

◀ تحليل أنظمة الحوافز للشركات الصغيرة والمتوسطة للاشتراك في الضمان الاجتماعي في الأردن

نظرة معمّقة في قطاعي الإنشاءات والصناعات الغذائية





هذا العمل مرخص بموجب ترخيص المشاع الإبداعي نسب المصنف 4.0 دولي. انظر الموقع التالي: creativecommons.org/licenses/by/4.0. ويمكن للمستخدم إعادة استعمال أو مشاركة (نسخ وإعادة توزيع) وتكييف (إعادة مزج وتحويل والاستناد إلى العمل الأصلي) كما هو مفصل في الترخيص. ويجب على المستخدم أن يذكر منظمة العمل الدولية بوضوح باعتبارها مالكة العمل الأصلي وأن يشير إلى ما إذا تم إجراء تغييرات عليه. لا يُسمح باستخدام رمز واسم وشعار منظمة العمل الدولية فيما يتعلق بالترجمات أو التعديلات أو غيرها من الأعمال المشتقة.

الإسناد - يجب على المستخدم الإشارة إلى ما إذا كان قد تم إجراء تغييرات ويجب أن يستشهد بالعمل على النحو التالي: المؤلف إيلسا ماندال، تحليل لحوافز الشركات الصغيرة والمتوسطة للاشتراك في الاشتراك الاجتماعي في الأردن: نظرة معمقة في قطاعي الإنشاءات والصناعات الغذائية، جنيف: مكتب العمل الدولي، 2025. © منظمة العمل الدولية.

الترجمات - في حالة ترجمة هذا العمل، يجب إضافة نص إخلاء المسؤولية التالي إلى الإسناد: هذه ترجمة لحقوق الطبع والنشر الخاصة بمنظمة العمل الدولية. ولم يتم إعداد هذه الترجمة أو مراجعتها أو المصادقة عليها من جانب منظمة العمل الدولية ولا ينبغي اعتبارها ترجمة رسمية لمنظمة العمل الدولية. وتخلي منظمة العمل الدولية مسؤوليتها الكاملة عن محتواها ودقتها. وتقع المسؤولية على عاتق صاحب (أصحاب) الترجمة فقط.

التعديلات - في حالة تعديل هذا العمل، يجب إضافة نص إخلاء المسؤولية التالي إلى الإسناد: هذا تعديل لعمل محمي بحقوق الطبع والنشر لمنظمة العمل الدولية. ولم يتم إعداد هذا التعديل أو مراجعته أو المصادقة عليه من جانب منظمة العمل الدولية ولا ينبغي اعتباره تعديلاً رسمياً لمنظمة العمل الدولية. وتخلي منظمة العمل الدولية مسؤوليتها الكاملة عن محتواها ودقتها. وتقع المسؤولية على عاتق صاحب (أصحاب) التعديل فقط.

مواد صادرة عن طرف ثالث - لا ينطبق ترخيص المشاع الإبداعي هذا على المواد المحمية بحقوق الطبع والنشر غير التابعة لمنظمة العمل الدولية والواردة في هذا المنشور. إذا كانت المادة مسندة إلى طرف ثالث، فإنّ مستخدم هذه المواد هو المسؤول الوحيد عن الحصول على الأذونات اللازمة من صاحب الحقوق وسيكون وحده المسؤول عن أي انتهاك مزعوم.

أي نزاع ينشأ بموجب هذا الترخيص ولا يمكن تسويته ودياً يُحال إلى التحكيم وفقاً لقواعد التحكيم الخاصة بلجنة الأمم المتحدة للقانون التجاري الدولي (الأونسيترال). ويلتزم الطرفان بأي حكم يصدر نتيجة لهذا التحكيم باعتباره الحكم النهائي لمثل هذا النزاع.

لمزيد من التفاصيل بشأن الحقوق والتراخيص يرجى التواصل عبر البريد الإلكتروني: rights@ilo.org. وللحصول على مزيد من التفاصيل حول منشورات منظمة العمل الدولية والمنتجات الرقمية، يرجى زيارة الموقع التالي: www.ilo.org/publns.

ISBN رقم 9789220414552 PDF تحليل أنظمة الحوافز للشركات الصغيرة والمتوسطة للاشتراك في الضمان الاجتماعي في الأردن: نظرة معمقة في قطاعي الإنشاءات والصناعات الغذائية

رقم DOI <https://doi.org/10.54394/CYRX7620>

كما يتوفر أيضاً بـ [الإنجليزية]:

A Market Systems Analysis on SMEs' business incentives to contribute to social insurance schemes in Jordan

Deep dive in the Construction and Food Processing Sectors (PDF) ISBN 9789220414545 رقم

إنّ التسميات المستخدمة في منشورات منظمة العمل الدولية وقواعد بياناتها، التي تتفق مع ممارسات الأمم المتحدة، وعرض البيانات الوارد فيها،

لا تنطوي على أي رأي من جانب منظمة العمل الدولية بشأن الوضع القانوني لأي بلد أو منطقة أو إقليم، أو لسلطات أي منها، أو بشأن تعيين حدودها. انظر الموقع التالي: www.ilo.org/disclaimer.

الآراء وجهات النظر المعرب عنها في هذا المنشور هي مسؤولية مؤلفيها وحدهم، ولا تمثل بالضرورة آراء منظمة العمل الدولية أو وجهات نظرها أو السياسات التي تتبعها.

الإشارة إلى أسماء الشركات والمنتجات والعمليات التجارية لا تعني مصادقة منظمة العمل الدولية عليها، كما أنّ إغفال ذكر شركات أو منتجات أو عمليات تجارية معينة ليس علامة على عدم إقرارها.

◀ تحليل أنظمة الحوافز للشركات الصغيرة والمتوسطة للاشتراك في الضمان الاجتماعي في الأردن

نظرة معمّقة في قطاعي الإنشاءات والصناعات الغذائية

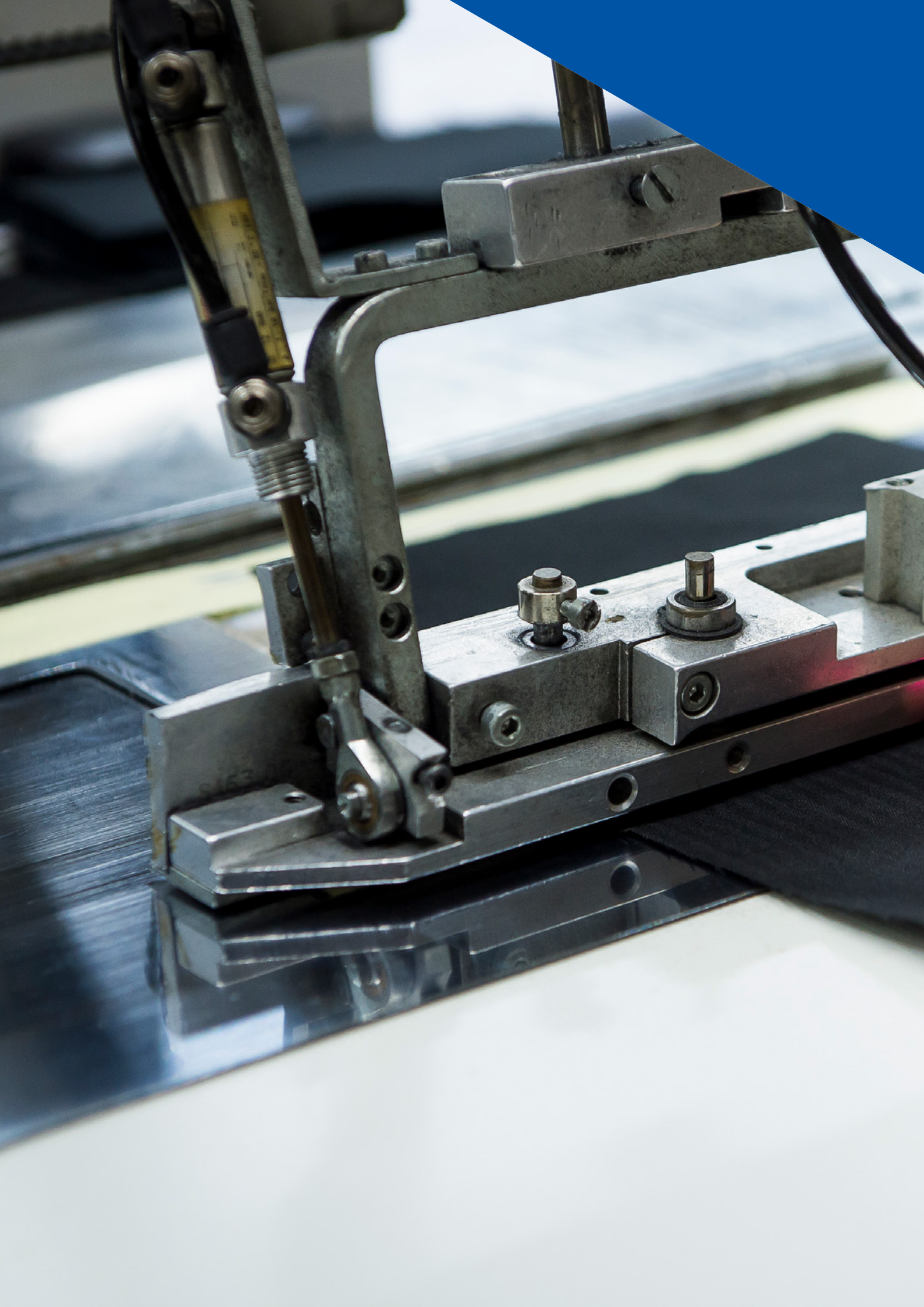
جدول المحتويات

6	الملخص التنفيذي
10	المقدمة
12	1.1. برنامج استدامة ++
13	1.2. الغرض من الدراسة ونطاقها
13	1.3. منهجية البحث
15	السياق
16	2.1. السياق العام في الأردن
16	2.2. إطار الحماية الاجتماعية
20	نظرة عامة على القطاعات
22	3.1. اختيار القطاعات
22	3.2. قطاع الإنشاءات
24	3.3. الصناعات الغذائية
26	أنظمة السوق في قطاع الإنشاءات
29	4.1. سلسلة القيمة الأساسية
29	4.1.1. مطورو القطاع الخاص يحددون قواعد اللعبة
30	4.1.2. هل يسعى المقاولون إلى تخفيض الكلفة أم تحسين الجودة؟
30	4.1.3. الاستثمار في القوى العاملة: رهانٌ مستحيلٌ للشركات الصغيرة والمتوسطة؟
32	4.1.4. إصابات العمل واستراتيجيات التعامل معها
33	4.2. الوظائف الداعمة
33	4.2.1. خدمات دعم الأعمال وتطوير المهارات: قلة الاستخدام والتشكيك
34	4.2.2. مواد الإنشاء: التعامل مع التأخيرات والتكاليف المتزايدة
35	4.2.3. تكلفة الطاقة: عبء متنامٍ على الشركات الصغيرة والمتوسطة
35	4.2.4. التمويل: عرضٌ محدودٌ أو طلبٌ منخفضٌ؟
36	4.3. القواعد واللوائح
36	4.3.1. الشراء: عدم التوافق بين القواعد والممارسات
37	4.3.2. الامتثال المجزأ: تصاريح العمل، والسلامة والصحة المهنيّتين، والضمان الاجتماعي، ومعايير الإنشاء
39	أنظمة السوق في قطاع الصناعات الغذائية
41	5.1. سلسلة القيمة الأساسية
41	5.1.1. القوى العاملة في الشركات الصغيرة والمتوسطة
42	5.1.2. التغيب عن العمل وتوافر العمالة الملتزمة
43	5.1.3. القيمة التي تضيفها العاملات والتحديات التي يواجهنها
43	5.1.4. نقطة التحول في تغطية الضمان الاجتماعي
44	5.1.5. "لسنا قادرين على المنافسة"
45	5.1.6. الأسواق التقليدية والاتجاهات الأخرى
46	5.2. الوظائف الداعمة
46	5.2.1. توريد العمال (اليوميين؟)
47	5.2.2. فواتير الطاقة والكفاءة
47	5.2.3. النقل المكلف وغير المستقر

47	5.2.4. لكل سوق طُرُق تعبئة وتغليف مختلفة
48	5.2.5. المعاناة بدون دعم: غياب أو خدمات تطوير الأعمال (BDS) أو عدم كفايتها؟
48	5.2.6. التمويل
48	5.3. القواعد واللوائح
48	5.3.1. مواكبة المعايير المتغيرة
49	5.3.2. ضعف إنفاذ العقود
50	5.3.3. تراكم العبء الضريبي
50	5.3.4. تغطية الضمان الاجتماعي
51	ملخص القيود والحوافز
53	مجالات التدخل المحتملة
55	7.1. التدخلات في قطاع الإنشاءات
55	7.1.1. تقييم واختبار جدوى تحسين تغطية إصابات العمل والتأمين الصحي [عامل دفع]
55	7.1.2. تحسين عروض التدريب المتخصص على الآلات والممارسات الموفرة للطاقة، إضافة إلى إدارة المشاريع والسلامة والصحة المهنية [عامل جذب]
56	7.1.3. تحديد المبررات التجارية للعلاقة بين المهارات والإنتاجية والسلامة والصحة المهنية [عامل دفع]
56	7.1.4. استكشاف واختبار نماذج أعمال جديدة لتوريد مواد الإنشاء محلياً [عامل جذب]
56	7.1.5. إدراج تكاليف السلامة والصحة المهنية (وربما المؤسسة العامة للضمان الاجتماعي؟) كبنود تكلفة ثابتة في مقترحات المشاريع [عامل دفع]
56	7.1.6. تقديم المشورة بشأن الإصلاحات المقبلة المتعلقة بالمشتريات العامة للشركات الصغيرة والمتوسطة [عامل دفع]
57	7.1.7. تعزيز آليات إنفاذ القوانين في المشتريات والتعاقد من الباطن [عامل دفع]
58	7.2. التدخلات في قطاع الصناعات الغذائية
58	7.2.1. تحديد المبررات التجارية للعلاقة بين "دوران العمالة - التغيب عن العمل - الإنتاجية" [عامل دفع]
59	7.2.2. المشاركة في تمويل نماذج أعمال لتعزيز منافع العمال مؤقتاً [عامل دفع]
59	7.2.3. تحديد المبررات التجارية للعلاقة بين معايير سلامة الغذاء ومهارات العمال والأرباح [عامل دفع]
60	7.2.4. رسم/دعم مؤقت للشركات الصغيرة والمتوسطة الكثيفة الاستهلاك للطاقة في قطاع الصناعات الغذائية [عامل جذب]
60	7.2.5. تحسين دور الجهات الفاعلة الرئيسية كوسطاء في السوق [عامل جذب]
61	7.2.6. الاستثمار المشترك في حزم تسريع التصدير المشروطة [عامل جذب]
61	7.2.7. تعزيز آليات إنفاذ العقود [عامل جذب]
61	7.3. التدخلات المشتركة بين القطاعين
61	7.3.1. تقديم المشورة ودعم الجهود التجريبية لاشتراكات الضمان الاجتماعي عن العمال اليوميين
62	7.3.2. تقديم المشورة بشأن اعتماد نظام ضريبي مبسط
63	7.3.3. التنسيق بشأن إنفاذ القواعد واللوائح
64	الخلاصة
67	الملحق أ: قائمة المقابلات

الملخص التنفيذي





يشكل الضمان الاجتماعي في الأردن شرطاً قانونياً لجميع العمال، وهو يغطي المرض، والبطالة، وإصابات العمل، والأمومة، والشيخوخة. وعلى الرغم من التقدم الكبير الذي أحرزته الحكومة الأردنية، لا يزال عدد كبير من العمال غير مسجلين في الضمان الاجتماعي، ولا سيما في القطاعات غير النظامية، وبين الفئات المستضعفة مثل النساء العاملات والعمال غير الأردنيين. وتشير التقديرات إلى أن حوالي ثلاثة أرباع العاملات الأردنيات و80% من العمال غير الأردنيين غير مسجلين في برنامج الضمان الاجتماعي.

استناداً إلى الإطار التنظيمي للمؤسسة العامة للضمان الاجتماعي في الأردن، تم تصميم برنامج استدامة++ التابع لمنظمة العمل الدولية بهدف تحقيق التكامل مع مبادرات المؤسسة العامة للضمان الاجتماعي وتعزيز شمولية الضمان الاجتماعي ومعالجة عدم المساواة الهيكلية في التغطية. يركز برنامج استدامة++ بشكل أساسي على تشجيع تسجيل العمال في الضمان الاجتماعي وإضفاء الطابع النظامي على الشركات الصغيرة والمتوسطة من أجل توسيع نطاق نظام الحماية الاجتماعية وشموليته. ومع ذلك، تعتمد استدامة البرنامج ونجاحه على مدى جهوزية أصحاب العمل لدعم النظام وتسجيل عمالهم.

نظراً إلى أن حوالي 60% من العمال¹ بما في ذلك العمال غير الأردنيين، يعملون في الشركات الصغيرة والمتوسطة، وأن 85% من العاملين في مؤسسات تضم أقل من عشرة أشخاص يشغلون وظائف غير نظامية²، يسعى برنامج استدامة++ إلى وضع استراتيجيات تقدم حوافز للشركات الصغيرة والمتوسطة لتشجيعها على الاشتراك في نظام الضمان الاجتماعي والتحول نحو الطابع النظامي. ولتحقيق ذلك، تعاون فريق برنامج استدامة++ مع فريق الأسواق الشاملة التابع لمنظمة العمل الدولية، وعمالاً على تكييف منهجيات تحليل نظم السوق بما يؤدي إلى فهم وتوجيه الحوافز المتاحة للشركات الصغيرة والمتوسطة للاشتراك في الضمان الاجتماعي في الأردن. وعليه، يهدف تحليل السوق هذا إلى³:

◀ تحديد القطاعات في الأردن التي برزت فيها مبررات تجارية استراتيجية للشركات الصغيرة والمتوسطة للاشتراك في برامج الضمان الاجتماعي، بما في ذلك للعمال غير الأردنيين، والنساء، والشباب.

◀ تحليل التحديات والفرص الحالية في هذه القطاعات وفهم تأثيرها على قرارات الشركات الصغيرة والمتوسطة في ما يخص القرارات التجارية وإدارة الموظفين، ولا سيما الضمان الاجتماعي.

◀ تقديم توصيات عملية وواقعية بشأن مجالات التدخل المحتملة في القطاعات المحددة، بهدف تعزيز أو إنشاء حوافز إضافية تشجع مديري الشركات الصغيرة والمتوسطة (والعمال) على الاشتراك في برامج الضمان الاجتماعي. ومن شأن هذه التوصيات أن توفر أساساً لتوجيه عملية استحداث تدخلات دقيقة وفعالة، بالتنسيق مع الشركاء الرئيسيين في برنامج استدامة++.

اختير قطاع الإنشاءات وقطاع الصناعات الغذائية بواسطة تمرين لاختيار القطاعات، وذلك نتيجة درجاتهما المرتفعة من حيث الجدوى، وإمكانات النمو، والصلة بالشركات الصغيرة والمتوسطة والفئات العمالية المستهدفة في برنامج استدامة++. يتميز هذان القطاعان بخصائص تكمل بعضها البعض، وتعزز الأهمية الاستراتيجية للمشروع، لأن قطاع الإنشاءات يعتمد بشكل أساسي على العمال المهاجرين واللاجئين، في حين يضم قطاع الصناعات الغذائية نسبة عالية من العاملات النساء. وركز التحليل على فهم تأثير التحديات والفرص في هذين القطاعين على قرارات الشركات الصغيرة والمتوسطة في ما يتعلق بالقرارات التجارية وإدارة الموظفين، وبخاصة الضمان الاجتماعي.

في قطاع البناء، تؤدي بيئة الأعمال الصعبة، وارتفاع تكلفة المواد، ومحدودية حجم السوق، إلى هوامش ربح ضئيلة في الشركات الصغيرة والمتوسطة. ونتيجة لذلك، غالباً ما يسعى أصحاب الشركات الصغيرة والمتوسطة إلى تقليل النفقات العامة وتجنب الاستثمار في تطوير مهارات العمال أو الاحتفاظ بهم، ما يؤثر سلباً على سير العمل، وجودة البناء، وسلامة العمال، وتغطية الضمان الاجتماعي. ويكشف التحليل عن عدة مجالات يمكن تعزيز الحوافز التجارية فيها، مثل إصابات العمل، التي تشكل مصدر قلق كبير لأصحاب الشركات الصغيرة والمتوسطة.

أما في قطاع الصناعات الغذائية، فتؤدي التحديات المشابهة، المتعلقة بتكلفة الإنتاج وتنافسية الأسواق المحلية والتصديرية، إلى تردد الشركات الصغيرة والمتوسطة للمخاطرة في الابتكار والنمو والاستثمار في مهارات العمال والاحتفاظ بهم. ويؤثر هذا النهج الحذر في قدرتها على التوسع، وتعزيز قنوات التصدير، وزيادة مستوى الامتثال للمعايير النظامية. ووجد التحليل أن بعض الشركات الصغيرة والمتوسطة التي أرادت إحراز تقدم في هذا السياق عملت على معالجة تغيب العمال، الذي يُعد مشكلة واسعة الانتشار تحد من الإنتاجية.

بشكل عام، يؤكد التحليل على الحاجة إلى اعتماد ترتيبات أكثر مرونة أو ابتكاراً في ما يتعلق بالضمان الاجتماعي، مع الأخذ في الاعتبار طبيعة القطاعات، وعمليات الشركات الصغيرة والمتوسطة، والقيمة الإجمالية لتغطية الضمان الاجتماعي مقابل تكلفة الاشتراك فيه. ويحدد التحليل أيضاً نقاط دخول استراتيجية ضمن سلاسل القيمة الأساسية، وفي كل من الوظائف الداعمة

1 وفقاً لغرفة صناعة الأردن واستطلاعات فرص العمل الجديدة التي تصدرها دائرة الإحصاءات العامة.

2 فرص توسيع نطاق تغطية الضمان الاجتماعي في الأردن، منظمة العمل الدولية، 2021.

3 أعدت هذا التقرير إليزا مانديلي (منظمة العمل الدولية، جنيف)، وساهم فيه كل من أسامة الزعتري، وميرتين سيفيرز، وناديا نوتر، ودامالي تيباجوكيرا، وليا ريتشارد، وتشيك يو شيريل تشان (منظمة العمل الدولية، جنيف)، وفرناندو مارتينيز كوري، وشانتال سيريسينا، وجولنار كردي (الفريق المعني بالعمل اللائق - منظمة العمل الدولية، بيروت).

صحيح أن التدخلات القائمة على عوامل الدفع أسهل من حيث التنفيذ ولها تأثير مباشر على الفئات المستهدفة، إلا أن البيئة الاقتصادية الصعبة ومحدودية الفرص المتاحة للشركات الصغيرة والمتوسطة تجعل التدخلات القائمة على عوامل الجذب ضرورية أيضاً. تساعد هذه التدخلات في توسيع الحيز المُتاح لهذه الشركات في الأسواق المحلية وأسواق التصدير، وتعزز الأرباح ونمو الأعمال لضمان التوسع المستدام والمنهجي لتغطية الضمان الاجتماعي. ويستفيد برنامج استدامة++، وكذلك منظمة العمل الدولية، من البيانات والمناقشات التي تفضي إليها هذه التدخلات، ما يضعهما في موقع استراتيجي للتأثير في حكومة الأردن وتقديم المشورة لها بشأن استراتيجيات ملموسة تساعد الشركات الصغيرة والمتوسطة في التحول نحو الاقتصاد النظامي، إلى جانب تسليط الضوء عموداً على الدور المهم للشركات الصغيرة والمتوسطة في تعزيز فرص التوظيف والنمو الاقتصادي.

يعرض الجدول التالي 18 مجالاً محتملاً للتدخلات القائمة على عوامل الدفع والجذب، التي تركز على قطاع الإنشاءات أو قطاع الصناعات الغذائية، بالإضافة إلى مجالات تدخل تنطبق على القطاعين. لا تمثل هذه التوصيات أنشطة تفصيلية جاهزة للتنفيذ، بل هي عبارة عن مسارات للتدخل يجب ترتيبها بحسب الأولوية، وتطويرها، واختبارها بالتعاون مع الجهات المعنية الرئيسية. وعليه، يشكل هذا التقرير وما يتضمنه من توصيات أساساً للمشاورات والمناقشات التي تهدف إلى تصميم أنشطة ملموسة للمستقبل.

واللوائح التنظيمية، من شأنها أن تساهم في تلبية الاحتياجات الحالية والاستفادة من الفرص، من خلال وضع شروط تفرض الاشتراك في الضمان الاجتماعي وتطبيق تشريعات العمل.

يوصي التقرير بضرورة الجمع بين التدخلات القائمة على عوامل الدفع ("Push") وتلك القائمة على عوامل الجذب ("Pull"). وهي مستمدة من نهج منظمة العمل الدولية لأنظمة الأسواق الشاملة (AIMS) في سياقات النزوح. وتهدف هذه التدخلات إلى معالجة مسائل مُحددة متعلقة بالحوافز الموفرة للشركات الصغيرة والمتوسطة للاشتراك في الضمان الاجتماعي، وتمثل في ما يلي:

◀ التدخلات القائمة على عوامل الدفع ("Push Interventions"):
تهدف إلى تشجيع الشركات الصغيرة والمتوسطة على توسيع نطاق تغطية العمال وتحسينها من خلال الحوافز التجارية والوصول المشروط إلى الدعم العيني والمالي. من ناحية أخرى، تسعى هذه التدخلات أيضاً إلى تعزيز إجراءات الرقابة والإنفاذ لزيادة مساءلة الشركات الصغيرة والمتوسطة في ما يتعلق بالامتثال لأنظمة المؤسسة العامة للضمان الاجتماعي.

◀ التدخلات القائمة على عوامل الجذب ("Pull Interventions"):
تركز على توسيع الفرص في السوق ودعم النمو التجاري للشركات الصغيرة والمتوسطة، مع الحرص على أن يشمل هذا النمو تحسين تغطية الضمان الاجتماعي للعمال الأكثر استضعافاً بشكل استباقي.

الدفع	الجذب	
- تقييم جدوى تحسين تغطية إصابات العمل والتأمين الصحي. - تحديد المبررات التجارية للعلاقة بين المهارات والإنتاجية والسلامة والصحة المهنيّتين. - إدراج تكاليف السلامة والصحة المهنيّتين (وربما) المؤسسة العامة للضمان الاجتماعي كبنود تكلفة ثابتة في مقترحات المشاريع. - تقديم المشورة بشأن الإصلاحات المقبلة المتعلقة بالمشترّيات العامة للشركات الصغيرة والمتوسطة.	- استكشاف واختبار نماذج أعمال جديدة لتوريد مواد البناء محلياً. - تعزيز آليات إنفاذ القوانين المتعلقة بالمشترّيات والتعاقد من الباطن. - تحسين عروض التدريب المتخصص على الآلات والممارسات الموفرة للطاقة، إضافة إلى إدارة المشاريع والسلامة والصحة المهنيّتين.	الإنشاءات
- تحديد المبررات التجارية للعلاقة بين دوران العمالة، والتغيب عن العمل، والإنتاجية. - تحديد المبررات التجارية للربط بين معايير سلامة الأغذية ومهارات العمال، والربحية. - المشاركة في تمويل نماذج أعمال تهدف إلى تعزيز منافع العمال مؤقتاً.	- رسم/دعم مؤقت للشركات الصغيرة والمتوسطة الكثيفة الاستهلاك للطاقة في قطاع تجهيز الأغذية. - المشاركة في الاستثمار في حزم تسريع التصدير المشروطة. - تحسين دور الجهات الفاعلة الرئيسية باعتبارها ميسرة للأسواق. - تعزيز آليات إنفاذ العقود.	الصناعات الغذائية
- تقديم المشورة ودعم الجهود التجريبية لاشتراكات الضمان الاجتماعي عن العمال اليوميين. - تقديم المشورة بشأن اعتماد نظام ضريبي مبسط. - التنسيق بشأن إنفاذ القواعد واللوائح التنظيمية.		مشاركة بين القطاعين

1◀

المقدّمة





1.1. برنامج استدامة ++

بناءً على كل ما سبق ذكره، يهدف برنامج استدامة++ التابع لمنظمة العمل الدولية إلى تحسين أوضاع العمال المستضعفين من خلال توسيع نطاق حقوقهم في الحماية الاجتماعية، وتقديم حوافز لتشملهم في التغطية، ودعم الاشتراكات، ما يضمن تسجيلهم في الضمان الاجتماعي. انطلق المشروع في كانون الأول/ديسمبر 2020، ومن المقرر أن يستمر حتى تشرين الأول/أكتوبر 2025، وهو مشروع تعاوني ممول من المملكة الهولندية، ومملكة النرويج، والمملكة المتحدة، باستثمار إجمالي يبلغ حوالي 45 مليون دولار أميركي. تتفقد المشروع منظمة العمل الدولية بالتعاون مع مؤسسة الضمان الاجتماعي، المسؤولة عن إدارة نظام الضمان الاجتماعي في الأردن.

