

٦

منشورات لجنة تاريخ الأردن

سلسلة البحوث والدراسات المتخصصة

# العمل والعمال في الأردن

الدكتور منصور العتوم

٦

منشورات لجنة تأريخ الأردن

سلسلة البحوث والدراسات المتخصصة

## **العمل والعمال في الأردن**

**الدكتور منصور العتوم**

٣٣١/٠٩٥٦٥

م ن ص منصور العتوم

العمل والعمال في الأردن / منصور العتوم - عمان : لجنة تاريخ

الأردن ١٩٩٣

ص (٨٢) (منشورات لجنة تاريخ الأردن؛ ٢٦) (سلسلة البحوث

والدراسات المتخصصة ؛ ٦)

ر.أ (١٩٩٣/٥/٥٣٧)

١ - العمل والعمال - الأردن أ - العنوان

ب - السلسلة ج - السلسلة

(تمت الفهرسة بمعرفة المكتبة الوطنية)

# بسم الله الرحمن الرحيم

## تقديم

يسر "لجنة تاريخ الأردن" أن تقدم للقراء الكتاب السادس في سلسلة "البحوث والدراسات المتخصصة في تاريخ الأردن"، بعنوان "العمل والعمال في الأردن"، الذي أعده الدكتور منصور العتوم مدير عام صندوق المعونة الوطنية، وكان صدر قبله:

- ١- التجربة الحزبية في الأردن بطبعتيه الأولى والثانية، للدكتور عبد الله نقرش.
- ٢- الأردن ومؤتمرات القمة، للأستاذ الدكتور محمد إبراهيم فضة.
- ٣- التعاون الأردني الخليجي في ميادين التنمية، للدكتور صالح الخصاونة.
- ٤- الأوقاف والمساجد وتطور التعليم الديني الإسلامي، للدكتور محمد ركان الدغمي والدكتور صالح ذياب الهندي.
- ٥- الاتجاهات الفكرية للثورة العربية الكبرى من خلال جريدة القبلة، للدكتورة سهيلة الريماوي.

بالإضافة إلى اثني عشر كتاباً في "سلسلة الكتاب الأم في تاريخ الأردن" وأربعة كتب في "سلسلة كتب المطالعة"، وكتاب واحد في "سلسلة المصادر والمراجع".

وستواصل لجنة تاريخ الأردن إصدار البحوث التي تردّها عن تاريخ الأردن في مختلف العصور ضمن السلاسل التي اعتمدتها.

وتامماً للفائدة، رأينا أن نضع - بعد هذا التقديم - مقدمة الكتاب الأول.  
عمان في:

ذي القعدة ١٤١٣ هـ

أيار (مايو) ١٩٩٣ م



## مقدمة الكتاب الأول

من سلسلة: " البحوث والدراسات المتخصصة "

" لجنة تاريخ الأردن " لجنة مستقلة، تتخذ مقرها في المجمع الملكي لبحوث الحضارة الإسلامية (مؤسسة آل البيت) بعمّان، ألفها صاحب السمو الملكي الأمير الحسن ولي العهد من رؤساء: المجمع الملكي لبحوث الحضارة الإسلامية (مؤسسة آل البيت)، والجامعة الأردنية، وجامعة اليرموك، وجامعة مؤتة، وجامعة العلوم والتكنولوجيا الأردنية والجمعية العلمية الملكية، بعد أن وجه صاحب الجلالة الهاشمية الملك الحسين رسالة إلى سموه - في العشرين من شوال ١٤٠٧ هـ الموافق ١٦ حزيران ١٩٨٧م - طلب جلالته فيها أن يتولى سموه تأليف لجنة مستقلة "من المفكرين والمؤرخين المرموقين من الجامعات ومراكز البحث العلمي من الذين يواكبون تطور بلدنا، ويشاركون في مسيرته المباركة، ليقوموا بوضع خطة متكاملة المراحل لكتابة تاريخ الأردن المعاصر، في إطار تاريخ أمته العربية، ونشر بحوث ودراسات ذات مستوى علمي رفيع، ومنهج موضوعي يتوخى الحقيقة وحدها، ولا يقصد إلا وجه الحق، وتستخلص من هذه البحوث والدراسات سلسلة الكتب لمختلف الفئات من الناشئة إلى جبهة المثقفين إلى كبار المتخصصين: للتعليم والمطالعة والمراجعة ".

وقد وضعت اللجنة خطة متكاملة لحصر المصادر والمراجع والوثائق المتعلقة بتاريخ الأردن ، ولانجاز ثلاثة مشروعات - تصدر في ثلاث سلاسل متتابعة \* - هي :

أ- سلسلة الكتاب الأم.

ب- سلسلة البحوث والدراسات المتخصصة.

ج- سلسلة كتب المطالعة.

واستكثبت ما يزيد على مئة وعشرين من الباحثين المتخصصين - من داخل

---

\* أضافت "لجنة تاريخ الأردن" سلسلة رابعة، هي؛ "سلسلة المصادر والمراجع".

الأردن وخارجه - لإعداد تلك البحوث والدراسات والكتب.  
ويسر اللجنة أن تقدم للقراء هذا الكتاب وهو الأول في "سلسلة البحوث والدراسات المتخصصة"، وستتابع "لجنة تاريخ الأردن" - بمشيئة الله - إصدار البحوث والدراسات المتخصصة، بالتتابع، فور انجازها، لينتفع بها القراء، ويحدوها الأمل في أن تلقى هذه البحوث والدراسات ما تستحقه من عناية، وأن تحقق ما نتطلع إليه من نفع.

الدكتور ناصر الدين الأسد  
رئيس لجنة تاريخ الأردن  
رئيس المجمع الملكي لبحوث الحضارة الإسلامية  
(مؤسسة آل البيت)

## العمل والعمال

تبحث هذه الدراسة في التطور التاريخي للعمل والعمال في الأردن، منذ تأسيس الإمارة في شرق الأردن حتى عام ١٩٩٢م . وقد اتبع في عرض هذا الموضوع الأسلوب الوصفي التحليلي، كما تم تقسيمه إلى ثلاثة فصول هي :

الفصل الأول: تطور سوق العمل والقوى العاملة.

الفصل الثاني : الاطار التشريعي لميادين العمل.

الفصل الثالث: النقابات العمالية.



## الفصل الأول

### تطور سوق العمل والقوى العاملة





## الفصل الأول

### تطور سوق العمل والقوى العاملة

#### تمهيد:

لقد واجه الأردن منذ تأسيسه عدداً من المشكلات والتحديات القاسية، سواء من حيث محدودية موارده الطبيعية ، وضيق القاعدة الإنتاجية ، وضعف الإنتاج الزراعي ، والافتقار إلى الصناعة أم من حيث تعرضه لويلات الحروب مع العدو الصهيوني ، وما أدت إليه حرب سنة ١٩٤٨م من إنشاء الكيان الصهيوني في فلسطين وتشريد أهلها ، ونزوحهم للعيش في صفتي الأردن الغربية والشرقية ، وما أدى إليه هذا الوضع من زيادة كبيرة في عرض القوى العاملة في الأردن ، وما نتج أيضاً عن حرب سنة ١٩٦٧ م من مصاعب اقتصادية واجتماعية قاسية ، فبالإضافة إلى فقدان الضفة الغربية ومساهماتها التي تقدر بحوالي ٤٠٪ من الناتج القومي، فقد نزح ما لا يقل عن ٣٠٠ ألف شخص من الضفة الغربية وقطاع غزة إلى الضفة الشرقية ، بحيث أدى هذا الوضع إلى تفاقم مشكلة البطالة والمساكن ، وزيادة الأعباء على موازنة الدولة .

وعلى الرغم من ذلك ، أثبتت القيادة الهاشمية لهذا البلد قدرة متميزة على تجاوز الصعاب والتحديات ، بفضل حكمتها وإيمانها وتلاحم الشعب معها وولائه لها ، ونما الاقتصاد الأردني وازدهر ، وحقق معدلات نمو مرتفعة فاقت مثيلاته في الكثير من الدول النامية والمتقدمة.

وقد تأثر نمو القوى العاملة بعدة عوامل ديمغرافية واقتصادية واجتماعية ، أثرت على حجمها وتوزيعها حسب المجموعات المهنية ، وحسب النشاط الاقتصادي . وشهد سوق العمل الأردني هجرة بين صفوف القوى العاملة إلى الخارج، منذ بداية الخمسينات . كما بدأت عملية استقدام واستخدام العمالة الوافدة منذ ١٩٧٣م. ولقد تعرضت الهجرة العمالية، بنوعها المذكورين، خلال مراحل تطور سوق العمل إلى مد وجزر، متأثرة بالظروف والأحوال الاقتصادية في الأردن وفي دول المنطقة ودول العالم.

في هذا الفصل سنبحث هذا التطور في موضوعين هما :

- التنمية الاقتصادية ومراحل تطور سوق العمل
- تطور القوى العاملة .

#### أولاً: التنمية الاقتصادية ومراحل تطور سوق العمل:

سنعرض فيما يلي للتنمية الاقتصادية ومراحل تطور سوق العمل في خمس مراحل

هي:

المرحلة الأولى ١٩٢١-١٩٤٩م

المرحلة الثانية ١٩٥٠-١٩٦٦م

المرحلة الثالثة ١٩٦٧-١٩٧٥م

المرحلة الرابعة ١٩٧٦-١٩٨٢م

المرحلة الخامسة ١٩٨٣-١٩٨٨م

#### المرحلة الأولى: الفترة من ١٩٢١-١٩٤٩م

كان الأردن قبل الحرب العالمية الأولى جزءاً من الدولة العثمانية، وقد وصف الوضع الاقتصادي الأردني بالتخلف العام، حيث كان المجتمع مجتمعاً إقطاعياً متخلفاً، قائماً على الصراع المبطن بين ملاك الأراضي والفلاحين العاملين في الأرض. أما اقتصاد البدو فكان قائماً على السلب والنهب وصراع القبائل بعضها مع بعض بسبب ضعف الحكومة المركزية، وشمل التخلف الاقتصادي الوضعين الاجتماعي والسياسي<sup>(١)</sup>. وقد تغير الأمر إثر تأسيس إمارة شرقي الأردن ، فلم تنقض سنتان على استلام سمو الأمير عبد الله بن الحسين إدارة شرق الأردن، حتى خرجت من طور التشويش<sup>(٢)</sup> ، وحل الأمن والاستقرار مما ساعد على تقدم الأوضاع الاقتصادية والاجتماعية ، ومع ذلك فقد بقي الاقتصاد الأردني في هذه المرحلة اقتصاداً تقليدياً،

(١) الدكتور أحمد جمال ظاهر: الأيدي العاملة الوافدة إلى الأردن: ٧٢

(٢) مذكرات الملك عبد الله : نشر أمين أبو الشعر : ١٧٢ .

ولم تزد الأراضي الزراعية عن نسبة ٥,١٪ من مجموع المساحة الكلية <sup>(١)</sup>، وشهد الميزان التجاري عجزاً متزايداً كما هو موضح في الجدول التالي :

**جدول رقم (١)**  
**التجارة الخارجية لإمارة شرق الأردن في الفترة**  
**١٩٣٦-١٩٤٥ بالآف الجنيهات**

| السنة | المستوردات | الصادرات | الميزان التجاري |
|-------|------------|----------|-----------------|
| ١٩٣٦  | ٧٩٥        | ٢٣٣,١    | - ٥٦١,٩         |
| ١٩٣٧  | ٩٣٤        | ٥٢٥,٩    | - ٤٠٨,٣         |
| ١٩٣٨  | ١٣٠٦,٢     | ٥٦٤,٩    | - ٧٤١,٣         |
| ١٩٣٩  | ١٣٠٩,١     | ٥٧٩,٩    | - ٧٢٩,٢         |
| ١٩٤٠  | ١٤٩٢,٩     | ٨٤٥,٤    | - ٦٤٧,٥         |
| ١٩٤١  | ٢٤٦٩,٦     | ٩٤٨,٧    | - ١٥٢٠,٩        |
| ١٩٤٢  | ٢١٩٩,٣     | ١٠٣٩,٢   | - ١١٦٠,١        |
| ١٩٤٣  | ٢٤٠٠,٥     | ٣٣٣٧,٩   | - ٦٢,٦          |
| ١٩٤٤  | ٣١٧٢,٧     | ١٧٩٢,٢   | - ١٣٨٠,٥        |
| ١٩٤٥  | ٤٩٩٨,٧     | ٢٨٣٢,٤   | - ٢١٦٦,٣        |

المصدر (المملكة الأردنية الهاشمية ، دائرة الاحصاءات العامة ، الاحصاءات السنوية للتجارة الخارجية، عمّان ، ١٩٧٤ ص١).

وكانت أهم السلع المستوردة هي البضائع القطنية، والحريير الصناعي، والسكر، والأرز، والقهوة، والزيت، والمواد الصوفية، والخشب، والثياب المصنوعة من القطن الأبيض. أما الصادرات فكانت في معظمها من المنتجات الزراعية ؛

<sup>(١)</sup> الدكتور أحمد جمال ظاهر: الأيدي العاملة الوافدة إلى الأردن : ٧٢.

كالقمح والشعير والأغنام، والفاكهة، والخضروات، ومنتجات زراعية أخرى متنوعة<sup>(١)</sup> أما الصناعة، فلم يكن لها دور ذو بال في البلاد حتى أواخر الأربعينات.

وتجدر الإشارة إلى أن سمو الأمير عبد الله اهتم منذ بداية هذه المرحلة بتحسين الأحوال الاقتصادية، وبفضل توجيهاته صدر أول برنامج وزارى في شرق الأردن عن وزارة حسن خالد أبو الهدى، التي تألفت في ٥ أيلول ١٩٢٣م، وتضمن هذا البرنامج رعاية الحالة الاقتصادية، وتخفيض الرواتب والنفقات جهد الاستطاعة (بند ٣ من البرنامج)، وإصلاح طرق توزيع الضرائب وجبايتها بصورة تكفل مصلحتي الخزينة والأهلين معاً (بند ٤ من البرنامج)، وترجيح تعيين الأكفاء من أبناء المنطقة على غيرهم في الوظائف (بند ٥ من البرنامج)<sup>(٢)</sup>.

وفي نهاية هذه المرحلة حدثت النكبة الفلسطينية إثر حرب ١٩٤٨م، وكان لها تأثير على الاقتصاد الوطني، حيث قضت على التكامل الاقتصادي الذي كان قائماً بين شرقي الأردن وفلسطين، وقطعت خطوط ارتباط الأردن مع العالم الخارجي التي كانت تعتمد على ميناء حيفا على الساحل الفلسطيني، هذا بالإضافة إلى ارتفاع النفقات الدفاعية للأردن خلال السنوات التالية لعام ١٩٤٨م. وعلى صعيد العمل فقد تسببت أحداث عام ١٩٤٨م بتزايد عدد المتعطلين عن العمل، بعدم لجوء أعداد من الفلسطينيين إلى الأردن، وفقدان عدد من الأردنيين العاملين في السواحل الفلسطينية لوظائفهم<sup>(٣)</sup>. أما النواحي الإيجابية على الاقتصاد الأردني من جراء نكبة ١٩٤٨م فيمكن حصرها بالأمور التالية:

- استخدم اللاجئون الفلسطينيون أموالهم التي أحضروها معهم والتي قدرت

<sup>(١)</sup> الدكتور أمين عواد مهنا بني حسن: التحديث والاستقرار السياسي في الأردن: ٧٨.

<sup>(٢)</sup> المملكة الأردنية الهاشمية، وزارة الإعلام، دائرة المطبوعات والنشر، الوثائق الأردنية - الوزارات الأردنية ١٩٢١-١٩٨٤: ١٤.

<sup>(٣)</sup> Al-AKEL M.A: Manpower, Labour Market & Wage-Development: The Case of Jordan (D.phil. thesis, university of Sussex U.K P21)

بعشرين مليون جنية فلسطيني<sup>(١)</sup>

-زيادة في قطاع البناء والتشييد، مما أدى إلى تشغيل أيد عاملة أكثر.

-زيادة المعروض من الأيدي العاملة، بسبب هجرة ما يزيد على ثلاثة أرباع مليون

فلسطيني، مما أسهم في عملية التنمية<sup>(٢)</sup>

### المرحلة الثانية : الفترة من ١٩٥٠-١٩٦٦م

في بداية هذه المرحلة حصلت وحدة الضفتين الغربية والشرقية عام ١٩٥٠م، وفي غمرة النضال لاسترداد الحقوق المغتصبة والدفاع عن الحقوق العربية ، كان جلالة المغفور له الملك عبد الله بن الحسين مهتماً بالإصلاح الاقتصادي، وتوفير أسباب العمل للمواطنين؛ ففي خطاب العرش الذي افتتح به لأول مرة في تاريخ الحياة الدستورية الأردنية مجلس الأمة الموحد ، الذي جمع بين ضفتي الأردن ( عام ١٩٥٠م) منبثقاً عن إرادة شعب واحد، ووطن واحد وأمل واحد، يقول (٠٠٠ وإن حكومتي لعاملة في الوقت ذاته على توحيد القوانين، مع الإصلاح المرتجى في المجال الثقافي والإداري والاقتصادي، والسعي الحثيث لتوفير أسباب العمل ، وتحسين وسائل الزراعة، ودعم الاقتصاد الوطني بصورة خاصة، والعناية بمسألة اللاجئين، على الوجه الذي يفسح أمامهم مجال العمل ، ويحفظ له الكرامة . وستقدم لمجلسكم الموقر في هذه الدورة فوق العادة مشروع قرار الوحدة، وقانون الموازنة السنوي لعام ١٩٥٠-١٩٥١م للنظر فيهما وإقرارهما بالطريقة الدستورية".ولقد تميزت بداية هذه الفترة، نتيجة للظروف المذكورة سابقاً، بارتفاع نسبة البطالة التي تراوحت معدلاتها بين ٢٥ و ٣٢% من مجموع القوى العاملة<sup>(٤)</sup>

وفي حين كانت قطاعات الصناعة والتجارة والخدمات عاجزة عن توفير فرص العمل المطلوبة للقوى العاملة، فقد كان القطاع الزراعي أهم القطاعات

<sup>(١)</sup> Porter,R.S., Economic Survey of Jordan. British Middle East office, London, 1953

Appendix II.

<sup>(٢)</sup> الدكتور احمد جمال ظاهر، الأيدي العاملة الوافدة إلى الأردن : ٧٤.

<sup>(٣)</sup> الآثار الكاملة للملك عبد الله بن الحسين: ٢٤٩.

<sup>(٤)</sup> الدكتور محمد عبد الهادي العكل: سوق العمل الأردني (الواقع وآفاق المستقبل): ٥٤.

الاقتصادية من حيث توافر فرص العمل فيه لغالبية القوى العاملة الأردنية، إلا أن هذا القطاع كان يتصف بالموسمية وشيوع ظاهرة البطالة المقنعة.

ولمواجهة هذه الأوضاع، فقد سعت الحكومة آنذاك إلى تنشيط الفعاليات الاقتصادية، وقامت باتخاذ عدد من الإجراءات بهدف الحد من تفاقم مشكلة البطالة، من خلال تنويع الموارد الاقتصادية وتطويرها، وإقامة المشروعات الاستثمارية، وبناء المؤسسات. وفي عام ١٩٥٢م تم إنشاء (مجلس الاعمار)، وجاء ضمن واجباته الأساسية السعي لتوفي الموارد المالية واستثمارها في استغلال الموارد الطبيعية، وتنمية الاقتصاد الوطني بما يحقق توفي المزيد من فرص العمل، ويسهم في حل مشكلتي البطالة والفقر.

وفي عام ١٩٥٥م استدعت الحكومة بعثة من البنك الدولي بهدف دراسة الوضع الاقتصادي والمساعدة في بلورة برنامج انمائي يحقق المزيد من التطور الاقتصادي والاجتماعي، ويعمل على التخفيف من حدة مشكلة البطالة، ومع أن اللجنة أكدت وجود البطالة الظاهرة والمقنعة، واقرحت برنامجاً تنموياً طويلاً المدى، لكنها لم تتجح في اقتراح اتخاذ الاجراءات الضرورية والسريعة لخلق المزيد من فرص العمل<sup>(١)</sup>

وعلى أية حال؛ فإنه، ونتيجة للجهود التي بذلتها الحكومة في تلك الفترة، حقق الاقتصاد الأردني معدلات نمو مرتفعة، حيث تشير البيانات الاحصائية المتوافرة عن الفترة من ١٩٥٤-١٩٦١م إلى تحقيق معدل نمو سنوي مقدارة ١٢,٨٪ في الناتج المحلي الاجمالي، و ١٣,٥٪ سنوياً في الناتج القومي الاجمالي، وتبعاً لذلك فقد اتسعت قدرة القطاعين العام والخاص على توفير المزيد من فرص العمل، وبالتالي فقد انخفضت نسبة البطالة إلى نحو ١٤٪ من اجمالي القوى العاملة.

وفي بداية الستينات برز اتجاه واضح نحو اتباع أسلوب التنمية الشاملة، حيث وضع برنامج السنوات الخمس للتنمية الاقتصادية والاجتماعية ١٩٦٣-١٩٦٧م،

الذي تم تعديله فيما بعد ببرنامج السنوات السبع للتنمية الاقتصادية والاجتماعية ١٩٦٤-١٩٧٠م، إلا أن تنفيذه توقف نتيجة لنكبة حزيران ١٩٦٧م وما نجم عنها من احتلال قوات العدو الصهيوني للضفة الغربية من الأردن. ومن الأهداف التي تضمنتها هذه البرامج:

- تخفيض العجز في الميزان التجاري
- تخفيض الاعتماد على المعونات الخارجية.
- تحقيق معدلات نمو في الدخل القومي والنتائج المحلي.
- زيادة فرص العمل.

