجتماعية وعليه فإننا نستطيع تلخيص أنواع البطالة بما يلي (حمو ومصطفى، ١٩٩٢: ١٢٣، ١٤٣):

١. البطالة المقنعة:

وقد سميت بالمقنعة لأنها غير مكشوفة أي مستترة وهذه الظاهرة تحدث في حالة ثبات عناصر الإنتاج (رأس المال والأرض والتكنولوجيا والتنظيم) وزيادة العنصر الآخر من عناصر الإنتاج وهو حجم العمل أو الأيدي العاملة والذي يكون سبب زيادته في أي مجتمع يعود إلى سببين هما؛ الهجرة المتزايدة إلى داخل الدولة دون أن يرافقها هجرة للخارج بإعداد تفوقها أو تناسبها على الأقل. واتساع الفجوة بين معدل المواليد والوفيات أي زيادة عدد المواليد الأحياء للمرأة الواحدة وانخفاض معدل الوفيات بسبب التقدم الصحي والطبي.

يفسر الاقتصاديون هذا النوع من البطالة من خلال أن التزايد في عنصر العمل بالنشاط الاقتصادي بالنسبة إلى العناصر الإنتاجية الأخرى يؤدي إلى تناقص الإنتاجية الحدية والتي هي الإنتاجية التي لا تضيف أي قيمة للنشاط الاقتصادي الكلي، للعمل حتى تبلغ صفراً، وتدخل في الجانب السلبي وهو الوضع الذي يؤدي إلى وجود عمال إنتاجية الحدية صفر، ويستهلكوا دون أن ينتجوا أو يقوموا باستهلاك فائض إنتاج غيرهم، بمعنى آخر قيام العامل بعمل ما رغم عدم الحاجة الفعلية إليه في العملية الإنتاجية أو استخدام عدد من العمال أكثر من العدد اللازم لإتمام متطلبات العملية الإنتاجية. فيما يحدث هذا النوع من البطالة غالباً في القطاع العام، حيث يقع على عاتق الحكومة توظيف خريجي الجامعات والمعاهد، واستيعاب الأعداد المتزايدة من المهاجرين التي قد تكون لأسباب اقتصادية واجتماعية وأمنية.

٢. البطالة الموسمية (الجزئية):

يخضع هذا النوع من البطالة تبعاً للظروف المناخية أو العادات الاجتماعية، بحيث يعمل الكثير من العمال خلال أوقات معينة من السنة ويعطلون باقي أشهر السنة وهذا النوع من البطالة من السهل التغلب عليه وذلك باستخدام الوسائل الفنية وإيجاد فرص عمل مؤقتة لمن يعتمد عملهم على الظروف المناخية مثلاً كالمزارعين.

٣. البطالة الاحتكاكية:

يقتصر هذا النوع من البطالة على قطاع إنتاجي أو صناعي معين، ويمكن أن ينتشر هذا النوع من البطالة في أجزاء واسعة ومتعددة في أقاليم البلد الواحد. ينشأ هذا النوع من البطالة نتيجة للتحويلات الاقتصادية التي تحدث من حين لآخر في هيكل الاقتصاد كإكتشاف موارد جديدة أو وسائل إنتاج أكثر كفاءة، ظهور سلع جديدة تحل محل السلع القديمة.

٤. البطالة الدورية:

ينتج هذا النوع من البطالة عن الظروف الاقتصادية وما يرافقها من نقص شديد في الطلب على الإنتاج، فيؤدي إلى ركود في تصريف المنتجات والأسعار والأجور السائدة، فنتوقف المشاريع عن استيعاب العمال الجدد حتى إنها تقوم بتسريح عدد من العمال في بعض الصناعات التي قل الطلب على منتجاتها، مما يجعل العمال في بحث مستمر عن عمل جديد عندها يأخذ وقتاً طويلاً يكون فيها العامل عاطل عن العمل بسبب الركود أو الدورة الاقتصادية.

يحدث غالباً هذا النوع من البطالة في الدول الرأسمالية التي تتبع نظام الاقتصاد الحر، والتي تمر بأزمات دورية غير منتظمة فمثلاً أزمة عام ١٩٣٠ تعطلت ربع القوة العاملة في الولايات المتحدة، أي ما مجموعه ١٣ مليون عامل ونحن نعلم أننا كلما ازداد الكساد ازدادت نسبة المتعطلين عن العمل خلال الدورة الاقتصادية. كذلك إذا تعرضت أحد الصناعات المهمة المتركزة في إقليم إلى تدهور أو إغلاق أحد المنظمات الاقتصادية في إقليم معين لأسباب اقتصادية يؤدي إلى ظهور بطالة.

٥. البطالة الوافدة أو المستوردة:

ظهر هذا النوع من البطالة في الأردن جراء وفود العديد من أبناء الدول المجاورة للعمل في وظائفه المتاحة، وبأجور منخفضة مقارنةً بالأجور السائدة، كما حدث للأردن نتيجة للتدفق أعداد كبيرة من اللاجئين العرب نتيجة حالة عدم الاستقرار الأمني والحروب الحادثة.

٦. البطالة الهيكلية:

تعرف البطالة الهيكلية على أنها البطالة التي تنشأ بسبب الاختلاف والتباين القائم بين هيكل توزيع القوى العاملة وهيكل الطلب عليها (المجلس الاقتصادي والاجتماعي، ٢٠٠١). فيما يقترن ظهورها بإحلال الآلة محل العنصر البشري مما يؤدي إلى الاستغناء عن عدد كبير من العمال، كما أنها تحدث بسبب وقوع تغيرات في قوة العمل كدخول المراهقين والشباب إلى سوق العمل بأعداد كبيرة.

الآثار الناجمة عن مشكلة البطالة:

أولاً: الآثار الاقتصادية

إن انخفاض الإنتاج من السلع والخدمات يؤثر على المتغيرات الاقتصادية كالاستهلاك والادخار والإيرادات العامة والأجور مما ينجم عنه العديد من التأثيرات ذات العلاقة بالبطالة منها؛ تأثير البطالة على معدلات الادخار إذ إن تعطل جزء من قوة العمل لفترة من الزمن يجعلها عالية على مدخراته السابقة أو على نظم التأمينات الاجتماعية وهذا يؤثر سلباً على معدل الادخار، والذي بدوره يؤثر على معدل الاستثمار، وبالتالي الحد من إمكانية خلق فرص عمل جديدة (البنك المركزي الأردني، ٢٠٠٥: ٩).

وتؤثر البطالة أيضاً على تخفيض معدلات الأجور فتؤدي إلى انخفاض معدلات الأجور السائدة في السوق حيث تتنافس أعداد كبيرة من المتعطلين عن العمل على عدد محدود من فرص العمل مما يدفع بأرباب العمل إلى تخفيض الأجور، وكما أن البطالة تؤدي إلى قبول المتعطلين بأجور قليلة مقابل حصولهم على فرصة عمل فكلما طالت مدة التعطيل أدى ذلك إلى تعميق هذا التوجه حيث إن ما بين حوالي ٦٤% وحوالي ٦٠% من المتعطلين الذكور والإناث على التوالي تم قبولهم للعمل بأجر أقل (الخصاونة وآخرون، ١٩٩٨: ٦٨-٦٩). إضافة إلى تأثير البطالة على الطاقة الإنتاجية للاقتصاد: يعتبر الاستخدام الكفؤ للموارد الاقتصادية أحد أهم الأهداف التي يسعى

الاقتصاد إلى تحقيقها وبالتالي فالبطالة تعبر دائماً عن عدم وجود كفاءة في استغلال أهم الموارد المتاحة ألا وهي الموارد البشرية وغيرها.

كما ويرى الباحث ان هناك عددا من الآثار الاقتصادية الناجمة عن البطالة ايضا ومنها؛ تأثير البطالة على الناتج المحلي الإجمالي فمن المعروف إن علاقة البطالة بالناتج المحلي الإجمالي علاقة تبادلية حيث ينخفض الناتج المحلي عندما تنخفض عوامل الإنتاج وعلى رأسها القوى العاملة، ويزداد الناتج عندما تزداد قوة العمل فمن المؤكد أن تعطل جزء من قوة العمل يؤثر سلباً على كمية الإنتاج وبالتالي يؤثر على مجمل الدخل للناتج المحلي الإجمالي. وتأثير البطالة على الإيرادات الحكومية إذ تؤثر البطالة على الإيرادات العامة للدولة من خلال تأثيرها على الناتج المحلي الإجمالي، فكلما انخفض الناتج المحلي الإجمالي تأثراً بالبطالة فإن الإيرادات العامة تتأثر سلباً هي الأخرى.

ثانياً: الآثار الاجتماعية

ينجم عن البطالة اثاراً اجتماعية تؤثر على المستوى المعيشي للفرد فتؤدي الى تدني مستوى الدخل والذي من شأنه أن يؤثر سلباً على المستوى المعيشي للمتعمل وأسرته وعلى أنماط الاستهلاك الأسري مع العلم أن معظم استهلاك هذه الأسر يقتصر على ضرورة الحياة ومما يزيد الأمر سوءاً ارتفاع عدد أفراد الأسرة المعالين، وتؤدي الى ظهور الانحراف السلوكي عند بعض أفراد الأسر الفقيرة نتيجة العوز والحاجة، اضافة الى ضعف معدل الالتحاق بالتعليم حيث يقل نسبة التوجه للتعليم بسبب الحاجة إلى الإنفاق عليه مما يضطر الأسر إلى الضغط على الأطفال لترك المدرسة والتوجه للعمل للمساعدة في عملية إعالة الأسرة. وينجم عن البطالة ايضاً ضعف الترابط الأسري حيث يؤدي ذلك إلى الطلاق والتشرد بين الأطفال نتيجة الحاجة الناتجة عن عدم وجود فرص عمل، ناهيك عن ضعف الانتماء والولاء الوطني بسبب الحاجة وعدم توفر فرص عمل لهم.

ثالثاً: الآثار النفسية

تؤثر البطالة سلباً على الحالة النفسية للفرد حيث يظهر الشعور بالإحباط وعدم الثقة بالنفس وضعف الروح المعنوية. إذ إن تأثير البطالة على مجتمع المتعطلين هو تأثير سلبي وخاصة في موضوع الانتماء الذي يعتبر عاملاً أساسياً في موضوع التنمية الشاملة. وتنمي مشكلة البطالة للفرد المتعطل شعوراً يجعل من الصعب إقناعه بالتعاون والتجاوب مع متطلبات التنمية والذي بنجم عن شعوره بان له حق في فرصة عمل ولم يحصل عليها لسبب أو لآخر. إضافة لذلك ونتيجة للضغوط التي تسببها البطالة نجد ان هناك ارتفاع لمعدلات جرائم الانتحار بين صفوف المتعطلين عن العمل (الخصاونة وآخرون، ٢٠٠٨: ٧٣-٧٤).

رابعاً: الآثار الأمنية

إن تفشي البطالة في صفوف الشباب يعتبر من العوامل الأساسية التي تشجع على زيادة معدلات الجريمة على اختلاف أنواعها إذ تشير إحصاءات مديرية الأمن العام للعامين ٢٠١٣-٢٠١٤ زيادة نسبة جرائم المتعطلين عن العمل إلى نسبة (٤١%) من مجموع الجرائم المرتكبة (إدارة المعلومات الجنائية، ٢٠١٤: ١٧). وأشارت العديد من الدراسات الى ان تفشي البطالة يخلق لدى المتعطلين عن العمل طرق وأساليب جديدة للاحتيال مما يؤثر سلباً على الأمن الاجتماعي. إضافة الى تدني المستوى التعليمي والمعيشي والصحي للمواطن الأردني والذي يؤثر في زيادة معدل الجريمة والتوجه إلى الكسب غير المشروع والانحراف السلوكي لدى أفراد المجتمع.

فيما يرى الباحث ان البطالة تؤثر على مدى إيمان الأفراد المتعطلين عن العمل وقناعاتهم بشرعية الامتثال للأنظمة والمبادئ والقواعد السلوكية المألوفة بالمجتمع وهذا يؤدي لتعزيز الدافعية والاستعداد للانحراف وتعمل أيضاً على إيجاد فئة من المجتمع تشعر بالحرية في الانحراف وفقاً لهذه القناعة والإيمان بأن انتهاك الأنظمة والمعايير السلوكية العامة وتجاوزها لا يعد عملاً خطأً أو محظوراً من وجهة نظرهم لأنهم ليسوا ملزمين بقبولها أو الامتثال لها وهذا من شأنه أن يؤثر تأثيراً سلبياً على الأمن الاجتماعي للمجتمع وبالتالي على الأمن الوطني.

أسباب البطالة:

تحدث البطالة لأسباب مختلفة، فهناك موجات من الانتعاش والانكماش الاقتصادي، وهناك تقلبات موسمية وقصور نوعي وكمي في التعليم، وضعف في الإنتاجية، وتغير دوري في الطلب على السلع، وهناك منازعات بين العمال وأصحاب العمل وغيرها، كما تؤثر العوامل الديموغرافية، والتركيبة العمرية والنوعية للسكان، وكذلك الهجرة الوافدة والداخلية في إحداث البطالة، بالإضافة إلى حجم مشاركة المرأة، والعوامل الاجتماعية التي تسهم بعض قيمها في النظرة الدونية للعمل اليدوي هذه العوامل جميعها اسهمت في تسبب ظاهرة البطالة (النفيعي، ٢٠٠٣: ٥٦).

شغلت ظاهرة البطالة فكر متخذي القرار والباحثين لذلك كان هناك العديد من الدراسات التي سعت للبحث حول أسباب البطالة حيث اجتمعت آراء الباحثين على عدد من الأسباب أجملها منها؛ **معوقات البيئة الاستثمارية** إذ ان عدم تسهيل مهمة المستثمرين والحاجة إلى تشريعات دستورية تسهل عليهم، من الصعوبات التي تواجه العديد من المشاريع الاستثمارية وكذلك المستثمرين ولا تتيح خلق فرص عمل جديدة بالحجم المطلوب وذلك أدى إلى ارتفاع عدد الباحثين عن العمل. وفشل برامج التنمية في العناية بالجانب الاجتماعي بالقدر المناسب، وتراجع الأداء الاقتصادي، وتراجع قدرة القوانين المحفزة على الاستثمار في توليد فرص عمل بالقدر الكافي، إضافة إلى تراجع دور الدولة في إيجاد فرص عمل بالحكومة، والمرافق العامة وانسحابها تدريجياً من ميدان الإنتاج، والاستغناء عن خدمات بعض العاملين في ظل برامج الخصخصة والإصلاح الاقتصادي التي تستجيب لمتطلبات صندوق النقد الدولي في هذا الخصوص.

تعتبر توجهات الباحثين عن العمل من الاسباب المؤدية للبطالة إذ إن عدم وضوح مفهوم الذات للباحثين عن العمل شكل عائقاً أمام قبولهم فرص العمل المتاحة حيث يرغب الباحث في أنشطة اقتصادية معينة دون غيرها كالتعليم والصحة من قبل الإناث ورغبة كلا الجنسين في القطاع الحكومي لأسباب توفير الأمن الوظيفي والضمانات والتأمين الصحي والتقاعد. إضافة إلى ذلك نجد من الاسباب عدم مواءمة مخرجات النظام التعليمي مع متطلبات سوق العمل نتيجة لتطور القطاعات الاقتصادية في الأردن فأصبح هناك طلب على مهن محدودة ومعينة قد لا توفرها المهن المعروضة في السوق، وكذلك مخرجات النظام التعليمي تعد غير منسجمة مع حاجات السوق مما جعل هناك تخصصات راکدة ومشبعة تماماً بالمقابل نجد العديد من المهن يعزف عنها الشباب نتيجة إلى ثقافة العيب، وهنا يرى الباحث انه يقع على كاهل الحكومة القيام بتوجيه طلاب

المدارس الملتحقين بالجامعات نحو التخصصات المطلوبة، وبالتالي يتوجه هؤلاء إلى دراسة تخصصات أصبحت مشبعة بشكل كبير.

ومن وجهة نظر الباحث يرى ان هناك اسباب أخرى تؤدي للبطالة ايضا تتبين من خلال تفاوت معدلات النمو الاقتصادي الوطني و ارتفاع معدل النمو السكاني: ومن أهم أسباب ارتفاع نسبة البطالة في الأردن النمو السكاني، إذ إن معدل النمو السكاني في الأردن يبلغ ضعفي معدل النمو السكاني العالمي، وهذا مؤشر إلى تزايد أعداد السكان بصورة مستمرة وبشكل سريع، يؤدي إلى زيادة نسبة الإعالة وبالتالي زيادة نسبة البطالة وتدفع العمالة الوافدة اذ إن عدم ضبط العمالة الوافدة وتدفعها يعتبر أحد أسباب زيادة مشكلة البطالة، اضافة الى انخفاض الطلب على القوى العاملة الأردنية اذ يعد انخفاض الطلب على القوى العاملة الأردنية وخاصة في دول الخليج نتيجة لحروب الخليج الأولى والثانية والثالثة وعودة أعداد كبيرة من العمالة الأردنية من الأسباب التي زادت من تفاقم مشكلة البطالة. ويوجد ايضا من الاسباب عدم وجود فرص عمل ملائمة لطبيعة واختصاص كل شخص فيضطر المتعطلون عن العمل للبحث عن أعمال جديدة وبذلك يكون هناك أزمة وضغط كبير على مهنة ما دون غيرها، إضافة لعدم تكافؤ الفرص بين أبناء الوطن وذلك نتيجة احتكار بعض الأعمال والمهن لصالح أشخاص معينين أو جماعة معينة.

ويجد ان ما ساهم في زيادة معدل البطالة عزوف الأردنيين عن إشغال بعض المهن ايضا يعد من اسباب البطالة في الأردن وأهم نواتج الثقافة السائدة، وتراجع فرص التوظيف في الاقتصاد الأردني والتركيز على المشاريع الاستثمارية ذات الكثافة الرأسمالية العالية التي لا تعتمد على القوى العاملة بشكل كبير حيث يلاحظ أن قوانين الاستثمار في الأردن كانت متحيزة لعنصر رأس المال على حساب عنصر العمل وهذا ساهم بدوره في ارتفاع معدل البطالة.

السياسة العامة والبرامج الحكومية

تطبق السياسات والبرامج الحكومية في جميع الدول بشكل ممنهج يهدف للوصول إلى حل قضية ذات اهتمام وفي هذه المسألة يكون حل مشكلة البطالة أو الحد منها هو هدف عام وواضح في جميع البرامج الحكومية على اختلاف مستويات تنفيذها بدءاً من السياسات وصولاً إلى تنفيذها وتطبيقها كالبرامج والأنشطة على أرض الواقع وهو ما يطلق عليها بمفهوم الإدارة "الإدارة العامة" والتي تعد بمثابة مرآة للمجتمع الذي تعمل فيه فالإدارة الحكومية تقوم بتيسير الحياة اليومية للمواطن عن طريق إيصال الخدمات والسلع التي يطالب بها المواطنون في مختلف المجالات الاجتماعية والثقافية والاقتصادية والبيئية.

أصبحت اهتمامات الحكومة العصرية تركز على قضايا ومشاكل تتعدى الاهتمامات الأساسية التقليدية، وغدت تغطي مشاكل وقضايا تتحدد أولوياتها حسب خطورتها واستفحالها في المجتمع مثل البطالة والكساد والأمن القومي والجريمة وتلوث البيئة والضمان الاجتماعي وغياب حقوق الإنسان وغيرها من المشاكل والاهتمامات التي تواجه المجتمع حسب الظروف المحلية والدولية.

سيتم التطرق في هذا المبحث إلى مفهوم الإدارة العامة وصياغة وصنع القرار السياسة العامة وهيكله المؤسسات الحكومية وأهمية تصميم السياسات العامة للحكومة ودور الوزير ودور البيروقراطي في صنع السياسة العامة.

مفهوم الإدارة العامة:

هناك العديد من التعاريف التي تناولت مصطلح الإدارة العامة إلا إن هناك تعريفين شائعين فالتعريف الأول؛ إن الإدارة العامة تعني تنظيم وإدارة الأفراد والموارد لتحقيق الأهداف التي تضمنها الدولة، والتعريف الثاني إن الإدارة العامة تعني "العلم والفن الإداري المطبق في مجالات الأعمال الحكومية. وهناك تعريف شامل ومحدود للإدارة العامة والذي يعني "جميع مصادر المعرفة التي تهدف إلى فهم الحياة التنظيمية في الدولة وتحسينها (5: 1972, McCurdy). أما التعريف المحدود الخاص بالإدارة العامة فيقتصر على الحقل الإداري ويحصر "ببحوث العلماء والخبراء يدرسون طرق وإعداد وتنفيذ البرامج الحكومية سواءً على المستوى المركزي أو المحلي".