يستند برنامج استدامة++ إلى الإطار التنظيمي للضمان الاجتماعي في الأردن، وتم تصميمه ليشكل آلية جديدة تكمل وتدعم المبادرات السابقة لمؤسسة الضمان الاجتماعي والرامية إلى تعزيز شمولية الحماية الاجتماعية ومعالجة الاختلالات الهيكلية في التغطية. ويعمل المشروع أيضاً على توسيع نطاق المرحلة السابقة من برنامج استدامة، ليشمل كل العمال النظاميين بغض النظر عن جنسيتهم، أو وضعهم القانوني أو وضعهم كمهاجرين، مع تركيز خاص على اللاجئين.

سعيًا إلى تحقيق هذا الهدف التنموي الشامل، يساعد برنامج استدامة++ العمال المستضعفين بشكل مباشر على المشاركة في مؤسسة الضمان الاجتماعي الأردنية من خلال

◀ دعم الاشتراكات وتقديم حوافز للتغطية تشجع على التسجيل وتقلل من العوائق المالية، وذلك لمساعدة العمال المستضعفين على دفع اشتراكاتهم خلال فترة البرنامج.

◀ مأسسة برنامج استدامة++ وتعزيز الأطر القانونية والتنظيمية بهدف دعم توسيع نطاق الضمان الاجتماعي ليشمل العمال المستضعفين وتشجيعهم على التحول نحو العمل النظامي.

◀ تنفيذ حملات تواصل للتوعية بحقوق التأمين الاجتماعي وبرنامج استدامة++.

في المرحلة الأولى، يركز برنامج استدامة++ على تحفيز العمال على التسجيل وإضفاء طابع نظامي على الشركات

في إطار أجندتها التنموية، بذلت حكومة الأردن جهودًا كبيرة نحو توسيع نطاق تغطية الضمان الاجتماعي، ولا سيما من خلال إنشاء صندوق للمساعدات الاجتماعية وتوسيع نظام الضمان الاجتماعي ليشمل القطاع الخاص.⁴ بالإضافة إلى ذلك، ركزت الاستراتيجيات الحكومية الأخيرة على إدماج عدد أكبر من العمال غير النظاميين في الضمان الاجتماعي، كجزء من جهود أوسع نطاقًا لإضفاء النظامية على القطاع غير النظامي. وهذه التدابير مهمة جدًا لتعزيز قدرة الفئات المستضعفة على الصمود، خاصة في ظل الصدمات الاقتصادية، مثل تلك الناتجة عن جائحة كوفيد-19. وأثناء الجائحة، نفذ الأردن استجابة قوية من خلال إنشاء برامج دعم طارئة وصلت إلى حوالي 250,000 مستفيد جديد، واعتمدت آليات قائمة على الاشتراكات وأخرى غير قائمة عليها لتوسيع نطاق الضمان الاجتماعي ليشمل الفئات الأكثر حاجة إليه.⁵

على الرغم من هذا التقدم، تبقى الفجوة كبيرة في معدلات التسجيل في الضمان الاجتماعي بين العمال الأردنيين من الذكور والإناث، وبين العمال غير الأردنيين. ولا يتجاوز معدل تسجيل العاملات الأردنيات في الضمان الاجتماعي ربع القوى العاملة النسائية، وتقل النسبة أكثر لدى النساء غير الأردنيات، مقارنةً بتسجيل ثلاثة أرباع العمال الأردنيين الذكور.⁶ وتعزى محدودية التغطية إلى عدة عوامل، منها الحواجز المالية والتشغيلية، مثل ارتفاع تكلفة الاشتراكات، وانخفاض الوعي بمنافاع الضمان الاجتماعي.

استجابةً لذلك، أطلقت الحكومة ومنظمات دولية مختلفة مشاريع مثل برنامج "استدامة++" (انظر الفصل الفرعي أدناه)، الذي يوفر دعمًا للاشتراكات مقيّمًا على عدة مراحل، ويركز على توسيع نطاق التغطية لتشمل النساء واللاجئين، بهدف زيادة عدد الأشخاص المسجلين في الضمان الاجتماعي بشكل كبير بحلول عام 2025.

تواصل الحكومة الأردنية إيلاء أهمية كبيرة لتوسيع نطاق تغطية الضمان الاجتماعي من خلال الإصلاحات التشريعية والبرامج الموجهة التي تعالج كلًا من مسألة استدامة النظام ويسر التكلفة للعمال الأكثر ضعفًا. وقد وضعت الحكومة خططًا ترمي إلى دمج أنظمة التأمين الصحي ضمن منظومة الضمان الاجتماعي الأوسع، ما يسلط الضوء على جهودها المستمرة لإنشاء شبكة أمان اجتماعي أكثر شمولًا لجميع العمال.⁷

4 "اتساق التشريعات والسياسات المتعلقة بتوسيع نطاق تغطية الضمان الاجتماعي في الأردن"، منظمة العمل الدولية، 2022.

5 بيانات من "منصة الحماية الاجتماعية التابعة لمنظمة العمل الدولية: الأردن".

6 "الأردن - المؤسسة العامة للضمان الاجتماعي: نحو توسيع نطاق الشمول ونظام تقاعد أكثر كفاءة وعدالة واستدامة - ملخص تنفيذي"، البنك الدولي، 2021.

7 المرجع نفسه.

1.2. الغرض من الدراسة ونطاقها

تهدف هذه الدراسة إلى اعتماد نُهج منظمة العمل الدولية إزاء تحليل أنظمة السوق من أجل دعم برنامج استدامة++ في الأردن في استهداف قطاعات محددة، وذلك من أجل وضع وتعزيز حوافز جديدة للشركات الصغيرة والمتوسطة تدفعها نحو الاشتراك في نظام الضمان الاجتماعي الأردني. وتحديداً، تسعى الدراسة إلى:

- ◀ تحديد القطاعات التي توفر فرص عمل للعمال غير الأردنيين والنساء العاملات في الأردن، والتي يجب أن يستهدفها البرنامج نظراً للفوائد الواضحة التي يمكن أن يحققها. وبالتالي، هناك مبررات تجارية استراتيجية تدفع الشركات الصغيرة والمتوسطة إلى الاشتراك في برامج التأمين الاجتماعي، بما في ذلك تسجيل العمال غير الأردنيين، والنساء، والشباب.
- ◀ تحليل التحديات والفرص القائمة في هذه القطاعات، وفهم تأثيرها في القرارات التجارية وإدارة القوى العاملة داخل الشركات الصغيرة والمتوسطة، ولا سيما في ما يتعلق بالحماية الاجتماعية.
- ◀ تقديم توصيات عملية وواقعية حول مجالات التدخل المحتملة في القطاعات المستهدفة التي من شأنها توفير و/أو تعزيز و/أو إنشاء حوافز إضافية لمديري الشركات الصغيرة والمتوسطة (والعمال) للاشتراك في برامج التأمين الاجتماعي، مع التركيز على العمال غير الأردنيين، والنساء، والشباب.

1.3. منهجية البحث

تعتمد هذه الدراسة على نهج منظمة العمل الدولية لتحليل أنظمة السوق، وبخاصة "دليل تطوير سلسلة القيمة من أجل العمل اللائق" و"دليل التدخلات القائمة على السوق لتحسين سبل كسب الرزق للاجئين". وتستفيد الدراسة من خبرة المنظمة في مجالي الحماية الاجتماعية والانتقال إلى الاقتصاد النظامي¹²، كما تعتمد على أنواع مختلفة من البيانات (أولية وثانوية) وأساليب التثليث (triangulation). وأجري البحث على مرحلتين رئيسيتين:

الصغيرة والمتوسطة⁸ للتوعية بنظام الحماية الاجتماعية وزيادة شموليته. ومع ذلك، تعتمد استدامة البرنامج ونجاحه على المدى الطويل على رغبة أصحاب العمل في دعم النظام وتسجيل عمالهم في البرنامج. لذلك، يسعى برنامج استدامة++ إلى النظر في توفير حوافز لأصحاب العمل تشجعهم على تسجيل العمال، إلى جانب آليات تضمن الامتثال على المدى الطويل. وبما أن غالبية العمال في الأردن، ولا سيما العمال غير الأردنيين، يعملون في الشركات الصغيرة والمتوسطة⁹، يجب أن يبحث برنامج استدامة++ عن استراتيجيات مُحتملة تقدم حوافز لهذه الشركات تحديداً للاشتراك في نظام الضمان الاجتماعي والانتقال نحو العمل النظامي.

من المعروف أنّ غياب تغطية الحماية الاجتماعية يشكل ظاهرة منتشرة في الشركات الصغيرة والمتوسطة التي تعمل في القطاع غير النظامي. لذلك، تقترح توصية [منظمة العمل الدولية رقم 204](#) بشأن الانتقال من الاقتصاد غير المنظم إلى الاقتصاد المنظم (الصادرة في العام 2015) تنفيذ برامج وإصلاحات سياسية متكاملة ومتناسقة تربط بين جهود إضفاء الطابع النظامي على الشركات وتحسين بيئة الأعمال، وتوسيع الوصول إلى التعليم، وتطبيق سياسات السلامة والصحة المهنية الفعالة، وذلك كله بهدف "توسيع نطاق تغطية التأمين الاجتماعي تدريجياً للعاملين في الاقتصاد غير النظامي"¹⁰.

وقد أجرت منظمة العمل الدولية أبحاثاً معمقة حول العلاقة بين إضفاء الطابع النظامي على المؤسسات وتوسيع برامج الحماية الاجتماعية، وذلك لفهم العوائق المحددة التي تواجهها الشركات الصغيرة والمتوسطة وعقالاتها عند الانتقال إلى الاقتصاد النظامي والانضمام إلى برامج الحماية الاجتماعية، بالإضافة إلى تحديد الحوافز التي تساعد الشركات في تحقيق هذه الأهداف¹¹ من ناحية أخرى، أدّت منظمة العمل الدولية دوراً رائداً في استخدام نهج قائم على الأنظمة لفهم واستحداث حوافز للقطاع الخاص، بهدف توفير وظائف أفضل وشاملة للمجموعات المهمشة.

8 في القطاع الصناعي الأردني، تُعرّف [المؤسسة الأردنية لتطوير المشاريع الاقتصادية](#) الشركات المتناهية الصغر على أنها تلك التي توظّف ما يصل إلى 5 عمال، بينما تُعرّف الشركات الصغيرة بأنها توظّف ما يصل إلى 20 عاملاً، والشركات المتوسطة بأنها توظّف ما يصل إلى 100 عاملاً. ومع ذلك، تعتمد مؤسسات أخرى، مثل البنك المركزي الأردني، تعريفات مختلفة، ولا سيما عند التمييز بين الشركات الصغيرة والمتوسطة استناداً إلى القطاع الذي تعمل فيه. تعكس هذه الفروقات صعوبة وضع تعريف موحد للشركات الصغيرة والمتوسطة عبر مختلف القطاعات.

لأغراض برنامج استدامة++، ركّزت هذه الدراسة تحديداً على الشركات الصغيرة والمتوسطة التي توظف بين 10 و50 عاملاً، بما يتماشى مع أهداف البرنامج والفئات المستهدفة.

9 وفقاً للاستطلاعات الأخيرة حول فرص العمل التي نشرتها دائرة الإحصاءات العامة، واستشهدت بها [غرفة صناعة الأردن](#)، فإنّ الشركات الصغيرة والمتوسطة تشكّل حوالى 99.5% من إجمالي المنشآت الاقتصادية العاملة في المملكة، وتوظف ما يقارب 60% من إجمالي القوى العاملة.

10 انظر [توصية منظمة العمل الدولية رقم 204 بشأن الانتقال من الاقتصاد غير المنظم إلى الاقتصاد المنظم](#) (2015).

11 انظر منظمة العمل الدولية (2021)، "توسيع نطاق الضمان الاجتماعي للعاملين في الاقتصاد غير النظامي".

12 انظر مثلاً: منظمة العمل الدولية (2021)، "توسيع نطاق الضمان الاجتماعي للعاملين في الاقتصاد غير المنظم"، وتوصية منظمة العمل الدولية رقم 204 بشأن الانتقال من الاقتصاد غير المنظم إلى الاقتصاد المنظم.

1. البحث المكتبي: جمع البيانات الثانوية من الأدبيات المتاحة، بما في ذلك القوانين الوطنية، وبيانات القطاع، واتجاهات السوق، والأبحاث السابقة التي أجرتها وكالات ومؤسسات تنموية أخرى. وساعد ذلك فريق البحث في تحديد قائمة طويلة بالقطاعات ذات الإمكانيات العالية، وتقديم معلومات عامة عن القطاعات المختارة وتحدياتها في الأردن.

2. البحث الميداني: جمع البيانات الأولية من خلال بعثتين ميدانيتين إلى عمان وبعض المقابلات عن بُعد مع شركات تقع مقراتها في عمان وعجلون خلال شهري كانون الثاني/يناير وأذار/مارس 2024. خلال البعثتين، أجريت 34 مقابلة مع شركات، ومنظمات، وخبراء. وكانت هذه المقابلات شبيهة بمنظمة واستهدفت أصحاب الشركات الصغيرة والمتوسطة، والمسؤولين الحكوميين، وجمعيات القطاع الخاص، والمنظمات غير الحكومية، ومقدمي المعلومات الرئيسيين في القطاع (انظر الملحق [1](#) لمزيد من التفاصيل).

2◀

السياق



2.1. السياق العام في الأردن

تُصنّف المملكة الأردنية الهاشمية كدولة متوسطة الدخل من الشريحة الدنيا¹³ ويعتمد اقتصادها بشكل أساسي على قطاع الخدمات¹⁴ في السنوات الأخيرة، وواجه الأردن تحديات سياسية واقتصادية كبيرة، أبرزها التدفق الهائل للاجئين السوريين، وإغلاق الحدود مع عدد من الدول المجاورة، ما أدى إلى انخفاض حاد في التجارة وصعوبة في استيراد المواد الأولية الأساسية مثل النفط والغاز. علاوةً على ذلك، يطبق الأردن إجراءات تقشفية بدعم من صندوق النقد الدولي، وقد أدت إلى ارتفاع في تكاليف السلع والخدمات الأساسية، وتقليص الاستثمارات الحكومية، وزيادة الضغط على شبكات الأمان الاجتماعي. وفاقمت التداعيات المستمرة لجائحة كوفيد-19 والنزاع الإقليمي هذه التحديات، وأثرت على التجارة والقطاعات الحيوية مثل السياحة.

في العام 2022، سجّل الأردن نموًا متواضعًا في الناتج المحلي الإجمالي بنسبة 2.4%، فعاد الاقتصاد إلى مستويات ما قبل الجائحة¹⁵ ويُعزى هذا النمو بشكل أساسي إلى قطاع الخدمات، بما في ذلك النقل والاتصالات، والتمويل والتأمين، والتجارة بالجملة والتجزئة، والزراعة¹⁶ وتشير بيانات منظمة العمل الدولية¹⁷ أيضًا إلى أنّ الائتمان الممنوح للقطاع الخاص وتدفقات تحويلات العاملين شكّلت عوامل مهمة زادت نمو الاقتصاد الأردني خلال الفترة الممتدة بين العامين 2021-2004.

لا يزال الأردن يواجه معدلات بطالة مرتفعة، إذ بلغ معدل البطالة 22.3% في الربع الثالث من العام 2023¹⁸ وتقدّر بطالة الشباب بأكثر من 46%، في حين أن معدل المشاركة في سوق العمل يشهد انخفاضًا ملحوظًا¹⁹ كذلك، فإنّ حصة النساء من سوق العمل هي من الأدنى عالميًا، وتبلغ 18% فقط في كل من القطاعين النظامي وغير النظامي²⁰ ووفقًا لمنظمة العمل الدولية²¹ يعود انخفاض معدلات مشاركة النساء وبفائهنّ في سوق العمل إلى عدم المساواة في توزيع مسؤوليات رعاية الأطفال، التي تتحملها النساء إلى حد كبير، بالإضافة إلى النقص في البنية التحتية وفي الدعم القانوني والسياساتي اللازم لمساعدتهن في إعادة توزيع أعمال الرعاية غير المدفوعة الأجر.

يستضيف الأردن أحد أعلى نسب اللاجئين في المنطقة، حيث يمثل اللاجئون واحدًا من كل 16 شخصًا في الأردن وفقًا للمفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين²². ويأتي معظم اللاجئين من سوريا (حوالي 90%)، يليهم لاجئون من العراق، واليمن، والسودان، والصومال، ومؤخرًا فلسطين. ويعيش أكثر من 80% منهم في المجتمعات المضيفة خارج المخيمات. وقد بذل الأردن جهودًا ملحوظة لضمان إدماج اللاجئين في الأنظمة الوطنية، بما في ذلك أنظمة الضمان الاجتماعي، والرعاية الصحية، والتعليم، وسوق العمل. ومع ذلك، تظل فرص العمل المتاحة للاجئين، وكذلك للعمال المهاجرين المستضعفين (أغليبيتهم من مصر)، محدودة ومحصورة في القطاع غير النظامي. وأدى تدفق اللاجئين المتزايد وعدم الاستقرار الإقليمي المستمر إلى زيادة الضغوط على الاقتصاد وسوق العمل، اللذين يواجهان صعوبات أساسًا، ما زاد من الضغوط على الموارد وفرص العمل، وأدى إلى تفاقم التوترات الاجتماعية في البلاد.

2.2. إطار الحماية الاجتماعية

الضمان الاجتماعي هو حق أساسي من حقوق الإنسان، ويوفر الحماية والتأمين ضد المخاطر الحياتية والاحتياجات الاجتماعية. ويقدم الضمان الاجتماعي للأفراد وأسرهم الرعاية الصحية الأساسية والأمان المالي في حالات المرض، والبطالة، وإصابات العمل، والأمومة، والشيخوخة.

يخضع إطار الضمان الاجتماعي في الأردن لأحكام قانون الضمان الاجتماعي رقم 1 الصادر في العام 2014، والذي عدّل عدة مرات منذ إقراره في العام 1978. يُذكر هذا القانون في عدد من الاستراتيجيات الوطنية، بما في ذلك الاستراتيجية الوطنية للحماية الاجتماعية (2019-2025)، التي تركز على توفير (i) حياة كريمة للأردنيين، (ii) وفرص عمل لائق (iii) وخدمات اجتماعية تمكينية²³ وتُعد المؤسسة العامة للضمان الاجتماعي الجهة المسؤولة عن تحقيق الاشتراكات وإدارة المنافع.

ينطبق الضمان الاجتماعي، بحكم القانون، على جميع العمال الأردنيين وغير الأردنيين، بغض النظر عن نوع عقد العمل أو مدته. وإلى جانب ضمان الحق في الحماية

13 "تصنيفات مجموعة البنك الدولي للبلدان بحسب مستوى الدخل للسنة المالية 2024 (1 تموز/يوليو 2023 - 30 حزيران/يونيو 2024)، مدونة البنك الدولي، <https://blogs.worldbank.org/en/opedata/new-world-bank-group-country-classifications-income-level-fy24>.

14 الموقع الإلكتروني لمؤشرات البنك الدولي.

15 "مرصد الاقتصاد الأردني"، البنك الدولي، خريف 2023.

16 المرجع نفسه.

17 "النمو وسياسات الاقتصاد الكلي والتوظيف: أثر سياسات الاقتصاد الكلي والتجارة على فرص العمل في الأردن"، منظمة العمل الدولية، 2023.

18 "22.3% معدل البطالة خلال الربع الثالث من عام 2023"، دائرة الإحصاءات العامة، 7 كانون الأول/ديسمبر 2023.

19 "البنك الدولي في الأردن"، البنك الدولي، 5 شباط/فبراير 2024، <https://www.albankaldawli.org/ar/country/jordan/overview>.

20 "تقييم تأمين الأمومة في الأردن"، منظمة العمل الدولية، 2021.

21 المرجع نفسه.

22 "الاتجاهات العالمية"، المفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، 2022.

23 "الاستراتيجية الوطنية للحماية الاجتماعية 2019 - 2025"، المملكة الأردنية الهاشمية.

من 46.7% في العام 2007 إلى 85% في العام 2021. غير أنّ حصة تعويضات الموظفين من اشتراكات الضمان الاجتماعي انخفضت منذ عام 2007. ووفقاً للدراسة، يشير هذا الانخفاض إلى أنّ الموظفين وأصحاب العمل يصرّحون عن أجور أقل من الأجور الفعلية التي يجب أن تخضع لاقتطاع الضمان الاجتماعي. علاوة على ذلك، يشير تحليل قطاعي الصناعات الغذائية والإنشاءات في هذا التقرير إلى أنّه لا يتم التصريح إطلاقاً عن الكثير من الأجور، خصوصاً أنّ أصحاب العمل والموظفين لا يعتبرون مخاطر عدم الامتثال جدية. وأخيراً، من الواضح أنّ الكثير من أصحاب الشركات الصغيرة والمتوسطة (وربما العمال أيضاً) يواجهون صعوبة في تغطية نسبة عالية من الاشتراكات المرتفعة، ولا يتقنون بالقيمة المضافة من الضمان الاجتماعي ولا بكفاءته.

على الرغم من ذلك، تركز مبادرات عدّة تنفذها الجهات الفاعلة الحكومية وتلك العاملة في مجال التنمية، ترمي إلى توسيع نطاق الضمان الاجتماعي، على توعية العمال وتسهيل وصولهم إلى الضمان الاجتماعي، ولكن نادراً ما تركز على أصحاب العمل أو الشركات الصغيرة والمتوسطة. وبالمثل، غالباً ما تُغفل الحكومة أو الجهات الفاعلة في مجال التنمية منظور أصحاب العمل عند معالجة تحديات الضمان الاجتماعي واستراتيجيات توسيع نطاق التغطية. وحتى عند ذكر هذه المسألة، سرعان ما يتم رفض فكرة التركيز على أصحاب العمل، لأن الاعتبار السائد هو أنّه من واجب أصحاب العمل الامتثال للقانون المتعلق بالزامية اشتراكات الضمان الاجتماعي. ومع أنّ إنفاذ القانون يشكل بلا شك عنصراً أساسياً في استراتيجيات توسيع نطاق التغطية، من المهم أيضاً أخذ وجهات نظر أصحاب العمل في الاعتبار لضمان اشتراكهم في النظام بشكل مستدام على المدى الطويل. وفي هذا السياق، يهدف هذا التقرير إلى تسليط الضوء على منظور المدراء وأصحاب الشركات، وخصوصاً في الشركات الصغيرة والمتوسطة، التي تواجه تحديات فريدة ولكنها تؤدي دوراً محورياً في توفير فرص العمل في الأردن. وتشير بيانات²⁴ جمعتها المؤسسة الألمانية للتعاون الدولي في العام 2017 إلى أن 98% من الشركات المسجلة توظف أقل من 20 شخصاً.

بشكل عام، لا يزال عدد العمال غير المسجلين مرتفعاً، وتواجه جهود توسيع تغطية الضمان الاجتماعي لتشمل العمال المستضعفين عدداً من العوائق التشغيلية والمالية. فربح العاملات الأردنيات (ونسبة أقل من العاملات غير الأردنيات) فقط مسجلات في الضمان الاجتماعي، مقارنة بثلاثة أرباع الرجال الأردنيين العاملين.

الاجتماعية لجميع المقيمين، يحدد القانون أيضاً منافع التأمين المتعلقة بإصابات العمل، والبطالة، والإعاقة، والأمومة، والشيخوخة، والوفاة. وينصّ أيضاً على أحكام مخصصة للعاملين في المهن الحرة أو لحسابهم الخاص والعاملين في قطاعات محددة. على سبيل المثال، خلال جائحة كوفيد-19، أعفت المؤسسة العامة للضمان الاجتماعي العمال الزراعيين من اشتراكات الموظفين، وألزمت أصحاب العمل بسداد الاشتراكات فقط عن تأمين إصابات العمل وإجازة الأمومة. وفي العام 2020، اعتُمد نظام جديد جعل الاشتراك في الضمان الاجتماعي إلزامياً للعاملين لحسابهم الخاص في قطاعات مثل الزراعة، والإنشاءات، والصيانة، والخدمة العامة، والنقل، والسياحة، والفنون والإعلام.

تُقسّم الاشتراكات في برامج الضمان الاجتماعي كالتالي:

◀ **اشتراك الموظف: يُخصم 7.5% من أجر العامل شهرياً.**

◀ **اشتراك صاحب العمل:** يتحمل صاحب العمل اشتراكاً بقيمة 14.25% من راتب الموظف شهرياً، ولا يتم خصمه من دخل العامل.

◀ **اشتراك إضافي:** يدفع أصحاب العمل نسبة 1% إضافية للعاملين في المهن المُصنّفة على أنّها خطيرة بحسب القانون.

على سبيل المثال، بما أنّ الحد الأدنى للأجور يبلغ 260 ديناراً أردنياً (حوالي 350 دولاراً أميركياً)، يبلغ إجمالي الاشتراكات الشهرية 56.55 ديناراً أردنياً (حوالي 80 دولاراً أميركياً).

مع أنّه يحقّ لجميع العمال نظرياً الاشتراك في الضمان الاجتماعي، إلا أنّ الاشتراك ليس إلزامياً لبعض الفئات، مثل العمال المنزليين، والعمال الذين يعملون أقل من 16 يوماً في الشهر، ومعظم العمال في القطاع الزراعي.²⁴ بالإضافة إلى ذلك، يخضع العمال غير الأردنيين للتسجيل للشروط نفسها التي تنطبق على العمال الأردنيين، لكن تغطية العمال غير الأردنيين من الذين يعملون لحسابهم الخاص، وأصحاب العمل وأفراد الأسرة المشتركين، ليست مفروضة بشكل إلزامي. مع ذلك، يتطلب تسجيل العمال غير الأردنيين إدراج رقم الضمان الاجتماعي، ومعلومات جواز السفر، والأرقام الشخصية، وهي المعلومات التي يتم تضمينها في تصاريح العمل الصادرة عن وزارة العمل.²⁵

بيّنت دراسة حديثة أجرتها منظمة العمل الدولية²⁶ أنّ إصلاحات الضمان الاجتماعي أدّت إلى زيادة كبيرة في نسبة الموظفين المشتركين في الضمان الاجتماعي، التي ارتفعت

24 "فرص توسيع نطاق تغطية الضمان الاجتماعي في الأردن"، المكتب الإقليمي لمنظمة العمل الدولية للدول العربية، 2021.

25 منظمة العمل الدولية والمؤسسة العامة للضمان الاجتماعي، "الضمان الاجتماعي في الأردن"، 2021.