وبصورة اجمالية فقد حقق الاقتصاد الأردني معدلات نمو سريعة خلال هذه المرحلة بلغت ٩٪ سنوياً في الناتج المحلي الاجمالي ، و ١١٪ سنوياً في الناتج القومي الاجمالي بالأسعار الجارية، وذلك خلال الفترة من ١٩٥٤-١٩٦٦. أما معدل النمو الحقيقي خلال الفترة نفسها فقد بلغ ٨٪ سنوياً في الناتج المحلي الاجمالي، و ١٠٪ سنوياً للناتج القومي الاجمالي، وهي معدلات قلما نجدها في الدول النامية<sup>(١)</sup> وتجدر الإشارة إلى أن معدلات التضخم خلال هذه الفترة قد كانت منخفضة، حيث تراوحت بين ١٪ و ٢٪ سنوياً، كما أن معدلات البطالة قد انخفضت في نهاية هذه المرحلة إلى حوالي ٨٪ من إجمالي القوى العاملة.

#### المرحلة الثالثة: الفترة ١٩٦٧-١٩٧٥م

شهدت بداية هذه المرحلة الحرب العربية الإسرائيلية في حزيران ١٩٦٧م، ونتج عنها احتلال العدو الإسرائيلي للضفة الغربية، وفقدان الأردن لما يعادل ٤٠٪ من مصادر دخله المحلي، بما في ذلك الدخل المتأتي من الأماكن المقدسة، كمناطق

---

<sup>(١)</sup> Millkan, M.F, A Strategy of Development. Papr Prepared for the United Nation Centre for the United Nation Centre for Economic and Social Information . U.N, New York, 1970 PP.1-7.

جذب للسياح، التي كانت تعتبر المصدر الرئيسي للدخل من السياحة، كما شهدت اغلاق قناة السويس في سنة ١٩٦٧م مما اضطر الاردن إلى الاعتماد في نقل البضائع المصدرة والمستوردة على الموانئ السورية واللبنانية بدلاً من ميناء العقبة ، مما تسبب في زيادة تكلفة النقل، هذا بالإضافة إلى الأعباء التي تحملها الأردن نتيجة نزوح حوالي ٤٠٠ ألف لاجئ من الضفة الغربية وقطاع غزة إلى الضفة الشرقية ، كما شهدت هذه المرحلة مجموعة من العوامل التي أثرت أيضاً بصورة سلبية على الاقتصاد الأردني؛ منها: استمرار الاستعداد والمواجهة مع العدو الإسرائيلي، ووقف جزء من المساعدة المالية التي التزمت بها الكويت وليبيا في مؤتمر القمة العربية الذي عقد في الخرطوم سنة ١٩٦٧م، والأحداث الداخلية سنة ١٩٧٠م، كل هذه العوامل أدت إلى انخفاض قيمة الناتج المحلي الاجمالي والناتج القومي الاجمالي بنسبة ٢٪ و ٣٪ سنوياً للفترة ما بين ١٩٦٧ - ١٩٧٢م، وأثر ذلك على وضع سوق العمل، حيث ارتفعت نسبة البطالة من ٨٪ إلى ما بين ١٤٪ و ٢٠٪ من اجمالي القوى العاملة، خلال هذه الفترة ، كما ارتفعت معدلات التضخم حيث بلغت ٦,٣٪ سنوياً<sup>(١)</sup>. ولمعالجة هذا الوضع فقد طلب جلالة الملك الحسين بن طلال من الحكومة - بعد أن استتبت سيادة القانون والنظام في بقاع المملكة كافة ، بعد الأحداث الداخلية سنة ١٩٧٠م - أن تبدأ فوراً بتنشيط أجهزة التخطيط والاعداد لتنفيذ خطة التنمية الثلاثية ١٩٧٣ - ١٩٧٥م تنفيذاً فعالاً<sup>(٢)</sup>.

وفي الكلمة التي ألقاها جلالة الملك الحسين بن طلال بمناسبة افتتاح مؤتمر التنمية الأردني ١١-١٣/١١/١٩٧٢م قال (( ٠٠٠ فإن خطتنا (المقصود خطة التنمية الثلاثية ١٩٧٣-١٩٧٥م) تهدف إلى خلق فرص اكبر للعمل، فالعمل بركة وشرف، كام هو حق إنساني، وواجب قومي. فمزارعنا وصناعاتنا ومدارسنا ومستشفياتنا وطرقنا وغيرها من أنماط التحديث إنما بنيت بعرق عمالنا ومجهودهم،

(١) الدكتور محمد عبد الهادي العكل : سوق العمل الأردني (الواقع وآفاق المستقبل): ٥٦.

وأيضاً : AL AKel.M.A. Op.Cit. PP 32,33

(٢) كلمة جلالة الملك الحسين بن طلال التي ألقاها بمناسبة افتتاح مؤتمر التنمية الأردني ١١-١٣ تشرين الثاني ١٩٧٢م.

وهناك أعداد كبيرة من الشعب ما تزال عاطلة عن العمل أولاً تعمل بما فيه الكفاية، أو تعاني من بطالة مقنعة. ونحن نسعى لتشغيل كل هؤلاء في نشاطات منتجة)).

وفي الكلمة التي ألقاها سمو ولي العهد الأمير الحسن في المؤتمر نفسه قال ((٠٠٠٠ فان الخطة الثلاثية تمثل في رأينا نقطة تحول على طريق النمو والازدهار. إنها تهدف إلى إعادة تنشيط العجلة الاقتصادية ، واستئناف الزخم الانمائي الذي عايشه الاردن قبل أحداث حزيران ١٩٦٧م. تهدف الخطة الثلاثية إلى تعزيز مكاسبنا من الاستثمارات ، والافادة من التجارب السابقة ، وبناء قاعدة اقتصادية ملائمة لمشاريع انمائية طموحة ومتسارعة في المستقبل)).

وقد جاء ضمن أهداف خطة التنمية الثلاثية ١٩٧٣-١٩٧٥م تحسين المستوى الاقتصادي والنهوض به بهدف خلق نحو ٧٠,٠٠٠ فرصة عمل جديدة في الاقتصاد الوطني بقطاعيه العام والخاص<sup>(١)</sup>. ومما يجدر بالذكر أن فترة الخطة شهدت مجموعة من العوامل التي أثرت على مسيرة التنمية ووضع سوق العمل أهمها:

-حرب تشرين الأول ١٩٧٣م، وما أدت إليه من المقاطعة البترولية العربية للبلدان الغربية الرأسمالية، وبالتالي زيادة أسعار البترول، ومن ثم زيادة العوائد النفطية، الامر الذي مكّن البلدان العربية النفطية من زيادة حجم مخصصات برامج التنمية، بحيث أثر هذا الوضع على حجم الطلب على الأيدي العاملة من الخارج، ومنها الأيدي العاملة الأردنية .

-تضاعف أسعار السلع الرأسمالية وأسعار المواد الخام، ومستلزمات الانتاج الاخرى في الأسواق العالمية، مما أدى إلى ارتفاع كلفة انجاز المشروعات الواردة في خطة التنمية، وإلى ارتفاع الأسعار في السوق المحلي.

وعلى الرغم من ذلك فقد حقق الاقتصاد معدلات نمو سنوية بنسبة ١٣,٩٪ للناتج المحلي الاجمالي ، و ١٨,٥٪ للناتج القومي الاجمالي، وبالأسعار الحقيقية بلغت

---

(١) المجلس القومي للتخطيط، خطة التنمية الثلاثية ١٩٧٣-١٩٧٥ : ٢٥ وما بعدها.

المعدلات السنوية للنمو ٠,٢٪ للناتج المحلي الاجمالي ٣,٩٪ للناتج القومي الاجمالي، كما تلاشت ظاهرة البطالة في نهاية هذه المرحلة ، بسبب الطلب الخارجي على القوى العاملة الأردنية .

#### المرحلة الرابعة: الفترة من ١٩٧٦-١٩٨٢م

بعد انتهاء فترة خطة التنمية الثلاثية ، استمر الجهد التنموي من أجل رفعة شأن الأردن وازدهاره، ولقد كان ولا يزال لتوجيه جلالة الملك الحسين المعظم واهتمامه ودعمه وإشراف سمو ولي العهد الأمير الحسن المعظم وتوجيهاته ومشاركته أثر فعال في إعداد الخطط التنموية وتنفيذها والانجازات التي حققتها. ولقد شهدت هذه المرحلة تنفيذ خطة التنمية الخمسية الأولى ١٩٧٦-١٩٨٠م وبداية تنفيذ الخطة الخمسية الثانية ١٩٨١-١٩٨٥م. وبمناسبة اصدار خطة ٧٦-٨٠ قال سمو الأمير الحسن المعظم إنها تهدف إلى تركيز وتعميق الثقة الاقتصادية مع الأسرة العربية والدولية، وفوق ذلك مع المواطن الأردني، الذي لولا إيمانه ومشاركته لما كان بالامكان تحقيق هدفنا في اقتصاد سليم متزن ، وأضاف : إن توجيه واهتمام ودعم جلالة الملك الحسين المعظم كان ولا يزال ضرورة حية لتحقيق هذه المهمة. وأكد في كلمته عميق التزامه بتنفيذ هذه الخطة كخطوة أخرى في سبيل تحقيق السعادة والازدهار الذي ننشده جميعاً<sup>(١)</sup>.

وفي كلمة جلالة الملك الحسين بن طلال المعظم بمناسبة إصدار خطة التنمية الخمسية ١٩٨١-١٩٨٥م قال : "إنها امتداد طبيعي لجهد موصول يستهدف الوصول إلى أعلى مستوى من الازدهار الذي يعم خيره ونفعه المواطنين جميعاً، والذي تتوزع مكاسبه توزيعاً عادلاً متكافئاً على كل ربوع وطننا الحبيب، متوخين في ذلك كله بناء المواطن الصالح المعطاء، وتشبيد الوطن القوي المتجدد، القادر على مواجهة التحديات والصعاب"، وأضاف : "إن الأردن، وهو على عتبة الثمانينات، يدرك أن التنمية لا تخلو من التحديات"، وقال: "أرى أنه، بالإضافة إلى التركيز على

<sup>(١)</sup> المملكة الأردنية الهاشمية، المجلس القومي للتخطيط ، خطة التنمية الخمسية ١٩٧٦-١٩٨٠م (كلمة سمو الأمير الحسن بمناسبة اصدار الخطة).

مشاريع الانتاج ، فإن تأمين الغذاء، ومصادر الطاقة، والمياه، والخدمات الأساسية الشاملة لكافة مناطق الوطن، هو الواجب الأول الذي يستحق اهتمامنا الخاص وجهدنا الوافر"، وقال: "لقد راعت الخطة هذه الأمور، فوضعت لها المشاريع اللازمة، والمخصصات الكافية"، واختتم كلمته بالقول: "إنني، إذ أشكر من ساهم في الاعداد لهذه الخطة، لأشد على يد كل من يضع لبنة في تنفيذها، الذي آمل-من الجميع- أن يكون سريعاً موصولاً ، لتحويلها إلى واقع ملموس يراه انسان بلدنا ،فتقر عينه ، ويشتد ازره ، ويلمسه الشقيق والصديق فيفرح به ، وتطمئن نفسه، ويحس بمضائه الطامع والعدو فيؤول كيدة إلى بوار"<sup>(١)</sup>.

وفي كلمته بمناسبة اصدار الخطة نفسها، قال سمو الامير الحسن بن طلال: "إن اعتماد الأسلوب التخطيطي المبرمج والمبني على العلم والتقنية المحلية، والدولية والادارة العقلانية، ومشاركة المواطن، هو منهج الاقتصاد الأردني، والذي ساعده وسيساعده خلال حقبة التنمية الجديدة القادمة على التغلب على مصاعب الانماء، سواء أكانت في بناء القدرة البشرية العالية- خط دفاعنا الحضاري-، او في تجاوز صعاب فجوة الانتاج الغذائي، ومدخلات الانتاج والاستهلاك النادرة، كالمياه والطاقة. وإن مسيرة الأردن بقيادة جلالة الملك الحسين لقادرة على مواجهة هذه التحديات كافة، وبناء صرح حضاري علمي، يخدم البنية الاقتصادية والاجتماعية لهذا البلد، وللاقطار العربية الشقيقة". واختتم كلمته بالقول "وإنني لأمل أن نستمر جميعاً في بذل الجهود المخلصة لتحقيق أهداف هذه الخطة ولبناء الوطن. فما نطمح إليه، على المستويين المحلي والعربي، هو تحقيق الإنماء وترسيخ الانتماء، والله ولي التوفيق". وتشير البيانات الاحصائية المتوافرة إلى أن الاقتصاد الأردني قد حقق تقدماً واضحاً في جميع القطاعات الاقتصادية، حيث بلغت معدلات النمو الحقيقي، نتيجة تنفيذ الخطة الخمسية الأولى ١٩٧٦-١٩٨٠م في الناتج المحلي الإجمالي

<sup>(١)</sup> المملكة الأردنية الهاشمية ، المجلس القومي للتخطيط، خطة التنمية الخمسية ١٩٨١-١٩٨٥ (كلمة جلالة الملك الحسين بن طلال بمناسبة اصدار الخطة).

والناتج القومي الاجمالي، بنسبة ١٣,٥٪ سنوياً لكل منهما<sup>(١)</sup>. وقد انعكست هذه التطورات على حركة التشغيل في سوق العمل بصورة ايجابية ، فانخفضت معدلات البطالة إلى نحو يقل عن ٢٪ سنوياً، ووصل سوق العمل الأردني إلى حالة تشغيل شبه كاملة للقوى العاملة.

أما خطة التنمية الخمسية الثانية ١٩٨١-١٩٨٥م فقد تأثر تنفيذها بظروف الركود الاقتصادي العالمي في المنطقة العربية ، حيث أثرت هذه الظروف على الاقتصاد الاردني ومستوى نموه، مقارنة مع السنوات السابقة. ونتيجة لذلك فقد بدأت مشكلة البطالة في الظهور من جديد، وأخذت تتزايد، فارتفعت من ٣,٩٪ عام ١٩٨١ إلى ٤,٣٪ عام ١٩٨٢م وبذلك انتهت مرحلة التشغيل شبه الكامل للقوى العاملة الأردنية مع نهاية هذه المرحلة.

#### المرحلة الخامسة: الفترة من ١٩٨٣-١٩٨٨م.

تنتم هذه المرحلة بتراجع معدلات النمو الاقتصادي، حيث بدأ هذا التراجع في أواخر المرحلة السابقة ، كما أشرنا، واستمر خلال هذه المرحلة بسبب تأثر الأردن بظروف الركود الاقتصادي العالمي التي سبق ذكرها ، حيث لم يتجاوز معدل النمو الحقيقي في الناتج المحلي الاجمالي بسعر السوق، خلال سنوات خطة التنمية الخمسية ١٩٨١-١٩٨٥م، نسبة ٥,٣٪ سنوياً، مقابل ١١,١٪ وفقاً لما استهدفته الخطة<sup>(٢)</sup>.

واستمرت الظروف الاقتصادية والتراجع خلال سنوات هذه المرحلة، وانعكس ذلك بشكل سلبي على وضع سوق العمل وحركة التشغيل، حيث ارتفعت معدلات البطالة من ٤,١٦٪ عام ١٩٨٣م إلى ٥,٤٪ عام ١٩٨٤، إلى ٦٪ عام ١٩٨٥م، إلى ٨٪ عام ١٩٨٦، وإلى ٨,٣٪ عام ١٩٨٧م<sup>(٣)</sup>. وتقدر بحدود

(١) الدكتور محمد عبد الهادي العكل : سوق العمل (الواقع وآفاق المستقبل): ٥٧.

(٢) وزارة التخطيط، خطة التنمية الاقتصادية والاجتماعية ١٩٨٦-١٩٩٠: ٣٠.

(٣) وزارة العمل: التقرير السنوي لعام ١٩٨٧: ٢٠.

٨,٩٪ عام ١٩٨٨<sup>(١)</sup>. ومما يذكر أن جزءاً كبيراً من المتعطلين هم من مستويات التعليم العالي (كليات مجتمع وجامعات)، حيث تقدر نسبتهم لعام ١٩٨٧م بحوالي ٤٩,٥٪ من اجمالي المتعطلين<sup>(٢)</sup>.

ولمعالجة ظاهرة البطالة، استهدفت خطة التنمية الاقتصادية والاجتماعية ١٩٨٦-١٩٩٠م خلق فرص عمل جديدة في القطاعات الاقتصادية كافة، لتخفيض مستويات البطالة المتوقعة، وتخفيض حدة الاختلال في سوق العمل، الذي يتسم بفائض في بعض الاختصاصات الأكاديمية، وعجز في بعض المستويات المهنية. ولقد رمت الخطة المذكورة الى توفير ٢٠١ ألف فرصة عمل خلال فترة الخطة ، منها (٩٧) ألفاً ناجمة عن البرنامج الاستثماري ، و(٥٠) ألف فرصة عمل لإحلال الأردنيين محل العمالة الوافدة ، و(٢٩) ألفاً للإحلال محل الوفيات والتقاعد ، و(٢٥) ألف فرصة عمل داخلية كبديل عن الهجرة الأردنية إلى الخارج<sup>(٣)</sup>.

وبتوجيه من جلالة الملك الحسين بن طلال ، فقد تم تشكيل لجنة وزارية لمعالجة مشكلة البطالة ، بقرار من مجلس الوزراء في عام ١٩٨٧ ، وأنهت هذه اللجنة أعمالها ، ورفعت توصياتها إلى مجلس الوزراء ، الذي درسها واعتمدها بتاريخ ١٩٨٧/٥/٢٤م<sup>(٤)</sup>، ولعل أهم ما ورد في هذه التوصيات ما يلي :

- دعم مركز المعلومات في وزارة العمل ، لتوفير المعلومات والبيانات الإحصائية عن سوق العمل .
- ربط التعليم في كليات المجتمع والجامعات باحتياجات المجتمع من مختلف التخصصات.
- دعم برامج التدريب المهني ، بحيث يتم تأهيل ما يقارب (٥٠٠٠) شخص سنوياً، إضافة إلى برامج التدريب الموجودة لدى مؤسسة التدريب المهني .

(١) وزارة العمل: التقرير السنوي لعام ١٩٨٨ : صفحة ٢٠

(٢) وزارة العمل: التقرير السنوي لعام ١٩٨٧ : ٢٠

(٣) وزارة التخطيط : خطة التنمية الاقتصادية والاجتماعية ١٩٨٦-١٩٩٠ : ٨٣

(٤) وزارة العمل : التقرير السنوي لعام ١٩٨٧ : ٢١

- دعم استمرار القوى العاملة الأردنية في دول مجلس التعاون الخليجي، والسعي لزيادة حجمها، ووجوب الاستفادة من فرص العمل المتاحة في بعض الدول العربية للقوى العاملة الأردنية، كالأطباء، والمهندسين، والمعلمين.

- ضبط وتنظيم استخدام العمالة الوافدة ، بحيث لا يستخدم أي عامل وافد إلا بعد التأكد من عدم توافر العامل الأردني القادر على اشغال فرصة العمل المتاحة .

ولقد عملت الجهات المختصة على ترجمة التوصيات إلى برامج عمل وسياسات متفقة مع هذه التوصيات ، وخاصة في مجال بناء قاعدة معلومات القوى العاملة في وزارة العمل ، وفي مجالات التعليم والتدريب المهني ، وضبط استخدام العمالة الوافدة ، وتنشيط العمالة الأردنية في الخارج ، والسعي لتوفير المزيد من فرص العمل للأردنيين في الداخل والخارج .

### ثانياً - تطور القوى العاملة

نستعرض فيما يلي تطور القوى العاملة الأردنية، والقوى العاملة الوافدة إلى الأردن، وهجرة القوى العاملة الأردنية إلى الخارج.

#### ١- القوى العاملة الأردنية :

أظهرت نتائج أول تعداد عام للسكان سنة ١٩٦١م أن حجم القوى العاملة في الضفة الشرقية من الأردن قد بلغ ٢١٧,٨٤١ عاملاً وعاملة. ثم أظهرت نتائج التعداد العام للسكان عام ١٩٧٩م أن هذا العدد ارتفع إلى ٤٠٦,٠٦٩ عاملاً وعاملة، أي بمعدل نمو سنوي مقداره ٣,٥٪ ويقدر عدد القوى العاملة في عام ١٩٨٨م بنحو ٥٧٢,١٦٦ عاملاً وعاملة<sup>(١)</sup>.

أما معدل المشاركة الاقتصادية لسكان الضفة الشرقية فقد انخفض من ٢٤,٢٪ عام ١٩٦١ إلى ٢١,٣٪ عام ١٩٧٩م<sup>(٢)</sup> ، وتقدر عام ١٩٨٨ م بحوالي (٢١٪)<sup>(٣)</sup>.

(١) وزارة العمل ، التقرير السنوي لعام ١٩٨٨ : صفحة ١٩

(٢) المصدر : محسوبة من تعدادي السكان عام ١٩٦١ و عام ١٩٧٩

(٣) وزارة العمل : التقرير السنوي لعام ١٩٨٨ : صفحة ١٩

وتجدر الإشارة إلى أن نسبة معدلات المشاركة للإناث في سن العمل ارتفعت من ٣,١٪ عام ١٩٦١ إلى ٦,٧٪ عام ١٩٧٩م، بينما انخفضت معدلات المشاركة للذكور في سن العمل من ٨٣,٢٪ عام ١٩٦١ إلى ٧٧,٨٪ عام ١٩٧٩<sup>(١)</sup>، ويرجع ذلك إلى الهجرة للعمل في الخارج ، وتزايد الإقبال على التعليم.