مرت الإدارة العامة بتطورات تاريخية فنشاهد أنها بدأت كفن وممارسة عملية ثم تطورت وظائفها وأهميتها وتشعبت مع تطور الحياة الاقتصادية والاجتماعية إلى أن تحولت إلى سلوك رشيد يحكمه مبادئ عملية ويوضح اتجاهاته أطر نظرية وفلسفية بدلا من كونها فن يعتمد على القدرة الشخصية والاجتهادات، فنرى أن الإدارة العامة تداخلت مع العلوم السياسية والاجتماعية الأخرى وتشابكت مع حقول دراسية متعددة أثرت على وجهة نظر الباحثين في الإدارة العامة مما جعل الباحثين يختلفون في نظرياتهم حول تعريف الإدارة العامة فهناك من ينظر إلى الإدارة العامة كنشاط أو عملية، وهناك من ينظر إليها كأداة للتنفيذ، وهناك من يراها كنظام أو مؤسسة (العميان، ٢٠٠٢: ٣٤).

ويعد مفهوم الإدارة العامة اللغوي من أصل لاتيني ويأتي من كلمة Administrate والذي يعني تقديم خدمة أما كلمة Public فتعني العامة أو الجهات الرسمية أو الحكومية أي الخدمة العامة أو الإدارة العامة أو الإدارة الحكومية (موفق، ٢٠٠٠: ١٣٤).

أما الإدارة العامة كنشاط أو عملية؛ فتعني الإدارة العامة ضمن هذا المفهوم نشاطات الدولة في تقديم السلع والخدمات للمواطنين (Johnson, 1992: 4). فيما تعني الإدارة العامة كأداة وضمن هذا التعريف تعد الإدارة التي بواسطتها تستطيع الحكومة تنفيذ السياسة العامة للدولة وتحقيق متطلبات المجتمع التي تعجز تحقيقها المؤسسات الخاصة أو القطاع الخاص. فالإدارة العامة تمثل النشاط الحكومي الموجه نحو أداء الخدمات العامة وتطبيق القوانين. وبمعنى آخر أي تعني ترجمة السياسات العامة إلى أعمال تنفيذية تهدف إلى أداء خدمات عامة للمواطن والعمل على إيصالها له. إلا أن تعريف White (٢٠١١: ٢-٣) الخاص بالإدارة العامة يعبر على أنها تتضمن جميع العمليات التي تهدف إلى تنفيذ السياسة العامة.

بينما يعني تعريف الإدارة العامة كنظام؛ مجموعة القوانين والأنظمة واللوائح والممارسات والعلاقات والتقنيات والعادات التي تظهر في أي وقت وفي أي اختصاص من أجل تنفيذ السياسة العامة. فيما يعد تعريف مدرسة المبادئ الذي يتناول الإدارة العامة كمجموعة من الوظائف على أن الإدارة العامة هي وظيفة رئيسة التي يقوم بها أي مدير في الإدارة العليا في أي منظمة والتي تشمل التخطيط والتنظيم والتوظيف والتوجيه والتنسيق وإعداد التقارير والتمويل والتي، Planning, Organizing, Staffing, Direction، Preparation، Reports تأتي تحت مختصر "POSDEORB" (Straussman, 1999: 68-70).

جميع التعاريف السابقة توصل إلى تعريف واضح ومقبول لإدارة البرامج الحكومية والتي تعني الإدارة الحكومية والرسمية لتمييزها عن بقية أنواع الإدارة مثل إدارة الأعمال وإدارة المنظمات والمشروعات الخاصة وإدارة المنظمات الدولية. وإذا كانت الحكومة هي التي تصنع السياسة العامة وتقوم بتنفيذها وترعى حقوق المواطنين فالإدارة العامة تصبح مرتبطة بهذا المعنى وحيث تعني مجموعة من الأشخاص والأجهزة لممثلين توجهات الجهات الرسمية والقوانين العامة لأداء خدمات عامة والجدير بالذكر حينما تكون الإدارة مختصة بالخدمات العامة على مستوى الدولة فهي إدارة مركزية وحينما تكون الإدارة مختصة بخدمات محددة في مناطق معينة في الدولة تكون إدارة محلية، ولما كانت الإدارة العامة تقوم بتقديم الخدمة إلى المواطنين بدون تمييز،

أصبحت تمتلك الصبغة الرسمية لأنها تقوم بتقديم خدمة لجميع المواطنين ولذلك جاءت التسمية "الخدمة العامة" أو "الخدمة المدنية" لتصف الأجهزة الرسمية بمختلف طبقات ومستويات الإدارة التي تقوم بتنفيذ السياسات العامة للدولة (محمد، ٢٠٠٠: ١٩).

مفهوم السياسة العامة:

تعددت التعاريف حول مفهوم السياسة العامة فنجد المفهوم الذي أطلقه "ويليام جونسون" للسياسة العامة بأنها "تحتوي على خيارات الحكومة من النشاطات التي تخدم المصلحة العامة"، فيما نجد تعريف "روبرت ايستون" معبراً عنها بالعلاقة بين الدائرة الحكومية وبيئتها" إلا إن تعريف "توماس ديات" عبر عنها بأي عمل تمتهن الحكومة تنفيذه أو عدم تنفيذه، ولكن التعريف الأنسب حول مفهوم السياسة هو تعريف "جيمس اندرسون" والذي ركز من خلاله على الأمور التي أنجزت بدلاً من الأمور المقترحة وهو تبني أسلوب عمل هادف يقوم بتطبيقه شخص أو مجموعة من الأشخاص لمعالجة مشكلة أو قضية تستدعي الاهتمام (محمد، ٢٠٠٠: ١١٦).

خصائص صناعة الإدارة العامة:

إن ما تعرض له العالم من توسع وامتداد لأنشطة دورة الإدارة العامة زاد من أهميتها لاستخدامها في مواجهة الأحداث الطارئة وتحقيق التنمية الشاملة ومن خصائص الإدارة العامة (Yates, 1991: 39-57):

- أ. **الهدف:** يكون هدف الإدارة الحكومية غير واضح ومتعدد الجوانب إلى درجة وجود بعض التناقضات في الأهداف وهي في حالة الهدف الواحد للدائرة الحكومية (مثل تخفيض ظاهرة البطالة أو الفقر) فقد يكتنفها الغموض على عكس المشروعات الاقتصادية التي يكون هدفها الربح، ويكون تقييم الدائرة الحكومية بمدى تقديم خدمات للمواطنين ليس بمستوى الربح والخسارة كالمشاريع الاقتصادية إضافة إلى إن العنصر الإنساني هو العنصر الأساسي في الإدارة العامة ويصعب التحكم فيه.
- ب. **صناعة القرارات ونطاق الاهتمامات:** نجد أن عملية صنع القرار في الإدارة العامة يعتمد على أن عملاء الحكومة هم الملايين من أفراد الشعب ولا تجري الحكومة وراء مصلحتها الخاصة بل وراء المصلحة العامة للشعب والحكومة محتكرة للخدمات التي نقدمها فليس لها منافسون حقيقيون لذلك.
- ج. **المسؤولية:** يكون الموظف الحكومي مسؤول أمام الجهات العليا التشريعية ويعطي التصريحات لوسائل الإعلام بخصوص قضايا معينة وتمارس عليه الضغوط من قبل جماعات المصالح فقواعد المسؤولية التي تحكم الإدارة العامة متعددة منها سياسية وإدارية.
- د. **الصبغة الرسمية:** حيث تمثل الإدارة العامة العمل الحكومي باعتبارها أداة لتنفيذ السياسات العامة فهي تتعامل دائماً على أساس شخص عام وليس خاص ويحكمها القانون العام ويعمل موظفيها بصفته الرسمية وليس الشخصية والإدارة العامة تنشئها السلطة العامة وتخضع لسلطة الدولة ولمؤسساتها السياسية الرسمية.
- هـ. **الهيكل التنظيمي:** يقصد به تنظيم الإدارة العامة بمختلف صورها ومستوياتها وبما تتضمنه من مؤسسات مختلفة وعلاقتها ببعضها ويتضمن تنظيمها السلطة والقوة البشرية والمادية ويحدد شكل الإدارة العامة للبناء الهرمي للجهاز الإداري وما يتضمنه من مستويات إدارية مختلفة كما ويحدد العلاقات التي تحكم هذه المستويات وتشمل الوزارات الدوائر المركزية والمؤسسات الحكومية والسلطة المحلية والشركات العامة وغيرها من التنظيمات الرسمية وشبه الرسمية.

و. بيئة الإدارة العامة: إن أهداف الإدارة العامة تتعلق أساسا بالصالح العام وإرادة الشعب كما وان الإدارة العامة مرتبطة تماما بتطور وظائف الدولة التي تتحكم فيها الاتجاهات السياسية السائدة، إذ إن أهداف الإدارة العامة هي التي تتخذ وظائفها والتي بدورها تترجم السياسة العامة وأهداف الدولة إلى إنجازات وهنا يصبح المعنى الحقيقي للإدارة العامة أداة تحقيق وظائف الدولة وتنفيذ سياستها.

الخدمات والبرامج الحكومية التي تقدمها الإدارة العامة:

تختلف كمية ونوعية الخدمات التي تقدمها الدولة للمواطنين حسب حيوية ونشاط القطاع العام والخاص والفلسفة الاقتصادية التي تنتهجها الدولة وتحدد حجم ونوعية الخدمات العامة حسب الموارد والإمكانيات والأجهزة الإدارية التي توضع تحت تصرف السلطة التنفيذية وهاك عدة طرق لتصنيف الخدمات الحكومية والبرامج الحكومية وهي الأولى حسب المستوى الحكومي المركزي والمحلي، والثانية لتصنيف البرامج الحكومية هي تجميع البرامج في فئات أو أصناف وظيفية وما يقابلها من إنفاق الأموال العامة التي تخصص لكل وظيفة ويتم تقديم البرامج الحكومية من قبل الحكومة الأردنية حسب سبع خدمات عامة وهي قطاع الإدارة القافية والإعلامية والجدير بالذكر أن القطاع المسؤولة عن مشكلة البطالة في الأردن وهو قطاع الخدمات الاجتماعية وتضم وزارة العمل ويضم وزارة العمل وقطاع التنمية الاقتصادية والذي يضم وزارة التخطيط ويشكل مجموع إنفاق هذان القطاعين ٣٥% من إجمالي إنفاق الموازنة العامة (وزارة المالية، ١٩٩٤؛ جريدة الرأي، ١٩٩٤).

المشاكل التي تعالجها الإدارة العامة من خلال تنفيذ البرامج الحكومية:

تختلف أولويات المشاكل والأزمات التي تهتم بها الدولة حسب ظروفها وإمكانياتها ومرحلة التنمية التي تمر فيها كالبطالة والتضخم وتلوث البيئة ونسبة الفقر و مشاكل المدن ومشاكل المسنين والمعوقين، نوعية التعليم، العنف والجريمة... الخ. وتتناسب أولويات حل هذه المشاكل حسب الضغوط والحاجة لذلك بما فيه الأخذ بعين الاعتبار وجهات نظر السلطة التشريعية ومطالب المواطنين ووسائل الإعلام الممثلة للمجتمع (Jana et. al, 1989: 9-57) فنجد مشكلة البطالة من المشاكل التي تتبنى مواجهتها الحكومة من خلال برامجها المنفذة.

أهمية تصميم السياسة العامة للحكومة:

تعد السياسة العامة في المنظمة بمثابة التوجيهات التي يسترشد بها الأفراد عند اتخاذ القرارات في مختلف المراحل القصيرة والبعيدة المدى. وتغطي هذه التوجيهات أنواع مختلفة من القرارات الروتينية والتكتيكية حسب الأهمية والمعلومات المطلوبة، وتشكل السياسات مجموعة المبادئ والمفاهيم والقواعد التي تضعها الإدارة العليا لكي تهتدي بها مختلف المستويات الإدارية عند وضع خططها وبرامج عملها وإجراءاتها، ويسترشد المديرون بهذه القواعد عند اتخاذ قراراتهم في إنجاز مهامهم الوظيفية ويلتزم بها المنفذون أثناء قيامهم بواجباتهم الوظيفية فهي الإطار العام الدائم الذي يوجه الإدارة في اتخاذ القرارات. وتكون مصدر السياسات العامة الإدارة العليا وتؤثر على كل وحدة في التنظيم من أعلى الهرم الوظيفي إلى أدنى وظيفة فيه، ويكون مجال تطبيقها شامل وعمام تكون لها أهمية عالية (محمد، ٢٠٠٠: ١١٥).

يسند العديد من الأسباب التي دفع لدراسة وتحليل السياسات العامة إلى ثلاث مجموعات رئيسية وهي؛ الأسباب العلمية للحصول على معلومات أكثر عن مصدر السياسات العامة وعمليات صياغتها وتطويرها وأثارها على المجتمع مما يؤدي إلى زيادة التفهم حول النظام السياسي والمجتمع وينظر إلى السياسة العامة إما كونها متغيراً تابعاً أو متغيراً مستقلاً، فعند النظر إلى السياسة العامة كمتغير تابع يتم التركيز في هذه الحالة على العوامل السياسية والبيئية التي تساعد على تحديد مضمون السياسة فيما لو تم النظر إلى السياسة العامة كمتغير مستقل يتحول التركيز على أثر السياسة العامة حول تطبيق المعرفة العلمية لحل المشاكل الاجتماعية الواقعية لتحقيق الأهداف المنشودة.

مكونات السياسة العامة:

يمكن التعريف على مكونات السياسة العامة عن طريق تحليلها إلى خمسة عناصر:

١. **المطالب أو الاحتياجات Demands:** وهي الإجراءات التي تطالب الجهات العامة أو الخاصة الحصول عليها أو إنجازها من قبل الموظفين الرسميين في الدولة بخصوص قضية أو مشكلة معينة (محمد، ٢٠٠٠: ١١٧-١٢٠).

٢. **القرارات Decisions:** تعتبر القرارات التي تتخذها الجهات الرسمية بمثابة توجيهات ومحتويات لإجراءات السياسة العامة، وتشتمل على قرارات تشريع القوانين وإصدار الأوامر التنفيذية ووضع القواعد الإدارية وتقديم التفسيرات القضائية الهامة للقوانين.
٣. **مصادر السياسة ومحتواها Policy Sources and Contents:** يعد هذا العنصر التفسير الرسمي لمضمون السياسة العامة والذي يشتمل على القوانين التشريعية والداستير والأوامر التنفيذية والتنظيمات الإدارية وقرارات المحاكم بالإضافة إلى بيانات وأقوال الموظفين الرسميين المعبرة عن اتجاهات الحكومة وما تنوي القيام به لتحقيقها (Johnson, 1992:150).
٤. **مخرجات السياسة أو نتائجها Policy Output:** يعبر هذا العنصر عن ما تنجزه الحكومة مقارنة بما تدعي القيام بإنجازه مستقبلاً والتي تعني المؤشرات الملموسة الناتجة من السياسات العامة والتي تمثل الأشياء المنجزة كنتيجة للقرارات المتخذة والبيانات الوصفية، ويمكن التفرقة بين ماهية السياسة الحقيقية وما يجب أن تكون عليه السياسة، فالسياسة ليس ما يعبر عنها في اللوائح التشريعية ولكن العبرة في تطبيقها وتنفيذها. لذلك قد نجد لسياسة العامة عبارة عن قرارات متخذة من قبل الجهات الرسمية ولكن تبقى تتراوح في تلك المراحل بدلاً من أن تنتقل إلى مرحلة التنفيذ والإنجاز (Bloom, 1993: 357).
٥. **آثار السياسة Policy Impact:** وتعبّر عن آثار السياسات العامة على المجتمع (سواء كانت هذه الآثار مقصودة أو غير مقصودة) والناتجة من اتخاذ أو عدم اتخاذ إجراءات محددة من قبل الحكومة، وتعطي سياسة الضمان الاجتماعي مثلاً على ذلك حيث من السهل قياس نتائج تلك السياسة عن طريق معرفة مقدار الرواتب والامتيازات الأخرى والمساعدات التي تدفع للموائل (Bloom, 1993: 357).

مراحل صنع السياسة العامة:

- تتكون عملية صنع السياسة بشكل أساسي من عملية ذات ثلاث مراحل يقوم بها النظام الإداري وهي عند (Smith)(1994: 380) ما يلي:
- أ. **التحليل والاختيار:** وتشتمل على عملية تحديد محيط المشكلة وأبعادها وتحديد المسائل والمهام المتعلقة والمرتبطة، وفحص الطرق والوسائل لحل المشكلة. وتظهر عملية تحليل السياسة بأنها عامة ومتداخلة مع الحقول الأخرى.
- ب. **إقرار السياسة العامة:** وهي عملية اتخاذ القرار النهائي لتبني البديل الأفضل ووضع عمليات التنفيذ.

ج. **مرحلة التنفيذ:** يمكن القول بأنه من الناحية الدستورية والنظرية يمكن الفصل بين الأفراد والوظائف من جهة وبين الوزراء (صانعو السياسة) والإداريين (منفذو السياسة) من جهة أخرى فيصبح الجهاز الإداري الحكومي دون سلطة صنع السياسة بل يركز على تقديم الاستشارة للوزير وتنفيذ السياسة التي يصنعها الوزير وهنا يتبلور مفهوم الإدارة العامة الذي يؤكد على تنفيذ السياسات العامة للدولة.

ما تم التطرق إليه في هذا الفصل يعطي ملخصاً عن الجانب المفاهيمي لكل من متغيرات من خلال بيان مفهوم البطالة والتعاريف المتعلقة بالبطالة، وماهية البرامج الحكومية والتي يعكسها مفهوم الإدارة العامة وخصائص صناعاتها والخدمات والبرامج الحكومية التي تقدمها الإدارة العامة والمشاكل التي تعالجها الإدارة العامة من خلال تنفيذ البرامج الحكومية وأهمية تصميمها وخصائصها وبيان ماهية مكوناتها ومراحل صنعها وكيف يتم رسم خططها وتنفيذ سياساتها، من أجل الإحاطة الشمولية بموضوع الدراسة ليتمكن الباحث من بيان العلاقة ما بين متغيرات الدراسة التابعة والمستقلة. والتي سيتم دراستها من خلال البرامج الحكومية المصممة لمكافحة البطالة.

الفصل الثالث

واقع البطالة والتنمية الاقتصادية في الأردن

الفصل الثالث

واقع البطالة والتنمية الاقتصادية في الأردن

المقدمة:

تمثل قضية البطالة في الوقت الراهن إحدى المشكلات الأساسية التي تواجه معظم دول العالم العربي باختلاف مستويات تقدمها، ولعل أسوأ وأبرز سمات الأزمة الاقتصادية لهذه الدول هي تفاقم مشكله البطالة أي التزايد المستمر المطرد في عدد الأفراد القادرين على العمل والراغبين فيه والباحثين عنه دون إن يعثروا عليه. حيث استحوذ موضوع البطالة بشكل رئيسي على عناية واهتمام أصحاب القرارات السياسية، واهتمام الباحثين باعتباره موضوعاً يفرض نفسه بشكل دائم وملح على الساحة الإقليمية عموماً والساحة المحلية خصوصاً.

تعتبر البطالة في الأردن هي انعكاس لمجموعة من العوامل الاقتصادية والسياسية والاجتماعية المركبة، وأن هذه المشكلة مرشحة للاستمرار في الأردن نظراً للمتغيرات التي تحصل في المنطقة، لاسيما بعد أحداث الربيع العربي.

يعد الأردن بلداً يفتقر الى الموارد الاقتصادية، وخاصة أن جزءاً هاماً من السياسات الاقتصادية الكلية تتأثر باستحقاقات صندوق النقد الدولي والدائنين الدوليين، ولبيان علاقة السياسات المنفذة من قبل الحكومة ودرجة تأثيرها على معدل البطالة وماهية قدرتها على حل مشكلة البطالة، قام الباحث بدراسة هذا الفصل مستخدماً منهج التحليل الوصفي متحدثاً عن واقع البطالة والتنمية الاقتصادية في الأردن مستنداً على التقارير الرسمية خلال فترة الدراسة.

تقييم واقع ومؤشرات البطالة في الأردن:

يعاني الاقتصاد الأردني من صراع مزمن يهدد النمو الاقتصادي الأردني فأصبحت قضية البطالة سبباً في الانتشار العديد من الأمراض الاجتماعية بين الشباب المتعطلين عن العمل وحيث يعتبر الأردن من البلدان النامية الصغيرة والتي تتصف بمحدودية مواردها الاقتصادية، وقلة الثروات الطبيعية والتزايد المضطرب بعدد السكان، وقد شهدت المملكة الأردنية الهاشمية منذ تأسيسها العديد من التطورات الاقتصادية والاجتماعية والديمقراطية التي أدت إلى إحداث متغيرات جوهرية على بنيته الاقتصادية والاجتماعية مما جعل هناك سمات خاصة بسوق العمل الأردني يمتاز بها عن باقي أسواق العمل الأخرى.