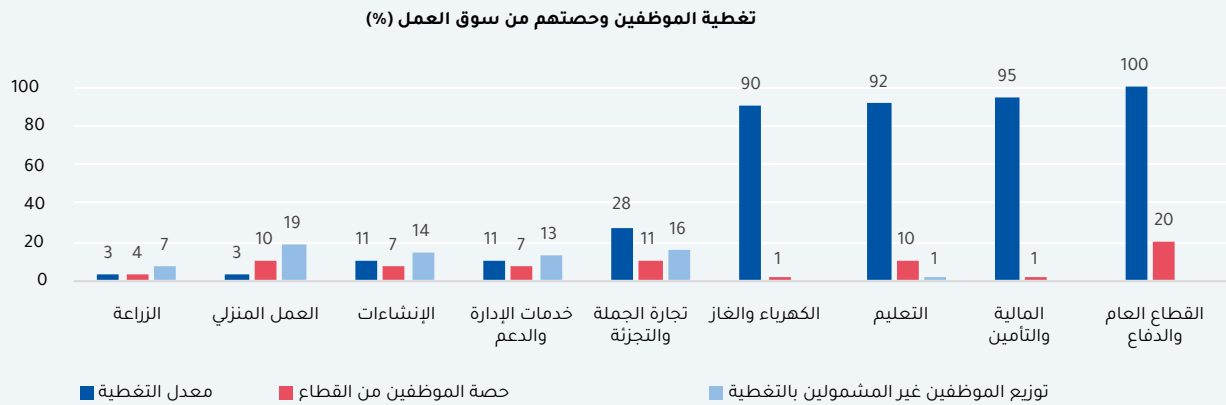
26 "النمو وسياسات الاقتصاد الكلي والتوظيف: أثر سياسات الاقتصاد الكلي والتجارة على فرص العمل في الأردن"، منظمة العمل الدولية، 2023.

27 "برنامج زيادة فرص التشغيل (EPP) في الأردن - الاتجاهات الاقتصادية في سوق العمل المحلي الأردني"، المؤسسة الألمانية للتعاون الدولي، 2017.

الصناعات الغذائية الموسمي، تميل إلى توظيف العمال غير النظاميين واليوميين الذين يفتقرون إلى تغطية الضمان الاجتماعي.²⁸ ويوضح الشكل أدناه معدلات التغطية المقدرة للموظفين عبر مختلف القطاعات.

ويؤثر ضعف الوصول إلى الحماية الاجتماعية بشكل خاص في العمال غير الأردنيين، إذ تشير التقديرات إلى أن 80٪ منهم غير مسجلين في نظام الضمان الاجتماعي. وتبين أيضاً أن عدداً من القطاعات، مثل قطاع الإنشاءات وقطاع

الشكل 1 - توزيع الموظفين الذين لا يستفيدون من تغطية



الوكالات التنموية: في حين أن صندوق المعونة الوطنية وصندوق الزكاة يركزان بشكل أساسي على المواطنين الأردنيين، يتلقى اللاجئون المقيمون في الأردن دعماً من مختلف الوكالات التنموية والجهات المانحة الوطنية والدولية، وأبرزها وكالة الأمم المتحدة لإغاثة وتشغيل اللاجئين الفلسطينيين (الأونروا)، التي تقدم الدعم للاجئين الفلسطينيين، والمفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، التي تدعم اللاجئين السوريين، بما في ذلك من خلال تقديم المساعدات النقدية.³²

مؤخراً، بدأت المؤسسة العامة للضمان الاجتماعي في تقديم دعم مالي لتسديد اشتراكات الضمان الاجتماعي للشركات المتناهية الصغر والصغيرة والمتوسطة التي لا يتجاوز عدد موظفيها العشرة، بالإضافة إلى العاملين لحسابهم الخاص، وذلك من خلال صندوق استدامة++، الذي أطلق في حزيران/يونيو 2022. يحظى هذا الصندوق بدعم منظمة العمل الدولية ويتمويل كل من هولندا، والنرويج، والمملكة المتحدة، ويهدف

حالياً، يوفر عددٌ من الجهات الفاعلة مزيجاً من المساعدات النقدية والعينية للاشتراك في نظام الضمان الاجتماعي وزيادة التغطية للفئات المستضعفة، بما في ذلك:

صندوق المعونة الوطنية: الجهة الأساسية المعنية بالمساعدات الاجتماعية، تقدم المساعدات النقدية والعينية للأردنيين الذين يعيشون تحت خط الفقر أو الذين يعانون من الإعاقة، كما تقدم دفعات في حالات الطوارئ.²⁹ يستفيد من دعم صندوق المعونة الوطنية حوالي 220,000 مواطن أردني.³⁰

صندوق الزكاة: يجمع أموال الزكاة ويوزعها على المجتمعات والأفراد المؤهلين في جميع أنحاء الأردن، على شكل مساعدات نقدية وعينية، ورعاية الأيتام، والرعاية الصحية، ودعم سبل العيش، وأشكال أخرى من الدعم.³¹

28 "فرص توسيع نطاق تغطية الضمان الاجتماعي في الأردن"، المكتب الإقليمي لمنظمة العمل الدولية للدول العربية، 2021.

29 صندوق المعونة الوطنية، <https://naf.gov.jo/Default/ar>.

30 "صندوق المعونة الوطنية يقدم الدعم لـ 220,000 أسرة"، Jordan Daily، نيسان/أبريل، 2024.

31 صندوق الزكاة الأردني، وزارة الأوقاف والشؤون المقدسة الإسلامية.

32 "الاستجابة لمسألة اللاجئين السوريين في المنطقة"، منصة البيانات التشغيلية (ODP).

إلى تشجيع العاملين على الانضمام إلى القطاع النظامي من خلال دعم اشتراكات الضمان الاجتماعي لهم لمدة 12 شهراً في حال كانت رواتبهم لا تتجاوز 500 دينار أردني، مع التركيز على العاملين لحسابهم الخاص في مختلف المهن، بما في ذلك الحرف اليدوية، والعاملين وفق تصاريح العمل المرنة في القطاع الزراعي، واللاجئين.³³

تنظم المؤسسة العامة للضمان الاجتماعي حالياً مناقشات ومجموعات بحثية عذّة بهدف إصلاح نظام الضمان الاجتماعي في الأردن. وعلى الرغم من أنه لم يتم تأكيد أي تغييرات محددة حتى الآن، إلا أن المقابلات التي أجريت مع إدارة الأبحاث في المؤسسة كشفت عن عدة تعديلات محتملة، شملت خفض اشتراكات العمال وأصحاب العمل مؤقتاً مع تقليص تغطية المعاشات التقاعدية. لا يُعتبر هذا الإجراء ذا تأثير مهم على المديتين القصير والمتوسط، ولا سيما بالنسبة إلى العمال الشباب. ويُحتفل تطبيق هذا التخفيض على العقود الخاصة بالعمال الشباب فقط، لفترة تتراوح بين 5 و10 سنوات. بالإضافة إلى ذلك، تجري مناقشات حالياً حول اعتماد آليات أكثر مرونة لتسديد الاشتراكات، وبخاصة للعمال اليوميين في القطاع المنزلي. وتنظر المؤسسة العامة للضمان الاجتماعي أيضاً في سبل تعزيز التعاون وتبادل البيانات بين السلطات العامة بهدف تحسين تحصيل الاشتراكات وزيادة الامتثال.

3 ◀

نظرة عامة على القطاعات





3.1. اختيار القطاعات

تماشياً مع منهجية منظمة العمل الدولية لتحليل أنظمة السوق، اختار فريق البحث بالتعاون مع فريق برنامج استدامة++ القطاعات المناسبة، بعد تقييم تسعة قطاعات،³⁴ وفقاً لثلاثة معايير رئيسية:

◀ **احتمال** توسيع نطاق أنظمة الضمان الاجتماعي لتشمل الشركات الصغيرة والمتوسطة: شمل ذلك القطاعات التي أثبتت عن فوائد ملموسة ومبررات تجارية واضحة لتسجيل عمال الشركات الصغيرة والمتوسطة في برامج الضمان الاجتماعي (مثلاً، نقص العمالة أو ارتفاع معدل دوران العمالة، أو السمعة والصورة المؤسسية، أو الوصول إلى المناقصات العامة أو الأسواق المنظمة بشدة، أو الإنتاجية من خلال تحفيز العمال وتحسين جودة العمل). وشمل هذا المعيار أيضاً القطاعات يمكن فيها تصميم برامج لتوفير جديدة للشركات الصغيرة والمتوسطة أو إنشائها أو تعزيزها (مثلاً، شهادات، وحوافز ضريبية، والوصول إلى التدريب وخدمات تطوير الأعمال).

◀ **صلة** القطاع بالفئات المستهدفة في برنامج استدامة++: ركزت عملية الاختيار على القطاعات التي توفر فرص عمل للعمال غير الأردنيين، والعمال الأردنيين وغير الأردنيين، وذلك لضمان أن اشتراكات الشركات الصغيرة والمتوسطة في أنظمة الضمان الاجتماعي تؤدي في نهاية المطاف إلى زيادة تغطية التأمين الاجتماعي لغير الأردنيين، والنساء، والشباب.

◀ **قابلية** التنفيذ: التركيز على القطاعات التي تتوافق مع أولويات الحكومة الأردنية ومنظمة العمل الدولية، والتي توفر أيضاً بيئة مناسبة للتنفيذ، مع شركاء محتملين لديهم الدافع والقدرة على تنفيذ تدخلات مبتكرة.

أسفرت العملية عن اختيار قطاعي **الإنشاءات والصناعات الغذائية**، لأنهما سجلا نقاشاً عالية في ما يتعلق بالمعايير المذكورة أعلاه، كما أنهما يكمّلان بعضهما البعض بشكل استراتيجي.

يتمتع قطاع الإنشاءات في الأردن بمؤشرات نمو مستقرة، ولا سيما في مشاريع الإنشاءات غير الحكومية مثل المساكن الفردية والمباني التجارية. وتؤدي الشركات الصغيرة والمتوسطة دوراً محورياً في هذا القطاع، وتعتبر المشغل الأساسي للعمال والمنفذ الرئيسي للمشاريع في إطار التعاقد من الباطن. ويعتمد القطاع بشكل كبير على العمال المهاجرين واللاجئين، ولا سيما من الجنسيات المصرية

والسورية، الذين غالباً ما يعملون في ظروف غير آمنة، ولا يحصلون على تغطية الضمان الاجتماعي، على الرغم من ارتفاع معدل إصابات العمل في القطاع.

أما قطاع الصناعات الغذائية، فيُعد من أهم المجالات التي توفر فرص عمل في الأردن، كما أنه قطاع ذو أولوية للحكومة التي وضعت استراتيجيات لتحسين القيمة المضافة، وزيادة الصادرات، وتعزيز بدائل الاستيراد. وفي حين تهيمن الشركات الكبرى على بعض القطاعات الفرعية مثل صناعة اللحوم، تنشط الشركات الصغيرة والمتوسطة بشكل أكبر في مجالات مثل صناعة الفواكه المجففة، والحلويات، والتوابل، ومنتجات الألبان. ويتميز القطاع بمشاركة مرتفعة نسبياً للنساء الأردنيات مقارنةً بقطاعات أخرى، خصوصاً في الشركات الصغيرة وفي الاقتصاد غير النظامي.

وقد أظهر كلا القطاعين إمكانات واعدة في ما يتعلق بربط حوافز الشركات الصغيرة والمتوسطة بتوسيع تغطية الضمان الاجتماعي، ولا سيما مقارنةً بقطاعات مثل الزراعة والعمل المنزلي، حيث لا يكون أصحاب العمل ملزمين قانوناً بالاشتراك في أنظمة الضمان الاجتماعي.

في الفصول التالية، ستقدّم الدراسة لمحة موجزة عن الاتجاهات الاقتصادية في هذين القطاعين، يليها تحليل أعمق لأنظمة السوق فيهما.

3.2. قطاع الإنشاءات

كما هي الحال في القطاعات الأخرى، لا يزال قطاع الإنشاءات في الأردن يتعافى من تداعيات جائحة كوفيد-19، التي أسفرت عن خسائر تجاوزت 100 مليون دينار أردني.³⁵ وحتى قبل الجائحة، كان القطاع يواجه تحديات كبيرة، أبرزها التراجع الحاد في الأشغال العامة نتيجة انخفاض الإيرادات الضريبية، والإصلاحات على قانون ضريبة الدخل، والتعقيدات البيروقراطية في عمليات الشراء والمناقصات. وتفاقمت هذه التحديات خلال الجائحة، ما أدى إلى عجز الكثير من شركات الإنشاءات عن دفع رواتب العاملين أو صيانة المعدات خلال الأزمة العالمية، خاصة في ظل غياب الدعم الحكومي وبرامج التعويض. وفي الآونة الأخيرة، أدى عدم الاستقرار الإقليمي المتزايد إلى ارتفاع حاد في أسعار المواد الخام على المستوى العالمي، (زيادة تقديرية بنسبة 55%+)³⁶ إلى جانب ارتفاع تكاليف النقل والطاقة، فارتفعت بشكل كبير تكاليف الإنتاج وتقلصت هوامش الربح، خاصة لدى الشركات الصغيرة والمتوسطة.

بالرغم من هذه التحديات، ومن التراجع العام في حصة القطاع الصناعي³⁷ (باستثناء التصنيع) من الناتج المحلي الإجمالي

34 وهي: الزراعة، والعمل المنزلي، والإنشاءات، وتكنولوجيا المعلومات والتواصل، والصناعة، والحرف اليدوية، والصناعات الغذائية، والمطاعم، والبيع بالجملة والتجزئة.

35 "تحديات قطاع الإنشاءات في الأردن"، Market Research Jordan، تاريخ الاستشارة: آب/أغسطس 2024.

36 المرجع نفسه.

37 يشمل الإنشاءات والتعدين والمحاجر وتوليد الكهرباء واستخراج النفط والفاز.

من إصابات العمل، علماً أنّ عمال الإنشاءات يواجهون مخاطر مرتفعة في مواقع العمل. فتعتمد التعويضات عن هذه الإصابات على ترتيبات غير نظامية، وتبقى مربوطة بحسن نية أصحاب العمل، بخاصة في ظل غياب الآليات النظامية (انظر القسم المتعلق بإصابات العمل).

وعلى غرار البلدان الأخرى، يستند قطاع الإنشاءات في الأردن إلى آلية التعاقد من الباطن، حيث يتولّى المطورون العقاريون من القطاع الخاص (من المملكة العربية السعودية عادةً) المشاريع الإنشائية الكبيرة، ثمّ يكلفون المقاولين بتنفيذ الأعمال. ويكون المقاولون، في الغالب، من الشركات المتوسطة أو الكبيرة الحجم، ويتحملون مسؤولية تنسيق المشاريع وتنفيذها وفقاً لخطط التصميم. بعد ذلك، يعهد المقاولون بالأعمال الإنشائية الفعلية إلى عددٍ من الشركات الصغيرة والمتوسطة، التي قد تسند بدورها بعض المهام إلى شركات أصغر. وتتنوع اتفاقيات التعاقد من الباطن بين نظامية وغير نظامية على امتداد السلسلة التعاقدية. وتتخصص كل شركة صغيرة ومتوسطة في جانب معين من عملية البناء، مثل أعمال السباكة أو التركيبات الكهربائية أو التبليط.

تقدر غرفة صناعة الأردن عدد الشركات النظامية التي تعمل في قطاع الإنشاءات بحوالي 2,600⁴⁴ معظمها في المناطق الحضرية. ولا تتوفر بيانات مفصلة حول أنواع الشركات الصغيرة والمتوسطة والمتناهية الصغر وأعدادها وأحجامها، كما أنّه من الصعب جداً تقدير نسبة الشركات والعمال في القطاع غير النظامي. فقد تعمل شركات عدّة، ولا سيما الشركات الصغيرة والمتوسطة، ضمن الاقتصاد النظامي في مشاريع إنشائية محددة، مثل عقود المشتريات العامة الكبيرة، وتنخرط في الوقت نفسه في أنشطة غير نظامية، مثل بناء المساكن الفردية. وبالتالي، يوفّر قطاع الإنشاءات، الذي يشمل نسبة عالية من الشركات الصغيرة والمتوسطة سواء في الاقتصاد النظامي أو غير النظامي، نقطة دخول مهمة لبرنامج استدامة++.

من الواضح أنّ القطاع يوفّر فرصاً جيّدة للتعاون مع الجهات الحكومية، بخاصة أنّه كان محطّ تركيز عدة مبادرات أطلقتها حكومة الأردن. على سبيل المثال، بين عاميّ 2000 و2019، نفذت الحكومة تدابير مختلفة للحد من المضاربة العقارية ومعالجة أزمة الإسكان الميسور، وحفزت المطورين على بناء عدد أكبر من الوحدات الصغيرة، وسهّلت حصول الأردنيين على الرهون

للأردن، حيث وصلت إلى 4.8% في العام 2023 بعد أن كانت 7.3% في العام 2010 و8.5% في العام 2000.³⁸ لا يزال قطاع الإنشاءات يظهر مؤشرات أداء مشجعة، إذ بلغ الإنتاج السنوي للقطاع ما يقارب 2.4 مليار دولار أميركي، أي 2.2% من الناتج المحلي الإجمالي في العام 2023.³⁹

بالإضافة إلى ذلك، ومع أنّ مساهمة القطاعات الصناعية الفرعية (باستثناء التصنيع) في إجمالي التوظيف تبقى محدودة (أقل من 1% في المتوسط)، يبرز قطاع الإنشاءات كاستثناء، إذ وُظف حوالي 6% من إجمالي العمال الذكور في العام 2021.⁴⁰ تعود هذه النسبة إلى أنّ القطاع يحتاج إلى أعداد كبيرة من العمال، علماً أنّها لا تحسب للعمالة غير النظامية المنتشرة في هذا القطاع. وتشير تقديرات خبراء الإنشاءات في الجامعة الأردنية إلى أنّ 60% إلى 70% من أعمال الإنشاءات في الأردن تُنفَّذ حالياً في إطار الاقتصاد غير النظامي.⁴¹

توفّر التدخلات في هذا القطاع فرصة كبيرة لتحسين ظروف العمل لشريحة واسعة من العمال غير النظاميين، وبخاصة المهاجرين واللاجئين من مصر وسوريا بشكل أساسي ومن جنوب شرق آسيا بدرجة أقل. وينقسم العمال في قطاع الإنشاءات عموماً إلى فئتين رئيسيتين هما العمال ذوي المهارات المتوسطة والعمال ذوي المهارات المنخفضة. فيوظّف العمال المهرة عادةً على أساس المشاريع، بينما يوظّف العمال غير المهرة على أساس يومي. ويعاني القطاع، بشكل عام، من أوجه قصور كبيرة في العمل اللائق، حيث تسود ممارسات الاستغلال المالي في العمل غير النظامي، والتمييز في الأجور، وتأخير أو حجب الأجور المستحقة للعمال.⁴² إلى جانب ذلك، يُعدّ تطبيق ممارسات السلامة والصحة المهنيّتين ضعيفاً جداً في القطاع، إذ يفتقر الكثير من العمال، بخاصة في الشركات الصغيرة، إلى المعدات الوقائية، ويعملون في بيئات غير آمنة. وعلى الرغم من عدم توفر إحصاءات رسمية، تشير تقارير نقابات العمال إلى ارتفاع معدلات إصابات العمل في مواقع الإنشاءات، إلا أنّه لا يتم الإبلاغ عن الكثير من هذه الحوادث ولا تسجيلها. نتيجة سعي أصحاب العمل إلى تجنب الغرامات أو إدراجهم على القوائم السوداء من قبل الجهات الرسمية. وبسبب الانتشار الكبير للعمالة غير النظامية، يفتقر غالبية العمّال إلى تغطية الضمان الاجتماعي. فتقدر منظمة العمل الدولية أنّ 89% من العاملين في القطاع، بمن فيهم 96% من العمال غير الأردنيين، غير مشمولين بأنظمة الضمان الاجتماعي.⁴³ يؤدي ذلك إلى عواقب وخيمة، ولا سيما في ما يتعلق بحماية العمال

38 "النمو وسياسات الاقتصاد الكلي والتوظيف: أثر سياسات الاقتصاد الكلي والتجارة على فرص العمل في الأردن"، منظمة العمل الدولية، 2023.

39 "مخرجات قطاع الإنشاءات 1.7 مليار دينار ووظيف 17 ألف عامل - غرفة صناعة الأردن"، The Jordan Times، 9 آب/أغسطس 2023.

40 انظر المرجع رقم 33.

41 وفق التقديرات التي تفت مشاركتها خلال مقابلة مع أعضاء مجموعة الإنشاءات والهندسة والإدارة (CEM) في الجامعة الأردنية.

42 "تتبع قطاع الإنشاءات في الأردن ولبنان: تحليل الاتجاهات"، مركز موارد الأعمال وحقوق الإنسان، 29 آب/أغسطس 2018. https://media.business-humanrights.org/media/documents/files/Jordan_and_Lebanon_Tracker_Analysis_120918.pdf

43 فرص توسيع نطاق تغطية الضمان الاجتماعي في الأردن، منظمة العمل الدولية، 2021.

44 انظر المرجع رقم 34.

راسخة من الجهات الفاعلة في القطاعين العام والخاص، ما يوفر أساساً قوياً لاختبار نماذج أعمال جديدة مبتكرة وتحويلية.

3.3. الصناعات الغذائية

يواصل قطاع الصناعات الغذائية دوره الرئيسي في دفع عجلة النمو الاقتصادي في الأردن، فيساهم بنسبة 6.3% من الناتج المحلي الإجمالي، مع إنتاج سنوي يبلغ حوالي 5.1 مليار دولار أمريكي.⁴⁶ وفي العام 2016، ساهم القطاع بنسبة 10.2% من إجمالي الصادرات الصناعية الأردنية.⁴⁷ علماً أنّ الأسواق العربية اشترت حوالي 75% من إجمالي صادرات القطاع، وشكّل العراق والمملكة العربية السعودية أكبر المستوردين للمنتجات الغذائية المصنعة في الأردن، تليهما الولايات المتحدة وأوروبا.⁴⁸ وبلغ متوسط معدل النمو السنوي للقطاعات الفرعية الرئيسية في الصناعات الغذائية الأردنية حوالي 4.9% بين عامي 2013 و2017. ووفقاً لدراسة أجرتها المؤسسة الألمانية للتعاون الدولي، يُعزى هذا النمو بشكل أساسي إلى زيادة عدد الأسر المعيشية وتدفق اللاجئين السوريين. ومع أنّ الأردن فقد جزءاً كبيراً من حصته في السوق نتيجة عدم الاستقرار السياسي في الأسواق المجاورة مثل العراق وسوريا، ومؤخراً فلسطين وإسرائيل، إلّا أنّه استطاع تعويض ذلك من خلال توسيع صادراته إلى أسواق عربية أخرى، وبخاصة دول مجلس التعاون الخليجي.

في الأسواق الغربية مثل الولايات المتحدة وأوروبا وأستراليا، لاحظ أصحاب الأعمال ارتفاع الطلب على "المنتجات العربية التقليدية"، ولا سيما في أوساط الجاليات العربية المقيمة في تلك المناطق. فتزايد اهتمام العملاء بالمنتجات الغذائية الوطنية الأردنية والعربية الأخرى، التي بدأت تكتسب رواجاً حتى خارج المجتمعات العربية.

لطالما حظي قطاع الصناعات الغذائية باهتمام كبير من الحكومة الأردنية، ليس فقط لكونه محركاً رئيسياً للصادرات، بل أيضاً لأنه وسيلة لاستبدال الإيرادات والتعويض عنها. ومنذ سبعينيات القرن الماضي، تبنت الحكومة الأردنية استراتيجيات مختلفة لحماية الصناعات المحلية من المنافسة الأجنبية، بما في ذلك دعم المنتجات المحلية، وفرض تعريفات جمركية مرتفعة، وتقديم حوافز مالية. وكشفت مقابلات مع مسؤولين حكوميين ومؤسسات داعمة للقطاع أنّ هذا التوجه لا يزال يؤثر في السياسات الحالية، ولا سيما بعد التداعيات التي سببتها الجائحة على سلاسل التوريد العالمية. وهذا مهمّ جداً للأردن نظراً إلى أنّه يستورد حوالي 98% من احتياجاته من الأغذية الطازجة والمصنعة بسبب محدودية الإنتاج الزراعي المرتبط بشحّ المياه.⁴⁹ على الرغم من ذلك،

العقارية من خلال الإعانات والتخفيضات الضريبية.⁴⁵ ويتجلى اهتمام الحكومة بهذا القطاع أيضاً من خلال الاستثمارات الأخيرة في تحسين دقة الإحصاءات وتحديثها في ما يتعلق بقطاع الإنشاءات، فضلاً عن الإصلاحات المخطط لها لتطوير إرشادات ومعايير جديدة تعطي الأفضلية للشركات الصغيرة والمتوسطة في المناقصات العامة، بما في ذلك تلك المتعلقة بمشاريع الإنشاءات.

تشكّل وزارة الأشغال العامة والإسكان الجهة الرئيسية المسؤولة عن دعم قطاع الإنشاءات والإشراف عليه، وتطوير المعايير وإنفاذها، بالإضافة إلى إدارة المشتريات العامة من خلال دائرة العطاءات الحكومية. وتساهم جهات عدة غير ربحية أيضاً في تقديم الدعم لهذا القطاع، أهمها:

◀ نقابة مقاولي الإنشاءات الأردنيين، ومركز تدريب المقاولين التابع لها؛ يوفران دعماً شاملاً ومتكاملاً من خلال تحديث تصنيفات المقاولين باستمرار، وإعداد برامج تدريبية وتنفيذها، وحل النزاعات بين المقاولين والعمال بالتعاون مع النقابة العامة للعاملين في البناء، فضلاً عن بذل جهود المناصرة مع الحكومة.

◀ نقابة المهندسين الأردنيين: تمثل المهندسين الأردنيين، وتعمل على تدريبهم وتأهيلهم وتزويدهم بشهادات الاعتماد، كما تقدّم مزايا أخرى، منها القروض الميسرة لأغراض متعددة، مثل الإسكان وشراء المركبات وغير ذلك.

◀ غرف التجارة والصناعة: تدعم الشركات العاملة في قطاع الإنشاءات الصناعية والتجارية من خلال الدفاع عن مصالحها أمام الحكومة، ولا سيما في ما يتعلق بالانتقال نحو الطابع النظامي، وكذلك تقديم المساعدة التقنية.

في الختام، يوفر قطاع الإنشاءات فرصاً استراتيجية لبرنامج استدامة++ لتنفيذ مبادرات تستهدف عدداً كبيراً من العمال غير النظاميين أو المنتمين إلى الفئات المستضعفة، وبخاصة المهاجرين واللاجئين، الذين لا تشملهم برامج الضمان الاجتماعي ويواجهون ظروف عمل صعبة. وتساعد المنافع التي يوفرها نظام الضمان الاجتماعي الحالي في التغلب على بعض هذه التحديات، وبخاصة التأمين ضد إصابات العمل. علاوة على ذلك، ومع استمرار الطلب على العمل في قطاع الإنشاءات الخاص، تبرز نقاط دخول مهمة لتطبيق حوافز تجارية تدفع الشركات الصغيرة والمتوسطة إلى الاستثمار في القوى العاملة وتعزيز مكانتها في السوق التنافسي. وتركز الحكومة الأردنية أيضاً على قطاع الإنشاءات باعتباره محركاً رئيسياً لفرص العمل والإسكان، كما يتمتّع القطاع بشبكة

45 "أزمة الإسكان الميسور التكلفة في الأردن"، الموجز السياسي رقم 7، إصدارات الوكالة الفرنسية للتنمية (AFD)، 2021.

46 "دراسة لقطاع الصناعات الغذائية والزراعة وتربية الحيوانات"، غرفة صناعة الأردن، تموز/يوليو 2018.

47 المرجع نفسه.

48 "تحليل لقطاع الصناعات الغذائية في الأردن واستراتيجية تحسين القطاع"، المؤسسة الألمانية للتعاون الدولي، 2019.

49 وفقاً لبيانات قانون الثاني/يناير 2024 الصادرة عن إدارة التجارة الدولية الأميركية.