### التركيب المهني للقوى العاملة الأردنية :

نظراً للإنجازات التنموية ، والتقدم التربوي الذي حققه الأردن ، فقد حدث تغير كبير في البنية الهيكلية لقواه العاملة ، من حيث المستوى والمجموعات المهنية التي تنتمي إليها، حيث تزايدت أعداد العاملين في القطاع الزراعي ، الذين انخفضت أهميتهم النسبية من ٣٣,٦٪ عام ١٩٦١ إلى ١١٪ عام ١٩٧٩م، و إلى ٥,٩٪ عام ١٩٨٨ . وقدرت نسبة تناقصهم بـ ٣,٣٪ سنوياً خلال الفترة ١٩٦١-١٩٨٦م، و ٤,٦٪ بين عامي ١٩٧٩-١٩٨٦م<sup>(٢)</sup>. ويعزى ذلك إلى الهجرة من الريف إلى المدينة ، و إلى عوامل الطرد من القطاع الزراعي، المتمثلة في عدم خضوع العاملين فيه لتشريعات العمل ، والضمان الاجتماعي ، وشروط العمل وظروفه غير الجاذبة ، واستعمال وسائل الزراعة الحديثة ، التي أدت إلى الاستغناء عن أعداد كبيرة من العمال .

كما تشير البيانات الإحصائية إلى أن نسبة العاملين في مجموعة المتخصصين والفنيين قد ارتفعت من ٣,٦٪ عام ١٩٦١ إلى ١٢,٥٪ عام ١٩٧٩م<sup>(٣)</sup> ، و إلى ١٦,٦٪ عام ١٩٨٨<sup>(٤)</sup> ، ويرجع ذلك إلى ارتفاع نسبة الإقبال على التعليم العالي ، وتزايد أعداد الخريجين الذين يقعون ضمن هذه الفئة . والجدول التالي (رقم ٢) يوضح تطور القوى العاملة الأردنية حسب المجموعات المهنية للأعوام ١٩٨٨-٦١م.

(١) المصدر : نتائج تعدادي السكان عام ١٩٧٩ وعام ١٩٦١ .  
(٢) الدكتور حسين الخطيب والدكتور منصور العنوم، تقرير القوى البشرية في الأردن: ٧.  
(٣) المصدر: محسوبة من نتائج تعدادي السكان عام ١٩٦١ وعام ١٩٧٩ .  
(٤) المصدر: وزارة العمل: التقرير السنوي لعام ١٩٨٨: صفحة ٢٢

## جدول (٢)

### القوى العاملة الأردنية حسب التصنيف المهني لسنوات مختارة

| ١٩٦١ (١) |        | ١٩٧٩ (٢) |        | ١٩٨٨ (٣) |        | التصنيف المهني                  |
|----------|--------|----------|--------|----------|--------|---------------------------------|
| العدد    | النسبة | العدد    | النسبة | العدد    | النسبة |                                 |
| ٧,٨٤٢    | ٣,٦٪   | ٥٣,٠١٠   | ١٣,١٪  | ٩٤,٩٨٠   | ١٦,٦٪  | متخصصون وفنيون                  |
| ١,٥٢٥    | ٠,٧٪   | ٦٩٢٠     | ١,٧٪   | ٩٧٢٧     | ١,٧٪   | إداريون                         |
| ١٠,٦٧٥   | ٤,٩٪   | ٢٦,٨٢٩   | ٦,٦٪   | ٣٤,٣٣٠   | ٦,٠٪   | عاملون في الأعمال الكتابية      |
| ١٤,٥٩٥   | ٦,٧٪   | ٣٢,٥٠٣   | ٨,٠٪   | ٤٩,٢٠٦   | ٨,٦٪   | عاملون في البيع                 |
| ١٣,٢٨٨   | ٦,١٪   | ٢٥,٥٧٣   | ٦,٣٪   | ٣١,٤٦٩   | ٥,٥٪   | عاملون في الخدمات               |
| ٧٣,١٩٥   | ٣٣,٦٪  | ٤٤,٥٨٠   | ١١,٠٪  | ٣٣,٧٥٨   | ٥,٩٪   | في الزراعة والمواشي             |
| ٩٦,٧٢١   | ٤٤,٤٪  | ٢٧,٥٨٤٩  | ٥٣,٣٪  | ٣١,٨٦٩٦  | ٥٥,٧٪  | عمال الإنتاج والتشغيل ومن إليهم |
| ٢١٧,٨٤١  | ١٠٠    | ٤٠,٥٢٧٤  | ١٠٠,٠٪ | ٥٧,٢١٦٦  | ١٠٠٪   | المجموع                         |

المصدر:

(١) دائرة الإحصاءات العامة، التعداد العام للسكان عام ١٩٦١.

(٢) دائرة الإحصاءات العامة، التعداد العام للسكان عام ١٩٧٩.

(٣) وزارة العمل: التقرير السنوي لعام ١٩٨٨: صفحة ٢٢.

### توزيع القوى العاملة الأردنية حسب النشاط الاقتصادي :

يلاحظ من البيانات والتقديرات المتوافرة حول توزيع القوى العاملة الأردنية حسب النشاط الاقتصادي، أن حجم القوى العاملة الأردنية في قطاع الزراعة قد انخفض من (٧٢,٩٧٧) عام ١٩٦١ إلى (٤٦,٧٢٨) عام ١٩٧٩، ثم إلى (٣٩,٢٣٧) عام ١٩٨٥. وانعكس ذلك على نسبة القوى الزراعية إلى إجمالي القوى العاملة الأردنية، حيث انخفضت من ٣٣,٥٪ إلى ١١,٥٪ ثم إلى ٧,٨٪ خلال السنوات المذكورة على التوالي، وتجدر الإشارة هنا إلى أن قطاع الزراعة قد شهد تزايداً في عدد العمالة الوافدة، لسد النقص الحاصل في العمال الأردنيين. وشهد قطاع التعدين والصناعة التحويلية ارتفاعاً في حجم القوى العاملة الأردنية من (٢٢,٢٧٨) عاملاً

وعاملة عام ١٩٦١ إلى (٣٤,٩٣٥) عام ١٩٧٩، ثم إلى (٥٣,٠٥٣) عام ١٩٨٥م، إلا أن نسبة القوى العاملة فيه إلى إجمالي القوى العاملة الأردنية قد انخفضت من ١٠,٢٪ عام ١٩٦١ إلى ٨,٦٪ عام ١٩٧٩، ثم ارتفعت إلى ١٠,٦٪ عام ١٩٨٥م، كما شهدت قطاعات الكهرباء والماء والتجارة والخدمات المالية والإنشاءات والنقل والمواصلات ارتفاعاً في عدد القوى العاملة الأردنية، وفي نسبتها إلى المجموع الكلي بشكل عام. أما قطاع الخدمات الاجتماعية والإدارة العامة والدفاع، فقد احتل الأهمية النسبية الأولى خلال السنوات المذكورة حيث ارتفع عدد العاملين فيه من (٧٤,٨٩٣) عام ١٩٦١ إلى (١٨٩,٣٠٣) عام ١٩٧٩، ثم إلى (٢٣٤,٧١٨)، وبحصة نسبية قدها ٣٤,٢٪، ٤٦,٧٪، ٤٦,٧٪ على التوالي. وقد جاء هذا التزايد في القطاعات المذكورة نتيجة للتوسع في النشاط الإنشائي وخدمات النقل والمواصلات والخدمات الاجتماعية في القطاعين العام والخاص. والجدول التالي رقم (٣) يوضح ما سبق ذكره:

### جدول رقم (٣)

#### القوى العاملة الأردنية حسب النشاط الاقتصادي لسنوات مختارة

| البيان                                      | ١٩٦١   |        | ١٩٧٩   |        | ١٩٨٥   |        |
|---------------------------------------------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|
|                                             | العدد  | النسبة | العدد  | النسبة | العدد  | النسبة |
| الزراعة                                     | ٧٢٩٧٧  | ٣٣,٥   | ٤٦٧٢٨  | ١١,٥   | ٣٩٢٣٧  | ٧,٨    |
| التعدين والصناعة التحويلية                  | ٢٢٢٧٨  | ١٠,٢   | ٣٤٩٣٥  | ٨,٦    | ٥٣٠٥٣  | ١٠,٦   |
| الكهرباء والماء                             | ٩٢٥    | ٠,٤    | ٣٤٧٢   | ٠,٦    | ٥٥٢٦   | ١,١    |
| الإنشاءات                                   | ٢٢١٨٧  | ١٠,٢   | ٥٢٦٤٥  | ١٣,٠   | ٥٥٢٦٣  | ١١,٠   |
| التجارة                                     | ١٧٤٥٤  | ٨,٠    | ٤١٥٤١  | ١٠,٣   | ٥٠٢٣٩  | ١٠,٠   |
| النقل والمواصلات                            | ٧٦٢٤   | ٣,٥    | ٢٨٩٧٧  | ٧,٢    | ٤٧٢٢٥  | ٩,٤    |
| الخدمات المالية                             | *      | *      | ٨٦٧٣   | ٢,١    | ١٧٠٣٢  | ٣,٤    |
| الخدمات الاجتماعية والإدارية العامة والدفاع | ٧٤٣٩٨  | ٣٤,٢   | ١٨٩٣٠٣ | ٤٦,٧   | ٢٣٤٧١٨ | ٤٦,٧   |
| المجموع                                     | ٢١٧٨٤٠ | ٪١٠٠   | ٤٠٥٢٧٤ | ١٠٠    | ٥٠٢٣٩٣ | ١٠٠,٠  |

المصدر: وزارة التخطيط، خطة التنمية الاقتصادية والاجتماعية ١٩٨٦-١٩٩٠: ٦٤.

\* محسوبة ضمن الخدمات الاجتماعية

## ٢ - القوى العاملة الوافدة:

لقد بدأت عملية تشغيل العمالة الوافدة في سوق العمل الأردني منذ عام ١٩٧٣م، وتزايد الطلب على العمال الوافدين على مر السنين، نتيجة لتنفيذ المشروعات الواردة في خطط التنمية المتعاقبة الوارد ذكرها فيما سبق، وكذلك النقص الحاصل في القوى العاملة الأردنية، واستمرار هجرة الأردنيين للعمل في الخارج<sup>(١)</sup>.

وقد تركز استخدام العمالة الوافدة بشكل رئيسي في مهن:

- الانتاج (كعمال الصناعات التحويلية، وعمال الانشاءات ، وعمال النقل).
- الزراعة.
- الخدمات (كعمال الفنادق والمطاعم، ومضيفات الطيران، والخدمات في المنازل، وعمال النظافة ٠٠٠ الخ).

ويضاف إلى ذلك بعض المهن والتخصصات الفنية التي ظهر فيها عجز، كالمرضات، ومحلي النظم ، ومبرمجي الحاسب الآلي ، والجدول رقم (٤) يوضح توزيع القوى العاملة الوافدة حسب المجموعات المهنية خلال السنوات ١٩٧٣-١٩٨٧م. أما بالنسبة لتطور حجم العمالة الوافدة، فتشير التقديرات الاحصائية إلى أن عدد العمال الوافدين تزايد من ٣٧٦ عام ١٩٧٣ إلى ٤١,٠٤٢ عام ١٩٧٩م، ثم إلى ١٥٣,٥١٩ عام ١٩٨٤م، ثم بدأت هذه الأعداد بالتناقص نتيجة لتراجع عائدات البترول وآثار ذلك على المنطقة ٠٠ وما أصاب الأردن بالذات من تراجع اقتصادي وتباطؤ في معدلات الاستثمار<sup>(٢)</sup>، بالإضافة إلى اجراءات وزارة العمل، التي استهدفت تخفيض عدد العمال الوافدين وإحلال الأردنيين محلهم، فتراجعت أعداد الوافدين، حتى وصلت إلى حوالي ١٢٠ ألف عام ١٩٨٧م (الجدول رقم ٥).

(١) الدكتور موسى سمحة ، هجرة الأيدي العاملة البديلة في الاردن: ٢٣.

(٢) الدكتور صالح الخصاونة: هجرة العمل الدولية وسياساتها في الأردن: ١٨.

وبالنظر إلى توزيع العمالة الوافدة حسب الجنسيات ، يلاحظ أن معظم العمال الوافدين هم من الدول العربية، وبالذات من جمهورية مصر العربية. وقد جاء ذلك نتيجة للسياسة القومية التي ينتهجها الأردن في جميع المجالات، ومنها إعطاء الأولوية في الحصول على فرص العمل المتوافرة للعمالة العربية، في حالة عدم توافر العمالة المحلية. وقد نص قانون العمل الأردني رقم ٢٠ لسنة ١٩٦٠ وتعديلاته - (الساري المفعول) - على هذه الأولوية (المادة ١٣- فقرة ٧ من القانون المذكور)

ويأتي في المرتبة الثانية العمال الوافدون من الدول الآسيوية ، مثل سريلانكا، والهند والباكستان. والفلبين، وتجدر الإشارة إلى أن معظم العمالة الوافدة من سريلانكا هي من الاناث اللواتي يعملن في الخدمة المنزلية، والجدول رقم (٥) يوضح تطور أعداد العمال الوافدين حسب الجنسيات خلال الفترة من ١٩٧٣ وحتى ١٩٨٧م.

وتجدر الإشارة إلى أن تقديرات أعداد العمال الوافدين المذكورة في الجدولين (٥،٤) تشمل من يعمل منهم بصورة قانونية (أي بتصريح عمل من وزارة العمل )، وأولئك الذين يعملون بصورة غير مشروعة، أي دون تصريح من وزارة العمل، وعلى سبيل التوضيح، فقد بلغ عدد تصاريح العمل التي صرفتها وزارة العمل للسنوات ١٩٧٩ و ١٩٨٥ و ١٩٨٧ كالتالي (٢٦,٠٠٠) و (١٠١,٤٨٤) ، (٧٩,٧٦١) على التوالي <sup>(١)</sup>. وبمقارنة هذه الأرقام مع الأرقام الواردة في الجدولين (٥،٤) يلاحظ أن تقديرات أعدادهم الفعلية للأعوام المذكورة على التوالي قد بلغت ( ٤١,١٤٢ ) و ( ١٤٣,٠٠٠ ) و (١٢٠,٠٠٠).

#### هجرة القوى العاملة الأردنية إلى الخارج

بدأت هجرة القوى العاملة الأردنية إلى الخارج في بداية الخمسينات، وتزايدت بشكل تدريجي خلال الستينات، وبمعدلات متسارعة خلال السبعينات، حيث زادت أعداد الأردنيين العاملين في الخارج من (٨٠١ عام ١٩٥١)<sup>(٢)</sup> إلى (٤١,٠٠٠ عام

(١) وزارة العمل، التقارير السنوية للسنوات ١٩٨٠، ١٩٨٥، ١٩٨٧.

(٢) الدكتور عبد الله المالكي، تقدير عدد الأردنيين والعمال الأردنيين في الخارج: ٢١.

في عام ١٩٦١<sup>(١)</sup>، إلى ١٠٣,٥٠٠ عام ١٩٧٠، إلى ٣٠٥,٤٠٠ عام ١٩٨٠، ثم إلى ٣٣٩,٠٠ عام ١٩٨٧ (الجدول رقم ٦).

ومنذ البدايات الأولى لهذه الهجرة، فقد اتجه العمال الأردنيون إلى البلدان العربية المصدرة للنفط، وإلى دول أوروبا الغربية والأمريكيتين وأستراليا، وفي حين تتصف الهجرة إلى البلدان العربية بأنها هجرة مؤقتة، فإن الهجرة إلى الدول الأجنبية تتصف بالديمومة، وترتبط غالبيتها بحصول العامل على جنسية البلد الذي يعمل فيه<sup>(٢)</sup>.

وتشير التقديرات الإحصائية لعام ١٩٨٠م إلى أن مجموع القوى العاملة الأردنية في الدول العربية قد بلغ ٢٦١,٥٠٠ عامل وعاملة بنسبة ٨٥,٦٪ من مجموع القوى العاملة في الخارج، وأن مجموع القوى العاملة الأردنية في الدول الأجنبية قد بلغ ٤٣,٩٠٠ بنسبة ١٤,٤٪ من إجمالي العاملين في الخارج<sup>(٣)</sup>.

وبذلك يتضح لنا أن الهجرة إلى الدول العربية النفطية كانت بأعداد كبيرة من العمال في مختلف التخصصات والمهن، ومن العوامل التي ساعدت على ذلك كلفة الانتقال القليلة من الأردن إلى هذه الدول، إضافة إلى أن الفروقات في مستويات الأجور بين الأردن وهذه البلدان كانت ولا زالت تشكل عامل جذب واغراء لهؤلاء العمال؛ بالإضافة إلى وحدة اللغة التي تعتبر ميزة للعامل والبلد المستقبل له<sup>(٤)</sup>.

أما أهم عوامل الجذب التي شجعت وتشجع هجرة الكفاءات العلمية والفنية إلى الدول الصناعية الغربية المتقدمة فتتلخص في:

- الاستقرار السياسي، والتقدم الصناعي في الدول المتقدمة، وما يوفره ذلك من مستلزمات البحث العلمي، والتقدم المهني، وحرية العمل باطمئنان.

(١) الدكتور صالح الخصاونة، المرأة في سوق العمل الأردني.

(٢) عبد المعطي ارشيد، هجرة العمالة الأردنية وأثرها في الاقتصاد الأردني: ٤٩ وما بعدها.

(٣) علي هلال أحمد الجمل: دور الهجرات العمالية في تحديد مستويات البطالة في الأردن: ٦.

(٤) عبد المعطي ارشيد: هجرة العمالة الأردنية وأثرها في الاقتصاد الأردني: ٥١.

**جدول رقم (٤)  
القوى العاملة الأردنية حسب النشاط الاقتصادي لسنوات مختارة**

| السنة                             | ١٩٧٢ | ١٩٧٤ | ١٩٧٥ | ١٩٧٦ | ١٩٧٧ | ١٩٧٨  | ١٩٧٩  | ١٩٨٠  | ١٩٨١  | ١٩٨٢   | ١٩٨٣   | ١٩٨٤   | ١٩٨٥   | ١٩٨٦   | ١٩٨٧   |
|-----------------------------------|------|------|------|------|------|-------|-------|-------|-------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|
| المحتويات المهنية الرئيسية        | ٧٩   | ١٠٩  | ٤٦٨  | ٧٩٣  | ١٢٢٩ | ١٧٤٦  | ٢٧٤٢  | ٥٠٢٨  | ٥٥٥٧  | ٦٧٠٨   | ٦٧٩٩   | ٧٤٦٥   | ٥٣٤٦   | ٥٨٥٠   | ٥٤٠٠   |
| المتخصصون والفنيون الإداريون      | ١٠   | ١٥   | ٦٢   | ١١٥  | ١٩٧  | ٣٠٩   | ٥٣٤   | ٩٥٥   | ١٠٢٨  | ١٢٠٠   | ١١٧٠   | ١٢٢٩   | ١٠٠٠   | ٩٠٩    | ٨٣٩    |
| الأعمال الكتابية                  | ١٣   | ١٨   | ٧٩   | ١٦٦  | ٣١٦  | ٥٥٥   | ١٠٧٥  | ١٩٧٣  | ٢١٩٥  | ٢٦٥٢   | ٢٦٩١   | ٢٩٨٠   | ٢٥٧٩   | ٤٣٤٠   | ٨١٦٠   |
| العاملون في البيع                 | ٤٠   | ٥٦   | ٢٣٩  | ٤٢١  | ٦٧٨  | ١٠٠١  | ١٦٣٣  | ٣٤٣٧  | ٤٣٤٣  | ٥٩٨٨   | ٦٩٢٩   | ٨٦٩٣   | ٨٥٨٠   | ٧٨٠٠   | ٧٢٠٠   |
| العاملون في الخدمات               | ٥٨   | ٧٩   | ٣٤١  | ٧٠٢  | ١٣١٩ | ٢٢٧٦  | ٤٣٣٨  | ٩٢٧٧  | ١١٩٠٩ | ١٦٥٩٦  | ١٩٣٩٦  | ٢٤٥٩٠  | ٢٤٤٥٢  | ٢٢٢٣٠  | ٢٠٥٢٠  |
| العاملون في الزراعة               | ٥٢   | ٧١   | ٣٠٥  | ٦٢٧  | ١١٧٦ | ٢٠٢٦  | ٣٨٥٤  | ١٢٢٥٣ | ١٩٩٩٧ | ٣٢٩١٦  | ٤٣٤٧٨  | ٥١٣٦١  | ٤٧٨١٩  | ٤٣٤٧٢  | ٤٠١٢٨  |
| العاملون في الإنتاج وغير المصنفين | ١٢٤  | ١٧١  | ٧٣٤  | ١٩٦٧ | ٤٨١٨ | ١٠٨٢٥ | ٢٦٨٦٦ | ٤٦٦٤٣ | ٤٨٣٧٢ | ٤٩٥٣٧  | ٥٣٩٤٠  | ٥٧٢٧٣  | ٥٢١٣٩  | ٤٧٣٩٩  | ٤٣٧٥٣  |
| المجموع                           | ٢٧٦  | ٥١٩  | ٢٢٢٨ | ٤٧٩٠ | ٩٧٣٣ | ١٨٧٣٨ | ٤١٠٤٢ | ٧٩٥٦٦ | ٩٣٤٠٢ | ١٢٠٠٠٠ | ١٣٠٠٠٠ | ١٥٣٥١٩ | ١٤٣٠٠٠ | ١٣٠٠٠٠ | ١٢٠٠٠٠ |

المصدر: الجمعية العلمية الملكية، دراسة واقع ومستقبل سوق العمل الأردني: ١٩٨٨.