تشير الإحصائيات الرسمية بان سوق العمل المحلي شهد العديد من التطور لبعض المؤشرات الاقتصادية والتي أثرت على معدلات البطالة وكانت انعكاساً عما نفذته البرامج الحكومية من سياسات وبرامج ومشاريع بهدف خفض معدلات بشكل عام ومنها ما يلي:

١. مؤشرات معدلات النمو السكاني ومعدلات نمو قوة العمل (المتعلمين والمشتغلين) ومعدلات القوى العاملة تعطي صورة شاملة عن أعداد كل من المشتغلين والمتعلمين والعمالة الوافدة في الأردن.

٢. مؤشرات البطالة والتي تعبر عن الفائض بالعرض مقابل الطلب.

٣. المؤشرات الخاصة بدورة سوق العمل وهي (مؤشرات الفرص المستحدثة والتي تعكس التوظيف، مؤشر أعداد المتعلمين والتي تعكس محور العرض ومعدلات البطالة التي تعكس الفجوة ما بين العرض والطلب).

٤. معدلات النمو الاقتصادي (تطور الناتج المحلي الإجمالي) وتدفقات الاستثمار والتي توجز الحالة الاقتصادية وعلاقتها بتطورات الطلب والعرض والتوظيف.

٥. الكلف الرأسمالية لبرامج ومشاريع الحكومة ذات العلاقة بمعدلات البطالة ومقارنتها مع الإنفاق العام للحكومة.

حيث سيتم تحليل هذه العناصر للوصول إلى تشخيص حالة البطالة في الأردن ومدى مساهمة البرامج الحكومية المنفذة وعلاقتها في التأثير على معدلات البطالة.

مؤشر النمو السكاني:

تأثر الاقتصاد الأردني في العقود الماضية وكذلك نسيجه الاجتماعي بالعديد من التطورات في محيطه العربي بحيث أدت التطورات إلى التأثير المباشر في الاقتصاد الوطني للبلد وقدره هذا الاقتصاد على التجاوب مع الطفرات الاجتماعية الناتجة عنها، وأيضاً قد انعكست الزيادة السكانية للأردن سواء الناتجة عن ارتفاع النمو الطبيعي للسكان أو الناتجة للصراع العربي الإسرائيلي وحاليا الأزمة الحادثة بالبلدان العربية وما وضعه الربيع العربي من تبعات أثقلت كاهل المملكة باستقبال العديد من اللاجئين والمهجرين والباحثين عن الأمان.

مازال النمو السكاني في تزايد، إذ أشارت بيانات إحصاءات العمل في الأردن والتي تصدر عن دائرة الإحصاءات العامة أن عدد السكان في المملكة الأردنية الهاشمية قد بلغ حوالي (٥.٤٠) مليون نسمة في بداية فترة الدراسة عام ٢٠٠٤، بينما بلغ (٦.٦٧٥) مليون نسمة ويزيادة مقدارها (٢٣.٦%) في نهاية الفترة ٢٠١٤ كما هو مبين بالجدول ادناه.

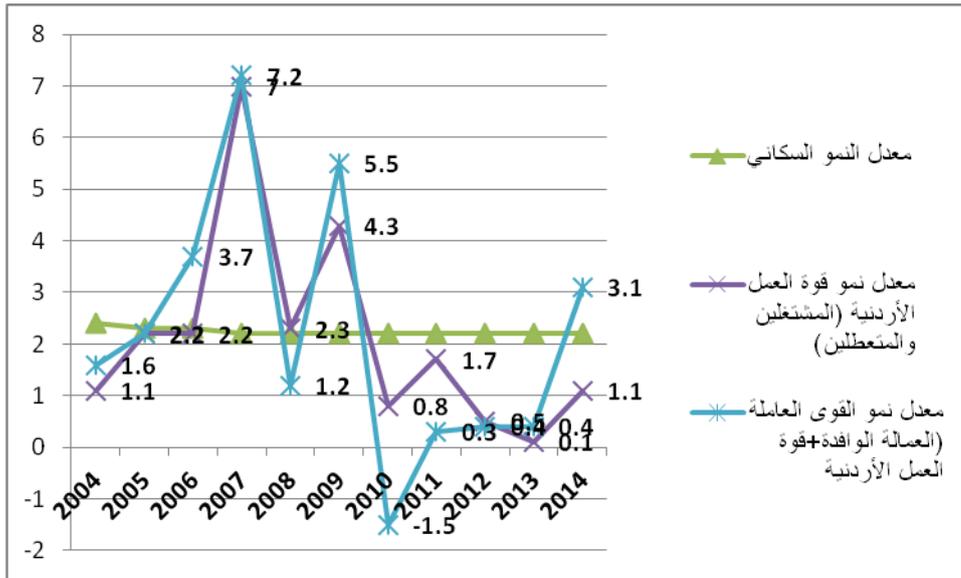
جدول (١): التطور السنوي لمعدل النمو السكاني وقوة العمل الأردنية ومجموع القوى العاملة

السنوات	عدد السكان	معدل النمو السكاني	معدل نمو قوة العمل الأردنية (المشغلين والمتعطلين)	معدل نمو القوى العاملة (العمالة الوافدة+قوة العمل الأردنية)
٢٠٠٤	٥٤٠,٠٠٠,٠	٢.٤%	1.1	1.6
٢٠٠٥	٥٤٧,٣٠٠,٠	2.32%	2.2	2.2
٢٠٠٦	٥٦٠,٠٠٠,٠	2.20%	2.2	3.7
٢٠٠٧	٥٧٢,٣٠٠,٠	2.22%	7.0	7.2
٢٠٠٨	٥٨٥,٠٠٠,٠	2.22%	2.3	1.2
٢٠٠٩	٥٩٨,٠٠٠,٠	2.22%	4.3	5.5
٢٠١٠	٦١١,٣٠٠,٠	2.22%	0.8	-1.5
٢٠١١	٦٢٤,٩٠٠,٠	0.82%	1.7	0.3
٢٠١٢	٦٣٠,٠٠٠,٠	3.65%	0.5	0.4
٢٠١٣	٦٥٣,٠٠٠,٠	2.22%	0.1	0.4
٢٠١٤	٦٦٧,٥٠٠,٠	2.32%	1.1	3.1
معدل النمو خلال الفترة	٢٣.٦%		2٤.3%	24%

المصدر: دائرة الإحصاءات العامة، إحصاءات العمل في الأردن للأعوام ٢٠٠٤-٢٠١٤

وشهد النمو السكاني في الأردن انخفاضاً طفيفاً قدر بنقطتين خلال الأعوام (٢٠٠٤ - ٢٠١٠) إذ انخفض من (٢.٤%) إلى (٢.٢%)، إلا أن عام ٢٠١١ تميز بمعدل نمو سكاني منخفض قدر بـ (١%) تقريباً، فيما حقق النمو السكاني ارتفاعاً طارحاً عام ٢٠١٢ وصل إلى (٣.٧%)، بينما عاد المعدل إلى الثبات النسبي خلال العامين (٢٠١٣ - ٢٠١٤) إذ قدر بـ (٢.٢%) فيما ارتفع عدد السكان بنسبة (٢٣.٦%) منذ بداية الفترة عام ٢٠٠٤ إلى نهايتها عام ٢٠١٤، الأمر الذي أدى إلى حدوث ارتفاع في قوة العمل ونمو القوى العاملة والتي تمثل (المتعطلين والمشتغلين والعمالة الوافدة) وبنفس النسبة خلال نفس الفترة فيما شكلت نسبة القوى العاملة.

ويتضح من الجدول أعلاه أن نسب النمو كانت متقاربة ومتوائمة مع معدل النمو السكاني مما يشير إلى ارتفاع في قوة العمل والقوى العاملة نتيجة ارتفاع النمو السكاني.



شكل رقم (١) التطور السنوي لمعدل النمو السكاني وقوة العمل الأردنية ومجموع القوى العاملة

المصدر: دائرة الإحصاءات العامة، إحصاءات العمل في الأردن للأعوام ٢٠٠٤-٢٠١٤

يتبين من خلال الشكل اعلاه أن هناك انخفاض ظاهر في مؤشر القوى العاملة والذي يعود إلى خروج ما يقارب (٤٠) ألف عامل وافد خلال عام ٢٠١٠ كانوا يعملون في الأردن مما أدى إلى ظهور فرص جديدة للأردنيين قدرت بـ (١١٠) ألف وظيفة مستحدثة خلال عامي ٢٠١٠ و٢٠١١ (وزارة العمل، ٢٠١١: ١٤).

تعد العوامل الديموغرافية والتوزيع الجغرافي للسكان من المؤثرات الهامة في تغير معدلات البطالة إذ يلاحظ بأن اغلب سكان المملكة يتركزون في إقليم الوسط بنسبة تفوق (٧٠%) من إجمالي عدد السكان، يقيمون في ثلاث محافظات هي؛ العاصمة، اربد، الزرقاء، فيما يقيم ما يقارب (٣٧%) من إجمالي السكان في محافظة العاصمة. وبالمقابل تعد محافظة الطفيلة الأقل كثافة سكانية بين المحافظات فلا يتجاوز سكانها (١.٥%) من سكان المملكة (الأردن بالأرقام، ٢٠١٤: ٨).

تبين الإحصائيات الرسمية والصادرة عن الإحصاءات العامة أن أكثر من ثلاثة أرباع سكان المملكة يقيمون في المجتمعات السكنية الحضرية (وهي عبارة عن التجمعات التي يبلغ سكانها (٥) آلاف نسمة فأكثر وفقاً لتعداد العام للسكان والمساكن عام ١٩٩٤) الأمر الذي يشكل ضغطاً كبيراً على الموارد والخدمات ويجعل صناع القرار يتجهون إلى تنمية هذه المناطق لتستوعب الزيادة المضطردة في أعداد السكان، فنجد أن المعدل العام لنسبة المشتغلين من الحضر

خلال فترة الدراسة والممتدة من عام ٢٠٠٤ إلى عام ٢٠١٤ تجاوز (٣٤%) فيما قبله (٢٩%) من المشتغلين من الريف (دائرة الإحصاءات العامة، ٢٠١٤: ١٤).

ويرى الباحث ان الزيادة في أعداد السكان المملكة في عدة عوامل منها:

١. التزايد المضطرد لأعداد السكان سواء الناتجة عن ارتفاع النمو الطبيعي للسكان أو الناتجة للصراع العربي الإسرائيلي وحاليا الأزمة الحادثة بالبلدان العربية وما وضعه الربيع العربي من تبعات أثقلت كاهل المملكة باستقبال العديد من اللاجئين والمهجرين والباحثين عن الأمان.
٢. قلة عدد الوفيات بسبب التقدم في القطاع الصحي وتحسين خدماته الذي تشهده المملكة.
٣. العمالة الوافدة التي تدخل الأردن بحثا عن فرص العمل اذ يقدر دخول (٢٠٠) مئتي الف عامل وافد عربي واجنبي سنويا على سوق العمل الاردني (وزارة العمل، ٢٠١٣: ٨).

مؤشر العمالة الوافدة والقوى العاملة

تعتبر الأردن دولة مرسله ومستقبلة للعمالة، حيث تقوم بإرسال العمالة المهرة والمدربة، وتستقبل العمالة الوافدة. فالعمالة الوافدة في مجملها عمالة بسيطة لا تملك الحد الأدنى من المهارات الفنية بل إن معظم العاملين الوافدين يكتسبون مهارتهم وخبراتهم من خلال عملهم في الأردن وتشكل نسبة العمالة الوافدة ما يقارب (١٨%) من إجمالي القوى العاملة وهذه نسبة كبيرة نسبياً إذ يشير ذلك إلى أن ما يقارب ربع مليون فرصة عمل تذهب للعمالة الوافدة وتضيعها عن الأردنيين المتعطلين كما هو مبين بالجدول التالي (٢).

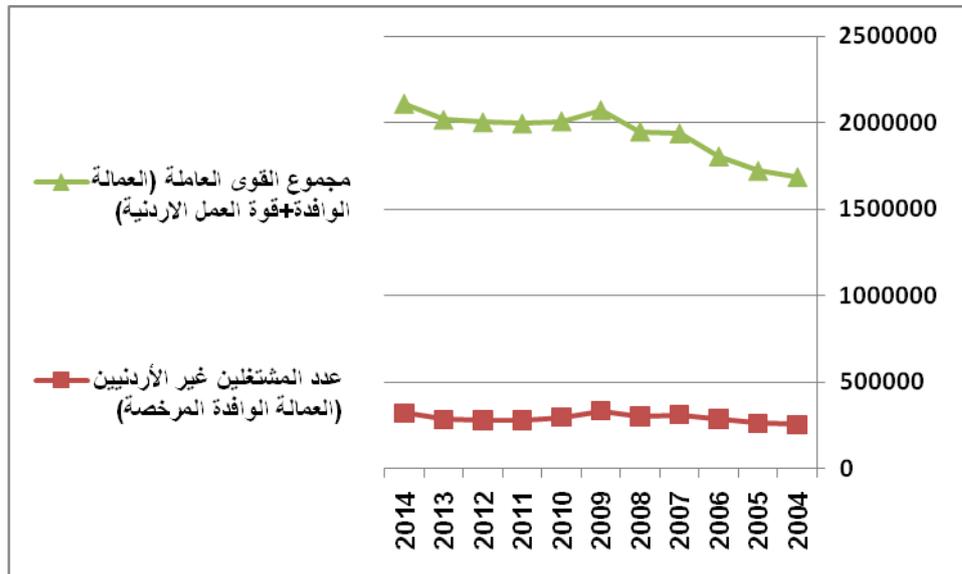
و نجد على صعيد آخر أن ما يقارب (٣٠٠) مليون دينار أردني سنويا تخرج من الأردن كتحويلات للعمالة الوافدة إلى بلادهم مما تسبب عجزا في ميزان المدفوعات حيث بينت إحصائيات البنك المركزي لقيمة التحويلات الخارجية للعمالة الوافدة بالمملكة خلال الأعوام (٢٠٠٤-٢٠١٤) ما معدله (٣٠٠) مليون دينار أردني سنوياً (البنك المركزي، ٢٠١٢: ٥٧) بالإضافة إلى تحويل الأموال بطرق غير رسمية من خلال الأصدقاء أو سفرهم المتكرر. وكما هو مبين بالجدول التالي للأعوام نفسها فيما يقابل تلك التحويلات ما نسبته (٢٠%) من تحويلات الأردنيين العاملين في الخارج.

جدول (٢): حصة العمالة الوافدة من القوى العاملة

السنوات	عدد المشتغلين غير الأردنيين (العمالة الوافدة المرخصة)	مجموع القوى العاملة (العمالة الوافدة+قوة العمل الأردنية)	نسبة العمالة الوافدة من مجموع القوى العاملة	تحويلات العمالة الوافدة (مليون دينار)
٢٠٠٤	256,435	143,148,5	18%	١٩٣
٢٠٠٥	261,781	146,282,1	18%	٢٤٧
٢٠٠٦	289,730	151,696,7	19%	٢٨٥
٢٠٠٧	313,196	162,584,5	19%	٣٤٠
٢٠٠٨	303,325	164,614,0	18%	٣٣٥
٢٠٠٩	335,708	173,651,3	19%	٣٥٦
٢٠١٠	298,341	171,047,5	17%	٣٥١
٢٠١١	280,263	171,628,3	16%	٢٧٥
٢٠١٢	279,798	172,336,1	16%	293
٢٠١٣	286,197	173,089,6	17%	289
٢٠١٤	324,410	178,474,7	18%	337
معدل النمو خلال الفترة	%٢٧	%٢٥	١٨%	300

المصدر: دائرة الإحصاءات العامة، إحصاءات العمل في الأردن للأعوام ٢٠٠٤-٢٠١٤

بالرغم من مساهمة العمالة الوافدة في تنفيذ برامج التنمية الاقتصادية، إلا أن هناك منافسة لتلك العمالة على الوظائف والأجور، فتخفيض مستوى البطالة من منظور التعريف الكينزي يستدعي ارتفاع معدل الأجر الحقيقي. كما أن التحويلات المالية للعمالة الوافدة يحرم الوطن من دورة ادخار واستثمار هذه الأجور (المؤتمر الوطني للحد من الفقر والبطالة، ٢٠٠١).



شكل رقم (٢): حصة العمالة الوافدة من القوى العاملة

وحسب التقارير الإحصائية لوزارة العمل خلال فترة الدراسة نجد أن العمالة الوافدة تميزت بخصائص منها؛ ان النسبة الأعلى من العمالة الوافدة حسب المستوى العلمي هي من الأميين، فيما تركزت أعلى نسبة للعمال الوافدين حسب الفئة العمرية لعمر (٢٠-٢٩) سنة، ووفقا الى تقارير وزارة العمل نجد ان الغالبية العظمى منهم حاصلين على تصاريح عمل في قطاعي الخدمات والإنتاج وكان للعمالة المصرية النصيب الأكبر من العمالة الوافدة (احصاءات وزارة العمل).

وعكست الأرقام والبيانات الإحصائية التي تم إجراؤها من قبل دائرة الإحصاءات العامة خلال فترة الدراسة بما يخص جنسية العمالة الوافدة ان العمالة المصرية تشكل الغالبية العظمى من العمالة الوافدة وذلك بنسبة (٦٧.٤٣%)، يليها العمالة السيريلانكية بنسبة (١٠.١٥) ثم العمالة الفلبينية بنسبة (٤.٢٥%) ثم الاندونيسية بنسبة (٣.٨٥%). وتتركز العمالة أعلاه في قطاع الخدمات والزراعة والعمالة المنزلية والمناطق الصناعية المؤهلة (قطاع الألبسة) وبنسبة (٩٥%) ويتوزع ما تبقى ضمن المهن الفنية والإدارية فيما تنحصر هذه العمالة في أغلبها على القطاع الزراعي، يليها قطاع العاملات في المنازل، ومن ثم قطاع الصناعة (الإحصاءات العامة، ٢٠١٤).

تتبنى وزارة العمل الأردنية برنامجا لتنظيم استقدام واستخدام العمالة الوافدة حيث تقوم الوزارة بالإجراءات العديدة التي تكفل تنفيذ هذا البرنامج كتنظيم استقدام واستخدام العمالة من خلال تصويب الأوضاع وإغلاق المهن التي يقبل عليها الأردنيين وعدم السماح للعمالة الوافدة بالعمل بها وتكثيف حملات التفتيش من قبل الوزارة وتوقيع العدد من الاتفاقيات بهدف تنظيم الإحلال التدريجي للعمالة المحلية والربط الآلي مع مديريات الأمن العام لتبادل المعلومات فيما يخص تدفق العمالة الوافدة فيما أثر ذلك على خفض أعداد الوافدين كما بين سابقا خلال الفترة (٢٠٠٤) ولغاية (٢٠١٤).

إضافة إلى الآثار الاقتصادية التي تتسبب بها العمالة الوافدة إلا ان هناك العديد من الآثار الاجتماعية والأمنية التي يراها الباحث ويجب أن تستحوذ على اهتمام صناع القرار؛ كمشاكل اجتماعية يرقى بعضها إلى تهديد البناء الاجتماعي والهوية العربية كأختلاف العادات والقيم الاجتماعية والدينية والذي قد يؤدي إلى حالة من الصراع والتي تقود إلى التفكك والانحلال

الاجتماعي. واعتماد أصحاب الأعمال الحرفية والمهنية على العمالة الوافدة يؤدي إلى نشوء الاتكالية بالإضافة إلى تكريس النظرة الدونية إلى العمل الحرفي أو المهني.

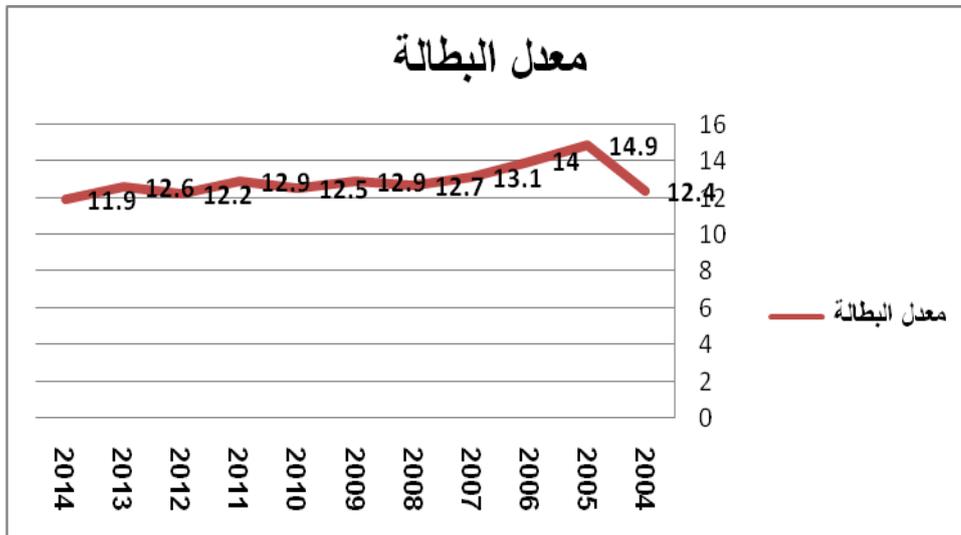
مؤشرات البطالة

شهد الاقتصاد الأردني خلال الفترة من ٢٠٠٤ و لغاية ٢٠١٤ تغيراً ملحوظاً في مستويات البطالة خاصة خلال الأعوام (٢٠٠٧-٢٠٠٤) إذ شهد ارتفاعاً حاداً خلال عام ٢٠٠٥ وبمعدل ليصل معدل البطالة الى (١٤.٩%) كأعلى معدل خلال الفترة أعلاه فيما عاد للانخفاض ليصل إلى (١٢.٧%) عام ٢٠٠٨، بينما شهد معدل البطالة استقراراً نسبياً خلال باقي الفترة فيما كان متجهاً نحو الانخفاض ليصل الى (١١.٩%) عام ٢٠١٤ في أدنى مستوياته ، ويلاحظ أن المعدل العام للبطالة خلال الفترة (٢٠١٤-٢٠٠٤) بلغ حوالي (١٢.٩%) وكما هو مبين بالجدول التالي.