والتحديات المتعلقة بفجوات الأجور بين الجنسين ومخاوف السلامة أثناء الرحلات الطويلة. ويشير أصحاب الشركات الصغيرة والمتوسطة والجهات المعنية الأخرى إلى نسبة التغيب والدوران المرتفعة بين العمال غير المهرة (رجالاً ونساءً) كتحدٍ كبير في القطاع، إذ غالباً ما تعتمد تلك الشركات على وكالات التوظيف لتزويدها بالعمالة المؤقتة البديلة.

يخضع القطاع لتنظيم شامل من قبل هيئات عليا مثل مؤسسة المواصفات والمقاييس الأردنية والمؤسسة العامة للغذاء والدواء الأردنية، التي تلعب دوراً حاسماً في الحفاظ على سلامة الغذاء وجودته. وبينما استثمرت الحكومة في البنية التحتية لسلامة الغذاء، يبدو أن التحديات ما زالت قائمة في مجال مهارات العمل وفي النظام الشامل لتتبع الأغذية.

تقدّم الجهات الحكومية الأخرى، بما في ذلك وزارة الصناعة والتجارة والتموين، الدعم من خلال برامج متنوعة، مثل صندوق دعم الصناعة ووحدة التمكين الاقتصادي للمرأة. ومع ذلك، وعلى الرغم من أهمية القطاع، لا تتوفر استراتيجية وطنية شاملة مطبقة حالياً لتعزيز نموه، ويعود آخر جهد في هذا الصدد إلى رؤية الأردن 2020، التي وُضعت في العام 2006.

تنشط في الأردن عدّة جمعيات مخصّصة لمنتجات غذائية معينة، مثل الجمعية الأردنية لمصدري منتجات الزيتون والجمعية الأردنية لمصدري ومنتجي الخضار والفواكه. ولكن، لا تتوفر جمعية موحّدة تمثل قطاع الصناعات الغذائية ككل، بل تقدّم النقابة العامة للعاملين في الصناعات الغذائية الخدمات للعاملين في هذا المجال، بالإضافة إلى العاملين في الزراعة والرّي.

وفي الختام، يقدّم قطاع الصناعات الغذائية فرصاً استراتيجية للمشاركة في المشاريع، فيتميّز بإضافة قيمة عالية وإمكانية نموّ كبير في الأسواق المحلية والتصديرية. كما يضمّ الكثير من الشركات الصغيرة والمتوسطة والعاملات، اللواتي نادراً ما يتمّ تمثيلهن بهذه النسب في قطاعات أخرى. تعطي الحكومة الأولوية لهذا القطاع، خاصة في ما يتعلق باستبدال الواردات، ما يوفر نقاط دخول استراتيجية لتجربة المبادرات التي يمكن أن تحسّن التغطية للعمال غير النظاميين، خاصة في ما يتعلق بمنافع الأمومة.

بدأت بعض المنتجات الأردنية، مثل الألبان والأغذية المصنّعة، بتحقيق مكاسب ملحوظة كبداية للمنتجات المستوردة، ولكن أصحاب الشركات الصغيرة والمتوسطة لا يزالون يعتبرون أنّ المنتجات المحلية تواجه صعوبة في التنافس مع الواردات، خاصة المنتجات المستوردة من الصين وتركيا، بسبب ارتفاع تكاليف الإنتاج الناجمة عن الاعتماد على المواد الخام المستوردة.

تشمل القطاعات الفرعية للصناعات الغذائية في الأردن:

◀ منتجات اللحوم المصنّعة والمحفوظة:

◀ منتجات الألبان:

◀ معالجة وحفظ الفواكه والخضروات:

◀ المخازن والحلويات العربية:

◀ الزيوت والدهون النباتية والحيوانية:

◀ التوابل والمنتجات المشتقة من قطاع المطاحن:

◀ منتجات الكاكاو والشوكولاتة والحلويات السكرية:

◀ الأسماك والقشريات المعالجة:

◀ منتجات المعكرونة:

◀ أعلاف الحيوانات.

بينما تهيمن الشركات المتوسطة والكبيرة على بعض القطاعات الفرعية مثل اللحوم المصنّعة، تدير الشركات الصغيرة والمتوسطة والمتناهية الصغر قطاعاً فرعياً أخرى مثل الحلويات والتوابل والمعكرونة والألبان بشكل رئيسي. علماً أنها تُمثّل 95 في المئة من الشركات في القطاع وفقاً للمؤسسة الألمانية للتعاون الدولي.⁵⁰

يركّز الإعلام والسلطات الحكومية غالباً على قطاع الصناعات الغذائية كمحرّك رئيسي لتوفير الوظائف، خاصة للعمال الأردنيين، إذ يُوظف 50,378 شخصاً منذ العام 2019.⁵¹ ومع ذلك، لا تشمل هذه الإحصائيات العمال غير النظاميين، ولا سيّما العاملات اللواتي غالباً ما يمثّلن 80 في المئة من القوى العاملة في بعض الشركات الصغيرة والمتوسطة.⁵² خاصة في مجالات الإنتاج والتعبئة والتغليف. ويُعدّ تمثيل العاملات في هذا القطاع فريداً من نوعه، نظراً إلى المشاركة العمالية النسائية المنخفضة عموماً في البلاد: 14 في المئة مقارنة بـ 54 في المئة من العمال الرجال. ومع ذلك، غالباً ما تواجه العاملات في هذا القطاع أوجه قصور كبيرة، بما في ذلك العمالة غير النظامية، وعدم الوصول إلى الضمان الاجتماعي،

50 أنظر المرجع رقم 46.

51 المرجع نفسه.

52 بحسب تقدير أصحاب الشركات الصغيرة والمتوسطة والمتناهية الصغر الذين أُجريت معهم مقابلات لهذا البحث ووفقاً للملاحظات المسجلة خلال الزيارات الميدانية. كما أبلغ عن هذه النزعة أيضاً في دراسة المؤسسة الألمانية للتعاون الدولي المذكورة.

4 ◀

أنظمة السوق في قطاع الإنشاءات



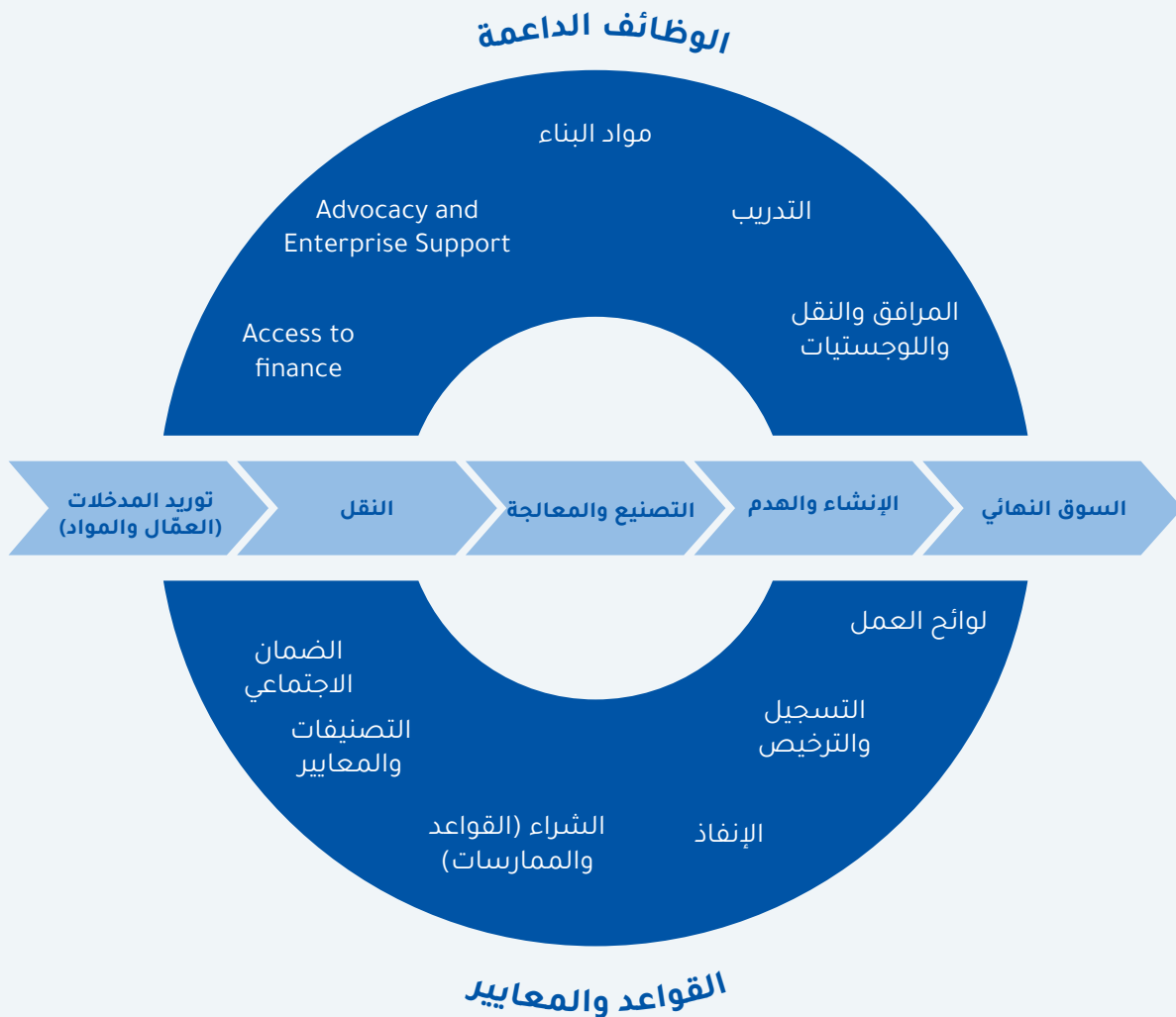


المهنيّتين، ومعايير الإنشاء). يعرض الشكل 1 شركًا توضيحيًا لنظام السوق في قطاع الإنشاءات في الأردن.

تماشيًا مع عددٍ من الدراسات السابقة التي أجرتها منظمة العمل الدولية لتحليل أنظمة سوق قطاع الإنشاءات في دول وسياقات مختلفة (انظر [هنا](#))، يقتصر هذا التحليل على وصف النظام العام بالحد الأدنى، ويتعمق أكثر في فهم كيفية اتخاذ الجهات الفاعلة في القطاع للقرارات المتعلقة بأعمالهم، بما في ذلك ما يتعلق بالعمال وتغطيتهم بالضمان الاجتماعي.

يعكس نظام السوق الصورة العامة لكيفية عمل قطاع معين. فهو لا يركّز على المعاملات داخل سلسلة القيمة الأساسية فحسب – من المطوّر إلى المقاول إلى المستخدم النهائي – بل يأخذ في الاعتبار أيضًا العوامل والجهات الفاعلة المختلفة التي تؤثر على كيفية عمل الشركات والموظفين واتخاذ القرارات ضمن هذه السلسلة. تشمل هذه العوامل "الوظائف الداعمة" (مثل الوصول إلى المواد والمهارات) و"القواعد" (مثل لوائح تصاريح العمل، والسلامة والصحة

الشكل 2 - نظام سوق الإنشاء في الأردن

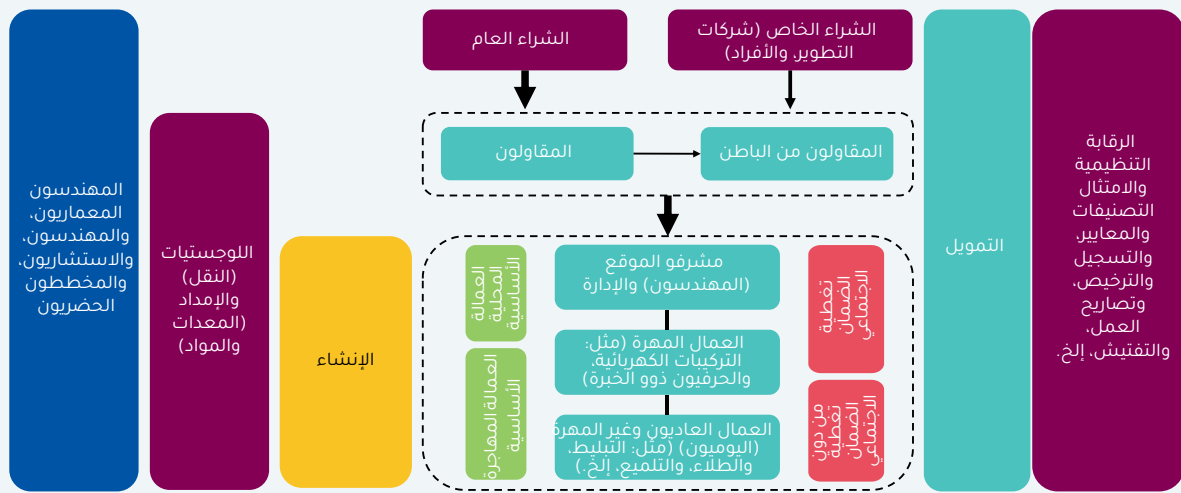


على القطاع، تركّز التحليلات بشكلي أوثق على قطاع الشراء الخاص نظرًا إلى أنه المجال الذي تُطرح فيه معظم مشاريع الإنشاء حاليًا والذي تعمل فيه معظم الشركات الصغيرة والمتوسطة. يقدّم الشكل 2 نظرة عامة مبسّطة على الجهات الفاعلة في سلسلة القيمة ضمن قطاع الإنشاءات والعمال وكيفية تفاعلهم. ويهدف التحليل الذي يلي إلى الغوص في أهم الموضوعات التي ظهرت من المقابلات مع الجهات الفاعلة في سلسلة القيمة الأساسية.

4.1. سلسلة القيمة الأساسية

كما هي الحال غالبًا في قطاع الإنشاءات، يمكن تقسيم سلسلة القيمة الأساسية لنظام سوق الإنشاءات في الأردن إلى ما يلي: أولاً) ممّولو المشروع الإنشائي، ثانيًا) المصممون والمهنيون الآخرون الذين يخططون للمشروع ويصممونه، ثالثًا) المقاولون والمقاولون من الباطن الذين يقومون بالأعمال، ورابعًا) العميل/الممول الذي يوافق على المنتج النهائي لأعمال الإنشائية. كما ذكر في النظرة العامة

الشكل 2 - خريطة الجهات الفاعلة في قطاع الإنشاءات



المصدر: منظمة العمل الدولية.

الدين العام الكبير والأزمة المالية العامة، التي قلّلت بشكلي كبير من عدد الاستثمارات العامة في البنى التحتية. وتواجه الشركات الصغيرة والمتوسطة أيضًا منافسة شديدة على القليل من المشاريع العامة المتاحة، التي غالبًا ما تُمنح للشركات الكبيرة أو التي لديها شبكة علاقات واسعة.

ومع أن هذا التحليل لن يخوض في قطاع الإنشاءات العام، من المهم الإشارة إلى أنّ دائرة العطاءات الحكومية تعمل حاليًا على تطوير مبادئ توجيهية ومعايير اختيار جديدة لدعم الشركات الصغيرة والمتوسطة بشكل متعمّد وإيجابي في الحصول على العطاءات العامة. يُعدّ هذا التطور مهمًا للمشاركة المستقبلية في قطاع الإنشاءات ويشير إلى بدء السلطات العامة في التفكير بشكل أفضل في إدماج الشركات الصغيرة والمتوسطة في العطاءات العامة، ربما كجهات فاعلة أساسية في القطاع الخاص وكمحركات هامة تساهم في التنمية الاقتصادية.

في ما يتعلّق بالمطوّرين من القطاع الخاص، لم يتمكن فريق

4.1.1. مطوّرو القطاع الخاص يحدّدون قواعد اللعبة

يمكن تصنيف المطورين عمومًا إلى ثلاث فئات:

- ◀ السلطات العامة: تمويل البنى التحتية أو المباني العامة.
- ◀ شركات التطوير الخاصة: تمويل بناء المكاتب أو المراكز التجارية أو المجمعات السكنية.
- ◀ الأفراد: تكليف بناء المنازل السكنية والمكاتب التجارية.

يركّز هذا التحليل بشكلي أساسي على القطاع الثاني، أي شركات التطوير الخاصة، ويغطّي كذلك القطاع الثالث، أي الأفراد، ولكن بدرجة أدنى. أفادت الشركات الصغيرة والمتوسطة أن هذه القطاعات من السوق تولّد غالبية مشاريع الإنشاء، التي يكونون في وضع أفضل للمشاركة فيها. وأكدت جميع الجهات الفاعلة في القطاع الذين أجريت معهم مقابلات أنّ المشاريع العامة في الأردن نادرة بسبب

يتأثر هذا السباق إلى القعر أيضًا بشكل كبير بالمنافسة غير العادلة من شركات الإنشاء الوهمية التي يستخدمها المطورون لتجاوز قوانين الشراء وزيادة الأرباح (انظر القسم السابق وقسم [القوانين والتنظيمات](#)). علاوةً على ذلك، غالبًا ما يقدم المقاولون إشعارًا مسبقًا قصيرًا للتعاقد من الباطن ويفرضون مواعيد نهائية ضيقة. تسبب هذه الدينامية تحديات، مثل الجداول الزمنية المستعجلة، وعدم كفاية المواد، وصعوبات في الاحتفاظ بالعمال المهرة بين المشاريع. ويُعد التأخر في سداد الدفعات مشكلة كبيرة، إذ تواجه بعض الشركات الصغيرة والمتوسطة تأخيرًا يصل إلى عام كامل. وتعزي الشركات الصغيرة والمتوسطة هذا التأخير إلى مضاربة المقاولين على الأموال من خلال الاحتفاظ بالمدفوعات في حساباتهم المصرفية لجني الفوائد (انظر القسم المتعلق [بالوصول إلى التمويل](#)).

تتفاقم مشكلة تأخير الدفعات هذه بسبب الموارد القانونية المحدودة المتاحة للشركات الصغيرة والمتوسطة في الأردن. ولا يوفر الإطار التجاري الحالي حلولًا كافية، إذ يؤدي عدم الدفع وفق شروط العقد إلى السجن فحسب، وليس إلى التعويض المالي (انظر قسم [إنفاذ العقود](#)). وغالبًا ما تلجأ الشركات الصغيرة والمتوسطة إلى متابعة هذه المسائل باستمرار مع المقاولين وتفضل العمل مع الشركاء الموثوق فيهم لتقليل المخاطر.

وقدّم المقاولون القلة الذين التقوا بفريق البحث وجهة نظرٍ متناقضة. فقد أشاروا إلى مشاكل كبيرة في معايير الجودة والإنشاء في الأردن (انظر أيضًا قسم [خدمات دعم الأعمال والمهارات](#)). وفقًا لهم، غالبًا ما تتصرف الشركات الصغيرة والمتوسطة بشكل غير مهني وتكافح لتنظيم وقتها بفعالية، وللتخطيط للتكاليف، والقوى العاملة، والمواد اللازمة للمشاريع، ما يؤدي إلى تأخير المشاريع، ويضرّ بسمعة المقاول مع المطورين ويتسبب في تكاليف غير متوقعة إذا كانت هناك حاجة إلى إعادة العمل أو إجراء إصلاحات. ويعتقد المقاولون أن عددًا كبيرًا من أصحاب الشركات الصغيرة والمتوسطة، وهم من المهندسين غالبًا، يفتقرون إلى مهارات إدارة الأعمال وإدارة المشاريع ويعتمدون على قوى عاملة غير متخصصة.

4.1.3. الاستثمار في القوى العاملة: رهانٌ مستحيلٌ للشركات الصغيرة والمتوسطة؟

تُعد الشركات الصغيرة والمتوسطة في قطاع الإنشاءات، بأحجامها وتخصصاتها المختلفة، الجهة الفاعلة الأساسية في تنفيذ أعمال الإنشاء. ويوظف أصحاب هذه الشركات عادةً عددًا صغيرًا من المهندسين، غالبًا من أفراد العائلة، وعددًا قليلًا من العمال المهرة أو المتخصصين للمشروع فحسب لمدة تتراوح بين أربعة وستة أشهر. يكون هؤلاء العمال المهرة مسؤولين عن الإشراف على غالبية القوى العاملة التي

البحث من مقابلتهم، كونهم لم يستجيبوا لطلبات مقابلتهم. وبالتالي، حصل الفريق على المعلومات عن المطورين وسلوكهم من خلال وجهات نظر جهات فاعلة أخرى تعمل في قطاع الإنشاءات الخاص، بما في ذلك الشركات الصغيرة والمتوسطة والمقاولون والجمعيات، ولم يتم تثليث هذه المعلومات مع الأطراف المعنية. تشير الجهات الفاعلة في القطاع إلى أن شركات التطوير الخاصة غالبًا ما تكون شركات كبيرة ومستثمرين من المملكة العربية السعودية أو شركات إقليمية، مثل شركات الاتصالات التي تبني أبراج الاتصالات عادةً. لا تمتلك الشركات الصغيرة والمتوسطة علاقات مباشرة مع المطورين، إذ إنها تتفاعل بشكل أساسي مع المقاولين الرئيسيين وتتبع برامج عملهم. من ناحية أخرى، يتردد المقاولون في تقديم جهات الاتصال ومعلومات محددة عن سلوك المطورين وممارساتهم وجوافزهم. ومع ذلك، تتمثل واحدة من أكثر المسائل التي ذكرت بشكل متكرر والمتعلقة بالمطورين في تجاهلهم للوائح التي تحظر عليهم إجراء أعمال الإنشاء بأنفسهم، بدلًا من مطالبتهم بالتعاقد مع شركة بناء مسجلة، وكما شرحنا بالتفصيل في قسم [القوانين والتنظيمات](#). غالبًا ما يمنح المطورون مشاريع الإنشاء لشركات بناء غير موجودة، غالبًا ما تتألف من مهندس واحد. ويسمح ذلك لهم بإجراء أعمال الإنشاء بأنفسهم من خلال اتفاقيات غير نظامية مع المقاولين والمقاولين من الباطن والحفاظ على تكاليف منخفضة.

4.1.2. هل يسعى المقاولون إلى تخفيض الكلفة أم تحسين الجودة؟

عادةً ما يكون المقاولون في قطاع الإنشاءات في الأردن شركات متوسطة إلى كبيرة الحجم مسؤولة عن تنسيق المشاريع وتنفيذها وفقًا للخطط التصميمية. وغالبًا ما يقومون بالتعاقد من الباطن مع عدة شركات صغيرة ومتوسطة الحجم لتنفيذ العمل الإنشائي الفعلي، ويتراوح عدد تلك الشركات عادةً ما بين أربع وعشر شركات لكل مشروع، حسب حجمه. تركز كل شركة صغيرة ومتوسطة الحجم على جوانب محددة من الإنشاء، مثل السباكة، أو التركيبات الكهربائية، أو التبليط، أو غيرها. يمكن أن تكون اتفاقيات التعاقد من الباطن نظامية أو غير نظامية، وغالبًا ما تكون غير نظامية في المراحل المتقدمة من السلسلة. يفيد أصحاب الشركات الصغيرة والمتوسطة بأن المقاولين الرئيسيين عادةً ما يفتقرون إلى القوى العاملة الكبيرة ويعتمدون بشكل كبير على الشركات الصغيرة والمتوسطة. وكثيرًا ما يوكل المقاولون العمل الإنشائي وشراء المواد للشركات الصغيرة والمتوسطة (انظر أيضًا [مواد الإنشاء](#)).

تختلف الآراء حول ممارسات المقاولين. فتدعي الشركات الصغيرة والمتوسطة أن المقاولين يركزون على تقليل التكاليف وزيادة الأرباح، غالبًا على حساب الجودة، واتفاقيات التعاقد العادلة وظروف العمال. وفقًا لهذه الشركات،

مسؤولين أيضًا عن شراء المواد. وتبني الشركات الصغيرة والمتوسطة علاقة ثقة مع هؤلاء العمال، الذين غالبًا ما يعملون لعدة شركات صغيرة ومتوسطة في الوقت نفسه وهم معروفون في القطاع. وللاحتفاظ بهؤلاء العمال المهرة، الذين يصعب العثور عليهم بسبب ندرتهم، تقدّم الشركات الصغيرة والمتوسطة ظروف عمل جذابة، تشمل الدفع في الوقت المحدد، ورواتب أعلى، وأحيانًا تغطية الضمان الاجتماعي.

يتم التفاوض على تغطية الضمان الاجتماعي مع العمال ذوي المهارات المتوسطة، إذ يفضل بعض العمال إضافة المبلغ إلى راتبهم بدلًا من خصمه للضمان الاجتماعي. ويفضلون آخرون، مثل العمال الأكثر خبرة عادةً، تغطية الضمان الاجتماعي لأنهم يعتبرونها صندوق توفير آمنًا يمكنهم سحبه كمبلغ مقطوع عند عودتهم إلى مصر (انظر قسم **الضمان الاجتماعي**).

يشير أصحاب الشركات الصغيرة والمتوسطة إلى أنهم يؤمنون عقودًا للعمال تغطيهم بالضمان الاجتماعي لمدة تتراوح بين 6 و8 أشهر كل عام، خلال عملهم في مشاريع متنوعة. وفي الأشهر المتبقية، غالبًا ما يجد هؤلاء العمال عملًا في مواقع بناء أخرى، على الأرجح بشكل غير نظامي، أو يسافرون إلى مصر لزيارة عائلاتهم.

نظرًا إلى ندرة العمال ذوي المهارات المتوسطة في سوق العمل وقيمتهم، استفسر فريق البحث عما إذا كانت الشركات الصغيرة والمتوسطة تميل إلى توظيف المزيد من العمال ذوي المهارات المتوسطة في حال توفر أعداد أكبر منهم، ربما من خلال برامج لتحسين المهارات تستهدف العمال ذوي المهارات المنخفضة. وأشار أصحاب الشركات الصغيرة والمتوسطة إلى أنهم يوظفون حاليًا ما يكفي من العمال لإبقاء النفقات العامة تحت السيطرة، إذ لا يضمنون حصولهم على عدد كافٍ من المشاريع كل عام لتبرير توظيف أعداد أكبر.

العمال اليوميون ذوو المهارات المنخفضة

يتولى العمال ذوو المهارات المتوسطة الموثوق بهم توظيف العمال ذوي المهارات المنخفضة من مصر وسوريا وجنوب شرق آسيا بشكل يومي في أماكن التجقّع المعروفة في المناطق الحضرية أو من خلال الشبكات غير النظامية. وتختلف الأنشطة التي يؤديها هؤلاء العمال بشكل كبير، وهي تشمل جرف مواد الإنشاء ونقلها، وتنفيذ الأعمال الإنشائية الأساسية تحت إشراف العمال ذوي المهارات المتوسطة. لا يمتلك أي من هؤلاء العمال عقود عمل نظامية أو تغطية ضمان اجتماعي. ويتسم توظيف هؤلاء العمال ذوي المهارات المنخفضة بمعدل دوران عالٍ. ووفقًا لأصحاب الشركات الصغيرة والمتوسطة، لا تبدّل جهود خاصة لإعادة توظيف أولئك الذين عملوا معهم سابقًا. هذا ولم يتمكن فريق البحث من التحدث مع العمال ذوي المهارات المتوسطة

تتكوّن من عمال ذوي مهارات منخفضة يُستعان بهم يوميًا وبشكل غير نظامي وتوجيههم.

ووفقًا لحجم هذه الشركات وموقعها ضمن سلسلة التعاقد والتعاقد من الباطن في مشروع ما، قد تكون علاقتها مع المقاول الرئيسي أو المقاول من الباطن مسجلة رسميًا في عقد أو لا. ومن الجدير ذكره أنه حتّى عندما يُسجّل التعاقد من الباطن بشكل رسمي، نادرًا ما يشير المقاول إلى ذلك في مشروع الإنشاء الذي يُقدّم للمطورين والسلطات المعنية في بداية المشروع. ويعني ذلك أنّ الشركات الصغيرة والمتوسطة نادرًا ما تعرف مسبقًا ما إذا كانت ستحصل على عقدٍ من الباطن (عادةً أقل من شهرٍ إشعار)، ما يجعل من الصعب التخطيط بشكل كافٍ لمشاركتها في مشاريع الإنشاء واحتياجاتها من حيث الميزانية والقوى العاملة والمواد.