(١) تم حساب بيانات الأعمار ١٩٧٣ و ١٩٧٤ بناء على أرقام عام ١٩٧٥.

(٢) دائرة الإحصاءات العامة، نتائج تعداد القوى العاملة لعام ١٩٧٥، (بيانات عام ١٩٧٥).

(٣) تم حساب بيانات الفترة ١٩٧٦ - ١٩٧٨ بناء على أرقام عام ١٩٧٩.

(٤) عيسى إبراهيم، جدول القوى العاملة، وزارة التخطيط، ١٩٨٦، صمن (بيانات الأعوام ١٩٧٩ - ١٩٨٥)

(٥) تم حساب بيانات عام ١٩٨٦ بناء على أرقام ١٩٨٥.

**جدول رقم (٥)**  
**العمالة الوافدة حسب الجنسية خلال السنوات ( ١٩٧٣ - ١٩٨٧ )**

| السنة                      | ١٩٧٣ | ١٩٧٤ | ١٩٧٥ | ١٩٧٦ | ١٩٧٧ | ١٩٧٨  | ١٩٧٩  | ١٩٨٠  | ١٩٨١  | ١٩٨٢   | ١٩٨٣   | ١٩٨٤   | ١٩٨٥   | ١٩٨٦   | ١٩٨٧   |
|----------------------------|------|------|------|------|------|-------|-------|-------|-------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|
| المحتويات المهنية الرئيسية |      |      |      |      |      |       |       |       |       |        |        |        |        |        |        |
| مصر                        | ٤٧   | ٦٥   | ٢٨٠  | ١٧٢٦ | ٤٧٠١ | ١٠٤٨٠ | ٢٥٧٦٨ | ٥٥٥٤٤ | ٦٧٧٩٦ | ٦٣٠٤٢  | ٦٢٩٢٣  | ١٢٢١٢١ | ١٠٠٦٠٨ | ٧٤١١٤  | ٨١٨٤٠  |
| سوريا                      | ٣٣   | ٤٦   | ١٩٦  | ٢١٧  | ٢٤٠  | ٢٦٧   | ٢٩٦   | ٢٦٣٩  | ٣٠٩٢  | ٣٨٣٤   | ٢٦٦٣   | ٣٠٤٨   | ٣١٠٠   | ٣٦٥٩   | ٥٣١٢   |
| بقية الدول العربية         | ٢٣٤  | ٣٢٣  | ١٣٨٦ | ١٥٩٩ | ١٨٤٥ | ٢١٢٩  | ٢٤٥٧  | ٢٧٨٤  | ٣٩٥١  | ٦١٧٦   | ٦٢١٣   | ٢٨٥٥   | ٥٥٢٢   | ٣٥٣٢   | ٤٢٢٣   |
| الدول الآسيوية             | ٢١   | ٢٩   | ١٢٤  | ٧٩٣  | ٢٠٧٠ | ٤١٩١  | ٩١٠٣  | ١٣٩٥٤ | ١٥٥٦٠ | ٤١٧٥٧  | ٥٢٨٣٩  | ٢٢٨٦٥  | ٢٩٩١١  | ٢٦٤٠٠  | ٢٦٣٠٣  |
| الدول الأوروبية            | ٢٨   | ٣٨   | ١٦٦  | ٣٤٤  | ٧١٤  | ١٤٨٠  | ٣٠٦٩  | ٣٤٣٠  | ٢٦٣٧  | ٤٢٩٦   | ٤٢٩٥   | ١٩٦٦   | ٢٩١٦   | ١٥٨٢   | ١٦٣٩   |
| أمريكا والدول الأخرى       | ١٣   | ١٨   | ٧٦   | ١١١  | ١٦٣  | ٢٣٨   | ٣٤٩   | ٢١٥   | ٣٦٦   | ٨٩٣    | ١٠٦٨   | ٦٦٥    | ٩٤٣    | ٧١٣    | ٦٨٣    |
| المجموع                    | ٣٧٦  | ٥١٩  | ٢٢٢٨ | ٤٧٩٠ | ٩٧٣٣ | ١٨٧٨٥ | ٤١٠٤٢ | ٧٩٥٦٦ | ٩٣٤٠٢ | ١٢٠٠٠٠ | ١٣٠٠٠٠ | ١٥٣٥١٩ | ١٤٣    | ١٣٠٠٠٠ | ١٢٠٠٠٠ |

الجمعية العلمية الملكية: دراسة واقع ومستقبل سوق العمل الأردني: ١٩٨٨.

- حاجة البلدان الصناعية المتزايدة للكفاءات العلمية والفنية، وقيامها بتقديم التسهيلات والحوافز المشجعة لاستقدام تلك الكفاءات.

- ارتفاع الأجور في هذه البلدان عن مثيلاتها في الدول النامية، بالإضافة إلى توافر الرفاهية الاجتماعية فيها<sup>(١)</sup>.

وبالنظر إلى توزيع القوى العاملة الأردنية المهاجرة إلى الخارج خلال السنوات ١٩٦٨ - ١٩٨٧م، يلاحظ أن عمال الانتاج يحتلون الأهمية النسبية الأولى، يليهم (المختصون والفنيون) والجدول رقم (٦) يوضح ذلك.

وتجدر الإشارة إلى أن ٦٣,٩٪ من المجموع التراكمي للعمال الأردنيين في الخارج حتى عام ١٩٨٣م هم من مستوى الثانوية العامة فما فوق؛ منهم ٣١,٨٪ من الحاصلين على الثانوية العامة، و ٢٣,١٪ من الحاصلين على الشهادة الجامعية الأولى، و ٧,٦٪ من الحاصلين على دبلوم كليات المجتمع، و ١,٤٪ من الحاصلين على الدراسات العليا<sup>(٢)</sup>.

وحسب تقديرات وزارة العمل لعام ١٩٨٧م، فإنه يعمل في الدول العربية حوالي (٢٧٨) ألف عامل أردني، منهم حوالي (١٦١) ألفاً في السعودية، (٨١) ألفاً في الكويت، (١١) ألفاً في الإمارات العربية، والباقي في قطر وليبيا وعمان والبحرين وغيرها.

أما في الدول الأجنبية فيقدر عددهم بحوالي (٥٣) ألفاً؛ منهم حوالي (٢٥) ألفاً في الولايات المتحدة الأمريكية، و (١٠) آلاف في ألمانيا الغربية، والباقي في فرنسا وأستراليا وكندا وبريطانيا واسبانيا وفنزويلا ودول أخرى<sup>(٣)</sup>.

(١) عبد المعطي ارشيد: هجرة العمالة الأردنية وأثرها في الاقتصاد الأردني: ٥٢.

(٢) علي هلال أحمد الجمل: دور الهجرات العمالية في تحديد مستويات البطالة في الأردن:

١٢، ١٣.

(٣) وزارة العمل: التقرير السنوي لعام ١٩٨٧.



## العمالة الأردنية العائدة من الخارج:

نتيجة للتراجع الاقتصادي، واستكمال مشروعات البنية التحتية في دول الخليج العربي، فقد برزت ظاهرة الهجرة العائدة منذ عام ١٩٨٢-١٩٨٣م، حيث قدر عدد العمال العائدين في سنة ١٩٨٦م حوالي (٣٠٠) عامل، بينما توقعت خطة التنمية ١٩٨٦-١٩٩٠م عودة (٥٠٠٠) عامل سنوياً، أي ان العودة كانت أقل من المتوقع، ويرجع ذلك إلى ارتفاع المستوى التأهيلي والتعليمي للعمالة الأردنية، وما تتمتع به من خصائص تجعلها موضع تقدير الدول المضيفة لها، خاصة وأن نسبة كبيرة منها تعمل في مهن تخصصية وفنية وإدارية<sup>(١)</sup>.

### مؤتمرات المغتربين الأردنيين:

على طريق رعاية العمال الأردنيين في الخارج، وبتوجيه من جلالة الملك الحسين المعظم، فقد عقد أول مؤتمر للمغتربين الأردنيين في عمان ١٩٨٥م ثم أصبح مؤتمراً سنوياً، حيث عقدت لغاية ١٩٨٩م، خمسة مؤتمرات، بهدف توثيق صلات العمال الأردنيين في الخارج بوطنهم، ودعم أواصر الاتصال معهم على الأصعدة كافة، للتعرف على أوضاعهم وظروفهم المعيشية والعملية في البلدان التي يعملون بها، وتعريفهم بأوضاع الأردن السياسية والاقتصادية، وأوضاع سوق العمل، وتشجيع المستثمرين منهم على المشاركة والإسهام في المشروعات الإنمائية في وطنهم.

ولقد حققت هذه المؤتمرات الكثير من الانجازات، منها ما هو لصالح أبناء الأردن العاملين في الخارج، كاستثنائهم من تعليمات وإجراءات استيراد وإدخال الأثاث والسيارات، وتقديم التسهيلات اللازمة لهم، وكذلك الإعفاءات من ضريبة الدخل وتأجيل خدمة العلم حتى سن (٣٧) عاماً. ومن أهم الانجازات التنموية:

- قرار تأسيس الشركة القابضة بتمويل من العاملين في الخارج، التي تم

(١) الدكتور حسين الخطيب والدكتور منصور العتوم، تقرير القوى البشرية في الأردن: ١٢.

تسجيلها وإشهارها عام ١٩٨٨م، ومن المنتظر أن تقوم بدورها في حقل الانتاج والتصنيع عام ١٩٨٩م.

- قرار إنشاء الجامعة الأهلية بتمويل من العاملين في الخارج، لتستوعب المزيد من أبنائهم، ومن المقيمين أيضاً في الأردن، وقد اتخذ هذان القراران في المؤتمر الرابع ١٩٨٨م<sup>(١)</sup>

---

<sup>(١)</sup> وزارة العمل- ادارة شؤون المغتربين، وورقة تقييم أعمال المؤتمر الرابع للمغتربين الأردنيين المقدمة إلى المؤتمر الخامس للمغتربين الأردنيين ، عمان، تموز ١٩٨٩م.

## الفصل الثاني

### الإطار التشريعي لميادين العمل



## الفصل الثاني

### الإطار التشريعي لميادين العمل

#### تمهيد:

يتناول هذا الفصل تطور تشريعات العمل والضمان الاجتماعي والتدريب المهني وتطبيقاتها، مع الإشارة إلى الإدارات المعنية بتطبيق هذه التشريعات. وتجدر الإشارة إلى أن هذه التشريعات تعتبر حديثة العهد في الأردن، حيث صدر أول قانون عمل متكامل في عام ١٩٦٠م، وصدر قانون التدريب المهني عام ١٩٧٦م، ثم قانون الضمان الاجتماعي عام ١٩٧٨م، ويبين لنا هذا الفصل الإنجازات التي حققها الأردن في المجالات المذكورة، والتطورات التي شهدتها هذه المجالات على النحو التالي:

#### أولاً- تطور تشريع العمل والإدارات المعنية بتطبيقه:

في عهد الإمارة لم تكن هناك تشريعات عمالية نافذة المفعول سوى تشريعين عثمانيين سنّا في سنة ١٩٠٩م هما قانون الجمعيات الذي تسجل بموجبه نقابات العمال، وقانون الإضراب. وعلى الرغم من نفاذ هذين القانونين، إلا أنه لم تسجل أي جمعية أو نقابة عمال قبل عام ١٩٥٠م سوى نقابة عمال سكة الحديد عام ١٩٤٦م، التي كانت عبارة عن فرع لجمعية العمال الفلسطينية، أما بالنسبة لقانون الإضراب فلم يكن هناك مجال لتطبيقه، بسبب عدم وجود إضرابات عمالية، حيث لم تكن هناك صناعات تذكر<sup>(١)</sup>. أما في فلسطين فقد قامت حكومة الانتداب بسنّ قانونين هما: قانون تعويض العمال لسنة ١٩٢٧م، وقانون نقابات العمال لسنة ١٩٤٧م، الذي حل محل قانوني الجمعيات وقانون الإضراب العثمانيين لسنة ١٩٠٩م. أما تنظيم عقد العمل بين العامل وصاحب العمل في شرق الأردن، فقد كان

(١) الدكتور هشام رفعت هاشم، شرح قانون العمل الأردني: ٣ و ٤.

يخضع لأحكام الكتاب الثاني من مجلة الأحكام العدلية العثمانية لسنة ١٩٠٧م المتعلقة بالإجارة<sup>(١)</sup>:

وبقي الوضع على هذا الحال حتى عام ١٩٥٣م حيث بدأت في ذلك العام مرحلة سن تشريع العمل في الأردن ، وانشاء الإدارات المعنية بالإشراف على تطبيق هذه التشريعات وذلك على النحو التالي:

#### ١- قانون نقابات العمال لسنة ١٩٥٣م<sup>(٢)</sup>:

كان هذا التشريع منقولاً عن قانون نقابات العمال الفلسطينيين لسنة ١٩٤٧م ولقد ألغى القانون رقم ٣٥ لسنة ١٩٥٣م قانون نقابات العمال الفلسطيني المذكور ، الذي كان لا يزال ساري المفعول في الضفة الغربية، كما ألغى قانوني الجمعيات والإضراب العثمانيين لسنة ١٩٠٩م، اللذين كانا نافذين في الضفة الشرقية.

#### ٢- قانون تعويض العمال رقم ١٧ لسنة ١٩٥٥م<sup>(٣)</sup>:

قبل صدور هذا القانون، كان قانون تعويض العمال الفلسطيني لسنة ١٩٢٧م ساري المفعول في الضفة الغربية فقط، وبصدور القانون رقم ١٧ انتهى هذا الوضع الشاذ، واصبح قانون تعويض العمال الأردني مطبقاً في الضفتين، وقد تناولت أحكامه التعويض عن اصابات العمل، وأمراض المهنة والتعويض عن إنهاء عقد العمل محدودة المدة قبل انقضاء مدته، والتعويض عن إنهاء خدمة العامل المرتبط بعقد عمل غير محدود المدة ، أو ما يسمى بمكافأة نهاية الخدمة .

#### ٣- قانون العمل رقم ٢١ لسنة ١٩٦٠م<sup>(٤)</sup>:

صدر القانون رقم ٢١ لسنة ١٩٦٠م كأول قانون عمل موحد، وحل بذلك

(١) الدكتور هشام رفعت هاشم، شرح قانون العمل الأردني : ٥.

(٢) نشر هذا القانون في العدد رقم ١٣٤ من الجريدة الرسمية الصادرة بتاريخ ١٦/٢/١٩٥٣.

(٣) نشر في الجريدة الرسمية في العدد ١٢٢٤ الصادر بتاريخ ١٦/٤/١٩٥٥.

(٤) نشر في عدد الجريدة الرسمية رقم ١٤٩١ الصادر بتاريخ ٢١/٥/١٩٦٠ صفحة ٥١١.

محل قانون نقابات العمال لسنة ١٩٥٣م، وقانون تعويض العمال لسنة ١٩٥٥م. ويعتبر هذا القانون أول قانون عمل أردني يعالج عدداً كبيراً من المواضيع التي تحدد طبيعة العلاقة المتبادلة بين العمال وأصحاب العمل، وحقوق كل فريق منهم تجاه الفريق الآخر والتزاماته. ويمكن إيجاز المواضيع الجديدة التي نظمها هذا القانون لأول مرة كما يلي:

١- عقود التدريب.

٢- عقد العمل الفردي، من حيث: التعريف، والشكل، وأحكام إنهاء الاستخدام، والفصل دون إشعار، أو مكافأة، وترك العمل دون إشعار، ومكافأة نهاية الخدمة، والدعاوى الناشئة عن عقد العمل الفردي.

٣- الاتفاقيات الجماعية أو عقود العمل المشتركة

٤- كيفية تحديد الحد الأدنى للأجور.

٥- حماية الأجور ودعاوى الأجور.

٦- الصحة والسلامة العمالية.

٧- ساعات العمل والإجازة السنوية.

٨- يوم العطلة الأسبوعية.

٩- استخدام النساء والأولاد.

١٠- منحة الأمومة.

١١- تسوية النزاعات العمالية.

أما الأنظمة التي صدرت بموجب هذا القانون فهي:

١- نظام تأليف المجلس الاستشاري للعمل<sup>(١)</sup> الذي عُدلَ بالنظام رقم ٧٢ لسنة ١٩٦٣م<sup>(٢)</sup>

٢- نظام الإجراءات في قضايا العمال رقم ٢٩ لسنة ١٩٦٢<sup>(٣)</sup> الذي عُدلَ بالنظام

(١) نشر في عدد الجريدة الرسمية رقم ١٥٩٥ الصادر بتاريخ ١٩٦٢/٢/١ صفحة ١٥٥

(٢) نشر في عدد الجريدة الرسمية رقم ١٧٠٤ الصادر بتاريخ ١٩٦٣/٨/١٥ صفحة ١٠٥٦.

(٣) نشر في عدد الجريدة الرسمية رقم ١٦١٥ الصادر بتاريخ ١٩٦٢/٥/٢٠ صفحة ٥٤٩

رقم ٣ لسنة ١٩٦٣ (١).

- ٣- نظام مكافآت السلطة ذات الاختصاص: دعاوى وأجور العمال رقم ٥٧ لسنة ١٩٦٢م (٢).
- ٤- نظام مفتشي العمل رقم ١ لسنة ١٩٦٣م (٣).
- ٥- نظام الأشعار باصابات العمل رقم ٢ لسنة ١٩٦٣م (٤).
- ٦- نظام الميزانية العمومية السنوية لنقابات العمال وفروعها رقم ٣٠ لسنة ١٩٦٣م (٥).
- ٧- نظام العمل الإضافي رقم ٣١ لسنة ١٩٦٣م (٦).
- ٨- نظام تسوية النزاعات العمالية رقم ٣٢ لسنة ١٩٦٣م (٧).
- ٩- نظام الإجراءات المتعلقة بإشعارات الإضراب والإغلاق رقم ٣٣ لسنة ١٩٦٣م (٨).
- ١٠- نظام السجلات والكشوفات المطلوبة من أصحاب العمل رقم ٣٤ لسنة ١٩٦٣م (٩).
- ١١- نظام الإشعار بالإصابات المميتة رقم ٣٥ لسنة ١٩٦٣م (١٠).
- ١٢- نظام الوقاية والسلامة من الآلات والماكينات الصناعية رقم ٥٧ لسنة ١٩٦٣م (١١).

---

(١) نشر في عدد الجريدة الرسمية رقم ١٦٦٣ الصادر بتاريخ ١٦/١/١٩٦٣ صفحة ٥٢.  
(٢) نشر في عدد الجريدة الرسمية ١٦٢٧ الصادر بتاريخ ١٦/٨/١٩٦٢ صفحة ٨١٥.  
(٣) نشر في عدد الجريدة الرسمية ١٦٦٣ الصادر بتاريخ ١٦/١/١٩٦٣ صفحة ٤٩.  
(٤) نشر في عدد الجريدة الرسمية ١٦٦٣ الصادر بتاريخ ١٦/١/١٩٦٣ صفحة ٥١.  
(٥) نشر في عدد الجريدة الرسمية رقم ١٦٨٣ الصادر بتاريخ ١٦/٥/١٩٦٣ صفحة ٥٢٧.  
(٦) نشر في عدد الجريدة الرسمية رقم ١٦٨٣ الصادر بتاريخ ١٦/٥/١٩٦٣ صفحة ٥٣٠.  
(٧) نشر في عدد الجريدة الرسمية رقم ١٦٨٣ الصادر بتاريخ ١٦/٥/١٩٦٣ صفحة ٥٣١.  
(٨) نشر في عدد الجريدة الرسمية رقم ١٦٨٣ الصادر بتاريخ ١٦/٥/١٩٦٣ صفحة ٥٣٤.  
(٩) نشر في عدد الجريدة الرسمية رقم ١٦٨٣ الصادر بتاريخ ١٦/٥/١٩٦٣ صفحة ٥٣٥.  
(١٠) نشر في عدد الجريدة الرسمية رقم ١٦٨٣ الصادر بتاريخ ١٦/٥/١٩٦٣ صفحة ٥٣٦.  
(١١) نشر في عدد الجريدة الرسمية رقم ١٦٩٣ الصادر بتاريخ ٢٤/٦/١٩٦٣ صفحة ٧٢٠.

- ١٣- نظام مكافآت أعضاء المحاكم الصناعية رقم ٥٧ لسنة ١٩٦٥م<sup>(١)</sup> .
- ١٤- نظام معاهد الثقافة العمالية رقم ١٠٠ لسنة ١٩٧٣م<sup>(٢)</sup> .
- ١٥- نظام تشكيل أجهزة السلامة العمالية في المؤسسات الصناعية رقم ٦١ لسنة ١٩٧٤م<sup>(٣)</sup> .

**التعديلات والإلغاءات التي طرأت على قانون العمل رقم ٢١ لسنة ١٩٦٠م حتى سنة ١٩٨٨م:**

تلافياً للثغرات التي ظهرت أثناء التطبيق، وانسجاماً مع التطورات الاقتصادية والاجتماعية التي شهدتها الأردن، ولمعالجة الظواهر المستجدة في سوق العمل الأردني، فقد أجريت على قانون العمل رقم ٢١ لسنة ١٩٦٠م عدة تعديلات وإلغاءات نوردتها فيما يلي :

**١- قانون العمل المعدل رقم ٢ لسنة ١٩٦٥م<sup>(٤)</sup> :**

- وقد صدر هذا التعديل بعد مطالبات من العمال وأصحاب العمل بضرورة إجراء بعض التعديلات، فصدر القانون المعدل المذكور متضمناً تنظيم المسائل الجديدة التالية:
- توسيع نطاق تطبيق قانون العمل ليشمل العمال بالقطعة، وكل من يبحث عن عمل.
  - استحقاق مكافأة نهاية الخدمة بسبب الوفاة الطبيعية للعامل، أو بسبب استدعائه للخدمة العسكرية، أو بسبب زواج العاملة .
  - استحقاق العامل الذي يتقاضى أجره على أساس غير شهري لأجر يوم العطلة الأسبوعية.
  - السماح لاتحادات نقابات العمال بالانتساب إلى المنظمات الدولية المشروعة .