جدول (٣) تطور معدلات البطالة السنوي في الأردن خلال الفترة (٢٠١٤-٢٠٠٤)

السنوات	معدل البطالة	السنوات	معدل البطالة
٢٠٠٤	١٢.٤	٢٠١٠	١٢.٥
٢٠٠٥	١٤.٩	٢٠١١	١٢.٩
٢٠٠٦	١٤	٢٠١٢	١٢.٢
٢٠٠٧	١٣.١	٢٠١٣	١٢.٦
٢٠٠٨	١٢.٧	٢٠١٤	١١.٩
٢٠٠٩	١٢.٩	المعدل للفترة	١٢.٩

المصدر: دائرة الإحصاءات العامة، التقارير السنوية ٢٠٠٤-٢٠١٤



شكل رقم (٣) تطور معدلات البطالة السنوي في الأردن خلال الفترة (٢٠١٤-٢٠٠٤)

يشير ذلك إلى أن البرامج التي تم تنفيذها من قبل الحكومة بشكل عام ووزارة العمل بشكل خاص لخفض معدلات البطالة اتصفت بالإيجابية كون أن معدلات البطالة بشكل عام كانت اتجهت نحو الانخفاض. إذ إن مشكلة البطالة في الأردن تتسم بعدة خصائص تسهم في توضيح أبعادها المختلفة وتساعد في رسم السياسات الملائمة من أجل التسريع في علاجها (العتوم، ٢٠٠٣).

١. مؤشرات فرص العمل المستحدثة وقوة العمل الأردنية

شهد سوق العمل المحلي خلال الأعوام (٢٠٠٤-٢٠١٤) تطور العديد من المؤشرات حيث تزايدت حجم قوة العمل الأردنية من (١١٧,٥٠٥,٠) لعام ٢٠٠٤ ولتصبح (١٤٦,٠٣٣,٧) في عام ٢٠١٤ وشكلت نسبة المشتغلين خلال الفترة ما معدله (٨٦%) قابلها ما نسبته (١٤%) للمتعطلين إذا بلغ عدد المتعطلين (١٧٤,٠١٦) لعام ٢٠٠٤ فيما انخفض عام ٢٠١٤ ليصل إلى (١٧٣٦٤٩) (وزارة العمل، ٢٠١٤: ٨). مما يشير إلى أن التطور في فرص العمل كان سلبياً في بعض الأحيان ولم تغطي فرص العمل المستحدثة (جانبا الطلب) أعداد المتعطلين (جانبا العرض) سوى جزء بسيط بلغ في احسن الأحوال (٤٢%).

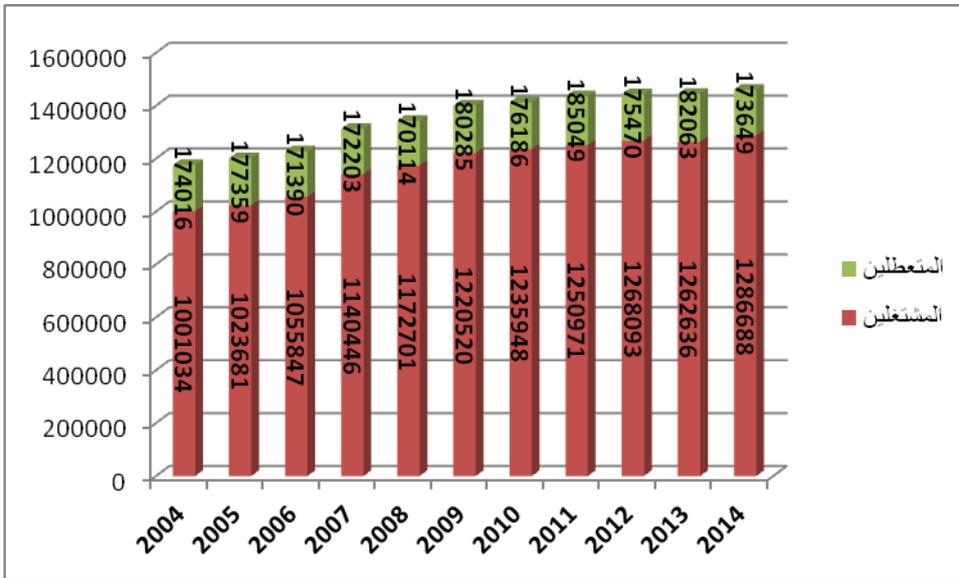
جدول (٤) فرص العمل المستحدثة وقوة العمل الأردنية الأردن خلال الفترة (٢٠٠٤-٢٠١٤)

(٢٠١٤)

السنوات	المشتغلين	المتعطلين	قوة العمل الأردنية (المشتغلين والمتعطلين)	فرص العمل المستحدثة	نسبة المشتغلين من قوة العمل الأردنية	نسبة المتعطلين من قوة العمل الأردنية	نسبة فرص العمل المستحدثة والمتعطلين
2004	100,103,4	174,016	117,505,0	534,34	85%	15%	31%
2005	102,368,1	177,359	120,104,0	483,64	85%	15%	27%
2006	105,584,7	171,390	122,723,7	634,86	86%	14%	37%
2007	114,044,6	172,203	131,264,9	703,56	87%	13%	41%
2008	117,270,1	170,114	134,281,5	690,92	87%	13%	41%
2009	122,052,0	180,285	140,080,5	763,16	87%	13%	42%
2010	123,594,8	176,186	141,213,4	628,12	88%	12%	36%
2011	125,097,1	185,049	143,602,0	528,87	87%	13%	29%
2012	126,809,3	175,470	144,356,3	480,68	88%	12%	27%
2013	126,263,6	182,063	144,469,9	485,71	87%	13%	27%

25%	12%	88%	425,85	146,033,7	173,649	128,668,8	2014
-----	-----	-----	--------	-----------	---------	-----------	------

المصدر: دائرة الإحصاءات العامة، إحصاءات العمل في الأردن ٢٠٠٤-٢٠١٤



شكل رقم (٤) فرص العمل المستحدثة وقوة العمل الأردنية الأردن خلال الفترة (٢٠٠٤-٢٠١٤)

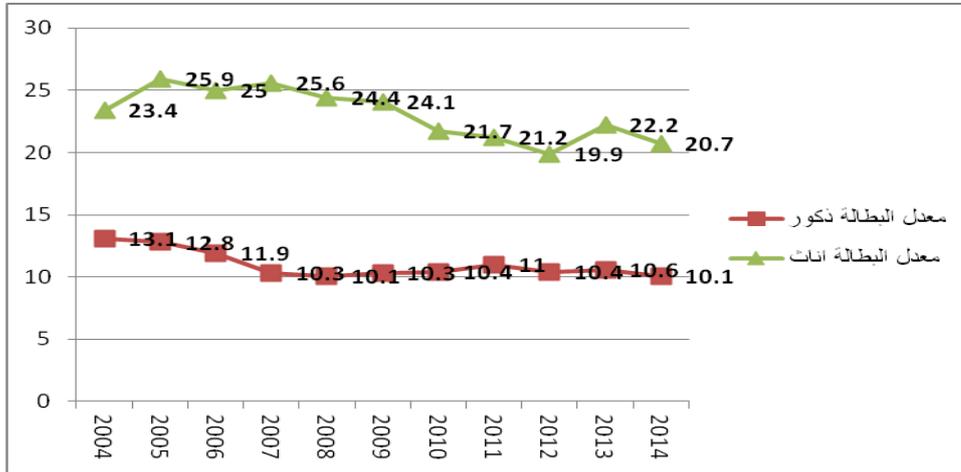
المصدر: دائرة الإحصاءات العامة، التقارير السنوية ٢٠٠٤-٢٠١٤

فيما كانت نسبة المشتغلين الذكور أربعة أضعاف المشتغلات الإناث حيث يعد معدل المشاركة الاقتصادية منخفضاً إذا ما قورن بمعدل السكان ضمن سن العمل حيث يعزى هذا الانخفاض إلى ارتفاع نسبة صغار السن (٣٦.٨%) للعمر أقل من ١٥ سنة وارتفاع نسبة الملتحقين بالتعليم وتدني مساهمة المرأة في النشاط الاقتصادي في ما بلغت فجوة النوع الاجتماعي "الجنديرية"^(١) للمشاركة الاقتصادية (٤٩.٨%) لصالح الرجل.

٢. توزيع البطالة حسب الجنس

يوضح الشكل (٥) معدلات البطالة حسب الجنس خلال الفترة (٢٠٠٤-٢٠١٤) إذ يبين أن معدلات البطالة للإناث مرتفعة نسبياً بشكل عام والذي يدل على انخفاض مشاركة المرأة بسوق العمل الأردني إلا أنه خلال فترة الدراسة اتجه معدل البطالة للإناث نحو الانخفاض وتراوح ما بين (٢٥.٦%-١٩.٩%) مشيراً ذلك إلى تحقيق أهداف البرامج الحكومية المنفذة من قبل وزارة العمل فيما يخص بزيادة معدل المشاركة الاقتصادية للإناث في سوق العمل الأردني بالمقابل لم ينخفض معدل البطالة للذكور خلال فترة الدراسة إلا إنه تميز بالاستقرار النسبي حيث لم يرتفع عن (١١%) خلال نفس الفترة.

يتبين من خلال معدلات البطالة حسب الجنس أن هناك فجوة نوع اجتماعي "جندرية" لمعدلات البطالة حسب السنوات فنجدها بلغت أكبر معدل (١٥.٣%) عام ٢٠٠٧ فيما سجل أدنى معدل لفجوة النوع الاجتماعي لمعدلات البطالة (٩.٥%) عام ٢٠١٢ فيما بلغت (١٠.٣%)، (١٣.١%)، (١٣.١%)، (١٥.٣%)، (١٤.٣%)، (١٣.٨%)، (١١.٣%)، (١٠.٢%)، (١١.٦%) و(١٠.٦%) للأعوام ٢٠٠٤، ٢٠٠٥، ٢٠٠٦، ٢٠٠٧، ٢٠٠٨، ٢٠٠٩، ٢٠١٠، ٢٠١١، ٢٠١٣، ٢٠١٤ على التوالي مما يعني ارتفاع معدل البطالة للإناث مقارنة بالذكور.



شكل رقم (٥) معدلات البطالة حسب الجنس (%) للأعوام ٢٠٠٤ - ٢٠١٤

المصدر: دائرة الإحصاءات العامة، التقارير السنوية ٢٠٠٤-٢٠١٤

٣. توزيع البطالة حسب المحافظات

لم تقتصر مشكلة البطالة على محافظة معينة أو منطقة معينة فهي من المشكلات الرئيسية التي تعاني منها جميع محافظات المملكة بكافة أقاليمها وعانى منها جميع مستويات المجتمع الأردني، وبالرغم من أنها مشكلة عامة إلا إنها خلال فترة الدراسة كانت أكثر شدة في بعض المحافظات عن المحافظات الأخرى ففي بداية الفترة كانت المحافظة ذات أعلى معدل بطالة لعام ٢٠٠٧ محافظة عجلون اذ بلغ (٢٠.٩%) كما يبين بالجدول أدناه.

جدول (٥) معدلات البطالة حسب المحافظة (%) للأعوام ٢٠٠٤-٢٠١٤

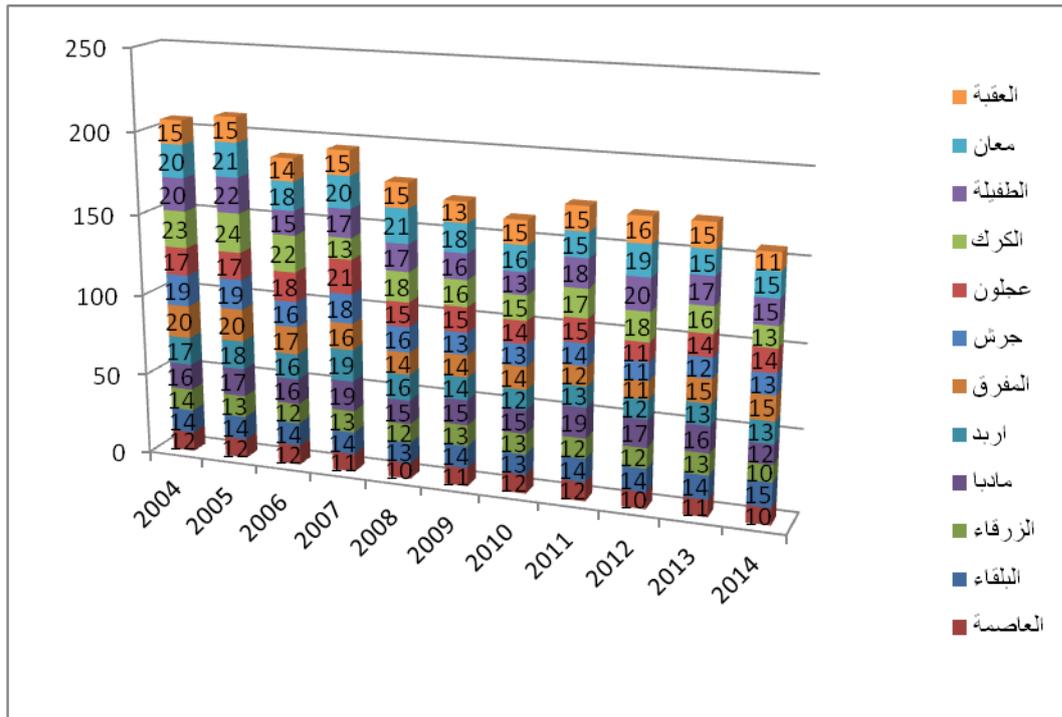
المحافظة	٢٠٠٤	٢٠٠٥	٢٠٠٦	٢٠٠٧	٢٠٠٨	٢٠٠٩	٢٠١٠	٢٠١١	٢٠١٢	٢٠١٣	٢٠١٤
العاصمة	١١.٩	١١.٧	١٢.١	١١	٩.٧	١١.٢	١١.٦	١١.٧	١٠.٥	١٠.٣	١٠.٣
البلقاء	١٤.٣	١٤.٤	١٤.١	١٣.٧	١٢.٨	١٣.٦	١٢.٦	١٤.٤	١٤.٤	١٤.٢	١٤.٤
الزرقاء	١٣.٥	١٣.٤	١٢.٣	١٣.٣	١١.٦	١٢.٩	١٢.٥	١٢.٣	١٣.١	١٢.٣	١٣.١
مادبا	١٥.٩	١٧.٠	١٥.٥	١٨.٦	١٤.٦	١٥.٣	١٤.٥	١٧	١٦.٢	١٧	١٦.٢
اربد	١٧.٠	١٧.٥	١٥.٦	١٩.٤	١٥.٩	١٣.٩	١٢.٢	١٢.٧	١٣	١١.٩	١٣
المفرق	٢٠.٠	١٩.٩	١٦.٩	١٦.٢	١٣.٥	١٣.٥	١٣.٩	١١.٨	١٤.٥	١٠.٧	١٥
جرش	١٩.٢	١٨.٥	١٥.٥	١٧.٨	١٥.٦	١٣.٤	١٣.٣	١٣.٥	١٢.٣	١١.٢	١٢.٣
عجلون	١٧.١	١٦.٦	١٨.١	٢٠.٩	١٤.٨	١٥.٣	١٣.٨	١٤.٦	١٣.٥	١١.٤	١٣.٥
الكرك	٢٢.٦	٢٤.٠	٢٢.٣	١٣	١٨.٢	١٦.٠	١٥.١	١٧.٣	١٥.٨	١٧.٧	١٧.٧
الطفيلة	٢٠.٢	٢١.٦	١٤.٩	١٧.٣	١٦.٦	١٥.٧	١٣.٤	١٧.٥	١٧.١	١٩.٦	١٧.١
معان	٢٠.٣	٢٠.٩	١٧.٥	١٩.٥	٢٠.٩	١٧.٧	١٥.٢	١٥.٧	١٥	١٩	١٥.٤
العقبة	١٤.٦	١٥.٣	١٣.٨	١٥	١٥.١	١٢.٥	١٤.٥	١٤.٦	١٥.٢	١٥.٧	١٥.٢
المجموع	١٢.٤	١٤.٩	١٤	١٣.١	١٢.٧	١٢.٩	١٢.٥	١٢.٩	١٢.٦	١٢.٢	١١.٩

المصدر: دائرة الإحصاءات العامة، التقارير السنوية ٢٠٠٤-٢٠١٤

فيما احتلت محافظة معان أعلى معدل بطالة للأعوام ٢٠٠٨، ٢٠٠٩، و ٢٠١٠ على التوالي بينما كانت محافظتي الكرك والطفيلة ذات أعلى معدلات بطالة للأعوام ٢٠١١، ٢٠١٢، ٢٠١٣ على التوالي إلا إنها انخفضت بشكل جوهري عام ٢٠١٤ مما يجعل منها مشكلة تنموية تستحق البحث والدراسة من كافة الجهات المعنية بسوق العمل، كما ويلاحظ انخفاض معدل البطالة في محافظة العاصمة إذا ما قورن مع باقي المحافظات ليصل إلى (٩.٧%) في عام ٢٠٠٨ في حين بلغ أعلى معدل للعاصمة (١١.٧%) في عام ٢٠١١، كما يبين في الجدول السابق

اذ يرى الباحث ان هناك فروقات لمعدلات البطالة بين المحافظات من الممكن ان تكون ناجمة عن توزيع مكتسبات التنمية والمشاريع العامة والخاصة على المحافظات بشكل عشوائي.

نجد أن المعدل العام للبطالة حسب الإقليم مرتفع نسبيا لكل من إقليم الجنوب والذي يضم المحافظات (معان، العقبة، الكرك، الطفيلة) (١٦.١) مع أن الإقليم يشكل ما نسبته (٩.٣%) من التوزيع السكاني في المملكة، وحيث يشكل إقليم الشمال والذي يضم المحافظات (عجلون، جرش، المفرق، اربد) ما نسبته (٢٧.٨%) من التوزيع السكاني في المملكة وبمعدل بطالة ما يقارب (١٦.٢%) إلا إن إقليم الوسط والذي يضم المحافظات (العاصمة، الزرقاء، البلقاء، مادبا) امتاز بأدنى معدل للبطالة خلال الفترة بما يقارب (١٣.٦%) مع انه يشكل أكبر نسبة توزيع سكاني في المملكة إذ تبلغ (٦٢.٩%) إلا إن أعلى معدل لمحافظة الوسط كان من نصيب محافظة مادبا كما هو مبين بالشكل التالي (وزارة العمل، ٢٠٠٧: ٢١):



شكل رقم (٦) معدل البطالة حسب المحافظة (%) للأعوام ٢٠٠٤-٢٠١٤

المصدر: دائرة الإحصاءات العامة، التقارير السنوية ٢٠١٤-٢٠٠٤

تعكس هذه المؤشرات بأن هناك توجهات من قبل الحكومة لحل مشكلة البطالة لإقليم الوسط مقارنة بضعف الإستراتيجيات والبرامج الحكومية المنفذة لكل من إقليم الشمال والجنوب لخفض معدلات البطالة وهذا التوجه يمكن وصفه من خلال الباحث بالتوجه المقصود والذي

يتجاوب مع متطلبات التنمية في محافظات الوسط وارتفاع الكثافة السكانية في تلك المحافظات مما يستدعي وجوب توجيه البرامج لمحافظات إقليمي لشمال والجنوب.

٤. توزيع البطالة حسب المستوى التعليمي

يتبين من خلال الجدول التالي حول توزيع المتعطلين حسب المستوى التعليمي أن المتعطلين ممن هم ذو مستوى تعليمي "أقل من ثانوي" كان لهم أعلى نسبة تعطل خلال فترة الدراسة بمتوسط بلغ (٤٤.٢%) مما يدل على أن هذه الفئات يجب أن تحظى لاهتمام أصحاب القرار وتوجيه البرامج الحكومية لحل مشكلة البطالة لهذه الفئة.