نتيجة لذلك، تحتفظ الشركات الصغيرة والمتوسطة بأقل عدد ممكن من القوى العاملة المنتظمة لتجنب التكاليف الثابتة طوال العام، التي تفوق قدرتها على تغطيتها أو التي من شأنها أن تقلّل بشكلٍ كبيرٍ من هوامش الربح المحدودة أصلًا خلال فترات التوقف بين مشاريع الإنشاء. ويكتسب ذلك أهميةً كبرى، خصوصًا عندما تشمل تكاليف الموظفين تغطية الضمان الاجتماعي، التي تُعدّ ضريبةً "ثقيلة" أخرى من المستحيل تحقلها خلال فترات الراحة (انظر أيضًا قسم **العيب الضريبي** في فصل الصناعات الغذائية). عادةً، وحدهم أصحاب الشركات ومهندس واحد أو اثنين لديهم عقود بدوام كامل أو جزئي تشمل تغطية الضمان الاجتماعي، بينما يتمّ توظيف باقي القوى العاملة بشكلٍ غير نظامي، أو شبه نظامي، أو على أساس المشروع، أو يوميًا. وبشكلٍ عام، توظّف الشركات الصغيرة والمتوسطة عادةً عمالًا ذوي مهارات متوسطة ومنخفضة.

العمال ذوو المهارات المتوسطة

معظم العمال ذوي المهارات المتوسطة هم من المهاجرين المصريين الذين اكتسبوا مهارات تتراوح بين متوسطة ومتوسطة-عالية من خلال التدريب والخبرة الواسعة خلال عملهم في مصر والأردن. وعادةً ما توظف الشركات الصغيرة والمتوسطة اثنين إلى أربعة عمال ذوي مهارات متوسطة، يتنقلون بين مواقع الإنشاء المختلفة. يوفّر هؤلاء عمالًا ذوي مهارات منخفضة على أساس يومي من الأسواق غير النظامية ويشرفون عليهم (من نقاط التجمع أو عبر العلاقات غير النظامية)، ما يضمن إتمام أنشطة الإنشاء اليومية بكفاءة. في كثير من الحالات، يمتلك العمال ذوو المهارات المتوسطة مهارات متخصصة، مثل التليط أو السباكة، التي لا يمكن للعمال ذوي المهارات المنخفضة أدائها، خاصةً من دون إشراف.

كذلك، قد يكون العمال الموثوق بهم ذوو المهارات المتوسطة

المسؤولين عن التوظيف للتأكد مما إذا كانت عملية الاختيار تخلو فعلياً من التفضيلات.⁵³

يعتبر أصحاب الشركات الصغيرة والمتوسطة أن العمل الذي يؤديه العمال ذوو المهارات المنخفضة بسيط جداً ويمكن استبداله بسهولة، فبحسب تعبيرهم، "أي شخص يمكنه القيام به". ونتيجة لذلك، من وجهة نظرهم، ما من دوافع كبيرة للاحتفاظ بهؤلاء العمال، أو تحسين ظروف عملهم، أو الاستثمار في تطوير مهاراتهم.

ومع ذلك، أشارت جمعيات الإنشاء إلى أن أصحاب الشركات الصغيرة والمتوسطة غالباً ما يقللون من شأن الأثر الكبير الذي يمكن أن يحدثه تدني مهارات العمال على الجودة العامة للعمل، حتى عندما يشارك هؤلاء العمال في المهام البسيطة (انظر [خدمات دعم الأعمال وتطوير المهارات](#)). على سبيل المثال، في الكثير من الحالات، يمزج العمال ذوو المهارات المنخفضة الإسمنت بكمية كبيرة من الماء لكي يصبح صلبه أسهل وأسرع، ما يضعف في النهاية قوة الإسمنت ومتانته. بالإضافة إلى ذلك، قد تكون لدى العمال ذوي المهارات المتوسطة وجهة نظر مختلفة، إذ يشير أصحاب الشركات الصغيرة والمتوسطة إلى أن هؤلاء العمال يركزون وقتاً في تدريب العمال ذوي المهارات المنخفضة على مهام محددة وتوجيههم حول كيفية النقل بأمان في موقع الإنشاء وتشغيل الآلات بشكل صحيح لمنع الإصابات. وتجدر الإشارة إلى أن أصحاب الشركات الصغيرة والمتوسطة يبلغون أن العمال اليوميين ذوي المهارات المنخفضة هم الأكثر عرضة للحوادث في مواقع الإنشاء. وهم يعززون هذا المعدل العالي للإصابات إلى نقص المعرفة والخبرة لدى العمال. يتعمق القسم التالي في كيفية تعامل الشركات الصغيرة والمتوسطة حالياً مع إصابات العمل.

4.1.4. إصابات العمل واستراتيجيات التعامل معها

تعدّ إصابات العمل من أكثر المخاوف شيوعاً وإلحاحاً التي يشير إليها أصحاب الشركات الصغيرة والمتوسطة في ما يتعلق بالقوى العاملة لديهم. ويعود هذا القلق إلى عاملين مترابطين:

1. العبء المالي والنفقات غير المخطط لها: عندما

يُصاب العمال ولا يغطيهم الضمان الاجتماعي - وهي الحال غالباً - يتحمل أصحاب العمل تكاليف علاجهم الطبي. وعلى الرغم من أن هؤلاء العمال يعملون خارج القطاع النظامي، تلزم القواعد الأخلاقية والاجتماعية في الأردن أصحاب العمل برعاية العمال المصابين وتحمل

مسؤولية علاجهم وتقديم التعويضات لهم. في حالات الحوادث الخطيرة أو الوفيات، قد يحتاج أصحاب العمل أيضاً إلى تعويض العامل المصاب أو أسرته، ما يفض عيئاً مالياً غير متوقع على أصحاب العمل، إذ يترتب عليهم أيضاً تغطية تكاليف استبدال العمال ودفع أجور إضافية خلال غياب العامل المصاب.

2. خطر التبليغ والإدراج على القائمة السوداء: بالرغم من

أن أصحاب المشاريع الصغيرة والمتوسطة لا يذكرون هذه المسألة كثيراً، فإن أصحاب المصلحة الآخرين في القطاع يسلطون الضوء على خطر قيام العمال المصابين بالإبلاغ عن صاحب العمل إلى السلطات، وتحديدًا قسم التفتيش في وزارة العمل، خاصةً إذا لم يحصلوا على تعويض كاف. في حال حصل التبليغ، يقدم المفتشون تحذيرات كتابية وفي النهاية يفرضون غرامات على صاحب العمل لعدم الامتثال للوائح العمل والضمان الاجتماعي، بالإضافة إلى تدابير السلامة والصحة المهنية في موقع الإنشاء. يمكن أن تختلف غرامات عدم الامتثال بشكل كبير، فتتراوح من 200 دينار أردني إلى 1,000 دينار أردني⁵⁴ كحد أقصى (تقريباً 280 دولاراً أميركياً إلى 1,400 دولار أميركي) لانتهاكات العمل ودفع اشتراكات الضمان الاجتماعي بأثر رجعي. بالإضافة إلى ذلك، يُطلب من أصحاب العمل تنظيم وضع العمال وتغطية تكاليف اشتراكات الضمان الاجتماعي بأثر رجعي. كما يمكن أن تؤدي البلاغات المتكررة إلى إدراج الشركة على القائمة السوداء لوزارة العمل، ما يخضعها للتفتيش والمراقبة المنتظمة.

تعدّ مخاطر السلامة والصحة المهنية جزءاً لا يتجزأ من أي موقع بناء، ويبدو أنها بارزة بشكل خاص في الأردن، حيث يوجد نقص كبير في ثقافة الوقاية وتدابير السلامة وغالباً ما يُلاحظ أن العمال يعملون في ظروف عمل غير آمنة. تميل الشركات الصغيرة والمتوسطة إلى الاعتماد على تعليمات موجزة يقدمها العمال ذوو المهارات المتوسطة للعمال اليوميين، ويبقى استخدام معدات الحماية مثل الخوذ محدوداً.

من ناحية أخرى، تركز السلطات المسؤولة عن التفتيش حالياً بشكل أكبر على الشركات ومواقع الإنشاء الكبيرة. نتيجة لذلك، غالباً ما تكون احتمالات تفتيش الشركات الصغيرة والمتوسطة منخفضة (انظر أيضاً قسم [الامتثال المجزأ](#)). ويشير أصحاب الشركات الصغيرة والمتوسطة إلى أن قيمة الغرامات، إلى جانب انخفاض احتمالات التبليغ والتفتيش، يمثلان مخاطر يمكن تقليلها مقارنة بالتكاليف الكبيرة لتنظيم العمال، خاصة من حيث تغطية الضمان الاجتماعي. بالإضافة إلى ذلك، يبدو أن هناك الكثير من الالتباس والمعلومات

53 مع تقدم البحث، ازدادت أهمية وجهة نظر العمال ذوي المهارات المتوسطة. وأدى عدم الثقة في السلطات العامة والجهات الفاعلة في مجال التنمية إلى تراجع استعداد أصحاب الشركات الصغيرة والمتوسطة للمشاركة، ما جعل من الصعب الاطلاع مباشرة على وجهات نظر العمال. لذلك، عند تطوير التدخلات المحتملة المذكورة في الفصل المخصص لهذا الموضوع، سيكون من الضروري تقليل هذه الفجوة في المعلومات وإشراك العمال ذوي المهارات المتوسطة لضمان حلول أكثر دقة وفعالية.

54 وفقاً لـ "قانون العمل"، رقم 8 للعام 1996، بتاريخ 2 آذار/ مارس 1996.

جزئية للعمال اليوميين الذين من الصعب شملهم في نظام الضمان الاجتماعي الحالي. وأفاد بأنه وقع عقدًا بقيمة 1,500 دينار أردني لمدة ستة أشهر.

حاول فريق البحث الاتصال بشركة التأمين للاستفسار عن هذا المنتج ومنتجات التأمين الأخرى، ولكنه لم يتمكن من الحصول على مقابلة. يبرز هذا المثال التنافس الذي تواجهه أنظمة الضمان الاجتماعي من شركات التأمين الخاصة في قطاع الإنشاءات. فتقدم هذه الشركات منتجات مرنة، وعلى الرغم من أنها لا تتوافق مع اللوائح أو توصيات منظمة العمل الدولية بشأن حقوق العمل وممارسات السلامة والصحة المهنيّتين الكافية، فإنها تلبى بشكل أدق واقع قطاع الإنشاءات والعمال اليوميين وأصحاب الشركات الصغيرة والمتوسطة واحتياجاتهم.

4.2. الوظائف الداعمة

يحلل هذا القسم أربع وظائف داعمة حُدّدت كعوامل أساسية تعيق القدرة التنافسية والربحية والنمو للشركات الصغيرة والمتوسطة وتؤثر في قراراتها بشأن النفقات، وإدارة الموظفين، والابتكار.

4.2.1. خدمات دعم الأعمال وتطوير المهارات: قلة الاستخدام والتشكيك

يبدو أن أصحاب العمل في قطاع الإنشاءات في الأردن يعتمدون بشكل رئيسي على قدراتهم الذاتية ومواردهم وشبكاتهم للحفاظ على أعمالهم. ونادرًا ما يشيرون إلى استعانتهم بجمعيات أو خدمات دعم خارجية لتحسين جوانب محددة من أعمالهم أو تعلّم ممارسات جديدة. غالبية أصحاب العمل هؤلاء هم مهندسون متخرجون اكتسبوا خبرة من خلال ممارساتهم الخاصة أو ورثوا معرفتهم وأعمالهم من عائلاتهم. وينطبق هذا الاعتماد على الذات أيضًا على تطوير مهارات الموظفين (انظر أيضًا قسم [سلسلة القيمة الأساسية](#)).

المضلّة بشأن تغطية إصابات العمل، خاصة في ما يتعلّق بشروط هذه التغطية بناءً على العقود وأصحاب العمل والمدة والصلاحية (انظر أيضًا [تغطية الضمان الاجتماعي](#)). على سبيل المثال، يعتقد أحد أصحاب الشركات الصغيرة والمتوسطة أنه إذا أصيب عامل، يمكن لصاحب العمل تسجيل العامل في الضمان الاجتماعي بأثر رجعي، فتنطبق تغطية إصابة العمل عليه. وذكر صاحب عمل آخر أنه إذا كان العامل مغطى بالضمان الاجتماعي ولكنه أصيب في موقع إنشاء مختلف، فلن يستفيد من التغطية. بينما يعتقد صاحب عمل ثالث أن التغطية تنطبق بغض النظر عن موقع الإنشاء. واعتبر صاحب عمل آخر أن التغطية لن تكون صالحة إذا لم يكن العامل يحمل تصريحًا للقطاع المعني، مثل امتلاكه تصريحًا زراعيًا بينما هو يعمل في موقع إنشاء. ويدلّ ذلك على نقص كبير في الوضوح بين أصحاب الشركات الصغيرة والمتوسطة حول تفاصيل تغطية إصابات العمل بموجب الضمان الاجتماعي.

فقدان القيمة مقابل المال؟

غالبًا ما يذكر أصحاب الشركات الصغيرة والمتوسطة تغطية إصابات العمل كواحدة من المنافع الرئيسية للضمان الاجتماعي. ومع ذلك، يشكك عددٌ من أصحاب هذه الشركات في الجدوى من الاستثمار في تغطية الضمان الاجتماعي بشكل عام من أجل الاستفادة من المنافع المتعلقة بإصابات العمل فحسب. وفيما لم يجر أيّ من أصحاب العمل الذين قابلناهم حسابات واضحة تقارن تكاليف الضمان الاجتماعي لكل عامل مع نفقات التعويض غير النظامي في حالة الإصابة، يعتقدون عمومًا أن الفائدة المحصّلة لا تبرر الاستثمار.

على سبيل المثال، وجد أحد أصحاب الشركات الصغيرة والمتوسطة صفقة أفضل مع شركة تأمين خاصة. وتفاوض معها على عقد يسمح له بتأمين عدد محدود من العمال لكل مشروع من دون تحديد أسمائهم. بالنسبة للمهام الإنشائية العالية المخاطر، مثل العمل في أماكن مرتفعة أو باستخدام الآلات الثقيلة، يقوم بتأمين 30 عاملاً من دون تحديد أسمائهم. يقلل هذا النهج من المخاطر ويوفر تغطية

◀ مثال: عدم الثقة في المؤهلات الرسمية

المتوقعة، واضطر المهندس ذو الدرجة الأدنى إلى تولي المسؤولية. زادت هذه التجربة من عدم ثقة صاحب العمل بالمؤهلات الرسمية والشهادات، خصوصًا بالنسبة للعمال ذوي المستويات المتوسطة والأدنى. فيشكك صاحب العمل في القيمة الفعلية للشهادات، معتبرًا أن المهارات العملية والخبرة المثبتة على أرض الواقع تحظى بأهمية أكبر.

طلب من صاحب عمل توظيف مهندس يحمل شهادة تعليم عالٍ للإشراف على مشروع، بناءً على طلب المطور. وعلى الرغم من استقدام مهندس يتمتع بمؤهلات أكاديمية متميزة، إلا أنه لم يظهر الكفاءة

أشهر) أو بعقود سنوية. يكون هؤلاء العمال المتخصصون مسؤولين عن الإشراف على غالبية القوى العاملة وتوجيهها. علمًا أنها تتكون من عمال ذوي مهارات منخفضة يُوظفون بشكل يومي بطريقة غير نظامية. وفي أغلب الأحيان، يكون

غالبًا ما يوظف أصحاب العمل عددًا صغيرًا من المهندسين، من أفراد الأسرة في كثير من الحالات، وعددًا قليلًا من العمال المتخصصين ذوي المهارات المتوسطة الذين يُوظفون على أساس كلّ مشروع على حدة (لمدة تتراوح من شهرين إلى 6

التسعير السيئة، مثل تحديد أسعار مرتفعة أو منخفضة للغاية، وعدم القدرة على تقديم وثائق الأعمال والمالية، وضعف العمليات الإدارية في إنتاج تقارير التقدم، وإصدار شهادات الدفع، وتقديم المطالبات. ونتيجة لذلك، يعطي العملاء والمقاولون الرئيسيون الأولوية للتعاون مع الشركات التي عملوا معها من قبل. ويجادلون بأن هذا الوضع يعيق قدرة الشركات الصغيرة والمتوسطة الأخرى على التقدم في نظام التصنيف، وتقديم عروض للحصول على عقود أكبر، وزيادة الإيرادات، وتوليد فرص العمل. ولا تزال هذه الشركات عالقة في القطاع غير النظامي، حيث لديها قوة تفاوضية ضئيلة، وتحقق أرباحاً ضئيلة، وتُجبر على خفض النفقات للفوز بالعطاءات، بما في ذلك تقليص نفقات العمالة والسلامة والصحة المهنيّتين.

على الرغم من كل هذه المشاكل، لا يبدو أن القطاع يقدم خدمات تطوير الأعمال بانتظام، فمعظم الدعم الذي ذكرته جمعيات القطاع وغرف التجارة والصناعة هو عبارة عن تدريبات وفعاليات مؤقتة ولمرة واحدة ترعاها مشاريع ومبادرات محددة. ولم يبلغ أي من أصحاب الشركات الصغيرة والمتوسطة الذين أجريت معهم مقابلات عن استخدام خدمات استشاري تطوير الأعمال الخاصة. ويؤدي نقص خدمات الدعم المتسقة والمصممة خصيصاً إلى إبقاء الشركات الصغيرة والمتوسطة في وضعها الحالي، ما يحّد من إمكانات نموها وتطويرها.

4.2.2. مواد الإنشاء: التعامل مع التأخيرات والتكاليف المتزايدة

تواجه الشركات الصغيرة والمتوسطة في قطاع الإنشاءات في الأردن تحديات كبيرة تتعلق بتكاليف مواد الإنشاء وتوريدها. تكشف المقابلات مع أصحاب هذه الشركات أن مواد الإنشاء، بالإضافة إلى الطاقة (راجع القسم التالي)، تشكلان أكبر نفقتين في تكاليف الإنتاج لديهم. ويستورد جميع أصحاب الشركات الصغيرة والمتوسطة حالياً مواد الإنشاء، مثل الإسمنت والطوب وأسلاك الفولاذ والعناصر المسبقة التصنيع مثل أجزاء السلاسل واللوحات الكهربائية، من دول كالصين، والولايات المتحدة، وتركيا، وإيطاليا نظراً لمحدودية الإنتاج المحلي. ويشكّل الحجر الجيري المحلي الذي يُستخرج في المناجم الأردنية ويُستخدم بشكل شائع في واجهات المباني السكنية استثناءً بارزاً لهذه القاعدة.

تخضع المواد المستوردة في الأردن لرسوم جمركية تختلف حسب نوع البضائع ومصدرها. يفيد أصحاب الأعمال بأن هذه الرسوم تتراوح عادة بين 20 و30 في المئة، وتُضاف إليها ضريبة القيمة المضافة بنسبة 16 في المئة فوق الرسوم الجمركية للبضائع المستوردة، ما يزيد التكلفة الإجمالية. علاوة على ذلك، شهدت تكلفة المواد المستوردة ارتفاعاً مؤخراً بسبب عدم الاستقرار في المنطقة، ما أدى إلى تعطيل طرق الاستيراد التقليدية وزيادة في تكاليف الحاويات ومخاطر

العمال ذوو المهارات المتوسطة من المصريين الذين لا يمتلكون مؤهلات رسمية وقد تعلموا حرفتهم عبر مراكمة الخبرات في مصر والأردن، وغالباً ما تعتمد جودة عملهم على سنوات خبرتهم.

نظراً إلى ندرة العمال الماهرين والطلب المرتفع عليهم، نظر فريق البحث في توافر خدمات تطوير المهارات. نُفذت مبادرات مؤقتة وممولة من المشاريع بقيادة مجلس تطوير المهارات أو بتنفيذ مباشر من مشاريع مثل "برنامج الاستثمار الكثيف العمالة واللائق في الأردن" التابع لمنظمة العمل الدولية، الذي قدم تدريباً لعدد من اللاجئين في مجال الإنشاءات. ومع ذلك، عند سؤالهم عن أهمية تطوير المهارات ومنح الشهادات، أعرب أصحاب الشركات الصغيرة والمتوسطة عن تشكيكهم في ذلك. فهم يعتقدون أن المهارات تتطور بشكل أفضل ويمكن إثباتها في موقع الإنشاء، غالباً بناءً على توصيات من شركات أخرى في شبكتهم. بالإضافة إلى ذلك، وكما ذكر سابقاً، أشار أصحاب الشركات الصغيرة والمتوسطة إلى أنه نظراً إلى العدد المحدود من المشاريع التي يحصلون عليها سنوياً بشكل مضمون، لا يرون ضرورة لتوظيف المزيد من العمال ذوي المهارات المتوسطة بالإضافة إلى طواقم عملهم الحالية.

إنّ الاعتماد على الشبكات الشخصية والتشكيك في جدوى تطوير المهارات الرسمية ومنح الشهادات يسلبان الضوء على تحدٍ كبير في قطاع الإنشاءات. فعلى الرغم من جهود توفير التدريب ومنح الشهادات، يسود اعتقاد بين أصحاب الأعمال مفاده أن الخبرة العملية والتوصيات هي مؤشرات أكثر موثوقية لقدرات العامل. يحد هذا الاعتقاد من تبني خدمات الدعم الرسمية، ويؤكد على الحاجة إلى برامج تدريب عملية قائمة على الخبرة وتتماشى مع توقعات القطاع.

مخاوف بشأن الجودة والاحترافية

إلى جانب مهارات العمال المتوسطة والدنيا، أعربت جهات فاعلة مثل جمعيات المقاولين وشركات الإنشاء الكبيرة عن قلقها من نقص الاحترافية بين أصحاب الشركات الصغيرة والمتوسطة والعمال ذوي المستويات العليا. تشمل المشاكل الأبرز التي ذكرت ضعف جودة أعمال الإنشاء، التي غالباً ما ينبغي إعادتها من قبل المطور أو مقاول من الباطن إضافي، ما يؤدي إلى تأخير المشاريع وفرض تكاليف غير متوقعة على المطور. وأشارت الجمعيات إلى ارتباط ذلك بضعف مهارات العمال ذوي المستويات المنخفضة، الذين حتى عند أداء أنشطة بسيطة جداً، يمكن أن يؤثر بشكل كبير على الجودة العامة للعمل. على سبيل المثال، في الكثير من الحالات، يمزج العمال ذوو المهارات المنخفضة الإسمنت بكمية كبيرة من الماء لكي يصبح صلبه أسهل وأسرع، ما يضعف في النهاية قوة الإسمنت.

كما لاحظ المقاولون والجمعيات وهيئات الشراء العام أوجه قصور أخرى تشمل محدودية المهارات في إنتاج الوثائق الداعمة وملء النماذج لطلبات الشراء، وكذلك ممارسات

4.2.3. تكلفة الطاقة: عبء متنامٍ على الشركات الصغيرة والمتوسطة

إلى جانب تكاليف المواد، تشكل تكاليف الطاقة عبئاً كبيراً على الشركات الصغيرة والمتوسطة. فنظراً إلى عدم الاستقرار الإقليمي، شهدت تكلفة الكهرباء ومصادر الطاقة الأخرى ارتفاعاً، ما أدى إلى زيادة تكاليف الإنتاج. يزيد هذا الوضع من الضغوط المالية على الشركات الصغيرة والمتوسطة التي تكافح بالفعل مع ارتفاع تكاليف المواد. هذا التحدي مشترك بين القطاعات وتطرق إليه بمزيد من التفصيل في تحليل سوق الصناعات الغذائية في هذا القسم من التقرير. ومن الجدير ذكره أن الخبراء في القطاع من جامعة الأردن أجروا أبحاثاً مكثفة حول تأثير استخدام آلات غير كفؤة في استهلاك الطاقة في مجال الإنشاء وحددوا عدة ابتكارات ضرورية لتعزيز أداء قطاع الإنشاءات الأردني.⁵⁵

4.2.4. التمويل: عرض محدود أو طلب منخفض؟

تواجه الشركات الصغيرة والمتوسطة في قطاعي الإنشاءات والصناعات الغذائية تحدياً مشتركاً: السيولة المالية المحدودة. وتعيق هذه القيود قدرتهم على ضمان شراء المدخلات والمواد الخام بسلاسة، ودفع أجور للموظفين وتكاليف النقل في الوقت المناسب. وفي قطاع الإنشاءات، يعيق ذلك القدرة على تجميد جزء من رأس المال في عدة ضمانات عطاء للتأهل للمشاريع وضمان وقوع الخيار عليها (انظر المربّع على يسار الصفحة).

النقل والتأخيرات. تشكل هذه الاضطرابات مشكلة كبيرة للشركات الصغيرة والمتوسطة التي لا تستطيع تخزين المواد بسبب القيود المالية ونقص مساحات التخزين. بالإضافة إلى ذلك، يصعب على هذه الشركات التخطيط وطلب المواد مسبقاً نظراً لطبيعة مشاريع الإنشاء غير المتوقعة. وعادة ما يتم شراء المواد بعد تأمين مشروع و/أو حتى بعد استلام الدفعة الأولى، ما يسبب تأخيرات كبيرة في بدء أعمال الإنشاء وإتمامها.

تحدث فريق البحث مع ممثلين عن شركة محلية تنتج مواد إنشاء أساسية مثل الإسمنت، وأسلاك الفولاذ، والطوب، وكتل الخرسانة. تؤكد الشركة قدرتها على تقديم مواد عالية الجودة في أوقات تسليم قصيرة، متفوقة على جودة الواردات من الصين ودول أخرى وأوقات تسليمها. وتركز الشركة حالياً على تزويد مشاريع الإنشاء الكبيرة ضمن الأسواق المحلية والإقليمية. وعند سؤالهم عن اهتمامهم بالتوريد إلى الشركات الصغيرة والمتوسطة، لم يبدوا اهتماماً، مبررين ذلك بأن نموذج أعمالهم يستوجب طلبات كبيرة ليكون مربحاً، في حين أنّ طلبات الشركات الصغيرة والمتوسطة صغيرة عادة.

وبما أن المقابلة كانت مع فريق العلاقات العامة ولم يتمكن فريق البحث من التحدث مع الممثلين المسؤولين عن المبيعات واستراتيجية الأعمال، تبرز الكثير من الفجوات في المعلومات. فلا يزال من غير الواضح ما إذا كانت الشركة قد فكرت بجدية في التعامل مع الشركات الصغيرة والمتوسطة، أو في ما تستتبعه استراتيجية نموها وتوسعها الحالية. من ناحية أخرى، أفاد صاحب شركة صغيرة/متوسطة، نظر في توريد أبراج الاتصالات المسبقة الصنع من مصادر محلية، بأن تكلفة هذه المواد كانت أعلى بكثير من تلك المستوردة. ومع ذلك، قد يكون الوضع مختلفاً عند النظر في المواد الخام غير المصنعة مسبقاً.

مثال: عدم الثقة في المؤهلات الرسمية

طلب من صاحب عمل توظيف مهندس يحمل شهادة تعليم عالٍ للإشراف على مشروع، بناءً على طلب المطور. وعلى الرغم من استقدام مهندس يتمتع بمؤهلات أكاديمية متميزة، إلا أنه لم يظهر الكفاءة

المتوقعة، واضطر المهندس ذو الدرجة الأدنى إلى تولي المسؤولية. زادت هذه التجربة من عدم ثقة صاحب العمل بالمؤهلات الرسمية والشهادات، خصوصاً بالنسبة للعمال ذوي المستويات المتوسطة والأدنى. فيشكك صاحب العمل في القيمة الفعلية للشهادات، معتبراً أن المهارات العملية والخبرة المثبتة على أرض الواقع تحظى بأهمية أكبر.