(١) نشر في عدد الجريدة الرسمية رقم ١٨٤٤ الصادر بتاريخ ١٩٦٥/٦/٥ صفحة ٧٥٤ .

(٢) نشر في عدد الجريدة الرسمية رقم ٢٤٣٩ الصادر بتاريخ ١٩٧٣/٩/١ صفحة ١٧١١ .

(٣) نشر في عدد الجريدة الرسمية رقم ٢٥٠٤ الصادر بتاريخ ١٩٧٤/٨/١ صفحة ١٢٢٠ .

(٤) نشر في عدد الجريدة الرسمية رقم ١٨١٨ الصادر بتاريخ ١٩٦٥/١/١٦ صفحة ٥٢ .

٢- القانون المؤقت رقم ١٦ لسنة ١٩٧٠<sup>(١)</sup> (قانون معدل لقانون العمل) :

وقد تضمن هذا القانون تنظيم عدة مسائل جديدة تبناها تشريع العمل بصفة دائمة فيما بعد، وقد ألغي هذا القانون بالقانون رقم ٢٥ لسنة ١٩٧٢م الذي سيأتي ذكره.

٣- القانون المؤقت رقم ٥٤ لسنة ١٩٧١<sup>(٢)</sup> (قانون معدل لقانون العمل):

وقد تضمن هذا القانون إعطاء وزير الشؤون الاجتماعية والعمل صلاحية تحديد المهن والحرف والصناعات التي يحق لعمالها تكوين نقابات لهم، وتبنى تشريع العمل هذا المبدأ بصفة دائمة فيما بعد، وقد ألغي هذا القانون بالقانون رقم ٢٥ لسنة ١٩٧٢م.

٤- القانون المؤقت رقم ٧٥ لسنة ١٩٧١<sup>(٣)</sup> (قانون معدل لقانون العمل):

وقد نظم هذا القانون مسألة واحدة هي عدم سماع الدعوى بأجور الساعات الإضافية، وبديل الإجازات، والعطل الرسمية، بعد مرور ثلاثة أشهر على نشوء الحق ، وقد ألغي هذا القانون بالقانون رقم ٢٥ لسنة ١٩٧٢ م .

٥- القانون المؤقت رقم ٦٧ لسنة ١٩٧١<sup>(٤)</sup>:

وقد جاء هذا القانون كمحاولة لإلغاء قانون العمل الأصلي رقم ٢١ لسنة ١٩٦٠ مع جميع تعديلاته، إلا انه ألغي بالقانون رقم ٢٥ لسنة ١٩٧٢.

٦- القانون رقم ٢٥ لسنة ١٩٧٢<sup>(٥)</sup>:

ألغى جميع القوانين المؤقتة المذكورة فيما سبق، فعندما عرضت هذه القوانين

(١) نشر في عدد الجريدة الرسمية رقم ٢٢٥٨ الصادر بتاريخ ١٩٧٠/٩/١٠ صفحة ١٢٣٩ .

(٢) نشر في عدد الجريدة الرسمية ٢٣١٧ الصادر بتاريخ ١٩٧١/٨/١٦ صفحة ١٢٧٧ .

(٣) نشر في عدد الجريدة الرسمية ٢٣٣٣ الصادر بتاريخ ١٩٧١/١١/٢٥ صفحة ١٩٥ .

(٤) نشر في عدد الجريدة الرسمية رقم ٢٣٣٣ الصادر بتاريخ ١٩٧١/١١/٢٥ صفحة ١٨٠٢ .

(٥) نشر في عدد الجريدة الرسمية رقم ٢٣٥٧ الصادر بتاريخ ١٩٧٢/٥/٦ صفحة ٨٦٨ .

المؤقتة على مجلس الأمة في دورته المنعقدة في ربيع عام ١٩٧٢، رد المجلس جميع تلك القوانين، واستقر على الاحتفاظ بقانون العمل الأصلي رقم ٢١ لسنة ١٩٦٠ مع إجراء بعض التعديلات عليه. وبالفعل صدر القانون المعدل رقم ٢٥ لسنة ١٩٧٢ متضمناً تعديلات ورد معظمها في القانون المؤقت رقم ١٦ لسنة ١٩٧٠، والقانون المؤقت رقم ٥٤ لسنة ١٩٧١. أما التعديلات الجديدة التي أتى بها القانون رقم ٢٥ لسنة ١٩٧٢ فهي:

أ- شمول عمال الزراعة الذين يعملون في الدوائر والمؤسسات الحكومية على آلات ميكانيكية أو في أعمال الري الدائم بإحكام قانون العمل.

ب- ضرورة فصل الدعاوى الناشئة عن عقود العمل الفردية خلال ثلاثة أشهر من تاريخ ورودها، دون التقيد بأحكام قانون أصول المحاكمات الحقوقية بخصوص تبادل اللوائح.

ج- عدم سماع البينة لإثبات أجور ساعات العمل الإضافية، إلا إذا جرى التكليف بها خطأً من قبل صاحب العمل، أو من ينيبه.

د- زيادة الحد الأدنى والحد الأعلى لتعويض وفاة العامل بمائة دينار.

هـ- زيادة الحدين الأدنى والأعلى لتعويض العجز الدائم الكلي للعامل بمائة دينار.

و- استثناء مستخدمي وعمال الدولة والبلديات من حق تكوين النقابات.

ز- عدم جواز قيام تجمع نقابي إلا بقرار من مجلس الوزراء.

ح- إعطاء صلاحية حل النقابة أو التجمع النقابي لمجلس الوزراء لأمر أمنية، وللسلامة العامة، بالإضافة إلى صلاحية الوزير في طلب الحل القضائي للنقابة.

ط- تشديد عقوبة التحريض على الإضراب أو الإغلاق، بإضافة عقوبة الحبس مدة لا تقل عن ثلاثة أشهر.

٧- القانون المؤقت رقم ٤٨ لسنة ١٩٧٥<sup>(١)</sup>، (قانون معدل لقانون العمل) :

وقد تضمن عدم سماع أية دعوى للمطالبة بأجور ساعات العمل الإضافي، مهما كان مصدرها أو نشؤها، أو بأية حقوق يرتبها هذا القانون بعد مرور سنة واحدة على نشوء سبب المطالبة بتلك الأجور أو الحقوق.

(١) نشر في عدد الجريدة الرسمية رقم ٢٥٩٤ الصادر بتاريخ ١٥/١١/١٩٧٥ صفحة ٢٣٤٣.

٨- القانون المؤقت رقم ٧ لسنة ١٩٧٦ <sup>(١)</sup> ، (قانون معدل لقانون العمل) :

ويتضمن إعطاء الصلاحية لوزير العمل أن يصدر من وقت لآخر قراراً بتصنيف المهن والحرف والصناعات التي يحق لعمالها تكوين نقابات، وله أن يحدد مجموعات المهن والحرف والصناعات التي لا يجوز تكوين أكثر من نقابة عامة واحدة لجميع العمال فيها، وذلك بحكم تماثلها، أو ارتباطها ببعضها أو اشتراكها في إنتاج واحد متكامل ، وله ان يجعل قراره بذلك ساري المفعول على النقابات القائمة .

٩- القانون رقم ٣٦ لسنة ١٩٨٠ <sup>(٢)</sup> (قانون معدل لقانون العمل) :

وقد تضمن هذا القانون نصاً يقضي باعتبار الأجور والمبالغ المستحقة (بموجب قانون العمل) للعامل أو لورثته أو لأفراد عائلته بعد وفاته ديوناً ممتازة امتيازاً عاماً من الدرجة الأولى، تتقدم على ما عداها من سائر الديون في حالة إفلاس صاحب العمل .

١٠- القانون المؤقت رقم ١٨ لسنة ١٩٨٤ <sup>(٣)</sup> (قانون معدل لقانون العمل) :

ويتضمن هذا القانون تنظيم استقدام واستخدام العمال العرب والأجانب، واستيفاء رسوم من هؤلاء العمال مقابل صرف تصريح العمل للعامل العربي أو الأجنبي، وهو عشرة دنانير للعامل العربي، وثلاثين ديناراً للعامل الأجنبي.

١١- القانون رقم ٢٧ لسنة ١٩٨٦ <sup>(٤)</sup> ، (قانون معدل لقانون العمل) :

ويتضمن نفس التعديل الوارد في القانون المؤقت رقم ٧ لسنة ١٩٧٦، والجديد في الأمر أنه حل محل القانون المؤقت المذكور بعد عرضه على مجلس الأمة.

١٢- القانون رقم ٢٨ لسنة ١٩٨٦ <sup>(٥)</sup> (قانون معدل لقانون العمل) :

وقد حل هذا القانون المعدل محل القانون المؤقت المعدل رقم ١٨ لسنة

(١) نشر في عدد الجريدة الرسمية رقم ٢٦٠١ الصادر بتاريخ ١٩٧٦/١/١٧ صفحة ١٠٩ .

(٢) نشر في عدد الجريدة الرسمية رقم ٢٩٧٤ الصادر بتاريخ ١٩٨٠/١١/١٢ صفحة ١٩٤٦ .

(٣) نشر في عدد الجريدة الرسمية رقم ٣٢٣٦ الصادر بتاريخ ١٩٨٤/٥/٢٠ صفحة ٩٢١ .

(٤) نشر في عدد الجريدة الرسمية رقم ٣٤٠٣ الصادر بتاريخ ١٩٨٦/٥/٨ صفحة ١٠٢٥ .

(٥) نشر في عدد الجريدة الرسمية رقم ٣٤٠٣ الصادر بتاريخ ١٩٨٦/٥/٨ صفحة ١٠٢٧ .

١٩٨٤ ، الذي تضمن تنظيم استخدام واستخدام العمال العرب والأجانب ، واستيفاء رسوم تصاريح العمل منهم، والعقوبات المفروضة على أصحاب العمل والعمال المخالفين لأحكام القانون ، وقد زاد هذا القانون رسوم تصاريح العمل بحيث أصبحت ثلاثين ديناراً للعمال العرب، باستثناء العامل في الزراعة فيستوفي منه رسم مقداره عشرة دنانير، ومن خمسين إلى مائة وخمسين ديناراً للعمال غير العربي بفئات يحددها الوزير .

### ١٣- القانون رقم ٢٩ لسنة ١٩٨٦ ، (قانون معدل لقانون العمل)<sup>(١)</sup> :

ويتضمن تعديل نص المادة ١٢ من القانون الأصلي رقم ٢١ لسنة ١٩٦٠، ويتعلق بإلزام صاحب العمل بتسهيل مهمة مفتش العمل، وتقديم تقرير سنوي للوزارة يتضمن: مكان عمله، وطبيعته، وعدد العمال لديه، وجنسياتهم، وأجورهم، وتاريخ مباشرتهم العمل. كما تضمن فرض عقوبة على صاحب العمل، أو من ينوب عنه في حالة مخالفته لأحكام هذا القانون، بغرامة لا تقل عن مائة دينار، ولا تزيد على ثلاثمائة دينار.

### ١٤- القانون المؤقت رقم ٣٧ لسنة ١٩٨٨ ، (قانون معدل لقانون العمل)<sup>(٢)</sup> :

وقد تضمن هذا القانون زيادة رسوم تصاريح العمل للعمال الوافدين، بحيث أصبحت على النحو التالي:

- ١- مائة دينار من العامل العربي، الذي يعمل في غير الزراعة.
- ٢- عشرة دنانير من العامل العربي ، الذي يعمل في الزراعة .
- ٣- ثلاثمائة دينار من العامل غير العربي، الذي يعمل في غير الزراعة والتمريض.
- ٤- خمسون ديناراً من العامل غير العربي، الذي يعمل في الزراعة والتمريض.

وقد استهدف هذا القانون رفع كلفة استخدام العمالة الوافدة، بقصد التقليل من قوة المنافسة بين العمالة الأردنية والعمالة الوافدة، وحفز أصحاب العمل على إحلال العمال الأردنيين محل العمال الوافدين.

(١) نشر في عدد الجريدة الرسمية رقم ٣٤٠٣ الصادر بتاريخ ١٩٨٦/٥/٨ صفحة ١٠٢٩ .

(٢) نشر في عدد الجريدة الرسمية رقم ٣٥٨٢ الصادر بتاريخ ١٩٨٨/١١/٥ صفحة ٢١٠٠ .

هذا ، وقد تم إعداد مشروع قانون عمل يحل محل القانون الساري المفعول رقم ٢١ لسنة ١٩٦٠ عدة مرات خلال الستينيات والسبعينيات والثمانينات ، ولكن هذه المحاولات كانت تتعثر بسبب الاختلاف في وجهات النظر بين أطراف الإنتاج الثلاثة ، بالرغم من وجود القناعة لدى هذه الأطراف بضرورة إصدار قانون عمل جديد ، ينسجم مع التطورات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية التي شهدتها الأردن بعد صدور القانون الحالي الصادر سنة ١٩٦٠م ، وليكون منسجماً مع اتفاقيات العمل العربية والدولية ، التي صادقت عليها المملكة الأردنية الهاشمية ، والتي سيأتي ذكرها فيما بعد .

### **تطور إدارات العمل :**

لقد تطورت إدارات العمل المعنية بتطبيق تشريع العمل منذ ١٩٥٣ وحتى يومنا هذا على النحو التالي:

#### **١- قسم العمل في وزارة الشؤون الاجتماعية (١) :**

لقد أوكل إلى وزارة الشؤون الاجتماعية الإشراف على شؤون العمل والتنظيم النقابي في سنة ١٩٥٣ ، حيث أنشئ قسم العمل الذي بدأ على الفور بدراسة أوضاع القوى العاملة والحالة الصناعية في الأردن ، ومهد الطريق لصدور قانون نقابات العمال رقم ٣٥ لسنة ١٩٥٣ ، قانون نقابات وقانون تعويض العمال رقم ١٧ لسنة ١٩٥٥ ، حيث استطاع في ذلك الوقت أن ينال موافقة مجلس الأمة عليهما ، وأخيراً قانون العمل رقم ٢١ لسنة ١٩٦٠ ، الذي ما زال ساري المفعول حتى يومنا هذا .

#### **٢- تأسيس دائرة العمل في وزارة الشؤون الاجتماعية :**

لقد تأسست دائرة خاصة للعمل في وزارة الشؤون الاجتماعية لأول مرة بموجب أحكام قانون العمل رقم ٢١ لسنة ١٩٦٠ ، وأصبحت الوزارة تسمى وزارة الشؤون الاجتماعية والعمل ، وأنيط بهذه الدائرة مهمة تنفيذ أحكام قانون العمل ،

(١) المديرية العامة للمطبوعات والنشر ، الأردن ١٩٦٢ (معلومات رسمية عن المملكة الأردنية الهاشمية، كتاب منشور، عمان ١٩٦٣: صفحة ١٩٣).

ومراقبة تطبيقه، وتنمية العلاقات الصناعية الحسنة بين العمال وأصحاب العمل، ونشر الثقافة العمالية، وتنظيم وتنمية العلاقات العمالية عربياً ودولياً، وغير ذلك من المهام المتعلقة بشؤون العمل والعمال. ولقد نمت هذه الدائرة بشؤون العمل ومعها، وواكبت تطورات سوق العمل ومستجداته بنجاح، وبالتالي فقد كان إنشاء دائرة العمل من أهم أسس الحركة العمالية في الأردن.

### ٣- تأسيس وزارة العمل سنة ١٩٧٦ م :

وفي عام ١٩٧٦ م ، وبتوجيه من جلالة الملك الحسين بن طلال ، تأسست وزارة العمل، وبموجب النظام رقم ٤٠ لسنة ١٩٧٦ (نظام تنظيم وإدارة وزارة العمل لسنة ١٩٧٦) أصبحت تقوم بالمهام التالية:

- الإشراف على شؤون العمل والعمال، وممارسة الصلاحيات والمسؤوليات المتعلقة بتلك الشؤون والمنصوص عليها في القوانين والأنظمة المرعية .
- تسجيل نقابات العمال، وأصحاب العمل، والإشراف عليها، والعمل على دعمها وتنشيطها.
- تنظيم الأمور المتعلقة بمكافأة العمال والتعويض عليهم، وبوقايتهم من الإصابات والأخطار الناجمة عن العمل، وتوفير وسائل وشروط السلامة لهم.
- نشر الثقافة العمالية، والمشاركة في التدريب المهني والنقابي، بما يكفل رفع كفاءة العامل الذاتية والإنتاجية، وإقامة المعاهد والمراكز اللازمة لذلك، والإشراف عليها.
- تعزيز الرعاية الاجتماعية للعمال، والمشاركة في تأهيل المعوقين، وتوفير الضمان الاجتماعي.
- رعاية العمال الأردنيين في خارج المملكة .
- تنظيم الشؤون المتعلقة بالعمال الأجانب والإشراف عليهم ، وتحديد شروط عملهم في المملكة . واستناداً إلى النظام المذكور، فقد تأسست في الوزارة تسع دوائر هي: دائرة مكاتب العمل، ودائرة الاستخدام. ودائرة الثقافة العمالية، ودائرة العلاقات الخارجية، ودائرة العلاقات الصناعية، ودائرة الأبحاث، ودائرة الشؤون الإدارية والمالية، ودائرة السلامة والصحة المهنية، والدائرة القانونية. وفي عام ١٩٨٧م، تأسست دائرة شؤون المغتربين.

ويتبع الوزارة (١٧) مكتب عمل، موزعة على مختلف المحافظات والألوية ، ومكتبين للاستخدام في عمان، وأربعة معاهد ثقافية عمالية في كل من عمان والزرقاء وإربد والعقبة . وتجدر الإشارة إلى أن مكاتب العمل المذكورة هي عبارة عن صورة مصغرة لوزارة العمل في الميدان ، حيث تقوم بمختلف النشاطات، ومنها نشاطات مكتب الاستخدام ، باستثناء مكتب عمل عمان، بسبب وجود مكتبين للاستخدام في عمان .

### **الانضمام لمنظمتي العمل الدولية والعربية، وأثره على تطور تشريعات العمل:**

#### **١- منظمة العمل الدولية:**

في عام ١٩٥٦م انضمت المملكة الأردنية الهاشمية إلى منظمة العمل الدولية، وأصبحت عضواً مشاركاً في مؤتمرات العمل الدولية السنوية، وكان لذلك أثر على تطور الوعي التشريعي، فتولدت القناعة لدى أطراف الانتاج الثلاثة (الحكومة والعمال وأصحاب العمل) بضرورة سن قانون عمل متكامل يعالج المسائل الأساسية التي نصت عليها اتفاقيات العمل الدولية، كتحديد ساعات العمل، ومنح الاجازات السنوية والمرضية مدفوعة الأجر، ووضع حد أدنى للأجور ، حيث لم يكن قانون العمل الأردني قد صدر بعد .

#### **٢- منظمة العمل العربية:**

في عام ١٩٥٦م عقد أول مؤتمر عمل عربي لوزراء العمل العرب، بدعوة من الحكومة العراقية، وتوالى بعد ذلك عقد المؤتمر سنوياً ، وكان الأردن يشارك بهذه المؤتمرات إلى أن جاء المؤتمر الخامس عام ١٩٧٠ ، فأصدر قراره رقم ٩٧ الخاص بضرورة المبادرة إلى اعلان قيام منظمة العمل العربية، وفي العاشر من كانون الثاني عام ١٩٧٠ أعلن ميلاد منظمة العمل العربية، كمنظمة متخصصة في شؤون العمل والعمال على مستوى الوطن العربي<sup>(١)</sup> ، وأصبح الأردن عضواً في هذه المنظمة، يشارك في جميع نشاطاتها ومؤتمراتها .

#### **٣- اتفاقيات العمل العربية والدولية التي صادقت عليها الحكومة الأردنية:**

(١) عصام شحاتيت ، منظمة العمل العربية : ٥٥ و ٥٦ .