جدول (٦) التوزيع النسبي للمتطلين فوق سن ١٥ حسب المستوى التعليمي (%) للأعوام

٢٠١٤-٢٠٠٤

المستوى التعليمي	٢٠٠٤	٢٠٠٥	٢٠٠٦	٢٠٠٧	٢٠٠٨	٢٠٠٩	٢٠١٠	٢٠١١	٢٠١٢	٢٠١٣	٢٠١٤
أمي	١.٤	١.٣	١.٤	٠.٥	٠.٨	١.١	٠.٨	٠.٧	٠.٩	٠.٧	٠.٥
أقل من ثانوي	٥٣.٦	٥١.٠	٤٩.٦	٣٩.٨	٤٧.١	٤٦.١	٤٥.٤	٤٥.٤	٤٤.٤	٤١.٣	٤٣.٧
ثانوي	١١.٤	١١.٢	١١.٧	١١.٥	١٠.٢	٩.٧	٨.٢	٩.١	٨.٢	٨.٢	٧.٣
دبلوم متوسط	١١.٧	١١.٩	١١.٤	١٤.٣	١١.٧	١٢.١	١١.٥	١٠.٦	٩.٥	١٠.١	٧.٩
بكالوريوس فأعلى	٢٢	٢٤.٦	٢٥.٩	٣٣.٩	٣٠.٢	٣١.٠	٣٤.١	٣٤.٢	٣٧	٣٩.٨	٤٠.٦
المجموع	١٠٠	١٠٠	١٠٠	١٠٠	١٠٠	١٠٠	١٠٠	١٠٠	١٠٠	١٠٠	١٠٠

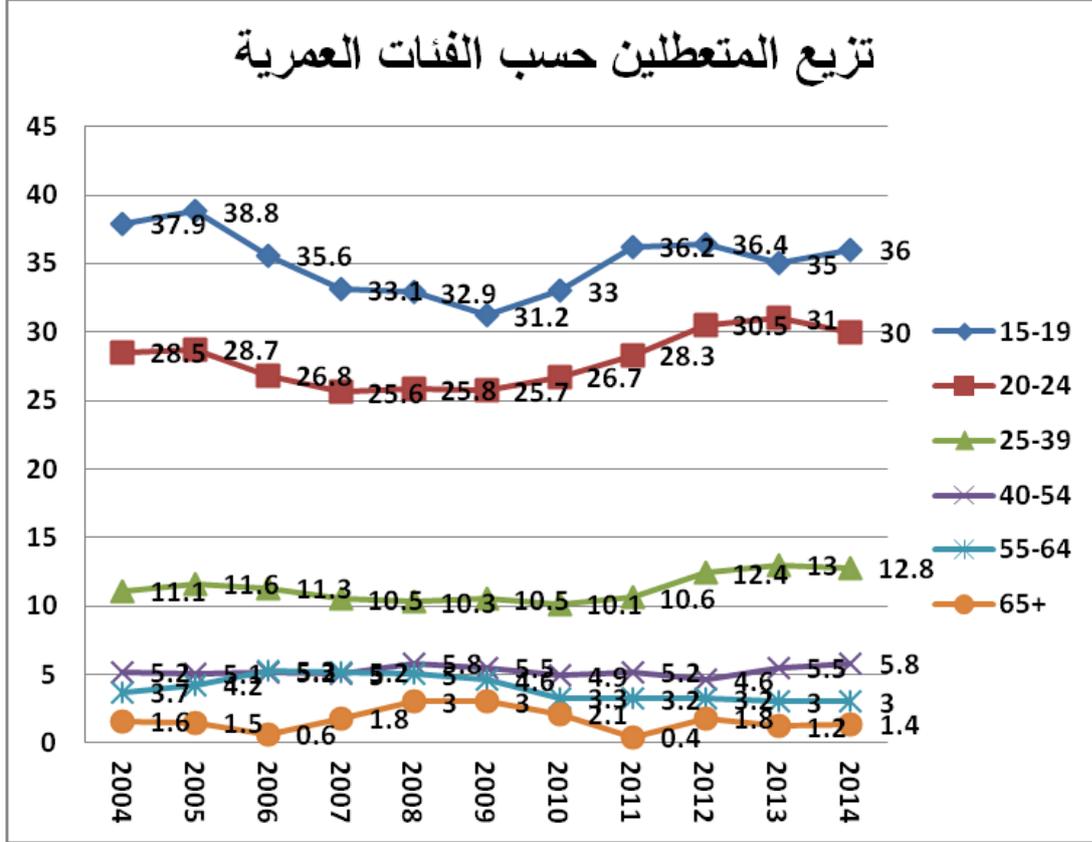
المصدر: دائرة الإحصاءات العامة، التقارير السنوية ٢٠١٤-٢٠٠٤

وكما هو مبين بالجدول رقم (٦) فيما كانت فئة حملة الشهادة الجامعية "بكالوريوس فأعلى" تحتل المرتبة الثانية كأعلى نسبة متعطلين بلغت في متوسطها (٣٤.٣%) خلال الفترة نفسها مما يستدعي وجود برامج تستهدف تشغيل هذه الفئات وتقليل معدلات البطالة الخاصة به، فيما تبعتها فئة المتعطلين ممن يحملون مؤهلاً تعليمياً "دبلوم متوسط" إذ بلغ متوسطها (١١.٤%)، ويلاحظ انخفاض المعدل بين الأفراد الذين لا يحملون مؤهلاً تعليمياً أو الأفراد الأميين إذ بلغ متوسطه خلال الفترة (٠.٨%).

٥. توزيع البطالة حسب الفئة العمرية

نجد أن معدل البطالة بين السكان الأردنيين حسب فئاتهم العمرية، ينخفض مع تقدم العمر إلا إن معدل البطالة للفئة العمرية (١٥ - ١٩ سنة) يعد أعلى معدل بطالة خلال فترة الدراسة يتلوها الفئة العمرية (٢٠ - ٢٤ سنة) مما ينوه أن هناك مشكلة تواجه هذه الفئة العمرية من الواجب

مراعاتها واستهدافها بواسطة البرامج المنفذة، فيما كانت الفئة العمرية ٦٥+ تحتل أدنى معدلات بطالة خلال نفس الفترة كما هو في الشكل رقم (٧).



شكل رقم (٧) معدلات البطالة حسب الفئة العمرية (%) للأعوام ٢٠١٤-٢٠٠٤

المصدر: دائرة الإحصاءات العامة، التقارير السنوية ٢٠١٤-٢٠٠٤

مؤشر النمو الاقتصادي والبطالة:

يمثل الناتج المحلي الإجمالي النمو الاقتصادي العام لأي دولة وهو من المؤشرات الهامة والتي تقع ضمن مؤشرات القطاع الحقيقي والاجتماعي وتم دراسة هذا المؤشر للوصول إلى مؤشر النمو الاقتصادي وحالة التنمية الاقتصادية خلال الفترة (٢٠١٤-٢٠٠٤) ومحاولة ربطها مع التغيرات في معدلات البطالة .

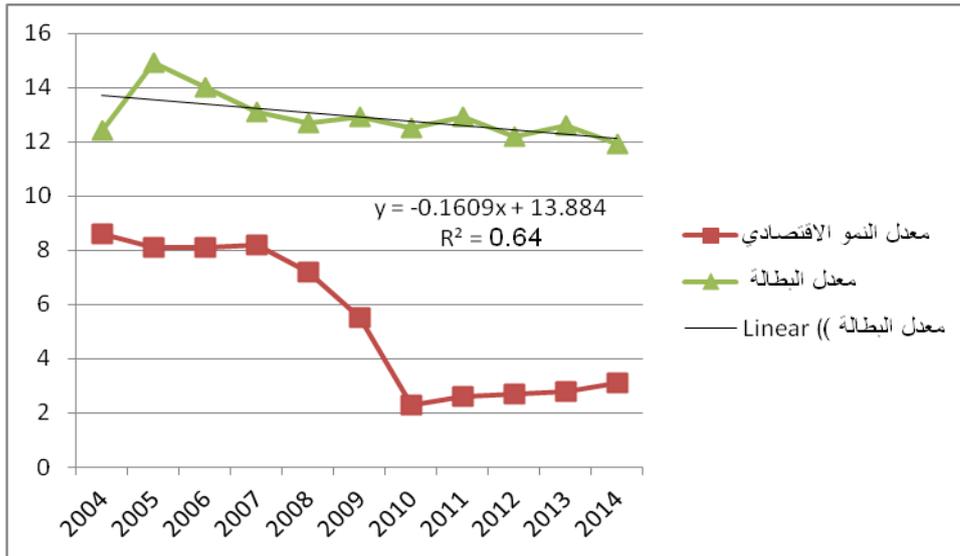
سجل نمو الناتج المحلي الإجمالي في الأردن انخفاضاً ملموساً خلال الأعوام (٢٠٠٤-٢٠١٠) إذ انخفض من (٨.٦%) عام ٢٠٠٤ ليصل إلى (٢.٣%) عام ٢٠١٠ فيما عاد إلى الارتفاع خلال الفترة (٢٠١١-٢٠١٤) ليرتفع من (٢.٦%) خلال عام ٢٠١١ ويصل إلى (٣.١%) عام ٢٠١٤.

جدول (٧) معدلات النمو الاقتصادي وتطور معدل البطالة للأعوام ٢٠٠٧-٢٠١٤

السنوات	معدل النمو الاقتصادي %	معدل البطالة %	مقدار التغير في معدل النمو الاقتصادي %	مقدار التغير في معدل البطالة %
٢٠٠٤	8.6	12.4	0.8%	-2.5%
٢٠٠٥	8.1	14.9	-5.8%	20.2%
٢٠٠٦	8.1	14	0.0%	-6.0%
٢٠٠٧	8.2	13.1	1.2%	-6.4%
٢٠٠٨	7.2	12.7	-12.2%	-3.1%
٢٠٠٩	5.5	12.9	-23.6%	1.6%
٢٠١٠	2.3	12.5	-58.2%	-3.1%
٢٠١١	2.6	12.9	13.0%	3.2%
٢٠١٢	2.7	12.2	3.8%	-5.4%
٢٠١٣	2.8	١٢.٦	3.7%	3.3%
٢٠١٤	3.1	١١.٩	10.7%	-5.6%

المصدر: دائرة الإحصاءات العامة، البنك المركزي الأردني التقارير السنوية ٢٠٠٤-٢٠١٤

ولبيان طبيعة العلاقة ما بين معدلات البطالة والنمو الاقتصادي سيتم استخدام التحليل الخطي البسيط للتطور المتغيرين استناداً على فرضية الباحث الأمريكي (OKUN، ١٩٦٢، ٥٧) إذ وجد وجود علاقة عكسية ما بين الناتج المحلي الإجمالي (GDP)، ومعدل البطالة (Unemployment Rate) عندما استخدم بيانات ربع سنوية للاقتصاد الأمريكي خلال الفترة (١٩٥٧-١٩٤٧). وتوصل إلى أن انخفاض في معدل الناتج المحلي الإجمالي بنسبة (٣%)، سيؤدي إلى زيادة بنسبة (١%) في معدل البطالة، مع ثبات العوامل الأخرى. وارجع OKUN ذلك إلى حالة من التباطؤ للنمو الاقتصادي، مما يترتب على ذلك الإضرار بقدرتهم الإنتاجية التي غالباً التي يستحيل إعادتها حتى لو تمكنوا من العثور على وظيفة جديدة، وبتطبيق العلاقة على المتغيرين في الأردن نجد فعلاً ان العلاقة ما بين البطالة والنمو الاقتصادي في الأردن علاقة عكسية إلا إنها ضعيفة فمن خلال معادلة الانحدار يتبين أن الانخفاض في النمو الاقتصادي بنسبة (14%) سيؤدي إلى زيادة مقدارها (1.6%) في نمو معدلات البطالة استناداً إلى بيانات الفترة من (٢٠٠٤ - ٢٠١٤) كما هو مبين بالشكل التالي من خلال معادلة الانحدار الخطي البسيط وبناءً على قيمة معامل التحديد ($R^2 = 0.64$) تم تفسير التغير الحادث لمعدلات البطالة بقيمة (٦٤%) اعتماداً على التغير لمعدل النمو الاقتصادي.



شكل رقم (٨) تطور متغيري النمو الاقتصادي والبطالة خلال (٢٠١٤-٢٠٠٤)

مؤشر الاستثمار

يعد الاستثمار موضوعاً اقتصادياً هاماً حيث حظي باهتمام كبير من قبل العديد من الاقتصاديين والسياسيين والمفكرين ومتخذي القرار، لما له من أثر فعال في إحداث تغييرات اقتصادية، وعلاقة وثيقة في زيادة الدخل القومي لما يحقق نمواً في عملية التنمية الاقتصادية والاجتماعي.

تمكنت الحكومات الأردنية المتعاقبة في السنوات الأخيرة من جذب الاستثمارات الأجنبية وكما أشارت تقارير البنك المركزي إذ ارتفع حجم الاستثمار الأجنبي من ٤١٣.٣ مليون دينار أردني في عام ٢٠٠٤ إلى ١٨.٦ مليار دينار أردني في عام ٢٠١٤ (البنك المركزي، ٢٠١٤، ٢٠٠٤: ٥٤ و ٢٨).

تعد برامج التصحيح الاقتصادي التي شرع بها الأردن خلال الفترة السابقة إضافة إلى السياسات التي رافقت البرنامج وعلاوة على ذلك قانون تشجيع الاستثمار، سبباً مساهماً إلى زيادة حجم التدفقات الرأسمالية الأجنبية المباشرة والاستثمارات العربية بشكل خاص، وحيث بلغت نسبة الاستثمار الكلي (الأجنبي والعربي) إلى الناتج المحلي الإجمالي (٢٥%) في عام ٢٠٠٤ (البنك المركزي، ٢٠٠٤: ٦٢).

جدول (٨) التطور السنوي لمعدل الاستثمار الأجنبي المباشر نسبة إلى الناتج المحلي الإجمالي
ومعدل البطالة للأعوام ٢٠٠٤-٢٠١٤

السنوات	معدل الاستثمار الأجنبي المباشر نسبة إلى الناتج المحلي الإجمالي	معدل البطالة
٢٠٠٤	٨.٢%	12.4
٢٠٠٥	١٥.٨%	14.9
٢٠٠٦	23.5%	14
٢٠٠٧	15.3%	13.1
٢٠٠٨	12.9%	12.7
٢٠٠٩	10.1%	12.9
٢٠١٠	6.2%	12.5
٢٠١١	5.1%	12.9
٢٠١٢	4.8%	12.2
٢٠١٣	5.3%	١٢.٦
٢٠١٤	5.7%	١١.٩

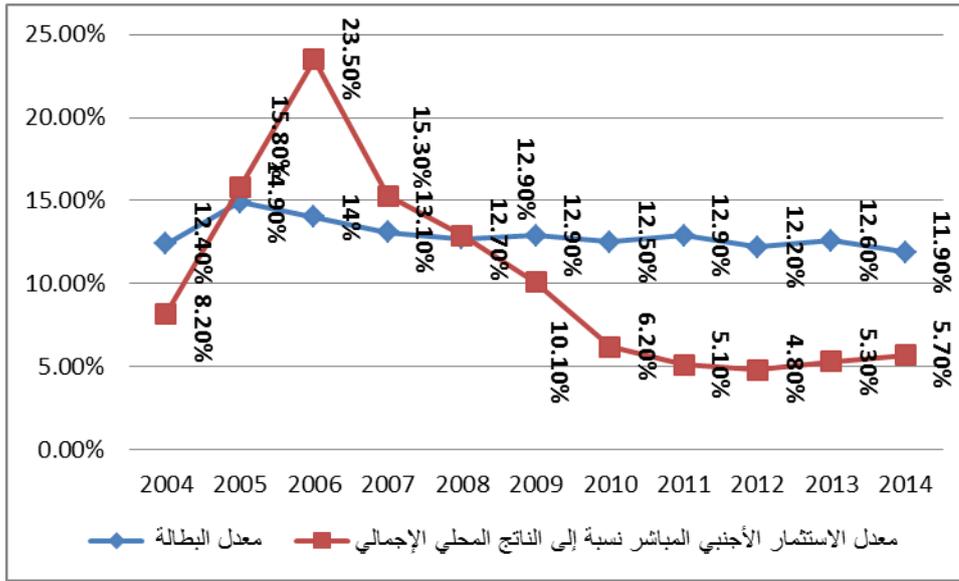
المصدر: بيانات البنك الدولي ٢٠٠٤-٢٠١٤

وتتمثل استراتيجيات الحكومة في سعيها لتوفير فرص العمل والحد من البطالة في جذب الاستثمارات الخارجية وتوظيفها لتوليد معدلات نمو اقتصادي تمكن من خلق ٥٧,٠٠٠ فرصة عمل إضافية سنوياً بهدف خفض معدلات البطالة (البرنامج التنموي التنفيذي ٢٠٠٧-٢٠١٣، ٩٦).

ولدراسة علاقة الارتباط ما بين معدل الاستثمار الأجنبي نسبة إلى الناتج المحلي الإجمالي (X) ومعدل البطالة (Y) سيتم استخدام معامل الارتباط وحسب المعادلة التالية =

$$r = \frac{\sum_{i=1}^x (X_i - \bar{X})(Y_i - \bar{Y})}{(n - 1)S_x S_Y}$$

ظهرت النتيجة $r = (-0.003)$ أي ان هناك الارتباط سالب ما بين معدل الاستثمار الأجنبي نسبة إلى الناتج المحلي الإجمالي (X) ومعدل البطالة (Y) إلا إن قوته ضعيفة. يبين الشكل رقم (٩) تطور معدل الاستثمار الأجنبي المباشر نسبة إلى الناتج المحلي الإجمالي ومعدل البطالة للأعوام ٢٠٠٤-٢٠١٤ حيث يتبين أنه لا يوجد علاقة ما بين المتغيرات إذ يدل على أن الاستثمارات الأجنبية لا تحدث تغييراً في معدلات البطالة مما ينوه أن هناك خلافاً يجب إصلاحه والاستفادة من الاستثمارات لخلق فرص العمل.



شكل رقم (٩) تطور معدل الاستثمار الأجنبي المباشر نسبة إلى الناتج

المحلي الإجمالي ومعدل البطالة للأعوام (٢٠١٤-٢٠٠٤)

المصدر: بيانات البنك الدولي ٢٠١٤-٢٠٠٤

سمات سوق العمل الأردني وأسباب البطالة في الأردن خلال فترة الدراسة:

جعلت العوامل والمتغيرات التي تم دراستها سابقا إضافة الى ما ذكر في التقارير الرسمية من السوق الأردني سمات فريدة امتاز بها عن غيره من الأسواق من حيث الخصائص والمكونات الخاصة به، ميزته عن غيره من الأسواق في المنطقة ومن أبرزها:

١. إن ارتفاع مستوى النظام التعليمي الأردني جعلت منه سوق يصدر قوى عاملة تتمتع بتعليم وتأهيل مرتفعين، واستخدام العمالة الوافدة بشكل كبير خاصة بالقطاعات المهنية مما يؤشر الى نتيجة مفادها انتشار ثقافة العيب بين الشباب الأردني وعزوفها عن العمل جعلت من السوق الأردني مستقبلا للعمالة الوافدة التي تعمل بالمهن التي يعزف عنها الأردنيين. وهذه المزايا جعلت للسوق الأردني سوقا يستقبل ويرسل العمالة في ان واحد.

٢. هناك العديد من المتغيرات و الظروف الديموغرافية والتعليمية والسياسية والاجتماعية والاقتصادية التي تلعب دور هام في التأثير على خصائص سوق العمل الأردني نتج عنها زيادة عرض القوى العاملة عن الطلب مما أدى إلى ارتفاع معدلات البطالة حيث بلغ معدل طالبي التوظيف المسجلين في ديوان الخدمة المدنية خلال فترة الدراسة (٢٠١٤-٢٠٠٤) بما يقارب (٢٣٠) ألف طالب وطالبة توظيف سنويا قابلها معدل فرص عمل مستحدثة لنفس الفترة (٦٠) ألف فرصة عمل سنويا (الاحصاءات العامة، ٢٠١٤: ١٨).