على الرغم من هذه التحديات المتعلقة بالسيولة، لم تقتصر أي من الشركات الصغيرة والمتوسطة التي أجريت معها مقابلات مبالغ من المال. وذكرت الشركات أن قدرتها على الوصول إلى تمويل يلبي احتياجاتها وبشروط مناسبة محدودة للغاية. كذلك، أشارت إلى معدلات الفائدة المرتفعة، التي

لا أملك النقود الكافية لتأمين ما أحتاج إليه، ولكن على الأقل ما زالت الشركة ملكي

صاحب شركة صغيرة/متوسطة، قطاع الإنشاءات

4.3.1. الشراء: عدم التوافق بين القواعد والممارسات

ينظم قانون مقاولي الإنشاءات للعام 2014⁵⁶ الإجراءات المتعلقة بالمشتريات في الأشغال الخاصة. وفقاً لهذا القانون، يُمنع المطورون أو العملاء الخاصون من تنفيذ أعمال الإنشاء بأنفسهم، ويتعين عليهم التعاقد مع شركة إنشاءات مسجلة. تتحقق البلدية من عقود المشتريات، بما في ذلك الميزانية التفصيلية، قبل الشروع في العمل. ومع ذلك، أشار جميع أصحاب الشركات الصغيرة والمتوسطة الذين أجريت معهم مقابلات إلى عدم توافق منهجي بين هذه القواعد والممارسات الفعلية في قطاع الإنشاءات الخاص السكني والعام في الأردن.

في الواقع، ينخرط المقاولون في كثير من الأحيان في اتفاقيات غير نظامية مع شركات بناء غير موجودة فعلياً. وغالباً ما تكون هذه الشركات عبارة عن مهندسين يسجلون شركات صغيرة ومتوسطة من دون أن يعملوا بالفعل كشركات إنشاءات. تقدم هذه الشركات الوهمية عروض أسعار تنافسية لكنها غير واقعية. في بعض الأحيان، يتم تعديل ميزانية العرض المقدم من الشركة الوهمية بشكل كبير بعد إعلان المطور أن هذه الشركة قد اختيرت كأكثر المتقدمين تنافسية. وفي الواقع، تحصل الشركة الصغيرة والمتوسطة الوهمية على عمولة صغيرة مقابل دورها، بينما يتولى المطور تنفيذ العمل الفعلي، ويستعين عادة بشركات صغيرة ومتوسطة غير نظامية أو يوظف مهندسين وعمالاً غير نظاميين مباشرة. يسمح هذا النظام للمطور بخفض التكاليف، وتجنب دفع العمولات والضرائب، وتعظيم الأرباح. ومن خلال العمل في هذا الحيز الرمادي وغير النظامي، لا يتحمل المطور أي التزامات أو مسؤوليات نظامية تجاه المقاولين، أو المقاولين من الباطن، أو عمالهم.

يسبب هذا الوضع منافسة غير عادلة للشركات الصغيرة والمتوسطة النظامية والملتزمة بالقوانين، التي تضطر إلى التنافس مع شركات الإنشاء "الوهمية" وهوامش ربحها المنخفضة أو السلبية. ويقيد ذلك بشكل كبير عدد المشاريع المتاحة لها، ويدفع الشركات الصغيرة والمتوسطة إلى التنافس لتقديم أدنى عرض للميزانية للحصول على العقد. ويؤثر ذلك على جوانب مختلفة من عملياتها، بما في ذلك تراجع الاهتمام بممارسات السلامة والصحة المهنيّتين والمواد، وكذلك تكاليف الموظفين، بما في ذلك تغطية الضمان الاجتماعي. ويقوّض عدم التوافق هذا الإطار التنظيمي، كما يعيق نمو الشركات الصغيرة والمتوسطة الشرعية واستدامتها في قطاع الإنشاءات.

يعترف عددٌ من الجهات المعنية في قطاع الإنشاءات بهذه المشكلة، وغالباً ما يعزونها إلى الفساد الأوسع نطاقاً. كما أنّ عدم تطبيق السلطات المختصة للوائح المشتريات يفاقم هذا الوضع.

تتراوح بين 10% و20% سنوياً، كحاجز كبير أمام الحصول على تمويل ميسور التكلفة. وأعرب عددٌ من أصحاب الشركات، بما في ذلك أولئك العاملين في قطاع الصناعات الغذائية، عن أن معدلات الفائدة المرتفعة هذه تعني أن الحصول على قرض يستوجب استخدام جميع أرباحهم لسداده، ما يؤدي إلى خطر كبير بالإفلاس. ويردّد معظمهم: "لا أملك النقود الكافية لتأمين ما أحتاج إليه، ولكن على الأقل ما زالت الشركة ملكي".

يتردد عددٌ كبيرٌ من أصحاب الشركات الصغيرة والمتوسطة في الحصول على قروض، إذ يعتبرونها محفوفة بالمخاطر ومشكلة إضافية لا تستحق العناء، وقد تعرّض ملكية أعمالهم للخطر. وقد أبدوا ارتباكاً شديداً من القروض، وغالباً ما يعتبرون أنّ أصحاب الشركات الأخرى الذين حصلوا على قروض "لا خيار آخر لهم"، وينتقلون من قرض إلى قرض ويكون مصيرهم الإفلاس.

لفهم توفر المنتجات المالية المصممة خصيصاً للشركات الصغيرة والمتوسطة بشكل أفضل، حاول فريق البحث التواصل مع المصارف المحلية لإجراء مقابلات ولكن من دون جدوى. فقد أفادت المصارف بأنها لا تمتلك منتجات متخصصة أو لا تركز على الشركات الصغيرة والمتوسطة، ما قد يشير إلى اهتمام محدود بالشركات الصغيرة والمتوسطة كشريحة عملاء محتملة.

بالإضافة إلى ذلك، يشعر عددٌ من أصحاب الشركات بعدم ارتباط اتجاه التمويل التقليدي لأسباب دينية، كما أنهم لا يثقون أيضاً بخيارات التمويل الإسلامي. وبالتالي، يبدو أن الوصول إلى التمويل مسألة معقدة، إذ يقيد الطلب، وليس العرض وحده، هذه الوظيفة الداعمة. ويرتبط هذا الجانب بتحدٍ أوسع يتعلق بيئة الأعمال التي تدفع الشركات الصغيرة والمتوسطة إلى الحفاظ على الوضع الراهن وتجنب المخاطر، ما يحول دون النمو لتجنب التحديات المحتملة. انظر القسم X لمزيد من التفاصيل.

4.3. القواعد واللوائح

تستعرض هذه الفقرة القواعد واللوائح الرئيسية التي لها تأثير كبير على ممارسات العمل والضمان الاجتماعي، بالإضافة إلى بيئة الأعمال الأوسع التي تعمل فيها الشركات الصغيرة والمتوسطة في قطاع الإنشاءات. تتعلق هذه القواعد واللوائح بالمشتريات و(عدم) الامتثال للقوانين المتعلقة بالمؤسسة العامة للضمان الاجتماعي والموظفين، والعمل، والسلامة والصحة المهنيّتين، والإنشاء.

4.3.2. الامتثال المجزأ: تصاريح العمل، والسلامة والصحة المهنية، والضمان الاجتماعي، ومعايير الإنشاء

يواجه قطاع الإنشاءات في الأردن تحديات كبيرة تتعلق بالتنظيم والامتثال المجزأ، بالإضافة إلى غياب التنسيق الاتساق عمومًا بين السلطات المختلفة التي تضع هذه المعايير. لأغراض هذه الدراسة، سيركز التحليل على أبرز اللوائح المتعلقة بالعمل وتصاريح العمل، والسلامة والصحة المهنية، ومعايير الإنشاء. تتناول هذه المجالات التنظيمية جوانب مختلفة من قطاع الإنشاءات ولكنها عمليًا مترابطة بشكل وثيق.

تصاريح العمل

يوظف قطاع الإنشاءات في الأردن عددًا كبيرًا من العمال المهاجرين، خاصة من مصر، وسوريا وجنوب شرق آسيا، ما يجعل تنظيم تصاريح العمل أمرًا حيويًا. تخضع تصاريح العمل في الأردن لعدة قوانين وتوجيهات، ولا سيما قانون العمل رقم 8 للعام 1996 وتعديلاته، تحت إشراف وزارة العمل. وفقًا لهذا القانون، يُفترض أن يكفل أصحاب العمل العمال المهاجرين، وأن يتولوا عملية التوظيف قبل دخول العمال إلى الأردن، ويدفعوا تكاليف النقل، ورسوم تصريح العمل، وغيرها من تكاليف التوظيف. ويوظف صاحب عمل/كفيل واحد العمال بدوام كامل بموجب عقد لمدة عام واحد، ويشمل ذلك تسجيلهم في الضمان الاجتماعي.

عادةً ما يُوظف العمال ذوو المهارات المتوسطة لفترات تتراوح من شهرين إلى خمسة أشهر، بينما يتم توظيف العمال ذوي المهارات المنخفضة على أساس يومي، ويُحتفظ بعدد قليل من العمال ذوي المهارات المتوسطة سنويًا للمشاريع الطويلة الأمد. بالإضافة إلى ذلك، يعمل عددٌ من عمال الإنشاء في الأردن بشكل غير نظامي، غالبًا باستخدام تصاريح عمل زراعية، إذ يسهل الحصول على هذه التصاريح بسبب توفر سوق نظامي وشبه نظامي موازٍ لتصاريح العمل، ولأن قطاع الزراعة معفى حاليًا من اشتراكات الضمان الاجتماعي، على الرغم من أن هذا الوضع قد يتغير مع الإصلاح المرتقب لنظام الضمان الاجتماعي في البلاد. من ناحية أخرى، يمتلك اللاجئون السوريون خيار التقدم للحصول على تصريح عمل مرّن، يُمنح للعاملين لحسابهم الخاص حصريًا ويكون بكفالة العمال أنفسهم. ويسمح هذا التصريح للعمال بالتنقل بحرية من صاحب عمل إلى آخر ومن قطاع إلى آخر.

نظرًا إلى محدودية الموارد البشرية، تركز إجراءات تفتيش العمل بشكل أساسي على مواقع الإنشاء الكبيرة أو تلك التي قُدِّمت بشأنها شكاوى مسجلة من العمال. تكون عواقب عدم الامتثال أشد بالنسبة للعمال، الذين يواجهون

خطر الطرد من البلاد، مقارنةً بأصحاب العمل، الذين يواجهون خطر التحذيرات الخطية ثم غرامة تتراوح بين 200 إلى 1,000 دينار أردني⁵⁷ (حوالي 280 إلى 1,400 دولار أميركي) لانتهاكات العمل، ودفع اشتراكات الضمان الاجتماعي بأثر رجعي. يعتبر أصحاب الشركات الصغيرة والمتوسطة تكلفة الغرامة أقل من العبء المالي الذي يستتبعه الالتزام بتصريح عمل سنوي وسداد اشتراكات الضمان الاجتماعي المرتبطة به.

في السياق الحالي، لا يمتلك أصحاب الأعمال في الشركات الصغيرة والمتوسطة حافزًا كبيرًا لتنظيم تصاريح العمل لعمالهم: فهم غير قادرين وغير راغبين في الالتزام بعقود سنوية، ولا يزال بإمكانهم الوصول إلى مجموعة من العمال غير النظاميين، بينما يواجهون مخاطر منخفضة نتيجة عدم امتثالهم للوائح. ونتيجة لهذه الظروف، تستمر أوجه القصور في مجال العمل، وتبقى تغطية الضمان الاجتماعي منخفضة. لذا، يجب ربط التحسينات في هذا المجال بجوانب أخرى حيث يمكن الاستفادة من الحوافز.

تغطية الضمان الاجتماعي

كما ذكر سابقًا، يؤثر عدم الامتثال للوائح تصاريح العمل بشدة في تغطية الضمان الاجتماعي للعمال المهاجرين. فلا يميز قانون الضمان الاجتماعي بين العمال بناءً على الجنسية أو الوضع القانوني، ويمكن تسجيل أي عامل في النظام. ومع ذلك، لا يمكن تسجيل العمال في الضمان الاجتماعي بدون تصريح عمل صالح، ما يستبعد معظم العمال غير النظاميين في القطاع منذ البداية، بما في ذلك حاملي تصاريح العمل الزراعية. نظرًا إلى أن هذا القطاع معفى حاليًا من الاشتراكات. وفقًا لتعديل النظام رقم 108 لعام 2020 للمؤسسة العامة للضمان الاجتماعي، يدفع اللاجئون السوريون الذين يحملون تصاريح عمل مرنة معدل اشتراك مخفض يبلغ 5.25% من الراتب الشهري (من دون اشتراكات من صاحب العمل)، مع دفع مبلغ مقطوع لمرتين مقدّمًا كاشتراكات لإصدار التصريح المرّن. وفقًا لدراسة أجرتها منظمة العمل الدولية،⁵⁸ يُستثنى الكثير من العمال السوريون الذين يحملون تصاريح عمل مرنة من الضمان الاجتماعي بسبب عدم وضوح العلاقة بين صاحب العمل والموظف، وقد تم تأكيد ذلك خلال المقابلات، حيث قدم أصحاب العمل وجمعيات العمال وجهات فاعلة أخرى في القطاع رسائل متباينة بشأن المسؤوليات ومصادر الاشتراكات للعمال الحاصلين على تصاريح مرنة.

من المهم أيضًا الإشارة إلى أن العمال الذين يعملون لدى الشركات الصغيرة والمتوسطة غير النظامية غير مؤهلين للتسجيل في الضمان الاجتماعي. ويستثنى ذلك نسبة كبيرة من العمال المشاركين في أنشطة الإنشاء غير النظامية، الذين يُقدر أنهم يشكلون حوالي 60% إلى 70% من أعمال الإنشاء في المملكة وفقًا لخبراء الإنشاء من جامعة الأردن.

57 وفقًا لقانون العمل رقم 8 للعام 1996، الصادر بتاريخ 2 آذار/مارس 1996.

58 "تأثير تصاريح العمل على العمل اللائق للسوريين في الأردن"، منظمة العمل الدولية 2021.

السلامة والصحة المهنيّتين

كما أُشير في القسم المتعلق **بإصابات العمل**، يواجه قطاع الإنشاءات في الأردن، مثل الكثير من الدول الأخرى، تحديات كبيرة تتعلق بضعف ممارسات السلامة والصحة المهنيّتين، خاصة ضمن الشركات الصغيرة والمتوسطة. ويؤثر ذلك بشكل كبير في ظروف العمل اللائق في القطاع ويمثل مصدر قلق كبيراً لأصحاب الشركات الصغيرة والمتوسطة، الذين يجب أن يتعاملوا مع التكاليف غير المتوقعة ومخاطر الإبلاغ عنهم المنخفضة إلى المتوسطة. وتخضع لوائح السلامة والصحة المهنيّتين في قطاع الإنشاءات في الأردن إلى عددٍ من القواعد والتوجيهات الصادرة عن وزارة العمل، بما في ذلك

◀ قانون العمل رقم 8 للعام 1996 وتعديلاته، الذي يشترط توفير ظروف عمل آمنة ويمنع حوادث وإصابات العمل في جميع القطاعات، بما في ذلك الإنشاءات.

◀ لائحة الصحة والسلامة المهنيّتين والوقاية من المخاطر، الصادرة بموجب المادة 85 من قانون العمل، والتي تتطلب من أصحاب العمل اعتماد سياسات شاملة للسلامة والصحة المهنيّتين، وإجراء تقييمات للمخاطر وتنفيذ إجراءات السلامة.

◀ لائحة الرعاية الطبية الوقائية والعلاجية، التي تُلزم بتوفير وحدات طبية في المواقع لأصحاب العمل الذين يوظفون 50 عاملاً فأكثر وتطلب تدريبات الإسعافات الأولية لموظف واحد على الأقل في الشركات الأصغر.

على الرغم من هذه اللوائح، لا يزال معدل الامتثال منخفضاً، خاصة بين الشركات الصغيرة والمتوسطة. وتجبر القيود المالية عدداً من الشركات الصغيرة على التقليل من تدابير السلامة للحفاظ على تكاليف تشغيل معقولة والحفاظ على تنافسيتها في السوق. كما أنّ تطبيق هذه اللوائح غير متسق. وتميل عمليات التفتيش التي تجريها وزارة العمل وإدارة السلامة والصحة المهنيّتين⁵⁹ إلى التركيز على مواقع الإنشاء الكبيرة أو الحالات التي تم فيها تسجيل شكاوى من قبل العمال أو الشركات التي لديها سجلّ من الانتهاكات العمالية.

بالإضافة إلى ذلك، بسبب الموارد البشرية المحدودة، غالباً ما تركز عمليات تفتيش العمل العامة أكثر على تنظيم أوضاع العمال والتدقيق في تصاريح العمل بدلاً من تقييم ممارسات السلامة والصحة المهنيّتين بدقة، وهو ما يفترض أن يكون ضمن اختصاص إدارة السلامة والصحة المهنيّتين داخل الوزارة. ولا يزال من غير الواضح ما إذا كان مفتشو العمل، الذين عادةً ما يكونون مسؤولين عن تفتيش مجموعة واسعة من العمال والقطاعات، مجهزين بشكل كافٍ لتقييم مدى كفاية ممارسات السلامة والصحة المهنيّتين في مواقع الإنشاء. وعليه، تفاقم هذه الفجوة في التنفيذ والخبرة من ظروف السلامة السيئة في القطاع.

معايير الإنشاء

ترتبط لوائح السلامة والصحة المهنيّتين ارتباطاً وثيقاً بمسألة أوسع ترتبط بالعلاقة بين مهارات العمال وجودة الأعمال الإنشائية التي تقدمها الشركات الصغيرة والمتوسطة. تخضع معايير الإنشاء بشكل رئيسي لقانون الإنشاء والتعمير الأردني (رقم 15 لعام 2004) ووزارة الأشغال العامة والإسكان. تشرف هذه الوزارة على تنفيذ معايير الإنشاء وأكواد الإنشاء المحددة في قانون الإنشاء والتعمير الأردني والامتثال لها. بالإضافة إلى ذلك، تضطلع مؤسسة المواصفات والمقاييس الأردنية بدورٍ في تحديد المواصفات الفنية والمعايير لمواد وممارسات الإنشاء، ما يضمن أنها تلبّي المتطلبات الوطنية والدولية.

أظهرت المحادثات مع نقابة مقاولي الإنشاءات الأردنيين وأطراف فاعلة أخرى في القطاع قلقاً عاماً بشأن ضعف تنفيذ هذه المعايير الإنشائية، إذ نادراً ما يتم التحقق منها باستثناء المشاريع الإنشائية العامة. وتشدد هذه الأطراف على أن ضعف التنفيذ يقوّض معايير السلامة والبيئة، ما يقلل أيضاً من الحوافز للشركات الصغيرة والمتوسطة للاستثمار في تحسين جودة أعمالها. ويشمل ذلك، على سبيل المثال لا الحصر، تحسين مهارات قوّتها العاملة والاحتفاظ بها.

من ناحية أخرى، يشير أصحاب الشركات الصغيرة والمتوسطة بأصابع الاتهام إلى المقاولين والمطورين، بحجة أنهم ليسوا مهتمّين بتحسين جودة العمل. بدلاً من ذلك، هم على استعداد للتنازل عن الجودة من أجل خفض التكاليف وأوقات التسليم، وبالتالي زيادة أرباحهم. وتسبب هذه الدينامية بيئة صعبة لتطبيق معايير الإنشاء العالية في الأردن والالتزام بها، ولكنها تسلط الضوء أيضاً على الحاجة إلى التوازن الاستراتيجي بين تحسين تدابير الإنفاذ والتدخل الرامي إلى زيادة جاذبية العمل في القطاع النظامي وتقديم أعمال بناء ذات جودة عالية.

5 ◀

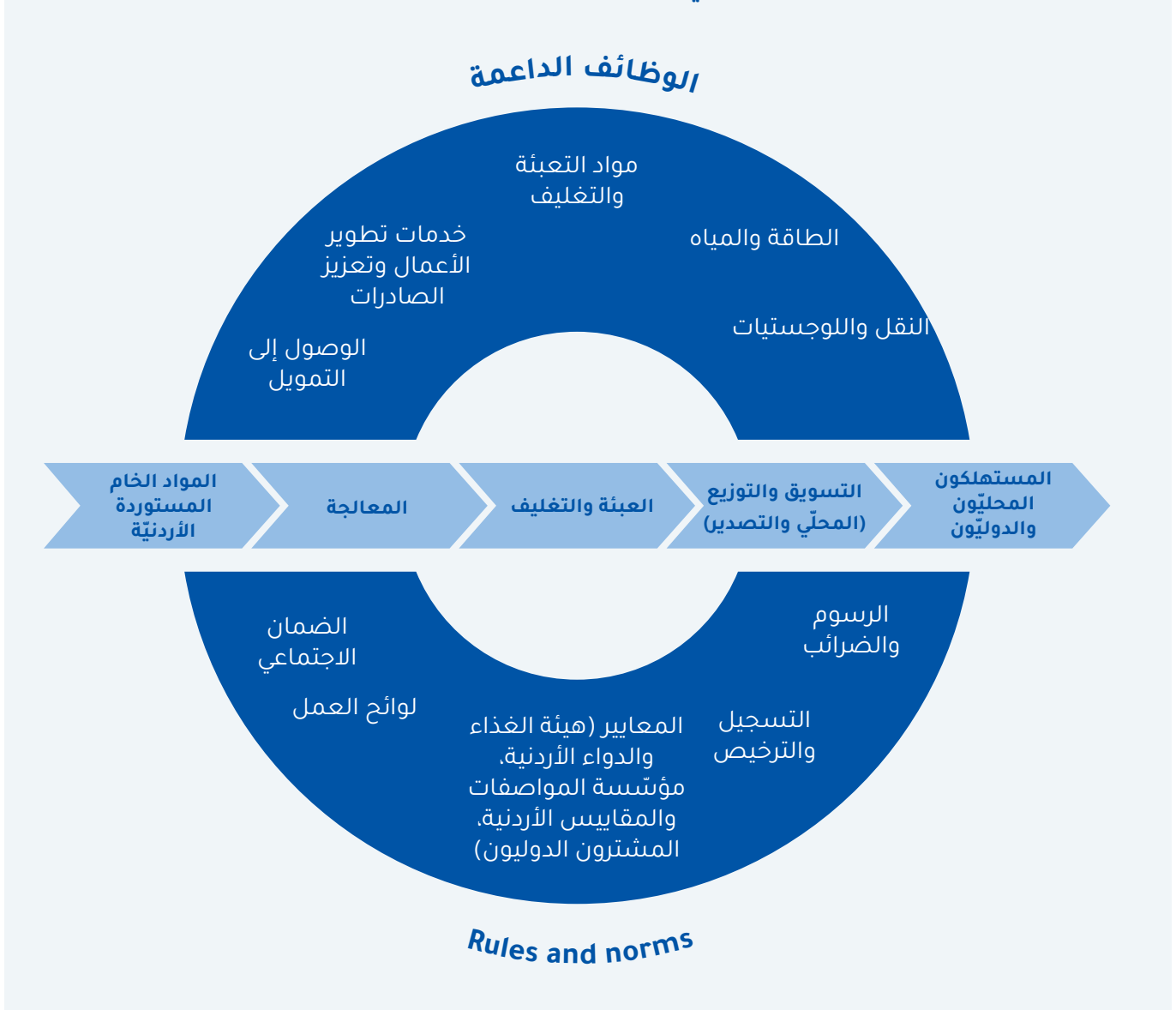
أنظمة السوق في قطاع الصناعات الغذائية



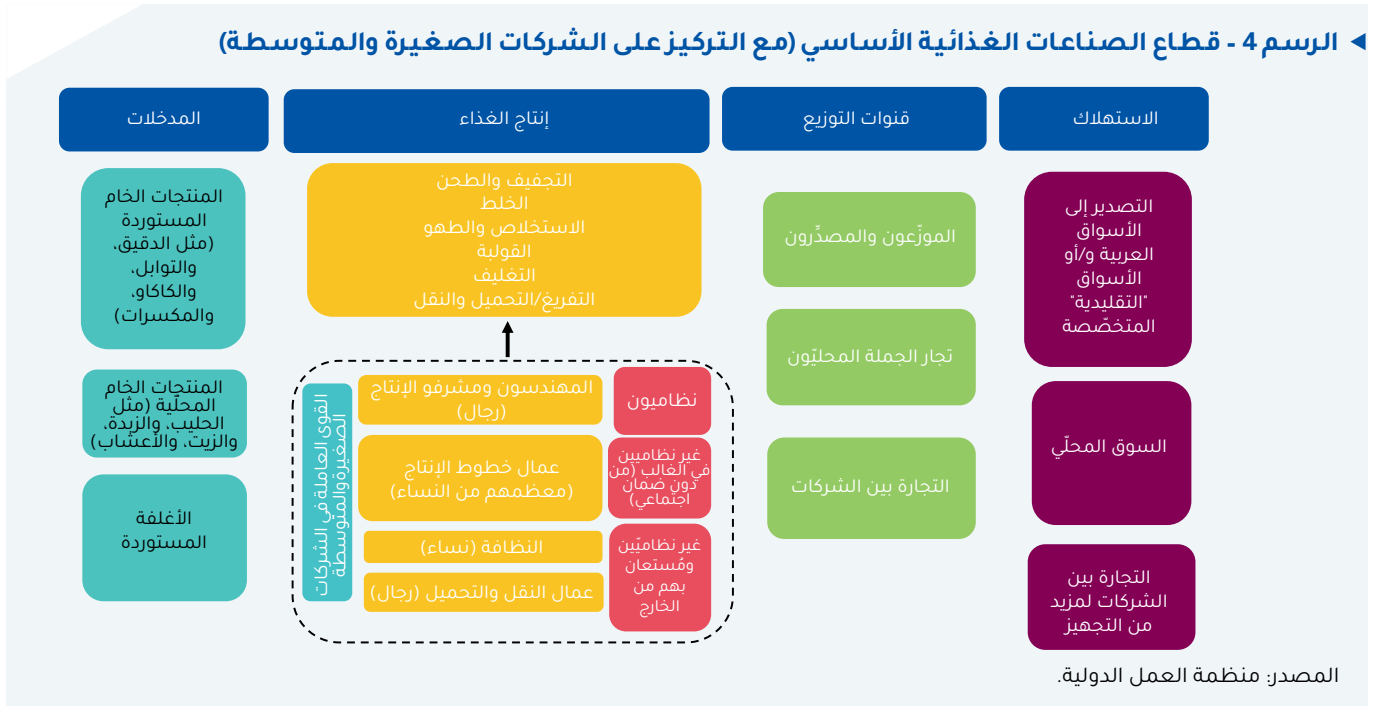
كما بينت دراسات سابقة قطاع الصناعات الغذائية في الأردن،⁶⁰ ستركز هذه التحليلات على وصف مختصر للنظام العام وستغوص بشكل أعمق في شرح كيفية اتخاذ الفاعلين في القطاع للقرارات المتعلقة بأعمالهم، بما في ذلك ما يتعلق بالقوى العاملة لديهم وتسجيلها بالضمان الاجتماعي.

يعكس نظام السوق الصورة العامة لكيفية عمل قطاع معين. فهو لا يركز على المعاملات داخل سلسلة القيمة الأساسية فحسب، بل يأخذ في الاعتبار أيضًا العوامل والجهات الفاعلة المختلفة التي تؤثر على كيفية عمل الشركات والموظفين واتخاذ القرارات ضمن هذه السلسلة. تشمل هذه العوامل "الوظائف الداعمة" (مثل الوصول إلى التغليف والمهارات) و"القواعد" (مثل معايير الجودة والعوامل التي تؤثر على بيئة الأعمال).

الشكل 3- نظام سوق الصناعات الغذائية في الأردن



5.1. سلسلة القيمة الأساسية



في معظم الحالات، تعمل الشركات الصغيرة والمتوسطة في كلٍّ من السوق المحلي وأسواق التصدير، مع تركيز أساسي على منطقة الخليج، وذلك في إطار استراتيجية لتنويع الأسواق بهدف إدارة المخاطر ومصادر الدخل (انظر قسم [الأسواق "التقليدية" المتخصصة والاتجاهات الأخرى](#)).