ونتيجة انضمام الأردن إلى هاتين المنظمتين، فقد صادقت الحكومة على مجموعة من اتفاقيات العمل الدولية والعربية، مما كان له أثر على تطوير تشريعات العمل الأردنية كما سبق أن ذكرنا، والاتفاقيات التي صادقت عليها حكومة المملكة الأردنية الهاشمية هي كما يلي:

#### أولاً - اتفاقيات العمل العربية:

| اسم الاتفاقية                                                        | سنة المصادقة عليها |
|----------------------------------------------------------------------|--------------------|
| الاتفاقية العربية رقم (١) لعام ١٩٦٦ بشأن مستويات العمل               | ١٩٧٠               |
| الاتفاقية العربية رقم (٢) لعام ١٩٦٧ بشأن تنقل الأيدي العاملة         | ١٩٧٠               |
| الاتفاقية العربية رقم (٤) لعام ١٩٧٥ بشأن تنقل الأيدي العاملة (معدلة) | ١٩٧٥               |
| الاتفاقية العربية رقم (٩) لعام ١٩٧٧ بشأن التوجيه والتدريب المهني     | ١٩٧٩               |
| الاتفاقية العربية رقم (١١) لعام ١٩٧٩ بشأن المفاوضة الجماعية          | ١٩٧٩               |

#### ثانياً - اتفاقيات العمل الدولية:

|                                                                                         |      |
|-----------------------------------------------------------------------------------------|------|
| الاتفاقية الخاصة بالسخرة والعمل الإجباري                                                | ١٩٥٨ |
| الاتفاقية الخاصة بالتفرقة العنصرية في الاستخدام والمهن                                  | ١٩٥٨ |
| الاتفاقية الخاصة بتفتيش العمل في الصناعة والتجارة                                       | ١٩٦٣ |
| الاتفاقية الخاصة بالمساواة في المعاملة ما بين المواطنين والأجانب في حق الضمان الاجتماعي | ١٩٦٣ |
| الاتفاقية الخاصة بالمراجعات الجزئية للاتفاقيات                                          | ١٩٦٣ |
| الاتفاقية الخاصة بحق التنظيم والمساومة الجماعية                                         | ١٩٦٣ |
| الاتفاقية الخاصة بالسخرة والعمل الجبري                                                  | ١٩٦٤ |
| الاتفاقية الخاصة بصيانة الآلات                                                          | ١٩٦٤ |
| الاتفاقية الخاصة بالصحة في المكاتب والتجارة                                             | ١٩٦٤ |
| الاتفاقية الخاصة بسياسة الاستخدام                                                       | ١٩٦٥ |
| الاتفاقية الخاصة بتساوي أجور العاملات والعمال                                           | ١٩٦٦ |
| عند تساوي العمل                                                                         |      |

| اسم الاتفاقية                                                                                                  | سنة المصادقة عليها |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------|
| الاتفاقية الخاصة بتحديد السن الأدنى للقبول في العمل تحت الارض في المناجم                                       | ١٩٦٩               |
| الاتفاقية الخاصة بالفحص الطبي الخاص بلياقة الشباب للعمل تحت الأرض في المناجم                                   | ١٩٦٩               |
| الاتفاقية الخاصة بالأهداف والمقاييس للسياسة الاجتماعية                                                         | ١٩٧٣               |
| الاتفاقية بشأن الراحة الأسبوعية في التجارة والمكاتب                                                            | ١٩٧٩               |
| الاتفاقية بشأن حماية ممثلي العمال في المؤسسات والتسهيلات التي تعطى لهم                                         | ١٩٧٩               |
| الاتفاقية بشأن دور وتوجيه التكوين المهني في الاستفادة من الثروات                                               | ١٩٧٩               |
| <b>ثانياً- قانون الضمان الاجتماعي وتطور تطبيقه</b>                                                             |                    |
| صدر قانون الضمان الاجتماعي بتاريخ ١٦ / ١٠ / ١٩٧٨ <sup>(١)</sup> ، متضمناً ستة فروع من التأمينات الاجتماعية هي: |                    |
| ١- التأمين ضد إصابات العمل وأمراض المهنة.                                                                      |                    |
| ٢- التأمين ضد الشيخوخة والعجز والوفاة.                                                                         |                    |
| ٣- التأمين ضد العجز المؤقت بسبب المرض أو الأمومة.                                                              |                    |
| ٤- التأمين الصحي للعامل وأسرته.                                                                                |                    |
| ٥- تأمين المنح العائلية.                                                                                       |                    |
| ٦- التأمين ضد البطالة.                                                                                         |                    |

وبموجب هذا القانون فقد تم إنشاء المؤسسة العامة للضمان الاجتماعي، التي بدأت عملها عام ١٩٧٨، وفق برنامج عمل لتطبيق أحكام القانون وتحقيق أهدافه، وفي إطار مهمتها الأولى لتنفيذ برنامجها بدأت في مستهل عام ١٩٨٠ بتطبيق

(١) نشر في عدد الجريدة الرسمية الصادر بتاريخ ١٦/١٠/١٩٧٨.

التأمينين الأولين (ضد إصابات العمل وأمراض المهنة، وضد الشيوخوخة والعجز والوفاة) على العاملين في القطاعين العام والخاص بالتدريج، وعلى مراحل على النحو التالي<sup>(١)</sup>:

١- المرحلة الأولى بدأت بتاريخ ١/١/١٩٨٠، وشملت (١٩) مؤسسة وشركة كبيرة محددة حصراً.

٢- المرحلة الثانية بدأت بتاريخ ١/٥/١٩٨٠، وشملت الشركات التي تستخدم خمسين عاملاً فأكثر.

٣- المرحلة الثالثة بدأت بتاريخ ١/١/١٩٨١، وشملت الشركات التي تستخدم عشرين عاملاً فأكثر.

٤- المرحلة الرابعة بدأت بتاريخ ١/١١/١٩٨١، وشملت :

أ- الوزارات والدوائر والمؤسسات العامة.

ب- شركات المقاولات والشركات الاستثمارية التي تستخدم عشرين عاملاً فأكثر.

٥- المرحلة الخامسة بدأت بتاريخ ١/١/١٩٨٢، وشملت:

أ- الجامعات

ب- أمانة العاصمة وجميع بلديات المملكة.

٦- المرحلة السادسة بدأت بتاريخ ١/١/١٩٨٤، وشملت القوات المسلحة، والأمن العام، والدفاع المدني، والمخابرات العامة للعاملين المدنيين فقط في هذه الأجهزة.

٧- المرحلة السابعة بدأت بتاريخ ١/٧/١٩٨٤، وشملت الشركات التي تستخدم عشرة أشخاص فأكثر.

٨- المرحلة الثامنة بدأت بتاريخ ١/١١/١٩٨٤، وشملت المجالس القروية في جميع أنحاء المملكة.

٩- المرحلة التاسعة بدأت بتاريخ ١/٧/١٩٨٦، وشملت الأردنيين العاملين في

<sup>(١)</sup> المؤسسة العامة للضمان الاجتماعي، التقرير الثالث، تشرين الأول ١٩٨٨ صفحة ٧٦.

الخارج بالتأمين ضد الشيخوخة والعجز والوفاة على أساس اختياري.

١٠- المرحلة العاشرة بدأت بتاريخ ١/٦/١٩٨٧، وشملت:

أ- الشركات التي تستخدم خمسة أشخاص فأكثر.

ب- للأردنيين العاملين في البعثات السياسية والعسكرية والدولية.

ج- الانتساب الاختياري للمنشآت التي تستخدم أقل من خمسة أشخاص.

د- الانتساب الاختياري للأردنيين المقيمين داخل المملكة.

ولقد بلغ عدد المؤسسات والشركات التي تم تسجيلها في المؤسسة وأصبحت خاضعة لأحكام القانون منذ عام ١٩٨٠ وحتى نهاية عام ١٩٨٧ (٤٩٢٢) أربعة الاف وتسعمائة واثنين وعشرين مؤسسة، تضم (٩٩٩) فرعاً<sup>(١)</sup>.

أما عدد العاملين المشمولين بالضمان تراكمياً منذ ١٩٨٠ وحتى نهاية ١٩٨٧، فقد بلغ (٤٣٧,٨٨٨) فرداً. والحقيقة أن هذا الرقم لا يمثل بالفعل عدد المشتركين في الضمان، وإنما يمثل عدد الأرقام التي أعطيت للعاملين المسجلين الذين شملتهم مراحل التطبيق المذكورة فيما سبق، وقد يحصل ازدواجية في التسجيل، بسبب عدم قيام بعض أصحاب العمل بتزويد العاملين لديهم بأرقام تأمينهم، أو أن بعض العاملين لا يحتفظون بها، الأمر الذي يتسبب أحياناً في إعطاء العامل رقماً جديداً، فيسجل مرتين، بالرغم من أن مؤسسة الضمان تسجل العامل تحت رقم ثابت، وتطلب منه الاحتفاظ به، وإبرازه لكل صاحب عمل جديد يلتحق بالعمل لديه. ولتفادي التكرار تقوم المؤسسة باستمرار بتوحيد الأرقام للمشارك على الرقم الأول الذي خصص له عند التسجيل لأول مرة، وذلك في حالة إبلاغها من قبل صاحب العمل، أو العامل، أو تلقيها معلومات من الحاسوب بهذا الخصوص<sup>(٢)</sup>.

وتجدر الإشارة إلى أنه خلال سنوات تطبيق قانون الضمان، قد خرج من نطاق أحكام قانون الضمان حوالي (٧٥٠٠٠) خمسة وسبعين ألف مشترك، تم تخصيص

(١) المؤسسة العامة للضمان الاجتماعي، التقرير الثالث، تشرين الأول ١٩٨٨: ٧٧

(٢) المصدر نفسه: ٧٩.

رواتب تقاعدية لبعضهم، وصرفت تعويضات من دفعة واحدة للبعض الآخر، كما أن بعض هؤلاء، خاصة الأجانب منهم عادوا إلى العمل ، وأعيد أرقامهم، أو تم تسجيلهم تحت أرقام جديدة<sup>(١)</sup>، وفيما يلي جدول يبين توزيع المؤمن عليهم منذ ١٩٨٠ وحتى ١٩٨٧، حسب الجنسية وسنة الاشتراك بالضمان الاجتماعي:

#### جدول رقم (٧)

| عدد المؤمن عليهم (المجموع الكلي ٤٣٧,٨٨٨) |       |       |       |       |       |       |       | الجنسية   |
|------------------------------------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-----------|
| ١٩٨٧                                     | ١٩٨٦  | ١٩٨٥  | ١٩٨٤  | ١٩٨٣  | ١٩٨٢  | ١٩٨١  | ١٩٨٠  |           |
| ٢٨٥٦٨                                    | ٣٢٠٣٢ | ٣٣٥١٨ | ٣٨٨٦٦ | ٢٦٣٤٣ | ٣٧٠٥٢ | ٦٤٤٣٢ | ٣٠٦٠٦ | أرمنيون   |
| ٦٢٨٣                                     | ١٠٧٠٦ | ١٣١٧٥ | ١٥٦٠٨ | ١٣٢٨٩ | ١٧٤٩٤ | ١٠٩٨٧ | ٣٣٦٣  | مصريون    |
| ١٨٧٠                                     | ١٩٢٣  | ١٥٤٦  | ١٤٦٢  | ١١٩١  | ١٤٣٢  | ٢١٨٠  | ١٠٣٦  | عرب       |
| ٦٨١                                      | ١٨٠٨  | ٤٩٠٩  | ٤٢٦٧  | ٦٣٨٩  | ٤٥٧٠  | ٣٥١٢  | ١٠٣١  | أجانب     |
| ٩٨                                       | ١٠٧   | ٢٦٨٦  | ٤٧٧٦  | ٣٢٩٨  | ٢٠٠٨  | ٢٧٧٧  | ١٢٠٧  | بلا وثائق |
| ٣٧٥٠٠                                    | ٤٦٥٧٦ | ٥٤٨٣٤ | ٦٤٩٧٩ | ٥٠٥١٠ | ٦٢٥٥٦ | ٨٣٦٩٠ | ٣٧٢٤٣ | المجموع   |

المصدر: المؤسسة العامة للضمان الاجتماعي - التقرير الثالث - تشرين الأول / ١٩٨٨.

ويلاحظ من هذا الجدول أن أكبر عدد من المؤمن عليهم قد تم تسجيله عام ١٩٨١، حيث شهد هذا العام تطبيق مرحلتين؛ هما: تطبيق الضمان على الشركات التي تستخدم عشرين عاملاً فأكثر، وشملت الثانية العاملين في أجهزة الدولة. وثاني أكبر عدد تم تسجيله عام ١٩٨٤، لأن هذا العام شهد تطبيق الضمان على العاملين المدنيين في القوات المسلحة، والعاملين في الشركات التي تستخدم عشرة أشخاص فأكثر، والعاملين في جميع المجالس القروية بالمملكة.

ويلي العاملين المذكورين عام ١٩٨٢، من حيث عدد المسجلين، حيث شهد هذا العام تطبيق الضمان على موظفي الدولة غير المصنفين، وكذلك العاملين في أمانة

(١) المؤسسة العامة للضمان الاجتماعي، التقرير الثالث، تشرين الأول ١٩٨٨: ٧٩.

العاصمة، والبلديات، والجامعات الأردنية.

### ثالثاً - قانون مؤسسة التدريب المهني وتطور تطبيقه

صدر قانون مؤسسة التدريب المهني عام ١٩٧٦ كقانون مؤقت، ثم صدر كقانون دائم عام ١٩٨٥ بعد عرضه على مجلس الأمة، وبموجبه أنشئت مؤسسة التدريب المهني عام ١٩٧٦، وبأشرت عملها عام ١٩٧٧ كأحد المشروعات الواردة في خطة التنمية الخمسية (١٩٧٦ - ١٩٨٠)، بهدف تنظيم العمل المهني، والتوسع في إعداد القوى العاملة المدربة. ولقد تطور عمل المؤسسة ومهامها منذ إنشائها وحتى عام ١٩٨٨ على النحو التالي:

#### ١- في مجال الإعداد والتدريب المهني .

لقد تطور الالتحاق ببرامج التدريب المهني المختلفة التي تعدها وتتفدها المؤسسة تطوراً كبيراً، حيث ارتفع عدد الملتحقين ببرامج التدريب من (٣١١) متدرباً خلال ١٩٧٧ إلى (١١,٨٠٦) متدربين خلال عام ١٩٨٨. وفي حين استهدفت خطة التنمية الخمسية (١٩٨١ - ١٩٨٥) تدريب أربعة عشر ألف عامل خلال سنوات الخطة ، فقد بلغ عدد المتدربين خلال هذه الفترة (١٦,٩١٢) متدرباً، أي بزيادة ٢١٪ عن متطلبات الخطة. أما خطة التنمية الخمسية (١٩٨٦ - ١٩٩٠)، فقد استهدفت تدريب ثلاثين ألف عامل جديد.

وقد بلغ عدد الملتحقين بمختلف برامج التدريب المهني في المؤسسة منذ إنشائها وحتى عام ١٩٨٨ حوالي (٣٦,٠٦٧) متدرباً موزعين على النحو التالي:

|                 |                        |
|-----------------|------------------------|
| التلمذة المهنية | ١٩,٥٦٥ متدرباً ومتدربة |
| التدريب المتوسط | ١,٩٧٧ متدرباً ومتدربة  |
| التدريب القصير  | ١٤,٥٢٥ متدرباً ومتدربة |

أما مراكز التدريب التي أنشأتها المؤسسة حتى عام ١٩٨٨، فقد بلغت (١١) مركزاً كبيراً، موزعة على مناطق: حكما / أربد، والهاشمية / الزرقاء، وياجوز، وعين الباشا، والقويسمة، وسحاب ، والغور الأوسط، و المشارع، و(الأغوار الشمالية)،

والعقبة وماركا / عمّان، ومركز ماركا هو المركز المتخصص بتقديم خدمات التدريب للفتيات في تخصصات مهنية، وهي: صيانة وإصلاح الراديو والتلفزيون، وصيانة وإصلاح الآلات الكاتبة، والمبيعات، والخياطة والتفصيل، والطباعة، وأعمال المكاتب.

كما تم إنشاء خمسة مراكز تدريب للإناث في مواقع التطوير الحضري: في جبل التاج، والوحدات ، واليوبيل، والمنارة، والرصيفة وتعدّ فيها دورات تدريبية قصيرة. وخلال النصف الثاني من عام ١٩٨٦، باشرت المؤسسة بتنفيذ مشروعات مراكز التدريب المهني الواردة ضمن خطتها الخمسية ١٩٨٦ - ١٩٩٠، والمعروفة باسم مشروع تطوير القوى العاملة، حيث تم حتى نهاية ١٩٨٨ إنشاء مركز في العقبة ، ومركز تدريب السواقين في الهاشمية / الزرقاء، والتوسع في مركزي التدريب المهني في كل من الهاشمية وياجوز.

كما قامت المؤسسة بإنشاء المعهدين التاليين:

- ١- معهد تدريب المدربين، الذي باشر عمله عام ١٩٨٢، وقد حددت له المهام التالية:
  - تدريب المدربين في المؤسسة والشركات والمؤسسات الصناعية ، بهدف رفع كفاءتهم وتأهيلهم بأساليب التدريب.
  - رفع الكفاءة الفنية للمدربين في مجالات اختصاصهم.
- ٢- معهد السلامة والصحة المهنية، الذي باشر عمله عام ١٩٨٣، وقد أُنيطت به المهام التالية:
  - إجراء تقييم لبيئة العمل، بغية السيطرة عليها.
  - إعداد الكوادر الفنية المتخصصة في مجال السلامة والصحة المهنية.
  - القيام بدراسات ميدانية لمشكلات السلامة والصحة المهنية.
  - المشاركة في إعداد المواصفات القياسية اللازمة في مجال السلامة والصحة المهنية.

- دراسة وتحليل حوادث وإصابات العمل.

- نشر الوعي الصحي والوقائي بين العمال.

وقد أقام منذ تأسيسه عدداً من النشاطات التي تضمنت عقد الدورات التدريبية ، في مجال السلامة والصحة المهنية ، وعقد اللقاءات التدريبية حول أساسيات السلامة والصحة المهنية ، وكذلك تقديم عدد من الدراسات ، الاستشارات في مجال الصحة والسلامة المهنية . وفي مجال تنظيم العمل المهني ، قطعت المؤسسة شوطاً مميزاً من خلال قيامها بعدة إجراءات تتعلق بتحديد مستويات العمل المهني ، والتصنيف ، والتوصيف المهني ، واختبارات تحقيق المستوى المهني للعمال الممارسين ، واختبارات تحقيق المهنة التي تحدد مقدرة العامل على ممارسة المهنة بحد أدنى من الكفاءة .

## الفصل الثالث: النقابات العمالية





## الفصل الثالث

### النقابات العمالية

#### تمهيد:

في عهد الإمارة لم تسجل أية جمعية عمال أو نقابة عمالية، حيث لم تكن هناك صناعات تذكر، بل كان الاقتصاد تجارياً وزراعياً، وعلى نطاق عائلي أو فردي<sup>(١)</sup>. أما في فلسطين، فقد كانت الصناعات الصغيرة والتجارة والزراعة متطورة إلى حد ما في تلك الفترة، وقامت حكومة الانتداب بسنّ قانونين هما: قانون تعويض العمال لسنة ١٩٢٧، وقانون نقابات العمال لسنة ١٩٤٧، الذي حل محل قانوني الجمعيات والإضراب لسنة ١٩٠٩ العثمانيين<sup>(٢)</sup>، ويكاد يتفق المؤرخون للحركات العمالية العربية على أن الحركة العمالية الأردنية هي امتداد للحركة العمالية في فلسطين، التي نشأت فيها القوى العاملة بعد حرب ١٩٤٨، وانتقلت أعداد كبيرة منها إلى الجزء المتبقي من فلسطين بعد انشاء الكيان الصهيوني - وإلى شرق الأردن، وبعد أن تجمع قادة الحركة العمالية الفلسطينية في عمّان، بدأت الاستعدادات لتنظيم الحركة العمالية النقابية في الأردن عام ١٩٥٠<sup>(٣)</sup>، وكانت جمعية العمال العرب الفلسطينية قد نقلت مركزها من حيفا إلى نابلس، وفي عام ١٩٥٢ تم استبدال اسم جمعية العمال العرب الأردنية باسمها<sup>(٤)</sup>، وباعتبار أن عمّان كانت أكبر مركز تجمع فيه عدد كبير من النقابيين القادمين من فلسطين، فقد سعت الجمعية إلى تنظيمهم نقابياً عن طريق فتح فرع لها في عمّان، وبالفعل فقد قامت الجمعية بفتح فرع لها في عمّان، بالإضافة إلى فروعها في الضفة الغربية.

إلا أن الحكومة قامت بإغلاق جميع هذه المكاتب في عمّان والضفة الغربية،

(١) الدكتور هشام رفعت هاشم، شرح قانون العمل الأردني سنة ١٩٧٣ : ٣ و ٤ .

(٢) محمد سليمان القيمري، الحركة العمالية النقابية في الأردن : ٩ .

وذلك نظراً لعدم وجود التشريعات الأردنية التي تسمح بنشاط النقابات حتى ذلك التاريخ<sup>(١)</sup> .

#### **بدء العمل النقابي وتسجيل النقابات:**

بتاريخ ١٦/٤/١٩٥٣ صدر قانون رقم ٣٥ لسنة ١٩٥٣<sup>(٢)</sup> ، وأصبح من حق العمال تنظيم أنفسهم وإنشاء النقابات العمالية، وبناء عليه بدأت مرحلة تأسيس النقابات ، حيث تم تسجيل نقابة عمال البناء، ثم تلاها عدد آخر من النقابات ، وصل عددها في النصف الأول من عام ١٩٥٤ إلى عشر نقابات هي:<sup>(٣)</sup> .

- ١- نقابة عمال البناء .
- ٢- نقابة عمال المصارف .
- ٣- نقابة عمال شركة كهرباء القدس .
- ٤- نقابة عمال الخياطة .
- ٥- نقابة موظفي شركة سنجر .
- ٦- نقابة عمال الفوسفات.
- ٧- نقابة عمال الأحذية .
- ٨- نقابة عمال شركة دخان وسجاير الشرق العربي.
- ٩- نقابة عمال بلدية القدس.
- ١٠- نقابة عمال الذباحين والسلاخين.

#### **قيام الاتحاد العام لنقابات العمال:**

وكخطوة جديدة على طريق التنظيم النقابي، تقدمت نقابة عمال ومستخدمي شركة سجاير الشرق العربي بدعوة النقابات المسجلة لبحث توحيد

(١) الدكتور محمد هيثم الحوراني اقتصاد العمل : ٣٤٣ .

ومحمد جوهري ، الحركة العمالية في الأردن: ١٧ .

(٢) الجريدة الرسمية العدد ١١٣٤ .

(٣) محمد هيثم الحوراني، اقتصاد العمل: ٣٤٣ .