٣. اتسم السوق الأردني بمعدلات بطالة مستقرة نسبياً إلا أنها اتجهت نحو الانخفاض خلال فترة الدراسة والتي امتدت من ٢٠٠٤ ولغاية ٢٠١٤ تراوحت ما بين ١١,٩% و ١٤,٩%.
٤. يعاني السوق الأردني من عدد من المشاكل تعد أبرزها مشكلة الاختلال في توزيع القوى العاملة قطاعياً وتعليمياً حيث تشكل نسبة العاملين في قطاع الخدمات أكثر من ٧٠% من القوى العاملة خلال فترة الدراسة.
٥. كانت أهم سمات للبطالة في سوق العمل الأردني خلال فترة الدراسة تتلخص به وجود ظاهرة البطالة السلوكية والعزوف عن الأعمال المعروضة نتيجة ثقافة العيب.
٦. ظهور بطالة هيكلية تشمل شريحة محددة من القوى العاملة الأردنية والتي تتمثل بفئة العاملين الذين لا تتناسب مؤهلاتهم مع الوظائف المعروضة. بالإضافة إلى وجود فجوة ما بين العرض والطلب نتج عنها معدلات غير دقيقة بسبب ضعف معلومات سوق العمل.
٧. يعد القطاع الخاص هو المساهم الأكبر في عمليات التشغيل لمحدودية الوظائف المستخدمة في القطاع العام.
٨. ارتفاع معدلات الالتحاق في التعليم والانسحاب المبكر في سوق العمل إذ عملا العاملين على تخفيض نسبة المشاركة الاقتصادية للمرأة في سوق العمل.
٩. تزايد معدلات البطالة وضعف موائمة مخرجات النظام التدريبي والتعليمي مع احتياجات سوق العمل الفعلية.
١٠. اتصف المجتمع الأردني خلال فترة الدراسة بأنه مجتمع فتي إذ كان معدل نسبة السكان (٥٥%) ضمن الفئة العمرية (١٥-٤٦) من إجمالي السكان، وعند الحديث عن الملتحقين بالتعليم نجد أن ما يقارب (٣١%) من إجمالي عدد السكان ملتحقين بمراحل التعليم المختلفة خلال نفس الفترة (وزارة العمل، ٢٠٠٤-٢٠١٤).
١١. اتسمت العمالة الوافدة بأنها عمالة تكميلية وليست احلالية والتي نتجت عن عزوف الأردنيين عن العمل المهني بالمقابل لبت العمالة الوافدة احتياجات القطاعات الصناعية في مقدمتها قطاع الزراعة والإنشاءات بهدف المحافظة على استمرار العملية الإنتاجية فيما تركزت العمالة الوافدة في محافظة العاصمة بمعدل (٥٣%) خلال فترة الدراسة وما تبقى وزع لباقي المحافظات فيما قدرت نسبة العمالة الوافدة من مجموع القوى العاملة (١٦%) خلال نفس الفترة.
١٢. نتج عن سيطرة العمالة الوافدة على سوق العمل الأردني، عن وجود العمالة الوافدة في سوق العمل آثار عديدة منها منافسة العمالة الوافدة الأردنية في بعض التخصصات والمهن وعملت على التأثير على حجم التحويلات من العملات الأجنبية للخارج فيما ازداد العبء

الإداري والأمني على مختلف أجهزة الدولة حيث يبلغ معدل عدد المسجلين منها في وزارة العمل حوالي (٢٩٠) ألف عامل خلال فترة الدراسة، كما يوجد ما يقارب ١٠٠ ألف عامل يعملون بطريقة غير قانونية.

التحديات التي تواجه سوق العمل

بينت التقارير الرسمية الصادرة عن وزارة العمل العديد من التحديات التي تواجه سوق العمل كما هي تالياً (وزارة العمل، ٢٠١٤، ٢٠٠٤):

١. انخفاض قوة العمل الأردنية بالنسبة إلى السكان في سن العمل وارتفاع نسبة غير الناشطين اقتصادياً حيث بلغت نسبتهم في عام ٢٠١٤ (٦٣.٦%).
٢. حجم الاستثمارات العربية والأجنبية غير كافي في توفير فرص عمل مستحدثة ليستوعب حجم الداخلين الجدد إلى سوق العمل والذي يقدر بأكثر من (١٠٠,٠٠٠) سنوياً، بالإضافة إلى النظرة المستقبلية التي تشير إلى ارتفاع نسبة السكان في سن العمل مستقبلاً نتيجة التغير العمري للسكان الأمر الذي يتطلب توفير فرص عمل لأعداد كبيرة قد لا تتناسب مع حجم فرص العمل التي يتم استحداثها من قبل الاقتصاد الوطني.
٣. ارتفاع معدلات البطالة وخصوصاً بين الإناث والشباب في الفئة العمرية 15-24 سنة وتباينها بين محافظات المملكة.
٤. تدني معدل المشاركة الاقتصادية وتدني المشاركة الاقتصادية للمرأة، ويعود ذلك لأسباب اقتصادية مثل - تفضيل بعض أصحاب العمل تشغيل الذكور على الإناث (خصوصاً في القطاع الخاص) لتفادي إجازات الأمومة والولادة والتكاليف المترتبة على ذلك، بالإضافة إلى التقاليد الاجتماعية التي ما زالت تفضل بقاء المرأة في البيت لمزاولة الأعمال المنزلية ورعاية الأبناء، وساعات العمل الطويلة وعدم توفر الحضانات الآمنة وبأسعار معتدلة وقصر معدل بقاء المرأة في سوق العمل وانسحابها المبكر بسبب عدم توفر بيئة عمل لائقة في بعض مواقع العمل.
٥. حوالي نصف المتعطلين عن العمل من حملة الثانوية العامة فما دون وارتفاع نسبة المتعطلين من الجامعيين، وعلى الرغم من ذلك فإن الثقافة المجتمعية السائدة تتجه نحو ضعف الإقبال على التعليم المهني والالتحاق ببرامج التدريب المهني.
٦. زيادة تدفق العمالة الوافدة غير المرخصة إلى المملكة وبالأخص العمالة السورية والعمالة المصرية وعدم تعاون بعض أصحاب العمل في تشغيل الأردنيين.

٧. ضعف التنسيق بين الجهات العاملة في مجال التشغيل والتدريب والتعليم المهني والتقني وتعددتها بالإضافة إلى تعدد السياسات والخطط الاستراتيجية لهذا القطاع.
٨. عدم توفر نظام تجسير من المستويات الأساسية للتدريب المهني (محدد مهارات، ماهر، مهني) إلى المستويات الفنية والاختصاصية (غير الأكاديمية).
٩. وجود بعض الفئات خارج نطاق التغطية بمظلة الضمان الاجتماعي مثل العاملين لحسابهم الخاص وأصحاب العمل، بالإضافة إلى وجود بعض الفئات من العاملين لا يزالون دون تغطية تحت أي نوع من أنواع التأمين الصحي.
١٠. عدم التزام بعض أصحاب العمل بتفعيل المادة (١٣) من قانون العمل والتي تتعلق بتشغيل ذوي الإعاقات، بالإضافة إلى عدم التزامهم بتأهيل المؤسسات بالشكل الذي يراعي احتياجات ذوي الإعاقات، وعدم توفر بيانات شاملة عن ذوي الإعاقات وخصوصاً في سوق العمل.

فيما يرى الباحث ان هناك تحديات اخرى منها نقص البيانات والمعلومات والدراسات الدقيقة حول سوق العمل الأردني وخصوصاً سوق العمل غير الرسمي وتقدم بيانات الاستراتيجية الوطنية للتشغيل وضعف التمويل لتنفيذ البرامج والمشاريع الدارجة فيها. و يرى ايضا ان هناك ضعف في التنسيق بين الجهات العاملة في مجال التشغيل والتدريب والتعليم المهني والتقني وتعددتها والذي يبرز من خلال عدم موائمة مخرجات التعليم المهني والاكاديمي لاحتياجات سوق العمل وتعددتها بالإضافة إلى تعدد السياسات والخطط الاستراتيجية لهذا القطاع. اضافة الى عدم تعاون بعض أصحاب العمل في تشغيل الأردنيين وعدم تفاعلهم وتعاونهم مع مؤسسات التشغيل والتدريب المهني والتقني وصانعي السياسات في مجال التشغيل والتدريب، وذلك بسبب الاعتقاد السائد لديهم بأن العامل الأردني أقل كفاءة وإنتاجية من العامل الوافد.

الفصل الرابع

البرامج الحكومية لحل مشكلة البطالة

الفصل الرابع

البرامج الحكومية لحل مشكلة البطالة

خطة التنمية الاقتصادية والاجتماعية في الأردن ٢٠٠٤-٢٠٠٦

بدأت مسيرة الإصلاح الاقتصادي في الأردن منذ أوائل التسعينات بعد ما توالى الأزمات المالية والاقتصادية الحادة التي أصابت الاقتصاد الأردني في أواخر عام ١٩٨٨، حيث تركزت جهود الإصلاح أن ذلك على تحقيق الاستقرار الاقتصادي لمعالجة التشوهات والاختلالات المالية والهيكلية. وعلى الرغم من ذلك فقد بقت معدلات البطالة والفقر مرتفعة نسبياً، وكما شهد متوسط الدخل الفردي نمواً متواضعاً، وعلى الرغم من انخفاض حجم المديونية والعجز المالي في الموازنة (خطة التنمية الاقتصادية والاجتماعية للأعوام (٢٠٠٤-٢٠٠٦): ٧١).

اعتلت أجندة الإصلاح الاقتصادي والاجتماعي سلم أولويات الملك عبدالله الثاني وفي ضوء ذلك وجه الملك عبدالله الثاني الحكومة إلى تبني برنامج التحول الاقتصادي والاجتماعي، واستجابة لذلك قامت الحكومة بإعداد خطة التنمية الاقتصادية والاجتماعية (٢٠٠٤-٢٠٠٦) حيث استهدفت هذه الخطة الحد من مشكلة البطالة من خلال تنفيذ استثمارات نوعية وكمية في مجالات التنمية المحلية، واستحداث برامج تهدف إلى تمكين المواطنين وتوفير الفرص المناسبة وخصوصاً فئتي النساء والشباب، إلى جانب تشجيع وتعزيز الاستثمار، تضمنت الخطة أربعة محاور رئيسية هي تنمية الموارد البشرية، والخدمات الحكومية الأساسية، وتنمية المحافظات، ومكافحة الفقر والبطالة، والإطار المؤسسي التنظيمي والسياسات (خطة التنمية الاقتصادية والاجتماعية للأعوام (٢٠٠٤-٢٠٠٦): ٧١).

جدول (٩) كلف مشاريع العمل والتدريب كنسبة من الموازنة العامة (بالمليون دينار)

خلال الفترة (٢٠٠٤-٢٠٠٦) والتغير في معدل البطالة

السنوات	الكلف الكلية لمشاريع العمل والتدريب	إجمالي الموازنة	نسبة كلف مشاريع العمل والتدريب من الإنفاق العام	معدل البطالة
٢٠٠٤	23.804	3180.5	0.75%	12.4
٢٠٠٥	٣.٦٠٤	3538.9	0.10%	14.9
٢٠٠٦	١.٧٢٦	3510	0.05%	14
المجموع	29.134	10229.4	0.28%	معدل التغير خلال الفترة +١٣%

المصدر: بيانات خطة التنمية الاقتصادية والاجتماعية ٢٠٠٤-٢٠٠٦

شمل محور تنمية الموارد الاقتصادية الخطة التمويلية للعمل والتدريب المهني والتقني حيث بلغت ٤٨ مشروعاً تدرج ضمن مشاريع العمل والتدريب المهني والتقني في خطة التنمية الاقتصادية والاجتماعية شملت بناء العديد من المراكز التدريبية وتطويرها وتمويل مشروع التدريب الوطني والذي شكل ما نسبته (٢٥%) بواقع (٧.٣٧) مليون دينار من إجمالي الكلف الكلية للمشاريع والتي تبلغ (٢٩.١٣٤) مليون دينار، إلا إن هذه المشاريع لم تتجاوز كلفها (١%) لعام ٢٠٠٤ من إجمالي الموازنة فيما بلغ الإنفاق على هذه المشاريع (٠.٣%) خلال فترة خطة التنمية الاقتصادية والاجتماعية. ويتضح من الجدول أعلاه أن قيمة الكلف المخصصة لبرنامج خطة التنمية الاقتصادية والاجتماعية خلال الفترة منخفضة جدا مما يدل على فشل الحكومة بخفض معدلات البطالة خلال الأعوام (٢٠٠٤-٢٠٠٦) وعدم تنفيذها لمشاريع تهدف لخفض معدلات البطالة خلال الفترة نفسها و نجد ان زيادة إجمالي الكلف لمشاريع العمل والتدريب لم يؤدي الى خفض معدل البطالة مما يدل على فشل الحكومة بخفض معدلات البطالة خلال الأعوام (٢٠٠٤-٢٠٠٦).

البرنامج التنفيذي التنموي للأعوام (٢٠٠٧-٢٠٠٩) (٢٠١١-٢٠١٣)

اعتمدت الحكومة البرنامج التنفيذي التنموي كخطة تنمية للأعوام (٢٠٠٧-٢٠١٣) ويعتبر البرنامج خطة عمل الحكومة في الجوانب الاقتصادية والاجتماعية ومرجعية أساسية بالنسبة للجهات المانحة، ويوفر البرنامج شمولية وتكامل للقطاعات الاقتصادية والاجتماعية والتي وصل عددها إلى (٢٤) قطاعاً، وربطها ضمن المحور الواحد. وتم تحديد الأولويات للبرنامج من منظور قطاعي للسنوات أعلاه وضمن خصوصية كل قطاع، وقد احتوى البرنامج على حوالي (٦٠٠) مؤشر لقياس الأداء مما يسهل عملية متابعة وتقييم البرنامج.

محور دعم التشغيل والتدريب المهني والتقني

يعد محور دعم التشغيل والتدريب المهني والتقني محور السياسة العامة وكأحد المحاور المنبثقة من البرنامج التنموي التنفيذي (٢٠٠٧-٢٠٠٩) (٢٠١١-٢٠١٣) الذي ينبثق من البرنامج الحكومي والمظلة التي تدرج ضمنه أبعاد ظاهرة البطالة والذي يرسم المخطط الشمولي للحكومة ويشكل نهج السياسة العامة في مجال مكافحة هذه الظاهرة في الأردن. فنتيجة الأزمة الاقتصادية العالمية والمشاكل الاقتصادية والاجتماعية والسياسية في البلدان المجاورة شهد الأردن تغيرات

اقتصادية واجتماعية أدت إلى حدوث إختلالات في سوق العمل والذي شكل تحدي كبير أما الجهات القائمة على مكافحة هذه الظاهرة.

يهدف هذا المحور إلى تحقيق هدفين هما:

- ١- خفض معدلات البطالة في جميع القطاعات الاقتصادية.
- ٢- رفع معدلات المشاركة الاقتصادية لكلا الجنسين.

انبثق من الأهداف القطاعية السابقة ستة أهداف مرحلية وهي استحداث فرص عمل لزيادة نسبة المشتغلين الأردنيين والتركيز على المناطق النائية والفقيرة، وزيادة المشتغلين الأردنيين في الأعمال المهنية والتقنية، وتشجيع التشغيل الذاتي من خلال المشاريع الصغيرة والأعمال الريادية، وزيادة نسبة المشاركة الاقتصادية للمرأة. بالإضافة إلى تفعيل السياسات النازمة لسوق العمل والحماية الاجتماعية والنهوض بعمليات التفتيش.

جدول (١٠) الإنفاق المتوقع لمحور دعم التشغيل والتدريب المهني والتقني

(بالمليون دينار) خلال الفترة (٢٠٠٧-٢٠١٣)

السنوات	٢٠٠٧	٢٠٠٨	٢٠٠٩	٢٠١٠	٢٠١١	٢٠١٢	٢٠١٣	المجموع
الإنفاق المتوقع لمحور دعم التشغيل والتدريب المهني والتقني	12,11	25,11	32,10	37,30	43,68	37,90	39,43	227,658
معدل البطالة	13.1	12.7	12.9	12.5	12.9	12.2	١٢.٦	%٤-

المصدر: بيانات البرنامج التنفيذي ٢٠٠٧-٢٠١٣

يتضح من الجدول أعلاه أن قيمة الإنفاق على محور دعم التشغيل والتدريب المهني والتقني خلال الفترة المذكورة أن قيمة المبالغ التي تم إنفاقها على المحور (٢٢٨) مليون دينار فيما اتجه الإنفاق نحو الارتفاع خلال الفترة المذكورة وانخفضت معدلات البطالة ملموس مما يشير إلى نجاح محور دعم التشغيل والتدريب المهني في خفض معدلات البطالة خلال الأعوام (٢٠٠٧-٢٠١٣) وبالتالي ارتفاع معدلات المشاركة الاقتصادية لكلا الجنسين.

الإنجازات والإصلاحات لمحور دعم التدريب والتشغيل المهني والتقني خلال الأعوام ٢٠٠٧-٢٠١٣.

- تحقق ضمن محور دعم التدريب والتشغيل المهني والتقني العديد من الإنجازات والإصلاحات خلال الأعوام ٢٠٠٧-٢٠١٣ ومن أبرزها من خلال رفع مستوى التنسيق بين الجهات المعنية بتنمية الموارد البشرية :
- إعداد نظام المجلس الأعلى لتنمية الموارد البشرية.
 - هيكلية مجلس التعليم والتدريب المهني والتقني (TVET) ليصبح مجلس التشغيل والتعليم والتدريب المهني والتقني (ETVET).
 - تأسيس المجلس الاقتصادي والاجتماعي.
 - إصدار إستراتيجية وطنية موحدة للتعليم والتدريب المهني والتقني عام 2008.
 - إصدار قانون الضمان الاجتماعي الجديد رقم (٧) لسنة ٢٠١٠.
 - توسيع مظلة الضمان الاجتماعي لتشمل المنشآت التي توظف عاملاً فأكثر.

الخطة الاستراتيجية لوزارة العمل لمكافحة البطالة

منذ استحداث وزارة العمل وهي تعد أحد نواذ الحكومة المتفاعلة مع الأحداث المتواترة في سوق العمل والمجتمع الأردني، إذ إنها أولى الوزارات التي استجابت لرؤية وإستراتيجية حكومة المملكة الأردنية الهاشمية، وحيث تعنى وزاره العمل بثلاث مبادرات وهي؛ الأجندة الوطنية، مبادرة كلنا الأردن، والإستراتيجية الوطنية للتشغيل. ويتبين ذلك من خلال إعدادها لخطة استراتيجية وبالاعتماد على خطوات ومرجعيات خاصة بالوزارة وتوجز الأهداف الوطنية بما يلي (وزارة العمل، الخطة الاستراتيجية للأعوام ٢٠١١-٢٠١٤، ٢٠١٣-٢٠١٦: ٦، ٥):

- الهدف الوطني الأول:** تحسين مستوى المعيشة للمواطنين الأردنيين من خلال زيادة التشغيل والأجور والمنافع والإنتاجية.
 - الهدف الوطني الثاني:** تحسين البيئة الاستثمارية وزيادة تنافسيتها.
 - الهدف الوطني الثالث:** تنفيذ برنامج الإصلاح الحكومي بكافه عناصره.
- جسدت وزارة العمل نهج السياسة العامة والمتعلق بالبرامج الحكومية التي تقدمها من خلال ممارسة فعلية لوضع خطة استراتيجية واقعية وطموحة في آن واحد طوعت من خلالها كل

إمكاناتها المتوافرة لتشمل جميع المهام التي تقوم بها والخدمات التي توفرها، إذ أعدت هذه الخطة وتطوره بجهود مشتركة لجميع المدراء والموظفين على مختلف مستوياتهم التنظيمية.

برامج وزارة العمل لمكافحة البطالة

قامت وزارة العمل بالقيام بالعديد من النشاطات والإجراءات والإنجازات تنفيذاً للإستراتيجيات وتوجهات الحكومة فيما يخص محور التشغيل والتشغيل والتعليم والتدريب المهني، إذ تتبنى وزارة العمل قضايا سوق العمل الأردني وتتولى القيام بالإشراف على شؤون العمل والعمال وتنظيم سوق العمل الأردني من خلال وضع التعليمات اللازمة لتوفير فرص العمل ودعم ورعاية العمل النقابي للعمال والمساهمة في نشر الثقافة العمالية ودعم التدريب المهني وتنمية التعاون والتنسيق مع منظمات العمل العربية والدولية.