5.1.1. القوى العاملة في الشركات الصغيرة والمتوسطة

معظم الشركات الصغيرة والمتوسطة التي أُجريت معها مقابلات في إطار هذه الدراسة توظف ما بين 10 و40 عاملاً.⁶² بما في ذلك:

- المالكون: غالباً ما يكونون مهندسين أو متخصصين في إدارة الأعمال مقلّين ورثوا الشركة العائلية.

تتمركز معظم الشركات الصغيرة والمتوسطة العاملة في مجال الصناعات الغذائية في عَمّان، غير أنّ فريق البحث تواصل أيضاً مع شركات يقع مقرّها في عجلون. وتعمل هذه الشركات في عددٍ من القطاعات الفرعية، بما في ذلك الأعشاب المجفّفة والتوابل، والألبان، والحلويات والشوكولاتة، والمعكرونة، والأغذية والخضار المجفّزة، والزيوت النباتية، وعلف الحيوانات. نظراً إلى انخفاض الإنتاج الزراعي في الأردن، تستورد معظم الشركات المواد الخام من المنطقة أو من آسيا (انظر القسم المتعلق [بالتنافسية](#)). وتشارك هذه الشركات في مستويات مختلفة من عمليات التجهيز، بدءاً من العمليات الأساسية مثل التجفيف والطحن والخلط (بالنسبة للتوابل، والأعشاب، والزيوت النباتية، والفواكه والمكسرات المجففة)، وصولاً إلى عمليات تحويل أكثر تقدماً، مثل الاستخلاص، والطحو، والقولبة (بالنسبة لمنتجات مثل المعكرونة، والألبان، والحلويات).⁶¹

61 يُعدّ قطاع اللحوم المصنّعة والمحفوظة من أسرع القطاعات الفرعية نمواً في الأردن. إذ يميّز بمستوى عالٍ من القيمة المضافة. ومع ذلك، تشير بعض التقارير إلى أنّ هذا القطاع الفرعي تهيمن عليه الشركات الكبرى. بينما تقتصر مشاركة الشركات الصغيرة والمتوسطة في الغالب على توريد مدخلات للشركات الكبرى، مثل خلطات التوابل. ويبدو أنّ الأمر نفسه ينطبق على معجون الطماطم.

62 كما ذكر سابقاً، تُعرّف [المؤسسة الأردنية لتطوير المشاريع الاقتصادية](#) الشركات المتناهية الصغر في القطاع الصناعي، ولا سيما في قطاع التصنيع، على أنها تلك التي توظف ما يصل إلى 5 عمال. بينما تُعرّف الشركات الصغيرة بأنها توظف ما يصل إلى 20 عاملاً. والشركات المتوسطة بأنها توظف ما يصل إلى 100 عاملاً. ومع ذلك، تعتمد مؤسسات أخرى، مثل البنك المركزي الأردني، تعريفات مختلفة، ولا سيما عند التمييز بين الشركات الصغيرة والمتوسطة استناداً إلى القطاع الذي تعمل فيه (مثل الزراعة مقابل التصنيع). تعكس هذه الفروقات صعوبة وضع تعريف موحد للشركات الصغيرة والمتوسطة عبر مختلف القطاعات. وفي إطار برنامج استدامة++، ركّزت هذه الدراسة تحديداً على الشركات الصغيرة والمتوسطة التي توظف بين 10 و50 عاملاً، بما يتماشى مع أهداف المشروع والفئات المستهدفة.

أو في حالة عمال النقل، يتسبب في تأخير استلام المواد الخام أو تسليم الطلبات. ويعتبر أصحاب الشركات الصغيرة والمتوسطة عن إحباطهم، واصفين هذه المشكلة بأنها واسعة الانتشار. واعتبروا في البداية أنَّ السبب يعود إلى "الثقافة". كما أوضحوا أنهم يواجهون صعوبة عمومًا في العثور على عمال لشركاتهم، ناهيك عن العثور على عمال ملتزمين.

عند إصرار فريق البحث على تحليل هذه المشكلة "الثقافية" وفهم مسألة توافر العمالة بشكل أعمق، قدّم أصحاب الشركات الصغيرة والمتوسطة وغيرهم من الفاعلين في القطاع⁶³ التفسيرات التالية:

- ◀ الطوارئ أو المناسبات العائلية: يتمتع العمال الأردنيون بشبكات عائلية واسعة، ما يؤدي في بعض الحالات إلى اضطرابهم لرعاية أفراد العائلة المرضى، أو التعامل مع حالات الوفاة المفاجئة، أو حضور حفلات الزفاف، أو الجنازات، أو غيرها من المناسبات العائلية.
- ◀ مرض العمال: يشتهر أصحاب الشركات الصغيرة والمتوسطة في أن بعض حالات الغياب تُبرّر بشهادات طبية مزورة، حيث يدعي العمال المرض بعد تغييبهم عن العمل.
- ◀ الحد الأدنى للأجور وانخفاض الالتزام: تقدم الكثير من الشركات الصغيرة والمتوسطة، بغض النظر عن حجمها، تعويضات توازي الحد الأدنى للأجور، مع زيادات طفيفة على مدى سنوات. ويرى بعض أصحاب هذه الشركات أن هناك عقلية لدى بعض العمال الأردنيين تجعلهم يعتقدون أنهم "يستحقون ما هو أفضل" من حيث الأجور أو بيئة العمل الأقل تطلبًا. وينطبق ذلك أيضًا على العمال ذوي المهارات المحدودة، الذين يأملون في العثور على وظائف لا تتطلب الكثير من المهارات في المؤسسات العامة، مثل العمل في "تقديم الشاي"، أو كحراس أمن، أو في وظائف التنظيف. وبمعزل عن وجهة نظر أصحاب الشركات، من الممكن أن يكون الحد الأدنى الحالي للأجور غير كافٍ بالنسبة لطبيعة العمل في هذا القطاع، خاصة في ظل ارتفاع تكاليف المعيشة في الأردن. ومع ذلك، من غير الواضح ما إذا كانت هذه الفجوة في الأجور تتماشى مع الأجور في قطاعات أخرى (باستثناء القطاع العام)، نظرًا للظروف الاقتصادية الصعبة في البلاد وبيئة الأعمال القائمة.
- ◀ الديناميات الجندرية: بينما يرى أصحاب الشركات الصغيرة والمتوسطة عمومًا أن النساء أكثر التزامًا ويفضلون توظيفهنّ (انظر قسم [العاملات النساء](#))، إلا أنهم يواجهون تحديات عندما تؤدي الضغوط العائلية إلى انسحاب النساء من العمل عند الزواج أو الحمل. وفي بعض الحالات، تشير تصريحات أصحاب الشركات إلى أنهم قد يتخذون قرار إنهاء عقد العاملة الحامل لتجنب تحمل تكاليف إجازة الأمومة.

◀ العمال المهرة: عادةً ما يتراوح عددهم بين 2 و3 أفراد، وهم مسؤولون عن إدارة الموظفين والإشراف على خطوط الإنتاج وشراء المواد الخام.

◀ العمال ذوو المهارات المتوسطة أو المحدودة: يتراوح عددهم بين 5 و20 عاملاً، معظمهم من النساء، ويعملون في خطوط الإنتاج. وغالبًا ما يعتبرهم أصحاب الشركات الصغيرة والمتوسطة "مهرة" نظرًا لما اكتسبوه من براعة وخبرة في خط الإنتاج (انظر أيضًا قسم [العاملات النساء](#))، بينما يُوصفون في حالات أخرى بأنهم "عمال ذوو مهارات محدودة ولكن لديهم خبرة"، حيث يقومون بمهام "يمكن لأي شخص القيام بها بعد تدريب بسيط".

◀ العمال ذوو المهارات المحدودة: يتراوح عددهم بين 3 و5 عمال، معظمهم من الرجال، ويعملون في تحميل وتفريغ المواد، والتنظيف (تشارك فيه أيضًا النساء)، وتقديم الدعم في عمليات النقل.

في حين أنَّ العمال المهرة عادةً ما يكونون مرتبطين بعقود عمل نظامية ومشمولين بالضمان الاجتماعي، يختلف وضع العمال ذوي المهارات المحدودة أو المتوسطة. فتعتمد الشركات الصغيرة والمتوسطة غالبًا على مزيج من الموظفين الدائمين، ولا سيما في خطوط الإنتاج، والعمال المؤقتين للقيام بمهام مثل التنظيف أو لتغطية النقص في القوى العاملة أثناء فترات الغياب أو المرض أو ارتفاع الطلب. وفي الكثير من الحالات، يتم توظيف هؤلاء العمال اليوميّين عبر شركات توريد العمالة والاستعانة بمصادر خارجية (انظر قسم [توريد العمال اليوميّين](#)).

تميل الشركات المتوسطة الحجم والأكثر استقرارًا إلى تبني هياكل توظيف أكثر تنظيمًا، حيث تعتمد بشكل أقل أو لا تعتمد مطلقًا على العمال اليوميّين، وتوظف عمالها بشكل مباشر، حتى في الأدوار التي تتطلب مهارات محدودة. وترتبط قرارات الشركات الصغيرة والمتوسطة بشأن القوى العاملة لديها بتكاليف الإنتاج في الأردن، إضافةً إلى توافر عمالة ميسورة التكلفة وملتزمة. وسيتم تحليل هذين العاملين بشكل أعمق في الأقسام التالية.

5.1.2. التغيب عن العمل وتوافر العمالة الملتزمة

لا شك في أنَّ التحدي الأكثر تكرارًا الذي أشار إليه أصحاب الشركات الصغيرة والمتوسطة عند الحديث عن القوى العاملة لديهم هو التغيب عن العمل. حيث ذكر أصحاب هذه الشركات حالات كثيرة يتغيب فيها العمال عن العمل من دون إشعار مسبق، ما يؤدي إلى اضطراب العمليات الإنتاجية. وغالبًا ما يتسبب هذا السلوك الذي لا يمكن التنبؤ به في وقف أو تباطؤ خطوط الإنتاج ليوم كامل،

63 من الجدير ذكره أن فريق البحث لم يتمكن من طرح هذا السؤال مباشرةً على العمال أنفسهم. بدلًا من ذلك، وُجّه السؤال إلى ممثلي العمال، الذين قدموا تفسيرات مماثلة لتلك التي ذكرها أصحاب الشركات الصغيرة والمتوسطة. ومع ذلك، يُوصى بإدراج وجهة نظر العمال مباشرة كجزء من تصميم التدخلات.

مقارنة بالرجال، إضافةً إلى اعتمادهم على هذه الوظائف لدعم أسرهم. ويعتبر أصحاب الشركات الصغيرة والمتوسطة عن رغبتهم في توظيف المزيد من النساء، إلا أنهم يواجهون قيوداً ثقافية تمنع النساء من العمل لساعات متأخرة، وذلك لأسباب تتعلق بالسلامة والمواصلات. كما يعتبر أصحاب الشركات أن الشابات أكثر عرضة لترك العمل بعد الزواج بسبب الضغوط العائلية.

لا تزال مسألة الأمومة حساسة، وكان من الصعب التطرق إليها بعمق خلال المقابلات. فقد أشار بعض أصحاب الشركات إلى أن النساء غالباً ما يتركن وظائفهن بمجرد الحمل بسبب العوامل الثقافية. بينما ألمح آخرون إلى أنهم كمديرين، قد يتخذون هم قرار إنهاء عقود العاملات الحوامل لتجنب تكاليف إجازة الأمومة. من ناحية أخرى، أفاد بعض أصحاب الشركات بأنهم قاموا بتغطية إجازات الأمومة من خلال الضمان الاجتماعي. وعند سؤال فريق البحث عما إذا كانوا يعتبرون تغطية إجازة الأمومة من المنافع الأساسية لنظام الضمان الاجتماعي، جاءت ردود أصحاب الشركات فاترة. فقد أشاروا إلى أن هذه المنفعة ضئيلة مقارنة بالتكلفة الإجمالية لاشتراكات الضمان الاجتماعي.

من الممكن الافتراض أنه، على عكس تغطية إصابات العمل، هناك حوافز أقل لدى الشركات الصغيرة والمتوسطة لتسجيل العاملات في الضمان الاجتماعي بهدف تقليل التكاليف المرتبطة بإجازة الأمومة. ويعود ذلك جزئياً إلى أن المجتمع لا يتوقع من أصحاب العمل تغطية إجازة الأمومة، حتى ولو بشكل غير نظامي. فوفقاً للأعراف الثقافية، تقع مسؤولية دعم النساء الحوامل على عاتق أزواجهن وأسرهن، وليس على أصحاب العمل أو الدولة. إضافةً إلى ذلك، ونظراً إلى العوامل الثقافية المذكورة أعلاه، من غير المضمون تماماً أن تعود النساء إلى العمل بعد انتهاء إجازة الأمومة (المحددة بعشرة أسابيع في الأردن)، ما يجعل أصحاب العمل أقل ميلاً لدعم تغطية إجازة الأمومة عبر الضمان الاجتماعي.

5.1.4. نقطة التحول في تغطية الضمان الاجتماعي

تواجه الشركات الصغيرة والمتوسطة في قطاع الصناعات الغذائية تحديات مشابهة لتلك التي تواجهها الشركات العاملة في قطاع الإنشاءات في ما يتعلق بتردها في شمل عمالها النظاميين في الضمان الاجتماعي (انظر قسم تغطية الضمان الاجتماعي). ويعود هذا التردد إلى الارتفاع في معدل دوران العمالة، بالإضافة إلى الرغبة في تقليل التكاليف التشغيلية في سوق تنافسي أساساً (انظر قسم التنافسية المحدودة أدناه). مع ذلك، وعلى عكس شركات الإنشاءات، فإن شركات الصناعات الغذائية أكثر ميلاً إلى توظيف عمالة منتظمة والاستثمار في تطوير مهاراتها والاحتفاظ بها.

المواصلات: نظراً إلى أن الشركات الصغيرة والمتوسطة تقدم أجوراً عند الحد الأدنى، فإنها تضطر غالباً إلى توظيف عمال من خارج عمان، حيث يرفض العمال المحليون العمل بهذه الأجور. وبالتالي، فإن العمال في هذه الشركات غالباً ما يأتون من خارج العاصمة، ما يعني أن عليهم التنقل يومياً لمسافات طويلة باستخدام شبكات نقل غير رسمية، غالباً ما تكون مزدحمة، وبطيئة، وتتطلب عدة تبديلات للوصول إلى مكان العمل. وقد أشار بعض أصحاب الشركات إلى أن المواصلات قد تكون أحد العوامل التي تسهم في الغياب المتكرر ودوران العمالة.

على الرغم من التباين في الأسباب المذكورة أعلاه، يظل التغيب عن العمل من أكثر التحديات إلحاحاً بالنسبة لأصحاب الشركات الصغيرة والمتوسطة، حيث يعتبرون عن قلقهم العميق وإحباطهم من عدم قدرتهم على إيجاد حل فعال لهذه المشكلة. وفي هذا السياق، لاحظ فريق البحث أن الشركات الكبرى، التي تعتمد ممارسات إدارية أكثر "احترافية" (وأقل اعتماداً على الإدارة العائلية)، وتتمتع بقنوات تصدير أكثر استقراراً، ولديها قوة عاملة منتظمة، تسجل انخفاضاً ملحوظاً في معدلات التغيب عن العمل. وسيتم تناول هذا الاتجاه بمزيد من التفصيل في قسم "نقطة التحول في تغطية الضمان الاجتماعي".

5.1.3. القيمة التي تضيفها العاملات والتحديات التي يواجهنها

على الرغم من عدم توفر إحصاءات رسمية، فإن النساء ممثلات بشكل كبير في القوى العاملة لدى الشركات الصغيرة والمتوسطة في قطاع الصناعات الغذائية في الأردن.⁶⁴ ووفقاً لما أفاد به أصحاب هذه الشركات، تشكّل النساء ما بين 80% إلى 90% من القوى العاملة لديهم، ولا سيما في خطوط الإنتاج والتغليف، في حين يتركز الرجال بشكل أكبر في المهام المرتبطة بتحميل وتفريغ المواد، والنقل، وتشغيل المعدات.

يقدّر أصحاب الشركات الصغيرة والمتوسطة العاملات النساء لما يتمتعن به من مهارات عالية والتزام قوي. ويُنظر إلى النساء على أنهن معناتات بشكل طبيعي على التعامل مع الأغذية، ولا سيما المنتجات العربية التقليدية مثل التوابل والحلويات. كما يثمن أصحاب العمل بشدة براعة أيديهن ودقتهن في أداء المهام التي تتطلب حركات سريعة ومتكررة على خط الإنتاج، بالإضافة إلى دورهن في مراقبة الجودة. وقد شارك أحد أصحاب الشركات الصغيرة والمتوسطة قصة عاملة كانت تعمل في إحدى شركات المعكرونة لمدة أكثر من 15 عامًا، حيث كانت قادرة على اكتشاف أي نقص، حتى ولو بلغ بضعة غرامات، في وزن عبوات المعكرونة بمجرد لمسها، ما يعكس مدى براعتها ودقتها الفائقة في عملها.

علاوة على ذلك، غالباً ما يُنظر إلى النساء على أنهن أكثر التزاماً بوظائفهن، ويعود ذلك جزئياً إلى قلة فرص العمل المتاحة لهن

64 يستند هذا الاستنتاج إلى ما أفاد به أصحاب الشركات الصغيرة والمتوسطة والمتناهية الصغر الذين أجريت معهم خلال هذه الدراسة، بالإضافة إلى الملاحظات التي تم تسجيلها أثناء الزيارات الميدانية. وقد أكدت دراسة المؤسسة الألمانية للتعاون الدولي حول هذا القطاع أيضاً هذا التوجه (انظر المرجع 60).

المهارات المتوسطة، وهو خيار أعلى تكلفة بسبب التزامات الضمان الاجتماعي والتكاليف الإضافية المرتبطة به.

5.1.5. "لسنا قادرين على المنافسة"

أجمع أصحاب الشركات الصغيرة والمتوسطة الذين أُجريت معهم مقابلات على استخدام مصطلح "غير قادرين على المنافسة" لوصف وضع شركات الصناعات الغذائية في الأردن سواء في أسواق التصدير أو السوق المحلي. وكانت أبرز الأسباب التي تم ذكرها لهذا التحدي:

◀ **ارتفاع تكاليف المواد الخام والتعبئة والتغليف:** نظرًا إلى انخفاض الإنتاج الزراعي في الأردن، يتم استيراد معظم المواد الخام من المنطقة أو من آسيا لتجهيزها في الأردن (خاصة في عقان). كما أنّ مواد التغليف تُستورد أيضًا، وغالبًا ما تأتي من الصين (انظر قسم **التغليف**). وتؤدي تكاليف النقل المرتفعة (انظر قسم **النقل المكلف وغير المستقر**) إلى زيادة النفقات التشغيلية، ما يجعل المنتجات الغذائية المصنّعة في الأردن أقل قدرة على المنافسة مقارنة بالمنتجات في المنطقة (مثل تركيا) أو في آسيا، حيث تتوفر الموارد المحلية ومواد التغليف بأسعار أدنى، إضافةً إلى قنوات نقل أكثر كفاءة.

◀ **ارتفاع تكاليف الإنتاج الأخرى:** إلى جانب المواد الخام والتعبئة والتغليف، تشكل التكاليف المرتفعة للطاقة والمياه (انظر **القياس** المخصص لذلك)، إلى جانب الضغوط الضريبية العالية (انظر قسم **عبء الضرائب**) - والتي يعتبر أصحاب الشركات الصغيرة والمتوسطة أنها تشمل أيضًا اشتراكات الضمان الاجتماعي - عوامل تؤدي إلى بيئة أعمال صعبة لهذه الشركات. ويُنظر إلى هذه النفقات على أنها عبء ثقيل يقلل من قدرة الشركات الصغيرة والمتوسطة على المنافسة من حيث الأسعار.

◀ **ضعف الدعم والترويج:** يرى أصحاب الشركات الصغيرة والمتوسطة أن هناك نقصًا في الجهود الاستباقية لترويج المنتجات الأردنية واعتماد شهادات الجودة وتعزيز العلامات التجارية، سواء في السوق المحلي أو أسواق التصدير. ووفقًا لهم، فإن الجهود الترويجية الحالية تعاني من الشذمة والضعف، وغالبًا ما تكون محدودة النطاق، بحيث لا يستفيد منها سوى عدد قليل من الشركات التي لديها علاقات مع سياسيين، وذلك في إطار معارضة تجارية متفرقة وغير كافية.

◀ **ضعف الابتكار والتنوع:** يرى بعض الفاعلين في القطاع، مثل "بيت التصدير" وغرفة التجارة، أن الشركات الصغيرة والمتوسطة لم تستثمر بشكل كافٍ في تنوع منتجاتها وابتكار عروض جديدة. فلا تزال الكثير من هذه الشركات تسوّق المنتجات وتعتمد طرق التعبئة التقليدية كما في السنوات السابقة، ما يحّد من جاذبيتها في الأسواق الحديثة ومن تنافسيتها. ويتماشى هذا الطرح مع

يتّضح هذا التوجه نحو التوظيف المنتظم والاستثمار في المهارات أكثر مع انتقال الشركات الصغيرة والمتوسطة من النمط العائلي التقليدي إلى نموذج أعمال أكثر احترافية يركز على النمو، خصوصًا بين الشركات التي تتوسع في أسواق التصدير. وقد لاحظ فريق البحث أنه بينما توفر الشركات العائلية الحماية الاجتماعية فقط لمجموعة أساسية من الموظفين (مثل الإدارة، والعمال ذوي المهارات العالية، و3 إلى 5 عمال من ذوي المهارات المتوسطة)، فإن الشركات الصغيرة والمتوسطة التي تُدار بطريقة أكثر احترافية تميل إلى تقديم تغطية شاملة أو شبه شاملة لجميع العاملين لديها. ويبدو أن هناك عاملين مترابطين يقودان هذا التحول:

◀ **تحسين الإنتاجية والجودة:** مع نمو الشركات الصغيرة والمتوسطة واعتمادها نهجًا أكثر احترافية، يدرك أصحابها أهمية الاستثمار في العمالة الماهرة والاحتفاظ بها لتعزيز الإنتاجية والجودة في خطوط الإنتاج، وتحسين الكفاءة من حيث الوقت، وتقليل الهدر، ما يؤدي في النهاية إلى زيادة الأرباح (انظر قسم **التخفيف عن العمل**). ويُنظر إلى الحماية الاجتماعية على أنها عنصر إلزامي من هذا الاستثمار، حيث تساهم في إضفاء طابع نظامي على عقود التوظيف والمحافظة على العمال النظاميين ضمن القوى العاملة.

◀ **الضغوط للامتثال:** مع نمو الشركات الصغيرة والمتوسطة وزيادة احترافها، تبدأ السلطات الأردنية، وربما أيضًا المستثرون، بملاحظتها، ما يزيد من احتمالية التفتيش والرقابة التنظيمية عليها. وقد تم تسليط الضوء على هذا الجانب بوضوح من خلال التجارب المتعددة التي شاركها أصحاب الشركات حول تعاملاتهم مع السلطات الأردنية. ومع ظهور الشركات الصغيرة والمتوسطة بشكل متزايد، تتصاعد الضغوط المؤسسية عليها للامتثال لقوانين الضمان الاجتماعي واللوائح التنظيمية الأخرى.

ما يزال من الضروري تحديد نقطة التحول التي تدفع أصحاب الشركات الصغيرة والمتوسطة إلى اتخاذ قرار الاستثمار في القوى العاملة (واعتماد تغطية الضمان الاجتماعي)، بالإضافة إلى تحديد البيانات أو التغييرات في عملياتهم التجارية أو أسواقهم المستهدفة التي تؤدي إلى هذا التحول.

علاوة على ذلك، تشير آراء أصحاب الشركات الصغيرة والمتوسطة والجهات الفاعلة الأخرى في القطاع، مثل شركات توريد العمالة (المعروفة أيضًا بوكالات التوظيف)، إلى أن الشركات العائلية التي تمرّ بمرحلة انتقالية نحو إدارة أعمال أكثر احترافية لا تزال تعتمد على العمال اليوميين لتنفيذ مهام محددة أو لتعويض حالات الغياب (انظر قسم **توريد العمال اليوميين**). ومع ذلك، فإن الإطار الحالي للضمان الاجتماعي لا يدعم ترتيبات العمل اليومي، ما يُجبر أصحاب الشركات الصغيرة والمتوسطة على الاختيار بين توظيف عمال غير نظاميين، وغالبًا ما يكونون من ذوي المهارات المتدنية أو المحدودة للغاية، أو توظيف عمال نظاميين بالكامل من ذوي

استراتيجيات الحكومة⁶⁵ لتعزيز المنتجات الأردنية، إلا أن آليات التدخل المحددة التي سيتم تنفيذها لتحقيق ذلك لا تزال غير واضحة.

بشكل عام، يُعد تحسين القدرة التنافسية هدفًا مشتركًا بين أصحاب الشركات الصغيرة والمتوسطة والجهات الفاعلة في القطاع، كما أنه يتماشى مع استراتيجيات الحكومة لتعزيز المنتجات الأردنية (انظر الملحة عامة عن القطاع). ومع ذلك، فإن التدخلات المحددة لدعم هذه الاستراتيجية لا تزال غير واضحة. يمكن أن يُشكل التعامل مع هذه التحديات من خلال تدخلات قائمة على السوق نقطة انطلاق استراتيجية للاستفادة من حوافز الأعمال لدى الشركات الصغيرة والمتوسطة، ما قد يعزز بشكل كبير مكانتها في كل من السوق المحلي وأسواق التصدير.

5.1.6. الأسواق التقليدية والاتجاهات الأخرى

أسواق التصدير

تشكل أسواق الدول العربية والخليجية وجهة التصدير الأساسية للأغذية المجهزة في الأردن، حيث تستحوذ على أكثر من 75٪ من إجمالي الصادرات. ويشمل هذا السوق قطاعات ناشئة وراسخة، مثل الأعشاب المجففة والتوابل، والحلويات العربية، ومنتجات الألبان مثل اللبنة والطحينة. أما النسبة المتبقية (25٪) من صادرات الأغذية المجهزة الأردنية، فتتوزع بشكل رئيسي بين أميركا الشمالية وأوروبا.⁶⁶ غالبًا ما تُعتبر المنتجات اللبنانية والتركية كمنافسة مباشرة للمنتجات الأردنية في كلا السوقين، إلا أن الأزمة الاقتصادية المطوّلة في لبنان وعدم الاستقرار الأخير في المنطقة ساهما في تحسين موقع الشركات الأردنية الصغيرة والمتوسطة.

في الأسواق الغربية، لاحظ أصحاب الشركات تزايد الطلب على "المنتجات العربية التقليدية"، خصوصًا بين الجاليات العربية المقيمة في هذه المناطق. ويتميز هذا القطاع المتخصص بتنامي الاهتمام بالأطعمة الأردنية والعربية التقليدية، التي بدأت تكتسب شعبية متزايدة حتى خارج نطاق الجاليات العربية. حاليًا، لا تزال الكثير من الشركات الأردنية الصغيرة والمتوسطة في مرحلة استكشافية لاختراق هذه الأسواق، حيث تواجه تحديات في تحديد قنوات التصدير وإنشاء روابط مع المشترين، والامتثال لمعايير الجودة، وفهم سلوك المستهلكين وتفضيلاتهم في ما يتعلق بالتعبئة، والتصميم البصري، وأنواع المنتجات.