النقابات في اتحاد عمالي واحد، وقد لبث الدعوة س نقابات، هي:

- ١- نقابة عمال البناء، برئاسة السيد زكي الشيخ ياسين .
  - ٢- نقابة عمال الخياطة، برئاسة السيد واصف الجوهري.
  - ٣- نقابة عمال الأحذية ، برئاسة السيد صالح أبو جعفر.
  - ٤- نقابة عمال شركة سنجر، برئاسة السيد ضيف الله عودة.
  - ٥- نقابة عمال مناجم الفوسفات، برئاسة السيد أكرم دوغان.
  - ٦- نقابة عمال ومستخدمي شركة سجاير الشرق العربي، برئاسة السيد وجيه منكو.
- وفي الأول من أيار عام ١٩٥٤ عقدت هذه النقابات أول جلسة مشتركة لها، ثم تقدمت بطلب تأسيس الاتحاد بتاريخ ١٩٥٤/٥/٢٦، وتم تسجيل الاتحاد رسمياً بتاريخ ٢٥ تموز ١٩٥٤.

وفي أول لقاء لقادة الحركة النقابية، بعد تسجيل الاتحاد ، تقرر أن يكون السيد زيدان يوسف أول أمين عام للاتحاد<sup>(١)</sup>.

وقد بدأ الاتحاد يعمل على تحقيق الغايات التي أنشئ من أجلها، والتي وردت في وثيقة النظام الأساسي له، وهي:

- ١- الإشراف على النقابات العمالية المسجلة والمنسوبة للاتحاد.
- ٢- السعي لتنظيم العمال في نقابات ضمن الاتحاد، والعمل على ما هو خير للعمال أدبياً وعلمياً واجتماعياً.
- ٣- الدفاع عن مصالح العمال.
- ٤- السعي لإيجاد تشريعات لحماية العمال، إزاء أصحاب العمل، عن طريق تحديد ساعات العمل، وترتيب الترقيات والإعانات في حالة العطل والضرر والعجز، ومنح الإجازات، وكل ما يتعلق بالأمور السكنية، والتعليم والصحة، والمرض، والإصابة.

(١) محمد سليمان القيمري، الحركة العمالية النقابية في الأردن: ٢٢

٥- تمثيل النقابات المنتسبة للاتحاد أمام الدوائر الحكومي وأصحاب العمل.

٦- العمل على تأليف جمعيات تعاونية للعمال.

وفي بداية عهده نجح الاتحاد في معالجة عدة قضايا جماعية للعمال، منها: إعادة خمسين عاملاً من عمال شركة الفوسفات، بعد أن فصلتهم الشركة عام ١٩٥٥، وتحسين شروط وظروف العمل لعمال المطاعم والمخابز والمطاحن.

كما أسهم الاتحاد في إصدار قانون تعويض العمال رقم ١٧ لسنة ١٩٥٥، الذي تضمن التعويض عن اصابات العمل، ومكافأة نهاية الخدمة في حالة فصل العامل بدون مبرر، الأمر الذي عزز ثقة العمال بالحركة النقابية، وحفزهم على الاندفاع نحو التنظيم النقابي، حيث بلغ عدد النقابات المسجلة لغاية ١٩٥٥/٩/٣٠ خمساً وعشرين نقابة، يتبعها خمسة عشر فرعاً<sup>(١)</sup>، وذلك على النحو التالي:

| اسم النقابة                                                               | المركز  | الفروع                     |
|---------------------------------------------------------------------------|---------|----------------------------|
| ١. نقابة عمال البناء                                                      | عمّان   |                            |
| ٢. نقابة عمال موظفي شركة سنجر                                             | عمّان   |                            |
| ٣. نقابة عمال ومستخدمي شركة دخان وسجاير الشرق العربي                      | عمّان   | الخليل والقدس ونابلس واريد |
| ٤. نقابة عمال الخياطة                                                     | عمّان   |                            |
| ٥. نقابة عمال الأحذية                                                     | عمّان   | اريد                       |
| ٦. نقابة عمال ومستخدمي شركة مناجم الفوسفات                                | الرصيفة |                            |
| ٧. نقابة عمال النجارة                                                     | عمّان   | اريد                       |
| ٨. نقابة عمال المطابع                                                     | عمّان   |                            |
| ٩. نقابة عمال وموظفي البلديات والمؤسسات والمحلات التجارية والأعمال الخاصة | عمّان   | نابلس والقدس واريد         |
| ١٠. نقابة عمال المطاعم والفنادق والمقاهي                                  | عمّان   | اريد                       |
| ١١. نقابة سائقي السيارات                                                  | عمّان   | اريد                       |

| اسم النقابة                                          | المركز | الفروع |
|------------------------------------------------------|--------|--------|
| ١٢. نقابة عمال ومستخدمي شركة مصانع الاسمنت الأردنية  | عمّان  | الفحيص |
| ١٣. نقابة عمال الكهرباء والميكانيك                   | عمّان  | اربد   |
| ١٤. نقابة عمال المخابز                               | عمّان  |        |
| ١٥. نقابة عمال ومستخدمي الخط الحديدي الحجازي الأردني | عمّان  | معان   |
| ١٦. نقابة عمال الحدادة                               | عمّان  | اربد   |
| ١٧. نقابة موظفي الأقمشة والخردوات                    | عمّان  |        |
| ١٨. نقابة موظفي المصارف                              | عمّان  |        |
| ١٩. نقابة عمال ومستخدمي مطارات الجيش البريطاني       | المفرق |        |
| ٢٠. نقابة عمال دائرة الأشغال العامة                  | الخليل |        |
| ٢١. نقابة عمال البلاط والموزاييك                     | عمّان  |        |
| ٢٢. نقابة عمال وكالة الغوث وتشغيل اللاجئين           | أريحا  |        |
| ٢٣. نقابة عمال الحلاقة                               | عمّان  |        |
| ٢٤. نقابة عمال السلاخين والذباحين                    | عمّان  | نابلس  |
| ٢٥. نقابة عمال بلدية القدس                           | القدس  |        |

واستمر زخم تسجيل النقابات، ولم يقتصر الأمر على عمال المصانع والشركات والورش، بل تعداهم إلى موظفي الدولة، حتى بلغ عدد النقابات المسجلة مع نهاية عام ١٩٥٥ ستاً وثلاثين نقابة، ثم تقلص هذا العدد نتيجة صدور قرار ديوان تفسير القوانين عام ١٩٥٦، بأن كلمة عامل لا تنطبق على موظفي الدولة، وبذلك تم إلغاء ست نقابات للموظفين بتاريخ ١٧/١٢/١٩٥٦، وهي:

- ١- نقابة موظفي الصنف الثاني / القدس
- ٢- نقابة موظفي الصنف الثاني / نابلس.
- ٣- نقابة موظفي الصنف الثاني / عمّان.

٤- نقابة موظفي الصنف الثاني / عجلون.

٥- نقابة موظفي الصنف الثاني / بلدية القدس.

٦- نقابة المعلمين والمعلمات / عمان.

### برنامج عمل للاتحاد

وفي جلسته المنعقدة بتاريخ ١٩٥٥/٩/٣ أقر مجلس الاتحاد برنامج العمل التالي<sup>(١)</sup> :

- ١- العمل على زيادة عدد النقابات المسجلة ، وتقوية تنظيمها ، وتشجيع العاملات على مشاركة العمال نضالهم، واثبات وجودهن على قدم المساواة مع العمال.
- ٢- تنظيم مالية الاتحاد والجباية.
- ٣- فتح فروع للاتحاد للإشراف على تنظيم العمال ورعاية شؤونهم.
- ٤- العمل على تحقيق قانون العمل والعمال.
- ٥- إنشاء جمعيات تعاونية للعمال؛ كالتسليف، والتوفير، والبقالة، والورش الصناعية.
- ٦- العمل على زيادة المخصصات المالية لمساعدة النقابات من ميزانية وزارة الشؤون الاجتماعية .
- ٧- عقد اجتماعات دورية يحضرها جميع أمناء السر في النقابات والفروع، لاطلاعهم على تطورات الحركة النقابية ودراستها.
- ٨- تحسين شروط استخدام العمال، بتخفيض ساعات العمل، بحيث لا تتجاوز الثماني ساعات يومياً، ومنحهم العطل الأسبوعية، والاجازات السنوية والمرضية بأجور كاملة، وترتيب العلاوات والزيادات.
- ٩- تقوية الروابط الأخوية بين الاتحاد وبين اتحادات العمال العرب، والعمل على عقد مؤتمر عمالي يمثل أكبر عدد ممكن من النقابات في الوطن العربي، لتشكيل اتحاد عام للعمال العرب.

<sup>(١)</sup> محمد سليمان القيمري، الحركة العمالية النقابية في الأردن: ٥٣/٥٢.

## الاتحاد الدولي للعمال العرب

وبناء على ما ورد في البرنامج السابق ذكره، فقد وجه اتحاد عمال الأردن بتاريخ ١٨/٩/١٩٥٥ الدعوة إلى اتحادات العمال في كل من سورية ولبنان ومصر لعقد جلسة تحضيرية، تعمل على الدعوة لعقد مؤتمر تحضيري للعمال العرب، يكون مستقلاً عن اتحادات العمال العالمية، وتوحيد جهود العمال العرب لخير الأمة العربية وعزتها وكرامتها.

وبتاريخ ٢٢/٣/١٩٥٦ عقدت نقابات العمال العرب في كل من الأردن وسورية ولبنان ومصر وليبيا مؤتمراً في دمشق، وقرروا تأسيس اتحاد عمالي يضم المنظمات العمالية في الوطن العربي.

وبتاريخ ٢٤/٣/١٩٥٦ أقر المؤتمر دستور الاتحاد، كما تم انتخاب الهيئة التنفيذية. وقد اعترفت الحكومة الأردنية بهذا الاتحاد عام ١٩٥٧<sup>(١)</sup>.

ويستهدف الاتحاد الدولي للعمال العرب ما يلي<sup>(٢)</sup>:

- ١- تحقيق حياة أفضل ، ورفع مستوى معيشة عمال الوطن العربي.
- ٢- متابعة التشريعات العمالية، والعمل على توحيدها في بلدان الوطن العربي، لتحقيق العدالة والضمانات، والتأمينات الاجتماعية، وتحسين شروط الاستخدام لجميع العمال دون تفرقة بين صناعيين وزراعيين وتجاريين.
- ٣- زيادة القوة الانتاجية للعمال، بتحسين وسائل العمل، والأخذ بأحدث أساليب التدريب المهني، وإيفاد البعثات إلى الخارج.
- ٤- إثناء الوعي النقابي، وتوحيد الأنظمة الداخلية للنقابات، ونشر الثقافة العمالية، والصحية، والتدريبية، والمهنية بين عمال الوطن العربي.

(١) تم ابلاغ قرار مجلس الوزراء بهذا الشأن إلى السيد زيدان يونس الأمين العام للمساعد للاتحاد الدولي لنقابات العمال العرب، بكتاب وزير الخارجية رقم ٦٧١٧ / ٢ / ٥٧ تاريخ ١٤/١/١٩٥٦.

(٢) المادة ٦ من دستور الاتحاد الدولي لنقابات العمال العرب.

- ٥- تنشيط الحركة التعاونية لتأمين حاجات الاستهلاك الضرورية للعمال العرب.
  - ٦- العمل للقضاء على البطالة ، وضمان العمل واستمراره، وإلغاء الاجباري منه في كل مكان.
  - ٧- العمل على تصنيع بلدان الوطن العربي، واستثمار خيراته، وجعل الثروة الطبيعية وحدة في خدمة المجموعة العربية، وإنماء مزايا الاختراع.
  - ٨- اشتراك العمال بالحركات الوطنية والقومية والسياسية، ومساهمتهم فيها مساهمة فعالة.
  - ٩- السعي لازالة الحواجز التي أوجدها الاستعمار بين بلدان الوطن العربي،
  - ١٠- إقرار حق الشعوب في تقرير مصيرها، والتمتع بالاستقلال الوطني الكامل ، والقضاء على الاستعمار ومؤازرة الحركات الوطنية الاستقلالية.
  - ١١- توطيد أواصر الأخوة والصداقة والتعاون بين عمال الوطن العربي خاصة، وعمال الأقطار الآسيوية والافريقية عامة، وإيجاد حلقة اتصال بين عمال بقية بلدان العالم.
  - ١٢- كفالة حرية الرأي والتعبير، والدفاع عن الحريات الديمقراطية والنقابية في الوطن العربي، والحرص على سيادته. واستقلاله.
  - ١٣- السعي لجعل اللغة العربية لغة رسمية في المجال الدولي.
  - ١٤- مقاومة التعصب العنصري والديني والمذهبي واللوني والجنسي.
  - ١٥- الاشتراك في المؤتمرات العالمية العمالية، والعمل على تكوين اتحاد دولي لعمال الأقطار الآسيوية والافريقية.
  - ١٦- تأييد كل الجهود التي تبذل لنشر وتدعيم السلام العالمي، والقضاء على كل محاولة لإثارة الحروب، ومنع استخدام الطاقة الذرية في الأغراض الحربية.
- وبذلك يكون اتحاد نقابات العمال في الأردن قد أسهم إيجابياً في تأسيس اتحاد العمال العرب، بهدف تحقيق تعاون عمالي عربي، لما فيه خير العمال العرب ومصلحتهم ومصلحة أمتهم العربية.

## النقابات خلال الفترة ١٩٥٦ - ١٩٦٠:

لقد استمرت الحركة النقابية في انطلاقها مستهدفة تحقيق المزيد من الرعاية والحماية للعمال ومكتسباتهم، ومن أبرز المنجزات التي تمت خلال الفترة من ١٩٥٦ - ١٩٦٠ ما يلي:

١- الجمعيات العمالية التعاونية، حيث تم بتاريخ ١٩٥٦/١١/٥ تسجيل أول جمعية عمال تعاونية للعاملين في مهنة الخياطة، وبعد ذلك تم تسجيل الجمعيات التعاونية لعمال الأحذية، وعمال البناء، وعمال التخليص ونقل البضائع، وعمال المطابع، وعمال البلاط والموزاييك، وعمال الحدادة. وقد نصت أنظمة هذه الجمعيات على أن العضو الذي يفقد صفته النقابية يفقد عضويته في الجمعية، تأكيداً لأهمية العمل النقابي، واستمراراً للتفاعل بينها وبين النقابات التي انبثقت عنها<sup>(١)</sup>.

٢- شكلت خلال هذه الفترة لجان تحكيم ثلاثية التمثيل (ممثل عن الحكومة، وآخر عن أصحاب العمل، وثالث عن العمال) للنظر في الخلافات التي تنشأ بين العمال وأصحاب العمل، ولقد كانت أحكامها قطعية، تحال لدوائر الاجراء بعد مصادقة وزير الشؤون الاجتماعية والعمل عليها<sup>(٢)</sup>.

٣- الاتفاقيات الجماعية: في عام ١٩٥٧ خطت النقابات خطوات جديدة على طريق تحقيق المزيد من الحماية والرعاية للعمال، حيث بدأت بعقد اتفاقيات عمل جماعية، بهدف تنظيم شروط الاستخدام، من حيث تحديد ساعات العمل، وزيادة الأجور، والاجازات السنوية والمرضية مدفوعة الأجر، وتنظيم علاقات العمل بشكل أفضل، وذلك بالرغم من عدم وجود قانون عمل.

٤- قانون العمل: لقد كانت الحركة النقابية - ممثلة بالاتحاد العام لنقابات العمال - تسعى جاهدة لاستصدار قانون عمل ينظم العلاقة بين العامل وصاحب العمل

(١) محمد جوهر، الحركة العمالية في الأردن: ٣٤.

(٢) المصدر نفسه: ٣٢ / ٣٣.

بشكل متكامل ، حيث تم عقد عدة اجتماعات وندوات لهذه الغاية، الة أن صدر بتاريخ ١٩٦٠/٥/٢١.

#### جلالة الملك الحسين يرعى العمال ونقاباتهم:

لقد كان، ولا يزال ، جلالة الملك الحسين بن طلال يرعى العمال وتنظيماتهم النقابية ، ففي بداية هذه الفترة استقبل وفد اتحاد نقابات العمال بتاريخ ١٩٥٧/١٠/١٤ ، واستمع إليهم وتحدث معهم فقال (.... والعمال في أي بلد هم عصب البلد الاقتصادي بكل ما تحمله هذه الكلمة من معنى، وإن راحتهم وسعادتهم هي هدفنا، ولا يمكن أن يكون لأي بلد قوة وعزة وأن يستمر في تحقيق انتصاراته دون أن يتمكن جميع أبنائه من التمتع بخيراته، ونحمد الله تعالى على أن الطبقة ليست موجودة في مجتمعنا العربي، كلنا أخوة ، وكلنا مواطنون، وعلينا واجبات نسعى لتحقيقها)<sup>(١)</sup>.

وفي التقرير الذي قدمه السيد زكي الشيخ ياسين الأمين العام لاتحاد النقابات بتاريخ ١٩٦٠/٤/١٤ عن الفترة التي قضاها أميناً عاماً للاتحاد من ١٩٥٨/٣/٢٨ - ١٩٦٠/٤/١٤ يذكر أن وفداً من الاتحاد قابل جلالة الملك الحسين المعظم بتاريخ ١٣ شباط ١٩٦٠ ، وقدم مذكرة لجلالته ، كان من نتائجها أن صدرت الارادة الملكية بإدراج مشروع قانون العمل على الدورة الاستثنائية لمجل الأمة ، التي كانت منعقدة في تلك الفترة<sup>(٢)</sup>.  
مرحلة ما بعد صدور قانون العمل ١٩٦٠ :

لقد كان لصدور قانون العمل رقم ٢١ لسنة ١٩٦٠ أثر كبير على الحركة العمالية من حيث تحقيق المكاسب للعمال وتنظيم العلاقة بين العامل وصاحب العمل، ومع ذلك فقد واجه العمال وحركتهم النقابية صعوبة في تطبيقه، سواء من حيث عدم تجاوب بعض أصحاب العمل في التطبيق، أم من حيث وجود بعض

(١) خمسة وعشرون عاماً من التاريخ ١٩٥٢ - ١٩٧٧ ، مجموعة خطب جلالة الملك الحسين بن طلال المعظم، الجزء الأول.

(٢) التقرير مطبوع على الآلة الكاتبة بتاريخ ١٩٦٢/٨/١٨.

الثغرات في القانون ، واستمرت النقابات . وكذلك الاتحاد العام لنقابات العمال، يبذل الجهد والسعي لتجاوز هذه الصعوبات والمشكلات ، ومن ذلك - على سبيل المثال - ما يذكره السيد وجيه منكو الأمين العام لمجلس الاتحاد في شهر تموز ١٩٦٢ من أنه تقدم إلى المسؤولين بعدة مذكرات ، بعضها إلى وزير الشؤون الاجتماعية من أجل تقوية جهاز دائرة العمل وتطبيق القانون، وبعضها إلى وزير العدل، من أجل سرعة البت في قضايا العمال. كما يذكر في التقرير نفسه أنه ((بتاريخ ١٩٦٢/٢/٢٧ تلطف جلالة الملك فشرافنا بدعوة كريمة حضرها ما يزيد على ثلاثين نقابياً.. وفي الليلة نفسها عقد اجتماع بدار الرئاسة شرفه جلالة الملك ورئيس الوزراء، أقيمت فيه كلمة الاتحاد التي تضمنت بعض المطالب العمالية ، ملتصين سرعة البت فيها ، وقد أجاب دولة الرئيس عليها بكلمة تضمنت الاشارة بجهود الطبقة العاملة، مع التقدير لهذه المطالب العادلة التي تقدمنا بها، وكان من نتائج هذا الاجتماع أن عمل وزير الشؤون الاجتماعية مع المختصين على تشكيل المجلس الاستشاري للعمل.... وطلب منا وزير الشؤون الاجتماعية المواد المنوي تعديلها في قانون العمل لدراستها أما لجنة شكلت من المجلس الاستشاري نفسه)).

واستمرت الجهود المبذولة لتحسين أحوال العمال، وحسن تطبيق القانون، وتعديل الثغرات فيه، وتوفير الضمان الاجتماعي للعمال<sup>(١)</sup>. كما استمرت دائماً رعاية وتوجيه جلالة الملك الحسين بن طلال للعمال وحركتهم النقابية، يلتقي بهم، ويسمع إليهم، ويبحث قضاياهم<sup>(٢)</sup> ويهتم بها

---

(١) كتاب أمين عام اتحاد نقابات العمال الموجه إلى وزير الشؤون الاجتماعية الأكرم، رقم أ.ن / ٢٤٧/٦٣/١ بتاريخ ١٩٦٣/١٠/٢٧ وتقرير اللجنة التنفيذية للاتحاد عن المدة ١٩٦٢/٧/١٩ - ١٩٦٤/٨/٢٧.

(٢) كتاب أمين عام اتحاد نقابات العمال رقم أ.ن/١٣/٦٣/١٩٧ تاريخ ١٩٦٣/٣/١٨ الموجه إلى أمين سر النقابة ويورد فيه نص الكلمة التي ألقاها بين يدي جلالة الملك الحسين بن طلال المعظم بتاريخ ١٩٦٣/٣/١٣، وتتضمن مطالب لتحسين أوضاع العمال ونقاباتهم وتقرير اللجنة التنفيذية لاتحاد نقابات العمال عن المدة ١٩٦٢/٧/١٩ - ١٩٦٤/٨/٢٧ المنشور لدى محمد القيمري، الحركة العمالية النقابية في الأردن : ١٢١ وما بعدها.