المناطق الصناعية المؤهلة (QIZ)

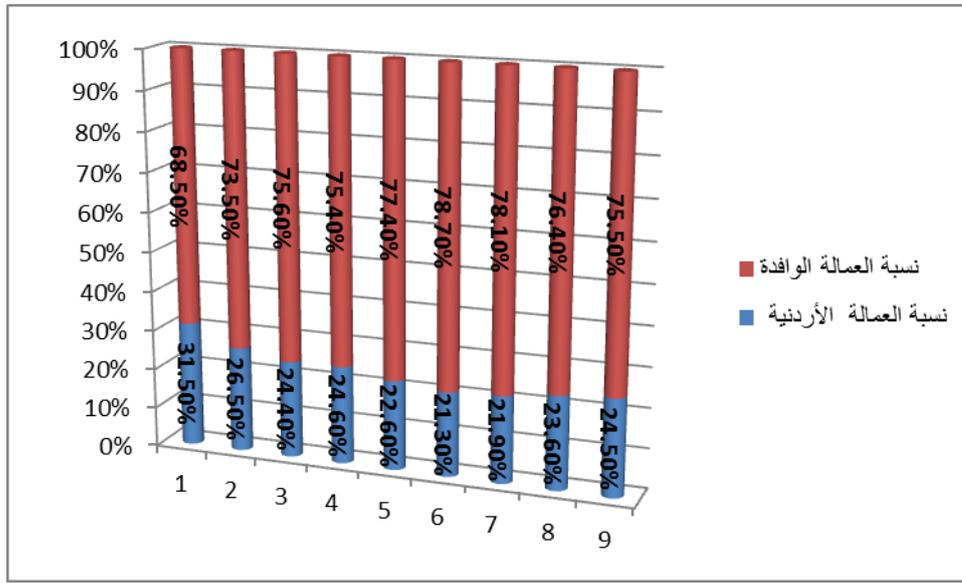
استطاعت وزارة العمل توفير حوالي (١٣,٢٤١) فرصة عمل للأردنيين شكلت حوالي (٦١.٤%) خلال الأعوام ٢٠٠٦ و ٢٠٠٧ من إجمالي الأردنيين العاملين في المناطق الصناعية المؤهلة والتي تعد أحد البرامج الحكومية التابعة لوزارة العمل، وهي نتاج لاتفاقيات منظمة التجارة الحرة التي وقعتها الحكومة الأردنية مع الحكومة الأمريكية عام ٢٠٠٠ بلغت ٦ مناطق انتشرت في مختلف محافظات المملكة تعد مدينة الحسنة الصناعية أكبرها من حيث عدد العاملين في المناطق الصناعية المؤهلة إذ تشكل ما نسبة (٥٠%) من إجمالي العاملين في هذه المناطق.

جدول (١١) العاملين في المناطق الصناعية المؤهلة خلال (٢٠٠٤-٢٠١٤)

السنوات	إجمالي العاملين في المناطق الصناعية	عدد العمالة الأردنيين	عدد العمالة الوافدة	نسبة العمالة الأردنية	نسبة العمالة الوافدة
٢٠٠٦-٢٠٠٤	540,62	170,04	370,08	31.5%	68.5%
٢٠٠٧	500,47	132,41	368,07	26.5%	73.5%
٢٠٠٨	430,72	105,29	325,43	24.4%	75.6%
٢٠٠٩	330,82	813,8	249,44	24.6%	75.4%
٢٠١٠	359,41	812,3	278,18	22.6%	77.4%
٢٠١١	366,43	780,5	288,38	21.3%	78.7%
٢٠١٢	392,79	860,2	306,77	21.9%	78.1%
٢٠١٣	467,86	110,41	357,45	23.6%	76.4%
٢٠١٤	518,12	126,94	391,18	24.5%	75.5%

المصدر: التقارير السنوية لوزارة العمل ٢٠١٤-٢٠٠٤

اتجه عدد العاملين في المناطق الصناعية المؤهلة نحو الانخفاض حيث بلغ (٦٢,٥٤٠) لعام ٢٠٠٦ بينما وصل إلى (٨١٣,٥١) عام ٢٠١٤. وبلغ المعدل العام لنسبة الأردنيين العاملين في المناطق الصناعية المؤهلة من إجمالي العاملين خلال الفترة (٢٤%) فيما كان نصيب العمالة الوافدة (٧٦%) من إجمالي العاملين مما يدل على أن الاستثمارات الموجهة للمناطق الصناعية تخدم العمالة الوافدة أكثر من العمالة المحلية الأردنية لذلك ينبغي على الحكومات توجيه برامجها واستثماراتها نحو خدمة العمالة المحلية لا العمالة الوافدة.



شكل رقم (١١) نسب العمالة المحلية والوافدة في المناطق الصناعية المؤهلة (٢٠٠٤-٢٠١٤)

المصدر: التقارير السنوية لوزارة العمل ٢٠٠٤-٢٠١٤

واجهت الحكومة الأردنية العديد من التحديات في المناطق الصناعية المؤهلة كحالات الإساءة والانتهاكات المرهقة والممارسات اللانسانية مما جعل وزارة العمل تنفذ في إطار ذلك عدداً من الإجراءات لتنظيم استخدام العمالة وتسهيل إجراءات العمل حيث تمثلت القائمة الذهبية بمؤسسات المناطق الصناعية المؤهلة والتي تهدف إلى تنمية المسؤولية الاجتماعية للمؤسسات التابعة للمناطق تضمنت وثيقة موقعة ما بين وزارة العمل والمؤسسة مابينها عدداً من الشروط كساعات العمل وبيئة العمل وتنفيذ برامج التدريب والتشغيل والالتزام بشروط استقدام العمالة الأجنبية إضافة إلى برنامج تعزيز الكادر التفتيشي من خلال خدمة الخط الساخن لتسجيل الشكاوي وتوفير مكاتب عمل في المدن الصناعية وقامت الوزارة أيضاً بتطبيق برنامج العمل اللائق والذي هو بمثابة اتفاقية عمل تهدف إلى توفير العمالة المناسبة، في ما كان للجانب التشريعي برنامج

خاص تمثل في إعداد مشروع الاتجار بالبشر والذي يهدف لمحاربة الأعمال والممارسات اللاإنسانية بحق العمالة الوافدة .

برامج وزارة العمل خلال الفترة (٢٠٠٤-٢٠١٤)

باشرت وزارة العمل خلال هذه الأعوام بوضع مجموعة من الخطط المتنوعة وذلك بغرض الخروج بسياسات متكاملة لتنظيم قطاع العمل بالتعاون مع شركائها وحيث تشتمل خطة الوزارة مجموعة من البرامج التنفيذية والتي بدورها تتضمن مجموعة السياسات والإجراءات المتكاملة والتي تهدف إلى تنظيم سوق العمل في المستقبل وإيصاله إلى حالة من الاستقرار ومن هذه البرامج التنفيذية.

تضمنت خطة وزارة العمل بتنفيذ عددا من البرامج والمشاريع بكلف مالية وصلت إلى ملايين الدنانير إلا أنه لم يتم إنجاز هذه المشاريع بشكل كامل ويعود السبب لذلك وجود بعض الصعوبات والعراقيل المتمثلة في تأخر التمويل من قبل الممولين إلا إنها عكست جهود الوزارة والتزامها بخطط العمل والاستراتيجية المنبثقة عن اتفاقيتي مبادرة كلنا الأردن والاجندة الوطنية فيما اندرجت المشاريع ضمن عددا من البرامج وهي (خطة وزارة العمل، ٢٠٠٤-٢٠١٤) :

١. **برنامج تنظيم استخدام واستخدام العمالة الوافدة:** حيث تقوم الوزارة بالإجراءات العديدة التي تكفل تنفيذ هذا البرنامج كتنظيم استخدام واستخدام العمالة من خلال تصويب الأوضاع وإغلاق المهن التي يقبل عليها الأردنيين وعدم السماح للعمالة الوافدة بالعمل بها وتكثيف حملات التفتيش من قبل الوزارة وتوقيع العدد من الاتفاقيات بهدف تنظيم الإحلال التدريجي للعمالة المحلية والربط الآلي مع مديريات الأمن العام لتبادل المعلومات فيما يخص تدفق العمالة الوافدة.

٢. **برنامج تدريب وتشغيل الأردنيين الباحثين عن العمل** والتي تنفذه وزارة العمل لقطاع العمل حيث تولي الوزارة للتدريب اهتماماً كبيراً فعملت على ربط عملية التدريب باحتياجات سوق العمل من خلال مشروع التدريب والتشغيل الوطني وحرصت الوزارة على استخدام التدريب في الفرص الحقيقية في مواقع العمل حيث قامت في سبيل تحقيق ذلك بما يلي بإنشاء صندوق دعم التدريب والتشغيل. وإنشاء مشروع الشركة الوطنية للتشغيل والتدريب

والذي يستهدف قطاع الإنشاءات من خلال تدريب الأردنيين على المهن التابعة للقطاع. والعمل على إعادة هيكلة مشروع التدريب الوطني ليصبح مشروع التدريب والتشغيل الوطني. وتدريب الفتيات على فرص عمل حقيقية بعد استقطابهم في المناطق الأقل حظاً. وتوقيع اتفاقيات مع مستثمري المناطق الصناعية المؤهلة والمشاركة في إعادة هيكلة قطاع التدريب والتشغيل والتعليم المهني والتقني وتحديد الأنشطة ذات الأولوية إضافة إلى الإعداد لتأسيس وحدة مصغرة في مركز الوزارة للتنسيق والمتابعة بين كافة المؤسسات ذات العلاقة في القطاع.

يضم هذه البرنامج ١٠ مشاريع وهي؛ مركز التشغيل لمكافحة الفقر والبطالة، التشغيل الوطني، العاملين في الخارج، التدريب المهني، تطوير المهارات، التدريب والتشغيل الوطني، مشروع تأهيل مفتشي العمل، النهوض بالتفتيش. فيما بلغت كلفة المشاريع ما يقارب (٩) تسعة ملايين دينار سنويا إلا إن البعض من هذه المشاريع اتسمت بنسب إنجاز متواضعة كمشاريع التدريب والتشغيل بسبب المعوقات المالية وتأخر التمويل إضافة إلى اعتمادها على جدية الباحثين والمتدربين ومدى التزامهم بالعمل.

يعد برنامج المساهمة في التشغيل والحد من ظاهرة البطالة برنامجا هاما في تنظيم سوق العمل حيث يمثل إجراءات وزارة العمل في تشغيل الأردنيين من خلال تشغيل الباحثين عن العمل بواسطة مديريات العمل وتسويق الكفاءات الأردنية من خلال المستشارين العماليين في الدول العربية والتشغيل من خلال مركز التشغيل الوطني وتسويق الكفاءات داخليا من خلال مكاتب التشغيل التابعة للوزارة وفيما يخص الجانب التشريعي فكان إجراء تطوير قانون العمل رقم (٨) لسنة ١٩٩٦ ليوكب المستجدات والمتغيرات الاقتصادية كأحد الإجراءات التي نفذتها الوزارة.

٣. تعديلات قانون العمل الأردني:

يتوافق قانون العمل الحالي مع معايير العمل الدولية إلا أن هذا لا يمنع من الإقرار بوجود بعض التغييرات فيه والتي تعمل الوزارة على معالجتها من أطراف الإنتاج بواسطة لجان ثلاثية تضم جهات رسمية وأهلية. ومن أبرز التعديلات التي تم رفعها لرئاسة الوزراء شمول القطاعات من القانون وخاصة خدمة المنازل وعمال الزراعة ووضع نصوص خاصة تعالج موضع العمل الجبري والاعتداء على العمال بكافة أشكاله وتأسيس لجنة ثلاثية لشؤون العمل في إطار تطبيق الاتفاقية الدولية رقم ١٤٢ لمنظمة العمل الدولية

ومعالجة التغيرات التي ظهرت في تطبيق أحكام المادتين (٢٨.٢٩) في قانون العمل الخاص بمجالات إنهاء العمل.

تضمن قانون العمل الأردني في مجال حقوق المرأة العاملة إنشاء صندوق خاص على غرار صناديق التأمينات الاجتماعية حيث يتولى تحمل تكاليف إجازات المرأة العاملة خاصة إجازة الأمومة وفيما يخص العاملين في القطاع الخاص تم تحديد عطل العمل الرسمية والدينية بموجب نظام خاص لهذه الغاية إصدار نظام خاص أيضاً وضحت فيه التعديلات كتعريف الأجر وبيان البدلات والعلاوات التي تدخل في مفهومه ووضع آلية لعمل اللجنة لتحديد الحد الأدنى للأجور تضمن دورية انعقادها واعتمادها على قرارات رسمية المستوى المعيشية وفيما يخص النقابات أعطى مرونة أكبر للنقابات الممثلة لأصحاب العمل والعمال في تنظيم شؤونها ومهامها بما يتوافق مع المعايير الدولية.

٤. برنامج خطة النهوض بالتفتيش

يهدف هذا البرنامج على المدى البعيد إلى خلق بيئة مشجعة للعمالة الأردنية وخفض معدلات البطالة في الأردن إضافة إلى تحسين دخل ومعيشة الأردنيين والعمل على رفع مستوى الوعي المهني بين الطلاب والباحثين عن عمل والمساهمة في تلبية متطلبات العمل من العمالة المحلية. حيث تطلب الأمر تنفيذ خطة عمل تنفيذية في مجال تحقيق ذلك يهدف تأمين الرقابة الكافية والفعالة لسوق العمل ومن ثم المساهمة في تنظيم سوق العمل وتحسين العمليات الإنتاجية حيث ينفذ هذا البرنامج من قبل جهاز التفتيش التابع للوزارة.

٥. برنامج العمل اللائق:

يقوم برنامج العمل اللائق على أربعة محاور أساسية هي؛ الترويج للتوظيف، حقوق العمل، الحماية الاجتماعية ويعمل على منظومة متكاملة ويهدف إلى دعم المبادرات الوطنية إلى العمل على التقليل من العجز في تطبيق مفهوم العمل اللائق مدة البرنامج ٣ سنوات بدءاً من تموز ٢٠٠٦ وانتهى بتموز ٢٠٠٩ بالتعاون مع منظمة العمل الدولية ويتوقع أن ينتج عن تطبيق البرنامج عدداً من النتائج وهي تطوير سياسة التشغيل لدعم البرامج الوطنية للشباب والمساهمة في إصلاح قطاع التدريب المهني ودعم كل من سياسة التفتيش وعمل النقابات والحكومة في تطبيق خطة العمل الخاصة بالعمالة المهاجرة واستكمال مشروع الحد من عمالة الأطفال.

تأثرت نسبة الإنجاز لهذه المشاريع بسبب انتظار موافقة الجهات العليا على تأسيس المجلس الاقتصادي والاجتماعي ومشروع الحوار الاجتماعي حيث كانت نسبة الإنجاز لكل منها تتسم بالسلبية فيما كانت نسبة الإنجاز للمشاريع المتبقية بين (٦٠-٧٥) حيث إن نسبة الإنجاز لهذه المشاريع كانت غير واضحة سبب الاعتماد الإنجاز فيها على إقرار بعض القوانين المتعلقة بنظامها من الجهات العليا وارتباط العمل فيها بمنظمات دولية يقتصر عليها تقديم تقارير دورية وشهرية.

٦. برنامج إعادة هيكلة قطاع التشغيل والتعليم والتدريب المهني والتقني:

يعمل المشروع على أساس التحول من نظام العرض إلى نظام الطلب كما جاء في الاستراتيجية الوطنية بما يخص قطاع التعليم والتدريب المهني والتقني من خلال إشراك القطاع الخاص عبر مشاركة فعالة من غرف الصناعة والتجارة والذي يهدف لضمان السيطرة على مخرجات نظام التعليم المهني والتقني ويعالج المشروع الخط الحاصل في الرؤية ما بين التعليم والتدريب المهني والتقني وما بين التدريب المهني ومن ناحية أخرى قضية التنسيق التام والمستمر ما بين مزودي التدريب المهني والتقني لتطوير برامج تدريبية مستمرة بناء على الطلب في سوق العمل حيث سيتم البدء بتنفيذ استراتيجية إعادة الهيكلة بداية عام ٢٠٠٨ إذ شمل المشروع على كل من إعادة هيكلة مؤسسة التدريب المهني وصندوق دعم التعليم والتدريب المهني والتقني ومجلس التعليم والتدريب المهني والتقني وبناء القدرات المؤسسية لوزارة العمل من خلال تقييم البنية التحتية وتنظيم نظام معلومات سوق العمل.

٧. برنامج الإدارة والخدمات المساندة:

يضم خمس مشاريع تميزت هذه المشاريع بنسبة إنجاز جيدة وهذه المشاريع هي؛ مشروع إدارة البرامج، مشروع تعزيز القدرات المؤسسية للوزارة، وبرنامج النفقات الجارية لوزارة العمل ومؤسسة التدريب المهني، تميزت موازنة المشاريع بأنها خصصت في غالبيتها لمعالجة النفقات الجارية في وزارة العمل ومؤسسة التدريب المهني، الرواتب والأجور.

٨. برنامج هيكل سوق العمل:

يضم هذا البرنامج ٤ مشاريع تتعلق بإعادة هيكلة مجلس التعليم والتدريب المهني والتقني وتأسيس المجلس الأعلى لتنمية الموارد البشرية والحد من عمالة الأطفال وهيكل سوق العمل حيث كانت معدلات الإنجاز لهذه المشاريع جيدة في تميزت مشاريع هذا البرنامج بأن معظم مشاريعها تحتاج إلى إقرار قوانين وأنظمة من الجهات العليا المختصة.

دور الشركة الوطنية للتشغيل والتدريب في سوق العمل الأردني

تأسست الشركة الوطنية للتدريب والتشغيل استجابة للتوجيهات الملكية السامية بمناسبة الذكرى الحادية والستين لعيد الاستقلال في الخامس والعشرون من أيار عام ٢٠٠٧ وإيماناً من جلالة الملك عبدالله الثاني بن الحسين المعظم بأهمية مشاركة الشباب الأردني في عملية التنمية الاقتصادية والاجتماعية والسياسية وإعداد جيل من الشباب المؤهل كشركة مساهمة خاصة لا تهدف إلى الربح باسم الشركة الوطنية للتدريب والتشغيل وباشرت عملها في ٢٠٠٧/٨/٧ بإدارة كاملة من الكوادر العسكرية بعد استكمال كافة الخطط والبرامج التفصيلية لكافة مراحل التشغيل والتدريب، بشراكة من قبل القوات المسلحة الأردنية وبتمويل من وزارة العمل وصندوق دعم التعليم والتدريب المهني والتقني. بالإضافة للالتزامات القطاع الخاص بخدمات الشركة. اعتمدت الشركة إستراتيجية لتشغيل وتدريب (٣٠.٠٠٠) مستخدم على مدار عدة أعوام ومتوازنة مع واقع واحتياجات سوق العمل (الشركة الوطنية للتشغيل والتدريب).

يتمثل الهدف الأساسي الذي قامت عليه الشركة بتوفير فرص إشغال العمالة الأردنية للمهن التي يخلقها النمو الاقتصادي، إضافة إلى تغيير الثقافة المجتمعية ورفد الاقتصاد الوطني بالكوادر الشبابية المهنية المحترفة من الأيدي العاملة الأردنية المدربة المؤهلة حسب المقاييس الدولية والملائمة لاحتياجات سوق العمل بما يعادل (٤٠٠٠-٣٠٠٠) وظيفة سنويا الذي تسعى إليه الشركة الوطنية، سيساهم حتما في دعم الناتج المحلي الإجمالي الوطني، وتخفيض نسب البطالة والحد من الفقر، ونسب الإعاقة خاصة في المناطق النائية والفقيرة، والعمل تدريجيا على إحلال العمالة الوطنية كبديل محل العمالة الوافدة، وتحقيق وفر من العملات الصعبة التي تحول للخارج، وانعكاسات كل ذلك على الأمن الوطني، إضافة إلى تلبية احتياجات سوق العمل المحلي والأسواق العربية الدولية في الخارج من العمالة الأردنية على أساس من كفاءة العمل المهني.

تهدف الشركة إلى تغيير الثقافة المجتمعية من خلال التركيز على أهمية التسلح بالمهن ورفد الاقتصاد الوطني بالكوادر المهنية الكفؤة واستقطاب الشباب للعمل في كل قطاعات العمل وتدريب وتشغيل قوى عاملة أردنية اكتسبت المهارات الفنية حسب المقاييس الدولية والحد من نسبة البطالة والفقر والإحلال التدريجي للعمالة المحلية عوضاً عن العمالة الوافدة والمساهمة في دعم الناتج المحلي الإجمالي.

تقوم فلسفة الشركة على إجراء دراسات لواقع سوق العمل المحلي واحتياجات كل من صاحب العمل والعمال وصولاً إلى أسلوب عملي يلبي احتياجات كل الأطراف ويساهم في تحقيق رؤية الشركة وأهدافها من حيث الالتزام والجدية في العمل وجودة الإنتاج لتحقيق التأثير الإيجابي على المخرجات وتخفيض كلفة المنتج ومراعاة الاحتياجات الفعلية لسوق العمل (العبادي، ٢٠١٥).

يتمثل دور مشروع الشركة الوطنية للتشغيل والتدريب بالاستراتيجية بالمساهمة في خفض نسبة البطالة في صفوف الفئات الأقل من المؤهل الجامعي والتي تشهد مزاحمة من العمالة الوافدة في الكثير من القطاعات الاقتصادية، من خلال توفير التدريب المهني لهذه الفئات لتمكينهم من بناء مستقبلهم وإيجاد فرص العمل الملائمة .

إنجازات الشركة الوطنية للتشغيل والتدريب في سوق العمل الأردني

عملت على تحقيق العديد من المنجزات خلال الفترة ما بين عام ٢٠٠٧-٢٠١٤ منها إنجازات على مستوى الأهداف والسياسات ومنجزات في مجال التطوير الإداري وتطوير التدريب المهني والميداني (On Job Training) وتتلخص بنجاح النهج العسكري في زيادة الالتزام والانضباط لدى المتدربين. والمساهمة في التطوير التنموي الشامل المتمثل بزيادة دخل الأسر وتوسيع قاعدة الطبقة الوسطى. والمساهمة في رفع كفاءة العمل المهني ومواءمة ذلك حسب حاجة سوق العمل. وتلبية متطلبات أصحاب العمل واتجاهات الطلب على القوى العاملة حيث بلغت متوسط نسبة رضا أصحاب العمل عن كفاءة المتدربين (٨٥٪)، وبلغت متوسط نسبة رضا متلقي الخدمة التدريبية (الخريج).

فيما عمدت لتلبية متطلبات سوق العمل من العمالة المهنية المحلية المؤهلة (قطاع الإنشاءات والصناعات التحويلية) بنسبة استخدام تراكمية بلغت (٣,٥٧٪) من كامل إستراتيجية الشركة البالغة (٣٠٠٠٠) وتدريبهم وتأهيلهم. وعملت على تدريب وتشغيل قوى عاملة أردنية

بعد اكتسابها المهارات الفنية حسب المقاييس الدولية حيث بلغت أعداد الملتحقين ببرنامج التدريب والتشغيل الميداني (OJT) لدى شركات القطاع الخاص والعام (١٥١٤٧) متدرب. تخرج منهم (١٤٧٨٣) وبنسبة (٩٧,٦%)، اضافة الى مساهمتها في تغيير الثقافة المجتمعية من خلال التركيز على أهمية التسلح بالمهن وأثرها في تحقيق مستقبل آمن اجتماعياً واقتصادياً حيث بلغ عدد المتقدمين للالتحاق ببرنامج الشركة (٤٩٣٣٢) متقدم.

تستهدف الشركة الفئة التي تقع فوق سن ١٧ وتبلغ نسبة الملتحقين (٨٩%) بالفئة العمرية (١٥-٢٤) بينما تبلغ نسبة الملتحقين (١١%) للفئة ما بين (٢٥- وما فوق) (الشركة الوطنية للتشغيل والتدريب، ٢٠١٤)

تستهدف الشركة بشكل رئيسي حسب المستوى التعليمي ما دون الثانوية إذ تبلغ نسبة الملتحقين (٩٩%) ممن تعليمهم ثانوي وما دون. اضافة الى العاطلين عن العمل في المناطق النائية وجيوب الفقر، مما يشير الى توجيه هذا المشروع نحو الفئات التي تتميز بمعدلات بطالة عالية.

مما سبق يرى الباحث ان مشاريع وبرامج وزارة العمل اتسمت بالشمولية والتنوع اضافة الى نجاحها في تنفيذ المشاريع التي تستهدف التأهيل في العمل المهني كمشروع الشركة الوطنية للتشغيل والتدريب اذ يوصي الباحث بتعميم هذه التجربة لكل القطاعات الاقتصادية وعدم اقتصرها على قطاعات معينة.

الفصل الخامس

النتائج والتوصيات

الفصل الخامس

النتائج والتوصيات

أولاً- نتائج الدراسة

توصلت الدراسة إلى جملة من النتائج انطلاقاً من الهدف الرئيسي لهذه الدراسة والذي يتمثل بتقديم تحليل وصفي لمشكلة البطالة وماهية استخدام البرامج الحكومية وعلاقتها للوقوف على خفض معدلات البطالة في الأردن للفترة (٢٠٠٤-٢٠١٤) حيث تبين ما يلي:

- ١- عدم نجاح برنامج خطة التنمية الاقتصادية والاجتماعية للأعوام (٢٠٠٤-٢٠٠٦) في خفض معدلات البطالة خلال الأعوام (٢٠٠٤-٢٠٠٦) إذ ارتفع معدل البطالة من (١٢.٤%) عام ٢٠٠٤ ليصل الى (١٤%) بمقدار (١.٦%).
- ٢- نجاح برنامج محور دعم التشغيل والتدريب المهني والتقني (٢٠٠٧-٢٠١٣) في تحقيق اهدافه بخفض معدلات البطالة في جميع القطاعات الاقتصادية و رفع معدلات المشاركة الاقتصادية لكلا الجنسين خلال فترة تنفيذه إذ انخفض معدل البطالة من (١٣.١%) عام ٢٠٠٧ ليصل الى (١٢.٦%) عام ٢٠١٣ بمقدار (٠.٥%).
- ٣- وجود علاقة عكسية ما بين عدد برامج الحكومة ومعدلات البطالة وتحديد البرامج التي تم تنفيذها من قبل الجهة الرئيسية لحل مشكلة البطالة وهي وزارة العمل ومعدلات البطالة بشكل عام، مبين بالجدول رقم (٧،١،٣).
- ٤- وجود علاقة طردية ما بين النمو السكاني ونمو قوة العمل الأردنية، إذ بلغ معدل النمو السكاني خلال فترة الدراسة (٢.٢%) وازيادة مقدارها (٢٣.٦%) من ٢٠٠٤ ولغاية ٢٠١٤ بالمقابل نمت قوة العمل الأردنية ب (٢٤.٣%) لنفس الفترة، فيما شكلت القوى العاملة ما نسبته (٢٧.٥%) من إجمالي عدد السكان، شكلت العمالة الوافدة (١٨%) من إجمالي القوى العاملة واتسمت العمالة الوافدة بأنها عمالة تكميلية وليست احلالية ، مبين بالجدول رقم (٢،١).
- ٥- هناك علاقة عكسية ضعيفة ما بين النمو الاقتصادي ونمو معدلات البطالة؛ حيث إذا انخفض النمو الاقتصادي ب (١٠%) سيؤدي إلى زيادة مقدارها (٠.٧%) في نمو معدلات البطالة. مبين بالجدول رقم (٧).

- ٦- وجود علاقة عكسية ضعيفة ما بين تدفقات الاستثمار الأجنبي ومعدلات البطالة مما يشير بعدم الاستفادة من الاستثمارات الأجنبية نحو خفض معدلات البطالة ودليل على ذلك كانت النسبة الأكبر من الاستثمارات الأجنبية موجهة نحو الاستثمار الرأسمالي وليس التشغيلي. مبين بالجدول رقم (٨).
- ٧- وجود علاقة طردية ما بين الإنفاق على مشاريع محور دعم التدريب والتشغيل المهني والتقني والتي ترجمت بخطط التنمية الاقتصادية والاجتماعية (٢٠٠٤-٢٠٠٦) والتغير بمعدلات البطالة، مبين في الشكل رقم (١٠). ووجود علاقة عكسية ما بين الإنفاق على مشاريع محور البرنامج التنموي التنفيذي (٢٠٠٧-٢٠١٣) والتغير بمعدلات البطالة خلال فترة الدراسة فيما اتجهت معدلات البطالة نحو الانخفاض. مبين بالجدول رقم (٩، ١٠).
- ٨- هناك علاقة عكسية ما بين عدد برامج الحكومة ومعدلات البطالة وتحديد البرامج التي تم تنفيذها من قبل الجهة الرئيسية "وزارة العمل" لحل مشكلة البطالة.
- ٩- اتسمت البرامج المنفذة من قبل الحكومة بالشمولية والتنوع لحل مشكلة البطالة حيث استهدفت المجالات الثلاث (التشريعية كتعديل قانون العمل الأردني، والتنظيمية الإدارية كإعادة هيكلة عدد من المؤسسات ضمن قطاع التدريب والتشغيل والتعليم والتدريب المهني والتقني مثل مؤسسة التدريب المهني ومجلس التدريب والتشغيل والتعليم والتدريب المهني والتقني وصندوق التدريب والتشغيل والتعليم والتدريب المهني والتقني، والتنفيذية كانشاء الشركة الوطنية للتشغيل والتدريب لتأهيل الشباب مهنيا ودمجهم في سوق العمل.
- ١٠- هناك تحديات تواجه سوق العمل الأردني منها:
- انخفاض قوة العمل الأردنية.
 - حجم الاستثمارات العربية والأجنبية غير كافي في توفير فرص عمل.
 - تدني معدل المشاركة الاقتصادية المنقحة وتدني المشاركة الاقتصادية للمرأة.
 - زيادة تدفق العمالة الوافدة غير المرخصة إلى المملكة وبالأخص العمالة السورية والمصرية.
 - نقص البيانات والمعلومات والدراسات الدقيقة حول سوق العمل الأردني وخصوصاً سوق العمل غير الرسمي .
 - ضعف التنسيق بين الجهات العاملة في مجال التشغيل والتدريب والتعليم المهني والتقني وتعدد السياسات والخطط الاستراتيجية لهذا القطاع.

ثانياً- التوصيات

١. توجيه البرامج الحكومية المنفذة لمحافظة إقليمى الشمال والجنوب نظرا لإرتفاع معدلات البطالة.
٢. تعديل الحد الأدنى للأجور وفقا لسلم فئات يعتمد على المستويات المهنية والخبرات الوظيفية
٣. توجيه البرامج الحكومية لحل مشكلة البطالة لفئة ذات المستوى التعليمي "أقل من ثانوي" وان تحظى لأهتمام أصحاب القرار وتوجيه.
٤. يعد معدل البطالة للفئة العمرية (١٥ - ١٩ سنة) أعلى معدل بطالة، ما يشير الى ان هناك مشكلة تواجه هذه الفئة من الواجب مراعاتها واستهدافها بواسطة البرامج المنفذة .
٥. توجيه السياسة العامة نحو رفع معدلات النمو الاقتصادي والاستثمار التشغيلي وليس الرأسمالي ليخدم عملية الحد من مشكلة البطالة.
٦. زيادة وتوجيه الإنفاق على مشاريع محور دعم التدريب والتشغيل المهني والتقني بما يتلائم مع خفض معدلات البطالة وتضمين التغذية الراجعة.
٧. توجيه الاستثمارات في المناطق الصناعية المؤهلة نحو تشغيل العمالة المحلية.
٨. رفع معدل المشاركة الاقتصادية المنقحة ورفع المشاركة الاقتصادية للمرأة.
٩. ضبط عملية زيادة تدفق العمالة الوافدة غير المرخصة إلى المملكة
١٠. العمل على إجراء الحملات التوعوية على مستوى المحافظات حول طبيعة العمل المهني ورفع النظرة الدونية للعمل المهني الموجودة في عقول الشباب وتغيير نظرة المجتمع لهم و تنظيم الحملات الإعلامية التي تبين حاجة السوق الفعلية من المهن والتخصصات بتوجيه من الجهات المعنية المختصة ذات العلاقة.
١١. تضمين المناهج المدرسية مساقات تبين قيمة العمل وغرس قيم اجتماعية تجاهه ورفع مكانة العامل في المجتمع وإعطاء البعد التطبيقي في برامج التعليم في كافة مراحلها دوراً أكبر لربط المعرفة بالتطبيق.

قائمة المراجع

أولاً- المراجع باللغة العربية

أبو عمرة، بسام (١٩٩١). بعض الآثار الاقتصادية والاجتماعية والديمغرافية المترتبة على مشكلة البطالة في الأردن. رسالة ماجستير غير منشورة، الجامعة الأردنية، عمان، الأردن.

أوجليل (١٩٨٩). البطالة في الأردن وكيفية الحد منها. رسالة ماجستير غير منشورة، الجامعة الأردنية، عمان، الأردن.

الإحصاءات العامة (٢٠٠٤)، الأردن بالأرقام.

الإحصاءات العامة (٢٠٠٤). التقرير السنوي لوزارة العمل.

ابن منظور، أبو الفضل جمال الدين (١٩٩٣). لسان العرب، (٢)، بيروت: دار الكتب العربية للنشر.

بكري، كامل وزكي، إيمان (١٩٩٥). مبادئ الاقتصاد الكلي، الإسكندرية: مؤسسة شباب الجامعة. سليمان الطراونة، (٢٠٠٦) سياسة التنمية الاجتماعية وتقويم الفعالية الحكومية في مكافحة الفقر والبطالة، ورقة عمل مقدمة لكلية الدفاع الوطني الملكية الأردنية ، ٢٦ أيلول.

البنك الدولي (٢٠١٣). تقرير التنمية العالمي، العمل والمنظمات.

البنك المركزي الأردني (٢٠٠٥). النشرة الإحصائية. دائرة الأبحاث، ٤١ (٩).

جالبريت، جون (٢٠٠٠). تاريخ الفكر الاقتصادي ترجمة: احمد فؤاد بلبع، (سلسلة عالم المعرفة)، الكويت، المجلس الوطني للثقافة والفنون والآداب.

الجالودي، جميل (١٩٩١). البطالة في الأردن. مجلة مؤتم للبحوث والدراسات سلسلة العلوم الإنسانية والاجتماعية، ٧ (٤).

جريدة الرأي، عمان، ١٣/٢/١٩٩٤، ص ٣١.

جلالة الملك عبد الله الثاني ابن الحسين (٢٠٠٧). الرسالة الملكية لدولة رئيس الوزراء بذكرى الاستقلال (٦١)، ٢٥ أيار.

حداد، مناور فريح (١٩٩٥). الاتجاهات السكانية للتنبؤ بمعدلات البطالة نتيجة لتلك الاتجاهات حتى عام ٢٠٠٤. بحث نشر مجلة العلوم الاقتصادية، جامعة اليرموك .

حطاب، كمال (١٩٩٨). السكان والتنمية من منظور إسلامي. مجلة الشريعة والدراسات الإسلامية، الكويت، (١٢).

حمو، عارف ومصطفى، سلمان (١٩٩٢). مبادئ الاقتصاد، عمان: دار ابن رشد للنشر والتوزيع.

الحنيطي، دوخي (٢٠٠٧). دراسة العلاقة بين البطالة والنوع الاجتماعي في مجتمع البادية الجنوبية الأردنية، ورقة بحثية، نشر في المجلة الأردنية في العلوم الزراعية، المجلد ٣، العدد ٣.

الخصاونة، محمد ونعيمات، عبدالسلام والروضان، عبيد (٢٠٠٨). الفقر والبطالة في الأردن، عمان: الجمعية العلمية الملكية.

خضر، جميل وآخرون (٢٠١٣). البطالة الأسباب والآثار وتقييم السياسات الحالية وآليات العلاج المقترحة في ضوء المستجدات، القاهرة: المنظمة العربية للتنمية الإدارية.

دستور المملكة الأردنية الهاشمية، الصادر في ١٩٥٢/١/٨

رئاسة الوزراء، الموقع الإلكتروني تاريخ الاسترجاع ٢٠١٥/٧

رطروط، فواز (٢٠٠٢) الآثار الاقتصادية والاجتماعية لبرامج مشروعات توليد الدخل في الأردن، ورقة عمل مقدمة في مؤتمر الاقتصاد السابع المشروعات الصغيرة: أداة فاعلة لمواجهة الفقر، ٢٩- ٣١ تموز (يوليو)، جامعة اليرموك.

الزعبي، فايز (١٩٨٦). تعريف البطالة وقياسها. محاضرات الموسم الثقافي، جامعة مؤتة، (٢)، ٢٣.

زكي، رمزي (١٩٩٨). الاقتصاد السياسي للبطالة، الكويت: سلسلة عالم المعرفة.

شابرا، محمد عمر (١٩٩٦). الإسلام والتحدّي الاقتصادي، ترجمة: محمد زهير السمهوري (السلسلة الإسلامية المعرفية) المعهد العالمي للفكر الإسلامي والمعهد العربي للدراسات المصرفية.

الشركة الوطنية للتشغيل والتدريب (٢٠١٤). التقرير السنوي.

صبرة، العميد عارف (٢٠١٥). مدير عام الشركة الوطنية للتشغيل والتدريب

<https://www.google.jo/?gfe0> ٢٧ نيسان ٢٠١٥ الساعة ١٨٠٠

عاروري، فتحي أحمد (١٩٩٧). القوى العاملة في الأردن الخصائص الرئيسية للقوى العاملة الأردنية كما أظهرتها نتائج العمالة والبطالة والدخل في الأردن. رسالة ماجستير غير منشورة، الجامعة الأردنية، عمان، الأردن.

العبادي، إبراهيم (١٩٩٠). التغييرات التي طرأت على القوى العاملة الأردنية خلال الفترة من عام ١٩٦١- ١٩٨٥. رسالة ماجستير غير منشورة، جامعة اليرموك، اربد، الأردن.

العنوم، وجدان (٢٠٠٣). أثر إحلال العمالة الوافدة بعمالة أردنية على واقع مشكلة البطالة في الاقتصاد الأردني. رسالة ماجستير غير منشورة، الجامعة الأردنية، عمان، الأردن.

- قدوس، حسن (١٩٩١). **فقد الدخل كأثر إنهاء علاقة العمل**، (ط١)، المنصورة، مصر: مكتبة الجلاء الجديدة.
- القريشي، مدحت (٢٠٠٧). **اقتصاديات العمل الأردني**، (ط١)، عمان: دار وائل للنشر.
- المؤتمر الوطني للحد من الفقر والبطالة** (٢٠٠١). عمان.
- المجلس الأعلى لرعاية الفنون والآداب والعلوم الاجتماعية (٢٠٠٢). **ندوة النمو السكاني وأثره على مشكلة البطالة وخطط التنمية**، دمشق، حزيران، ١٤٧.
- المجلس الاقتصادي والاجتماعي (٢٠٠١). **مواجهة العولمة ضرورة بالنسبة للبلدان الضعيفة**، الجزائر، ٢٤.
- المجلس الاقتصادي والاجتماعي (٢٠٠٧). **الظرف الاقتصادي والاجتماعي للسداسي الأول سنة ٢٠٠٦**، الجزائر، ٣٩.
- محمد، موفق (٢٠٠٠). **الإدارة العامة (هيكلية الأجهزة وصنع السياسات وتنفيذ البرامج الحكومية)**، (ط١)، عمان: دار الشروق للنشر.
- مسعود، جبران (١٩٩٢). **الرائد**، (ط٧)، بيروت: دار العلم للملايين للنشر.
- الموسوعة الفقهية الكويتية** (٢٠٠٨). (٨)، ٦٨-٦٩.
- النفيعي، عبدالله (٢٠٠٣). **الفقر والتعطيل في دول الاسكوا، الأردن، اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا الاسكوا**.
- وزارة التنمية الاجتماعية (١٩٩٨). **المؤتمر الوطني للتشغيل ومكافحة البطالة**، عمان، الأردن، ٦١-٦٠.
- البنك المركزي. **التقارير السنوية**، ٢٠٠٤-٢٠١٤.
- وزارة العمل. **التقارير السنوية**، ٢٠٠٤-٢٠١٤.
- وزارة العمل. **الخطة الاستراتيجية للأعوام ٢٠١١-٢٠١٤، ٢٠١٣-٢٠١٦**.
- وزارة المالية (١٩٩٤). **قانون الموازنة العامة**.
- الوزني، خالد والرفاعي، احمد (٢٠٠٠). **مبادئ الاقتصاد الكلي بين النظرية والتطبيق**، (ط٣)، عمان: دار وائل للنشر.

ثانياً- المراجع الأجنبية:

- Bloom, David Rosen (1993). **Public Administration: Understanding Management, Politics, and Law in the Public Sector**, 3rd ed., New York: Macmillan Grew-Hill.
- Jana, Kenneth et. Al. (1989). **The Challenge of Democracy: Government in America** 2nd ed, Boston: Houghton Mifflin Co.
- Jenkins-Smith, Hank (1994). The Policy Analysis Paradigm. In David Rosen Bloom, et al, **Contemporary Public Administration**. New York: Macmillan Grew-Hill Inc.
- Johnson, William (1992). **Public Administration: Police, Politics, and Practice**, Guilford the Dusking Publishing Group.
- McCurdy, Howard (1972). **Public Administration: A Bibliography** Washington, D.C, The American University.
- Strauss man, Jeffrey (1999). **Public Administration**, New York: Longman.
- White, Leonard (1921). **Introduction to the study of Public Administration**, New York: Macmillan Co.
- Yates, Douglas (1991). **Managing in Public and Private Organizations Similarities and Differences**, interest Otto et, Public Management Chicago, Lyceum Books Nelson, Hall Publishers.
- Fathi A. Arouri. (2007)“**Unemployment in Jordan**”. Analytic and Synthetic Notes, European University Institute, RSCAS, April.
- Gordon Robert J.(1987), **Macroeconomics**, 4t edition, Little, Brown and Company, Boston, USA.
- R. Carter Hill, William E. Griffiths, and George G. Judge, Undergraduate Econometrics, Second edition, John Wiley & Sons, Inc., 2001.
- Gilbert A F, (2005), “Introduction à La macro-economic Contemporaine”, Economica, Paris, France
- Department of Statistics, 2004 Population and Housing Census, final Results, 2006, Amman Jordan.
- Ministry of Labour, Annual Report, Several Reports, Amman, Jordan