وبرعاها ، وليس أدل على ذلك من قوله جلالته في الكلمة التي سجلها في سجل اتحاد نقابات العمال بمناسبة زيارته للاتحاد بتاريخ ١٩٦٣/٦/٢٧ ((..وإنّا بمناسبة زيارتنا لآخواننا العمال في دار اتحادهم ندعوهم إلى متابعة السير ومواصلة الجهد، وستظل قضاياهم موضع الاهتمام والرعاية القصوى منا، ومن كل مسؤول ...))

**وعلى الصعيد العربي:** فقد تميزت هذه الفترة بالتفاعل مع قضايا الأمة العربية، فوقف الاتحاد مع النضال العربي في ثورة الجزائر ، واتخذ بتاريخ ١٩٦١/١١/١٤ قراراً بمقاطعة فرنسا، كما أسهم في كل النشاطات والتبرعات لنصرة ثورة الجزائر، واستنكر وأبرق لمنظمة العمل الدولية في جنيف محتجاً على ما يلاقيه العمال العرب في عدن على يد السلطات البريطانية، وشارك في عدد من الاجتماعات والمؤتمرات والحلقات الدراسية التي عقدت في الوطن العربي.

**أما على الصعيد العالمي:** فقد شارك أيضاً في مؤتمرات منظمة العمل الدولية السنوية، وشارك في عدد من النشاطات العمالية الدولية.

#### **قيام الاتحاد العام لعمال فلسطين:**

ولدى قيام الاتحاد العام لعمال فلسطين عام ١٩٦٤، وبمناسبة انعقاد مؤتمره الأول بتاريخ ١٩٦٥/٤/١٤ في مدينة غزة، أعلن ممثل عمال الأردن في هذا المؤتمر (السيد وجيه منكو الأمين العام لاتحاد عمال الأردن) باسم عمال الأردن الترحيب بقوة بقيام اتحاد فلسطين، والتضامن والتعاون التامين مع هذا الاتحاد، ليأخذ مكانه الطبيعي بين الاتحادات العمالية العربية.

#### **العدوان الإسرائيلي عام ١٩٦٧:**

لقد واجه الاتحاد العام لنقابات العمال في الأردن مأساة عام ١٩٦٧ المتمثلة بالعدوان الإسرائيلي ، واحتلال الضفة الغربية من الأردن، وما نجم عن ذلك، بكل شجاعة وصمود، حيث عمل على بث روح المقاومة والصمود لعمال الوطن المحتل، وشارك في عدد من الاجتماعات العربية والدولية لشرح الأبعاد والنتائج المترتبة على العدوان، وما يعانيه العمال والسكان تحت وطأة الاحتلال.

كما قام الاتحاد بمسؤولياته النقابية، فقدم بعض المساعدات المادية للنقابيين في الأرض المحتلة، وسعى لدى الحكومات والمنظمات العمالية العربية والصديقة، فحصل على بعض المساعدات لهذه الغاية<sup>(١)</sup>.

#### المكتب العمالي العربي الفلسطيني:

وبتاريخ ١٩٦٩/٨/٤ تم تشكيل المكتب العمالي العربي الفلسطيني، وقد جاء ذلك نتيجة النشاط والجهود المشتركة لاتحاد عمال فلسطين في مسيرة العمل المشترك، لدعم صمود عمالنا في الوطن المحتل، وأصبح المكتب المذكور هو الجهة التي تمثل عمال فلسطين على المستويات كافة.

#### جلالة الملك الحسين بن طلال يأمر بدعم عمال الضفة الغربية:

وفي هذا السياق يذكر السيد محمد جوهري الأمين العام الرابع للاتحاد (للفترة ١٩٦٤ - ١٩٧١) في تقريره إلى مجلس الاتحاد بتاريخ ١٩٦٨/٨/٢٢ أنه أتيح له في اللقاء الثاني مع جلالة الملك بتاريخ ١٠ آب ١٩٦٨ بحث موضوع العمل في الضفة الغربية، ورغم المعارضة التي نقلت رأي وزارة الشؤون، فقد أمر جلالتهم بأن يحصل العمال على نصيبهم من الدعم، كما يحصل غيرهم من قطاعات الشعب الأخرى.

#### دمج النقابات:

في عام ١٩٧٠ بلغ عدد النقابات العمالية في الضفة الشرقية من الأردن (٢٤) نقابة، وحصلت في ذلك العام أول عملية دمج للنقابات، حيث تم دمج ثلاث نقابات مع النقابات التي تتشابه معها من حيث المهن التي تمثلها، وانخفض بذلك عدد النقابات إلى ٢١ نقابة عمالية، وفي عام ١٩٧٦ تمت عملية الدمج الثانية، فتقلص عدد النقابات من ٢١ نقابة إلى ١٧ نقابة، وهي النقابات القائمة في الوقت الحاضر.

(١) محمد جوهري، الحركة العمالية في الأردن: ٤٤ وما بعدها.

وقد بلغ عدد المنتسبين لها ١٣١,٨٥٥ عاملاً وعاملة وفقاً للبيانات المتوافرة عام ١٩٨٦. والجدول التالي رقم (٨) يبين ذلك.

### جدول رقم (٨) قائمة بنقابات العمال في الضفة الشرقية

| الرقم | اسم النقابة                                                          | تاريخ تأسيسها | مركزها  | عدد الأعضاء المنتسبين لها سنة ١٩٨٦ |
|-------|----------------------------------------------------------------------|---------------|---------|------------------------------------|
| ١-    | النقابة العامة للعاملين في المناجم والتعدين                          | ١٩٧٠          | الرصيفة | ٤١١٨                               |
| ٢-    | النقابة العامة للعاملين في البناء                                    | ١٩٥٣          | عمّان   | ٣٥٥٧                               |
| ٣-    | النقابة العامة للعاملين في البترول والكيماويات                       | ١٩٦٠          | عمّان   | ٣٣٨٦                               |
| ٤-    | النقابة العامة للعاملين في صناعة الغزل والنسيج والألبسة              | ١٩٥٤          | عمّان   | ٤٠٠                                |
| ٥-    | النقابة العامة للعاملين في الخدمات العامة والمهن الحرة               | ١٩٥٤          | عمّان   | ١٦٨٤                               |
| ٦-    | النقابة العامة للعاملين في النقل البري والميكانيك                    | ١٩٥٤          | عمّان   | ٩٥٠٠٠                              |
| ٧-    | النقابة العامة للعاملين في الكهرباء                                  | ١٩٦٠          | عمّان   | ٢٧٤٢                               |
| ٨-    | النقابة العامة للعاملين في التعليم الخاص                             | ١٩٦٩          | عمّان   | ١٣٥٠                               |
| ٩-    | النقابة العامة للعاملين في البلديات                                  | ١٩٦٥          | عمّان   | ١٤٣٦                               |
| ١٠-   | النقابة العامة للعاملين في المصارف والتأمين والمحاسبة                | ١٩٦١          | عمّان   | ٢٨٢٢                               |
| ١١-   | النقابة العامة للعاملين في السكك الحديدية                            | ١٩٥٥          | عمّان   | ١٥٠٥                               |
| ١٢-   | النقابة العامة للعاملين في المحلات التجارية والشخصية والحرفية الخاصة | ١٩٥٥          | عمّان   | ٢٨١٢                               |
| ١٣-   | النقابة العامة للعاملين في الخدمات الصحية                            | ١٩٦٢          | عمّان   | ١٤٩٣                               |
| ١٤-   | النقابة العامة للعاملين في النقل الجوي والسياحة                      | ١٩٧٠          | عمّان   | ٢٨٩٤                               |
| ١٥-   | النقابة العامة للعاملين في الموانئ                                   | ١٩٥٦          | العقبة  | ٢٤٠٠                               |
| ١٦-   | النقابة العامة للعاملين في الصناعات الغذائية                         | ١٩٥٥          | عمّان   | ٢٢٥٦                               |
| ١٧-   | النقابة العامة للعاملين في الطباعة والنشر وصناعة الورق               | ١٩٥٤          | عمّان   | ١٩٥٠                               |

المصدر وزارة العمل، مجلة العمل، العدد ٣٨ سنة ١٩٨٧.

### نقابات أصحاب العمل:

قبل عام ١٩٧٠ لم تسجل أي نقابة أصحاب عمل، لأن قانون العمل لم يتضمن قبل هذا التاريخ أي نص يجيز لأصحاب العمل تكوين نقابات لهم، وذلك باستثناء نقابة أصحاب السيارات الشاحنة، التي تم ترخيصها من السلطات المختصة عام ١٩٦٣.

وفي عام ١٩٧٠، تم تعديل قانون العمل، بحيث تضمن اعطاء أصحاب العمل الحق في تسجيل نقابات لهم، وذلك حرصاً من الدولة على أن يتم التعاون بين طرفي الانتاج، فيما يتعلق بالقضايا العمالية، بواسطة نقابات لكلا الطرفين، لوضع الحلول المناسبة لهذه المشكلات والنزاعات من خلال منظمات عمالية وأخرى لأصحاب عمل قادرة على فهم هذه المشكلة، حيث أعطت المادة ٦٩ فقرة (د) من قانون العمل رقم ٢١ لسنة ١٩٦٠ وتعديلاته الحق لأصحاب العمل الذين يعملون بمهنة ، أو صناعة أو حرفة واحدة، أو بمهن، أو صناعات، أو حرف متماثلة، أو مرتبطة بعضها ببعض، أو تشترك في انتاج واحد، أن يشكلوا فيما بينهم نقابة عامة وفق أحكام القانون، والجدول التالي رقم (٩) يبين أسماء نقابات أصحاب العمل، وتاريخ تأسيسها (كما هي في عام ١٩٨٨)

#### جدول رقم (٩)

#### قائمة بنقابات أصحاب العمل في الضفة الشرقية

| اسم النقابة                                        | تاريخ التأسيس |
|----------------------------------------------------|---------------|
| ١- نقابة أصحاب السيارات الشاحنة                    | ١٩٦٣          |
| ٢- نقابة أصحاب المخابز                             | ١٩٧١          |
| ٣- نقابة أصحاب المطابع                             | ١٩٧١          |
| ٤- نقابة أصحاب محلات توزيع الغاز                   | ١٩٧٢          |
| ٥- نقابة أصحاب محلات تجارة وصياغة الحلي والمجوهرات | ١٩٧٢          |
| ٦- نقابة أصحاب بيع المنتجات الزراعية               | ١٩٧٤          |

| اسم النقابة                                                                  | تاريخ التأسيس |
|------------------------------------------------------------------------------|---------------|
| ٧- نقابة أصحاب معامل البلاط والرخام                                          | ١٩٧٥          |
| ٨- نقابة تجار المواد الغذائية                                                | ١٩٧٢          |
| ٩- نقابة أصحاب المطاعم                                                       | ١٩٧٦          |
| ١٠- نقابة أصحاب صالونات التجميل                                              | ١٩٧٦          |
| ١١- نقابة أصحاب المهن الميكانيكية                                            | ١٩٧٨          |
| ١٢- نقابة أصحاب شركات ومكاتب<br>التخليص ونقل البضائع                         | ١٩٨٢          |
| ١٣- نقابة أصحاب معامل الأسنان                                                | ١٩٨٢          |
| ١٤- نقابة أصحاب قطع السيارات                                                 | ١٩٨٠          |
| ١٥- نقابة أصحاب المدارس الخاصة                                               | ١٩٨٠          |
| ١٦- نقابة مقاولي الأشغال العامة                                              | ١٩٨٠          |
| ١٧- نقابة تجار الأقمشة والنوفوتية                                            | ١٩٧٨          |
| ١٨- نقابة تجار المواد الزراعية                                               | ١٩٨٢          |
| ١٩- نقابة أصحاب صالونات الحلاقة للرجال                                       | ١٩٨٤          |
| ٢٠- نقابة أصحاب مخامر الموز                                                  | ١٩٨٥          |
| ٢١- النقابة العامة لوكلاء البواخر والملاحة<br>والنقل البحري                  | ١٩٨٤          |
| ٢٢- النقابة العامة لأصحاب مهن التصوير                                        | ١٩٨٤          |
| ٢٣- النقابة العامة لأصحاب مكاتب التوكسي<br>والسفریات الداخلية ومدارس السواعة | ١٩٧٤          |

## ثبت المصادر والمراجع

### أ- المصادر والمراجع العربية:

- ١- الآثار الكاملة للملك عبدالله بن الحسين ، الدار المتحدة للنشر ، بيروت ، الطبعة الثانية ١٩٧٩م.
- ٢- الدكتور احمد جمال ظاهر، الأيدي العاملة الوافدة إلى الأردن، ١٩٨٥م.
- ٣- الدكتور أمين مهنا بني حسن، التحديث والاستقرار السياسي في الأردن، دار الجليل، بيروت، والدار العربية، عمان، الطبعة الأولى، ١٩٨٩م.
- ٤- الجمعية العلمية الملكية، دراسة واقع ومستقبل سوق العمل الأردني (دراسة لم تنشر بعد).
- ٥- الدكتور حسين الخطيب والدكتور منصور العتوم، تقرير القوى البشرية في الأردن، مقدم إلى ندوة آفاق التعاون المصري الأردني (مطبوع على الآلة الكاتبة)، ١٩٨٨م.
- ٦- حيدر رشيد، الحركة العمالية الأردنية (١٩٠٠ - ١٩٨٤) الطبعة الأولى ، ١٩٨٢م.
- ٧- خمسة وعشرون عاماً من التاريخ (١٩٥٢ - ١٩٧٧ م ) (مجموعة خطب جلالة الملك الحسين بن طلال المعظم)، الجزء الأول.
- ٨- دائرة الإحصاءات العامة، نتائج التعداد العام للسكان عام ١٩٦١م.
- ٩- دائرة الإحصاءات العامة، نتائج التعداد العام للسكان عام ١٩٧٩م.
- ١٠- الدكتور صالح الخصاونة :  
- المرأة في سوق العمل الأردني، مجلة العمل، العدد (٤٥)، ١٩٨٩م.  
- هجرة العمل الدولية وسياساتها في الأردن، مجلة العمل، عدد (٤١) ١٩٨٨م.

- ١١- الدكتور عبدالله المالكي، تقرير عدد الأردنيين والعمال الأردنيين في الخارج، مجلة العمل، عدد (٣٧) ، ١٩٨٧م.
- ١٢- عبد المعطي ارشيد، هجرة العمالة الأردنية وأثرها في الاقتصاد الأردني ، دراسة مقدمة إلى المعهد العربي للتخطيط، الكويت، ١٩٨٥م.
- ١٣- عصام شحاتيت، منظمة العمل العربية، مجلة العمل، العددان (٨٧) ، ١٩٧٩م.
- ١٤- علي هلال أحمد الجمل ، دور الهجرات العمالية في تحديد مستويات البطالة في الأردن، دراسة مقدمة إلى المؤتمر الاقتصادي الأول بعنوان " البطالة واستغلال الموارد الاقتصادية في الأردن " ، عمان ، ٥ - ٦/١٢/١٩٨٨م.
- ١٥- عيسى ابراهيم ، جداول القوى العاملة، وزارة التخطيط، ١٩٨٦ م، عمان (بيانات الأعوام ١٩٧٩ - ١٩٨٥م).
- ١٦- كلمة جلالة الملك الحسين بن طلال التي ألقاها بمناسبة افتتاح مؤتمر التنمية الأردني (١١ - ١٣ تشرين الثاني ١٩٧٢م).
- ١٧- المجلس القومي للتخطيط، خطة التنمية الثلاثية (١٩٧٣ - ١٩٧٥م).
- ١٨- المجلس القومي للتخطيط، خطة التنمية الخمسية (١٩٧٦ - ١٩٨٠م).
- ١٩- المجلس القومي للتخطيط، خطة التنمية الخمسية (١٩٨١ - ١٩٨٥م).
- ٢٠- محمد جوهر، الحركة العمالية في الأردن، مطابع الأهرام (د.ت).
- ٢١- محمد سليمان القيمري، الحركة العمالية النقابية في الأردن، طبعة عام ١٩٨٢م، عمان.
- ٢٢- محمد عبد الهادي، عالم التنمية والعمل، مجلة العمل، عدد (٣٧) ، ١٩٨٧م.
- ٢٣- الدكتور محمد عبد الهادي العكل، سوق العمل الأردني (الواقع وآفاق المستقبل)، بحث منشور في مجلة العمل العربية، مكتب العمل العربي ، بغداد،

عدد (٤٣).

- ٢٤- المديرية العامة للمطبوعات والنشر، الأردن ١٩٦٢م (معلومات رسمية عن المملكة الأردنية الهاشمية) كتاب منشور عام ١٩٦٣م.
- ٢٥- مذكرات الملك عبدالله (نشر أمين أبو الشعر ) الطبعة الرابعة، ١٩٦٥م.
- ٢٦- محمد هيثم الحوراني، اقتصاد العمل، ١٩٨٧م.
- ٢٧- الدكتور منصور العتوم وعادل لطفي، خصائص السكان والقوى العاملة في الأردن (تعداد السكان والمساكن ١٩٧٩)، صدرت عن المؤسسة العربية للتشغيل ، طنجة، ١٩٨٥م.
- ٢٨- الدكتور موسى سمحة، هجرة الأيدي العاملة البديلة في الأردن، بحث منشور في مجلة العمل، عدد (١٩)، ١٩٨٢م.
- ٢٩- المؤسسة العامة للضمان الاجتماعي، التقرير الثالث، تشرين الأول ١٩٨٨م.
- ٣٠- الدكتور هشام رفعت هاشم، شرح قانون العمل الأردني طبعة ١٩٧٣، مكتبة المحتسب، عمان.
- ٣١- وزارة الاعلام، دائرة المطبوعات والنشر والوثائق الأردنية، الوزارات الأردنية ١٩٢١ - ١٩٨٤، طبعة ١٩٨٤م.
- ٣٢- وزارة التخطيط ، خطة التنمية الخمسية ١٩٨٦ - ١٩٩٠م.
- ٣٣- وزارة العمل:
- ادارة شؤون المغتربين، ورقة تقييم أعمال المؤتمر الرابع للمغتربين الأردنيين، المقدمة إلى المؤتمر الخامس للمغتربين الأردنيين، عمان، تموز ١٩٨٩م.
- التقارير السنوية.

ب- المصادر والمراجع الأجنبية:

- 1- Al- AKEL M.A: Manpower, Labour Market and wage Development: the case of Jordan (D. phil thesis, Unversity of Sussex U.K)
- 2- Millkan, M.F., A Strategy of Development , paper prepared for the United Nations centre U.N. new York 1970.
- 3- Porter, R.S , Economic Survey of Jordan. British Middle East Office, London 1953.

## فهرس المحتويات

|    |                                                           |
|----|-----------------------------------------------------------|
| ٣  | - تقديم .....                                             |
| ٥  | - مقدمة .....                                             |
| ١١ | - الفصل الأول : تطور سوق العمل والقوى العاملة .....       |
| ١١ | - تمهيد .....                                             |
| ١٢ | - أولاً : التنمية الاقتصادية ومراحل تطور سوق العمل .....  |
| ١٢ | - المرحلة الأولى : ١٩٢١-١٩٤٩ .....                        |
| ١٥ | - المرحلة الثانية : ١٩٥٠-١٩٦٦ .....                       |
| ١٧ | - المرحلة الثالثة : ١٩٦٧-١٩٧٥ .....                       |
| ٢٠ | - المرحلة الرابعة : ١٩٧٦-١٩٨٢ .....                       |
| ٢٢ | - المرحلة الخامسة : ١٩٨٣-١٩٨٨ .....                       |
| ٢٤ | - ثانياً : تطور القوى العاملة .....                       |
| ٢٤ | - ١- القوى العاملة الأردنية .....                         |
| ٢٨ | - ٢- القوى العاملة الوافدة .....                          |
| ٢٩ | - ٣- هجرة القوى العاملة الأردنية إلى الخارج .....         |
| ٣٩ | - الفصل الثاني : الاطار التشريعي لميادين العمل .....      |
| ٣٩ | - أولاً: تطور تشريع العمل والادارات المعنية بتطبيقه ..... |
| ٥٢ | - ثانياً : قانون الضمان الاجتماعي وتطور تطبيقه .....      |
| ٥٦ | - ثالثاً : قانون مؤسسة التدريب المهني وتطور تطبيقه .....  |
| ٦١ | - الفصل الثالث : النقابات العمالية .....                  |
| ٦٢ | - قيام الاتحاد العام لنقابات العمال .....                 |

|    |                                           |
|----|-------------------------------------------|
| ٦٧ | - الاتحاد الدولي للعمال العرب.....        |
| ٦٩ | - النقابات خلال الفترة ١٩٥٦-١٩٦٠.....     |
| ٧٠ | - مرحلة ما بعد صدور قانون العمل ١٩٦٠..... |
| ٧٢ | - قيام الاتحاد العام لعمال فلسطين .....   |
| ٧٥ | - نقابات أصحاب العمل .....                |
| ٧٧ | - ثبت المصادر والمراجع .....              |
| ٧٧ | - المصادر و المراجع العربية .....         |
| ٨٠ | - المصادر والمراجع الأجنبية .....         |
| ٨١ | - فهرس المحتويات.....                     |

منشورات  
لجنة تاريخ الأردن  
رقم (٢٦)  
ذو القعدة ١٤١٣هـ  
أيار (مايو) ١٩٩٣م

لجنة تاريخ الأردن

بواسطة

المجمع الملكي لبحوث الحضارة الإسلامية

(مؤسسة آل البيت )

العنوان البريدي : ص.ب (٩٥٠٣٦١) عمان - الأردن

العنوان البرقي : آل البيت - عمان

التلكس : 22363 Albait Jo, Amman - Jordan

الفاكس : ٨٢٦٤٧١

الهاتف : ٨١٥٤٧٤-٨١٥٤٧١

رقم الايداع لدى المكتبة الوطنية  
(١٩٩٣/٥/٥٣٧)