من ناحية أخرى، تسعى بعض الشركات الصغيرة والمتوسطة، التي لا يمكنها الاستفادة من سوق "المنتجات التقليدية" بسبب

طبيعة منتجاتها (مثل ألواح الوجبات الخفيفة، والشوكولاتة، والمعكرونة)، إلى استكشاف أسواق متخصصة أخرى، مثل الأطعمة الخارقة (superfoods)، والأطعمة المعززة (المدعمة بالفيتامينات والعناصر الغذائية)، والأطعمة المصممة للنظمة الغذائية الخاصة، مثل الأطعمة المنخفضة النشويات، أو تلك المخصصة لمرضى السكري أو الخالية من الغلوتين. ومع ذلك، تسلط دراسة المؤسسة الألمانية للتعاون الدولي حول القطاع⁶⁷ الضوء على الصعوبات المرتبطة بالحصول على موافقات لتسويق الأطعمة الخارقة في كل من الاتحاد الأوروبي، والولايات المتحدة، وعددٍ من أسواق الخليج، خاصة إذا لم تكن فوائدها الصحية مثبتة علميًا.

بشكل عام، لا يزال السوق العربي يشكل ركيزة أساسية لصادرات الأغذية المجهزة الأردنية، إلا أن الفرص الناشئة في الأسواق المتخصصة مثل المنتجات التقليدية والأطعمة الخارقة في أميركا الشمالية وأوروبا بدأت تجذب اهتمامًا متزايدًا. ومع سعي الشركات الصغيرة والمتوسطة لاقتحام هذه الأسواق الجديدة وغير المعروفة، قد يكون تقديم الدعم لتعزيز موضوعها من خلال تحليل الأسواق وتيسير الوصول إليها مدخلًا استراتيجيًا يمكن الاستفادة منه لتشجيع هذه الشركات على توفير تغطية الضمان الاجتماعي.

الأسواق المحلية

مع تفشي جائحة كوفيد-19، وتدابير الإغلاق التي تبعتها، ركزت الحكومة والجهات المانحة التنموية على استبدال الواردات لتعزيز الإنتاج والاستهلاك المحليين. ومع ذلك، أفاد عددٌ من الشركات الصغيرة والمتوسطة التي أُجريت معها مقابلات بأن استراتيجياتها لتنويع المخاطر وتحسين هوامش الربح تتجه في منحنى معاكس، حيث تركز بشكل أكبر على تعزيز العلاقات مع المشترين في أسواق التصدير وتأمين حصتها فيها. ويعود هذا التحول نحو أسواق التصدير إلى عدة تحديات في السوق المحلي، أشار إليها أصحاب الشركات الصغيرة والمتوسطة، وتشمل:

◀ حجم السوق المحدود: يتميز السوق المحلي بانخفاض الاستهلاك، خاصة في ظل عدم الاستقرار الحالي في المنطقة.

◀ المنافسة من المنتجات المستوردة: تواجه الشركات الأردنية منافسة قوية، ولا سيما من الصين وتركيا والإمارات، حيث يؤدي غياب سياسات حكومية فعّالة لتنظيم الواردات إلى صعوبة تنافس الشركات الصغيرة والمتوسطة مع المنتجات المستوردة.

◀ ضعف القدرة التنافسية للشركات الأردنية: تؤدي تكاليف الإنتاج المرتفعة إلى إضعاف قدرة الشركات المحلية

65 بما في ذلك "الأردن 2025: رؤية واستراتيجية وطنية" و"خطة تحفيز النمو الاقتصادي الأردني 2018-2022".

66 انظر المرجع 60.

67 المرجع نفسه.

المحدد. وتقدم هذه الوكالات خدماتها لمجموعة واسعة من العملاء، بدءاً من الشركات الكبرى ووصولاً إلى الشركات الصغيرة والمتوسطة، مشيرةً إلى أن خدماتها تخفف عبئاً كبيراً عن عملائها في ما يتعلق بعملية التوظيف، سواء من حيث الوقت المستغرق أو التكاليف المالية المرتبطة بها.

يُعدّ توريد العمال اليوميّين مسألة معقدة بالرغم من ارتفاع الطلب عليه، نظراً إلى أن نظام الضمان الاجتماعي الحالي لا يستوعب هذه الترتيبات المرنة. ونتيجة لذلك، تعقد وكالات التوظيف، سواء النظامية أو غير النظامية، اتفاقات غير نظامية مع الشركات لتزويدها بعمال يوميّين، لكنها تُبلغ السلطات بأن العامل لم يعمل أكثر من 16 يوماً في الشهر، ما يعفيها من موجب تسجيله في الضمان الاجتماعي. في الكثير من الحالات، يكون العمال قد عملوا أكثر من 16 يوماً، سواء لدى الشركة نفسها أو لدى عدة شركات. كما يشير الموزدون إلى أن هذا الحد الأدنى يثني وكالات التوظيف العاملة في هذا المجال غير المنظم عن الاحتفاظ بالعمال أنفسهم لفترات أطول. ولتفادي تسجيلهم في الضمان الاجتماعي، تلجأ الوكالات غالباً إلى تدوير العمال قبل أن يصلوا إلى الحد الزمني البالغ 16 يوماً. ويؤدي هذا النهج إلى ظروف عمل غير مستقرة، حيث يفتقر العمال إلى الاستقرار الوظيفي وتغطية الضمان الاجتماعي المستمرة، ما يزيد من حالة انعدام الأمان الوظيفي لديهم.

على المنافسة، وهي تشمل تكلفة استيراد المواد الخام بسبب انخفاض الإنتاج الزراعي في الأردن، وتكاليف العمالة بسبب تغطية الضمان الاجتماعي، والعبء الضريبي المرتفع.

لإدارة حضورها في السوق المحلي، تعتمد الشركات الصغيرة والمتوسطة على التنوع من خلال بيع المنتجات المجقزة بالكامل إلى محلات السوبرماركت، والانخراط في مبيعات الشركات بين بعضها (B2B) عبر بيع منتجات أقل تجهيزاً أو معبأة بكميات كبيرة.

5.2. الوظائف الداعمة

يُحلّل هذا القسم ست وظائف داعمة تم تحديدها كعوامل رئيسية تؤدي إلى زيادة تكاليف الإنتاج، وتحدّ من قدرة الشركات الصغيرة والمتوسطة على المنافسة، وتحقيق الأرباح، والنمو، كما تؤثر على قراراتها المتعلقة بالقوى العاملة.

5.2.1. توريد العمال (اليوميين؟)

بالإضافة إلى العمال الموظفين بشكل مباشر، سواء كانوا نظاميين أو غير نظاميين، تعتمد الشركات الصغيرة والمتوسطة في كثير من الأحيان على شركات توريد العمالة (المعروفة أيضاً بوكالات التوظيف) لتوفير عمال يوميّين أو غير منتظمين. يتم توظيف هؤلاء العمال عادةً للقيام بمهام منخفضة المهارات مثل التنظيف حول خطوط الإنتاج، وتحميل وتفريغ المواد، أو في أدوار مؤقتة ضمن خطوط الإنتاج خلال فترات الذروة أو لتعويض حالات الغياب.

أجرى فريق البحث مقابلات مع ثلاث وكالات توظيف لاكتساب فهم أعمق لهذا القطاع الفرعي المتعلق بتوريد العمالة. تعمل هذه الوكالات في قطاعات متعددة وتوفر مجموعة متنوعة من العمال، بدءاً من المهنيين ذوي المهارات العالية وصولاً إلى العمال ذوي المهارات المحدودة. في حالات الاتفاقات النظامية، توقع الشركات عقوداً مع وكالات توريد العمالة لتوفير عدد محدد من العمال لمدة لا تقل عن شهر، وذلك لضمان الامتثال للوائح الضمان الاجتماعي. وتتولى وكالات التوظيف عملية البحث عن العمال والتعاقد معهم وتقديم التدريب الأساسي لهم، بالإضافة إلى تسجيلهم في الضمان الاجتماعي، بينما تتولى الشركات المستفيدة تقديم التدريب التقني المحدّد في موقع العمل.

سلّط أصحاب وكالات التوظيف الضوء على أهمية دورهم في اختيار العمال الملتزمين والموثوق بهم، الذين يمكن توزيعهم على شركات مختلفة ضمن القطاع نفسه. كما أكدوا أنهم يشرفون على هؤلاء العمال، ما يضمن امتثالهم للوائح العمل، مثل ساعات العمل القصوى وضمان دفع الأجور في الوقت

العمال اليوميون مطلوبون بشدة، وهذه القطاعات تبحث عن هذه الفئة من العمال تحديداً، لكننا غير قادرين على تلبية الطلب

◀ وكالة توظيف

تشير وكالات التوظيف إلى أنها تتلقى طلبات متكررة من الشركات العاملة في قطاع الصناعات الغذائية وقطاع الإنشاءات لتوفير عمال يوميّين، لكنها تضطر إلى رفض هذه العروض إذا لم تتمكن من إقناع الشركة بالتعاقد لفترة أطول. وأوضح أحد ممثلي الوكالات: "العمال اليوميون مطلوبون بشدة، وهذه القطاعات تبحث عن هذه الفئة من العمال تحديداً، لكننا غير قادرين على تلبية الطلب." تعرب وكالات التوظيف عن استعدادها للتكيف مع أي تخفيف محتمل للقيود المفروضة على العمالة اليومية، كما أنها تتابع باهتمام الإصلاحات المرتقبة المتعلقة بالعمال اليوميّين في قطاع العمل المنزلي.⁶⁸

يعكس هذا الوضع فجوة كبيرة في تغطية الضمان الاجتماعي في ما يتعلق بالطلب على ترتيبات العمل المرنة في الأردن.

68 يُعفى حالياً قطاع الرعاية المنزلية من اشتراكات الضمان الاجتماعي. ومع ذلك، كما أفادت الشركات العاملة في هذا القطاع خلال المقابلات التي أجريت في مرحلة اختيار القطاع، فإن المؤسسة العامة للضمان الاجتماعي تدرس حالياً إمكانية إصلاح النظام ليشمل العمالة المنزلية، مع احتمال توفير آلية أكثر مرونة في ما يتعلق بالاشتراكات اليومية.

العظمى من الشركات الأردنية. وتُعد هذه المسألة بالغة الأهمية بالنسبة للشركات الصغيرة والمتوسطة في قطاع الصناعات الغذائية، التي تعتمد بشكل أساسي على المنتجات الزراعية المستوردة في عمليات التصنيع.

وبمعزل عن التكاليف، تؤدي التأخيرات والمخاوف الأمنية - التي تفاقمت بفعل النزاع في غزة - إلى اضطرابات كبيرة، بما في ذلك الهجمات على الشحنات والتأخير الطويل في عمليات التسليم. يبقى وضع المنتجات الغذائية غير القابلة للتلف والمجففة، مثل التوابل والأعشاب المجففة، أفضل في ظلّ هذه التحديات، في حين تعاني المنتجات القابلة للتلف، مثل الطحينة واللبن، من مشكلات تتعلق بالنظافة والحفظ بسبب ظروف النقل غير المستقرة. وتشير الشركات إلى شعورها بالعجز أمام هذه التحديات، حيث تجد أن التحول إلى السوق المحلي ليس خياراً آمناً، نظراً للمنافسة الشديدة من المنتجات المستوردة، إضافة إلى التحديات المرتبطة بإنفاذ العقود (انظر قسم إنفاذ العقود).

5.2.4. لكل سوق طرق تعبئة وتغليف مختلفة

يُعد التغليف عاملاً رئيسياً في قدرة الشركات الصغيرة والمتوسطة على المنافسة والوصول إلى الأسواق ذات القيمة المضافة العالية ومنتجات الأغذية الجاهزة للاستهلاك. ويشدد أصحاب هذه الشركات على أن اختيار التغليف المناسب، الذي يتماشى مع معايير وتفضيلات الأسواق المستهدفة، يلعب دوراً حاسماً في نجاحهم في دخول هذه الأسواق وترسيخ مكانتهم فيها. وبالإضافة إلى الامتثال للمعايير التنظيمية (انظر قسم [مواكبة المعايير المتغيرة](#))، يتطلب التغليف الفعال أيضاً معرفة دقيقة بالسوق ومتابعة أحدث سلوكيات المستهلكين، وهو ما تفتقر إليه الكثير من الشركات الصغيرة والمتوسطة، ولا سيما في ما يتعلق بالأسواق الأميركية والكندية والأوروبية. على سبيل المثال، شارك صاحب شركة لإنتاج ألواح الوجبات الخفيفة تجربته في دخول السوق الأميركية، حيث أصّر المشتري بعد الانتهاء من تطوير المنتج على إعادة تصميم التغليف لإزالة جميع النصوص العربية، وذلك لتجنب أي ارتباط بالمنتجات التقليدية (انظر قسم [السوق التقليدية](#)).

تقدّر الدراسة المذكورة سابقاً التي أعدتها المؤسسة الألمانية للتعاون الدولي⁷² أن التغليف يشكل حوالي 35% من إجمالي تكاليف الإنتاج، باستثناء المواد الخام. يتم استيراد معظم مواد التغليف، غالباً من الصين، ما يؤدي إلى ارتفاع التكاليف بسبب رسوم النقل والتقلبات في الأسعار العالمية. بالإضافة إلى ذلك، قد يكون من الصعب الحصول على عينات من الموردين

كما أنه يشير إلى الفرص المحتملة المرتبطة بالبنية التحتية الحالية واستعداد وكالات التوظيف لتنظيم هذا القطاع واستيعابه في حال إجراء تغييرات تنظيمية مناسبة.

5.2.2. فواتير الطاقة والكفاءة

من بين التحديات البارزة الأخرى التي أشار إليها أصحاب الشركات الصغيرة والمتوسطة، الارتفاع الكبير في تكاليف الخدمات العامة، ولا سيما الطاقة (الوقود والكهرباء)، وإلى حد أقل المياه. ووفقاً لدراسة المؤسسة الألمانية للتعاون الدولي المشار إليها سابقاً⁶⁹، تشكل تكاليف الطاقة (بما في ذلك الوقود والكهرباء والمياه) حوالي 52% من إجمالي تكاليف الاستهلاك الوسيط، باستثناء المواد الخام. وتوضح الدراسة أن تأثير تكاليف الطاقة على إجمالي النفقات يتناقص مع زيادة حجم الإيرادات، ما يشير إلى أن مشكلة ارتفاع التكاليف لا ترتبط فقط بارتفاع أسعار الوقود والكهرباء، بل تعود أيضاً إلى الاستخدام غير الفعال للموارد من قبل الشركات الصغيرة والمتوسطة.

يتجلى هذا الواقع في أن الشركات الكبرى والأكثر استقراراً، التي أجرى فريق البحث مقابلات معها⁷⁰، قامت بقياس كفاءة استخدام الطاقة بدقة في عملياتها. واستناداً إلى هذه البيانات، قررت الاستثمار في آلات موفرة للطاقة. في المقابل، لم تستثمر الكثير من الشركات الصغيرة والمتوسطة سوى القليل في المعدات الكفوءة من حيث استهلاك الطاقة، حيث لا تزال تعتمد في كثير من الأحيان على آلات قديمة تعود لعقود، لا تزال تستخدم منذ تأسيس الشركة ويتم توارثها عبر الأجيال. يشير ذلك إلى أن تحسين كفاءة استهلاك الطاقة، سواء من خلال استبدال الآلات القديمة أو تحسين الممارسات التشغيلية، لا يزال مجالاً غير مستغل بالشكل الكافي لدى الشركات الصغيرة والمتوسطة. ويمكن الاستفادة من الحوافز في هذا المجال بما يتماشى مع التزام الحكومة بالتحول نحو اقتصاد أكثر استدامة⁷¹، ما يشير إلى مجالات التأخر المحتملة للمبادرات المستقبلية.

5.2.3. النقل المكلف وغير المستقر

يُعد ارتفاع تكاليف النقل والتأخيرات المرتبطة به من التحديات الشائعة التي تواجه قطاع الأعمال في الأردن. ويؤثر عدم الاستقرار السياسي في المنطقة واضطراب مسارات التجارة بشكل كبير على الشركات، ما يؤدي إلى ارتفاع نفقات النقل وتكاليف الإنتاج، ويُضعف بالتالي قدرتها التنافسية في كل من السوق المحلي وأسواق التصدير. ولا تقتصر هذه المشكلة على المصدرين فحسب، بل تؤثر أيضاً على الشركات التي تعتمد على استيراد المواد الخام، والتي تشكل الغالبية

69 انظر المرجع 60.

70 أفادت إحدى هذه الشركات بأن لديها 185 عاملاً دائماً ونظامياً.

71 انظر مثلاً "خطة العمل الوطنية للنمو الأخضر في الأردن 2021-2025".

72 انظر المرجع 60.

مراجعة إلى قسم "التمويل: عرض محدود أم طلب منخفض؟" في الفصل الخاص بقطاع الإنشاءات. كما تمت الإشارة إلى العلاقة بين تأخر المدفوعات وانعدام الثقة في السوق المحلي في قسم [إنفاذ العقود](#).

5.3. القواعد واللوائح

يستعرض هذا القسم القواعد واللوائح الرئيسية التي تؤثر بشكل كبير على ممارسات العمل والضمان الاجتماعي، بالإضافة إلى بيئة الأعمال العامة التي تنشط في ظلها الشركات الصغيرة والمتوسطة في قطاع الصناعات الغذائية. تشمل هذه القواعد واللوائح معايير الجودة، وإنفاذ العقود، والضرائب، ومدى الامتثال لتغطية الضمان الاجتماعي (أو غيابها).

5.3.1. مواكبة المعايير المتغيرة

يتميز الإطار المؤسسي الذي ينظم المعايير والمتطلبات الخاصة بالشركات الصغيرة والمتوسطة في هذا القطاع بكونه معقدًا وديناميكيًا. يركز هذا التحليل على أربع جهات فاعلة رئيسية دورًا محوريًا في عمليات الشركات الصغيرة والمتوسطة، كما يمكن أن تمثل نقاط دخول محتملة لتعزيز حوافز الامتثال وتشجيع الالتزام باللوائح. تشمل هذه الجهات الفاعلة: البلديات، والمؤسسة العامة للغذاء والدواء (JFDA)، ومؤسسة المواصفات والمقاييس الأردنية (JSMO)، والمشتريين الدوليين.

البلديات

تتولى البلديات، مثل أمانة عمان الكبرى، مسؤولية تفتيش الشركات لضمان امتثالها لمتطلبات المنشآت المادية والوظيفية (من حيث المساحة، ومواقف السيارات، وارتفاع الأسقف، وغيرها). واستنادًا إلى عمليات التفتيش السنوية هذه، تُصدر البلديات الرخص المهنية اللازمة لتمكين الشركات من مواصلة أعمالها. وقد أفاد أصحاب الشركات الصغيرة والمتوسطة بأن متطلبات الحصول على هذه الرخص ليست معقدة، ولكن الإجراءات تستغرق وقتًا طويلًا، ما قد يؤدي إلى تأخير عملياتهم التشغيلية. وغالبًا ما يكون موظفو البلديات مثقلين بالمهام، ما يجعل من الصعب تحديد مواعيد التفتيش عند الحاجة. وتتسم عمليات التفتيش هذه بالدقة الشديدة، إذ عليهم توثيق أي تعديلات طفيفة في المباني أو البنية التحتية وتبويبها في المخططات المقدمة. ونظرًا لصرامة هذه الإجراءات، قد تستغرق وقتًا طويلًا، ما يؤدي إلى تأخير بدء العمليات التجارية بانتظار إصدار الرخص المهنية.

ومن المثير للاهتمام أن عمليات التفتيش الدقيقة هذه تركز فقط على البنية التحتية المادية، من دون أن تشمل أي بيانات حول مدى امتثال الشركات لمعايير العمل أو معايير السلامة في الإنتاج.

الصينيين، حيث يشترط هؤلاء عادةً طلب كميات كبيرة. تؤدي هذه الضبابية إلى تردد الشركات الصغيرة والمتوسطة في الابتكار أو تجربة خيارات تغليف جديدة من دون ضمان مسبق للنتائج النهائية.

5.2.5. المعاناة بدون دعم: غياب أو خدمات تطوير الأعمال (BDS) أو عدم كفايتها؟

بشكل عام، تميل الشركات الصغيرة والمتوسطة إلى العمل بشكل منعزل، معتمدة فقط على مواردها ومعرفتها وشبكتها ومهاراتها الخاصة. وعند الاستفسار عن خدمات تطوير الأعمال (BDS) والدعم المقدم من الجهات المسؤولة عن تنمية المشاريع التجارية، أشار أصحاب الشركات إلى غياب المساعدة المتخصصة، إلى جانب وجود درجة من عدم الثقة والريبة تجاه هذه المؤسسات. وتقتصر تفاعلاتهم مع هذه الجهات غالبًا على جهود محدودة وغير منتظمة في مجال المناصرة لتحسين اللوائح التنظيمية، ولكن نادرًا ما تشمل الدعم الفعلي في تطوير الأعمال، مثل تحليل أسواق الاستيراد والتصدير، وتسهيل العلاقات بين المشتريين والموردين، وتقديم استشارات حول المنتجات والتغليف، أو مشاركة المعلومات حول الاتجاهات الجديدة في الأسواق الناشئة.

أفاد أصحاب الشركات الصغيرة والمتوسطة بأن تلك الجهات تتأثر بشدة بالديناميات السياسية وتبدو منفصلة عن واقع عمل الشركات الصغيرة. من ناحية أخرى، عبّر ممثلو هذه الجهات عن إحباطهم من قلة الاحترافية وضعف الفهم التجاري لدى الكثير من الشركات الصغيرة والمتوسطة، التي تعتمد بشكل أساسي على العلاقات الشخصية في اتخاذ قراراتها، بما في ذلك استكشاف أسواق التصدير الجديدة، حيث يفضلون الاعتماد على معارف شخصية أو أقارب في البلد المستهدف بدلًا من الاستفادة من المعلومات المتاحة عبر مواقع ومنصات هذه الجهات. ويبدو أن الدعم المباشر الذي تقدمه هذه الجهات للشركات الصغيرة والمتوسطة مرتبط بفرص تمويل ومشاريع محددة، حيث يقتصر في الغالب على تدريبات بسيطة تهدف إلى إعداد الشركات للحصول على منح تأسيسية أو تسريعية.

يؤدي هذا الانفصال وغياب خدمات تطوير الأعمال المحدثة والملائمة إلى حرمان الشركات الصغيرة والمتوسطة من الدعم الأساسي الذي يمكن أن يعزز قدرتها التنافسية ونموها.

5.2.6. التمويل

باستثناء مسألة ضمانات العطاءات الخاصة بهذا القطاع، تواجه الشركات الصغيرة والمتوسطة في قطاع الصناعات الغذائية تحديات مماثلة لجهة نقص السيولة وتأخر المدفوعات، وقد أعربت عن وجهات نظر مماثلة كما ورد في المقابلات مع الشركات العاملة في قطاع الإنشاءات. يرجى

المؤسسة العامة للغذاء والدواء الأردنية

تتولى المؤسسة العامة للغذاء والدواء مسؤولية الإشراف على سلامة المنتجات الغذائية والأدوية وجودتها. وتعمل على ضمان الامتثال للمعايير الوطنية في عدة مجالات، منها:

◀ تقييم مطابقة الأغذية: تقوم المؤسسة العامة للغذاء والدواء بفحص عينات من المواد الغذائية للتحقق من امتثالها للمعايير الصحية التي تصدرها مؤسسة المواصفات والمقاييس الأردنية. وتحتاج الشركات الصغيرة والمتوسطة إلى هذه الشهادات لتتمكن من بيع منتجاتها محلياً، بالإضافة إلى الامتثال لمتطلبات إضافية في أسواق التصدير. ولا يتم جمع العينات خلال عمليات التفتيش الميدانية، بل يتوجب على الشركات إحضارها إلى مختبرات المؤسسة العامة للغذاء والدواء لإجراء الفحوصات اللازمة.

◀ المعايير الصحية للعاملين في مناولة الأغذية: تفرض المؤسسة العامة للغذاء والدواء على العاملين في مناولة الأغذية إجراء فحوصات صحية نصف سنوية، حيث يتم منحهم شهادات صحية ضرورية لمزاولة عملهم. ويتوجب على العمال التوجه إلى مكاتب محددة لإجراء الفحوصات في الموقع. يرى أصحاب الشركات الصغيرة والمتوسطة أن وتيرة هذه الفحوصات والإجراءات اللوجستية المرتبطة بها غير عملية، وذلك بسبب التكاليف المترتبة عليهم، بالإضافة إلى الخسائر في وقت العمل التي تؤثر على سير الإنتاج.

على الرغم من أن أصحاب الشركات الصغيرة والمتوسطة أفادوا بأنهم يواجهون مشكلات قليلة مع لوائح المؤسسة العامة للغذاء والدواء، إلا أن المؤسسة نفسها تشير إلى تحديات كبيرة. فقد قدر ممثل للمؤسسة أجريت معه مقابلة أن 80% من عينات الأغذية المقدمة من الشركات الصغيرة والمتوسطة لا تستوفي معايير السلامة خلال الفحوصات المخبرية.⁷³ وتعزو المؤسسة العامة للغذاء والدواء هذه المشكلة إلى ممارسات مناولة الأغذية غير المناسبة من قبل العاملين، حيث لا تستثمر الشركات الصغيرة والمتوسطة بشكل كافٍ في تدريب الموظفين بسبب الارتفاع في معدل دوران العمالة المنتظمة، بالإضافة إلى أن الكثير من هؤلاء العمال يتم توظيفهم بشكل يومي وغير نظامي.

حتى لو كانت نسبة حالات الفشل في الاختبارات أقل بكثير، فإن ذلك يشير إلى أن التحديات التي تواجه الشركات الصغيرة والمتوسطة في الامتثال لمعايير الصحة والسلامة أشدّ مما كان مفترضاً في البداية. كما قد يكون هناك ترابط واضح بين مهارات العمال (خصوصاً في مناولة الأغذية)، ومعدل دوران الموظفين، وربما مستويات الربحية. ويمكن أن يساهم تحسين

ممارسات سلامة الأغذية والاستثمار في تطوير مهارات العمال والاحتفاظ بهم في تعزيز امتثال الشركات الصغيرة والمتوسطة للوائح المؤسسة العامة للغذاء والدواء، ما قد يؤدي إلى رفع جودة المنتجات، وتوفير الوقت، وزيادة الأرباح.

المشترون والمستوردون الدوليون

يؤثر المشترون والمستوردون الدوليون بشكل كبير على معايير الجودة والسلامة، حيث تختلف المتطلبات التنظيمية من بلد إلى آخر. بالنسبة للشركات الصغيرة والمتوسطة الأردنية، تُعد دول الخليج (مثل الإمارات وقطر) أسواق تصدير يسهل الوصول إليها أكثر من دول الاتحاد الأوروبي والولايات المتحدة وكندا، التي تفرض معايير أكثر صرامة في ما يتعلق بالمنتجات والتغليف. ويشير أصحاب الشركات الصغيرة والمتوسطة والجهات المعنية في القطاع إلى أن التحدي الرئيسي المرتبط بمعايير الصحة والجودة في دول الخليج هو تغييرها المستمر إلى جانب التعديلات المتكررة في النماذج والمستندات المطلوبة من قبل المشتريين والجمارك. ويؤدي غياب التواصل الواضح بشأن هذه المتطلبات إلى رفض الشحنات أو تأخيرها، ما قد يتسبب في فساد المنتجات وخسائر مالية للمصدرين.

في أسواق الاتحاد الأوروبي والولايات المتحدة، يزداد الطلب على المنتجات العضوية والخالية من المواد المضافة. ومع ذلك، يشير أصحاب الشركات الصغيرة والمتوسطة إلى أن الامتثال لهذه المعايير يتطلب استثمارات كبيرة، وهو ما لا تستطيع الكثير من الشركات الصغيرة تحمله، خصوصاً في ظل ارتفاع تكاليف الإنتاج التي تُضعف قدرتها التنافسية في هذه الأسواق.

5.3.2. ضعف إنفاذ العقود

من أبرز التحديات التي أشار إليها أصحاب الشركات الصغيرة والمتوسطة في الأردن في ما يتعلق بالسوق المحلي هو مشكلة الفواتير غير المسددة من المشتريين المحليين. فقد شارك الكثير منهم تجاربهم، حيث أدت الاتفاقيات التعاقدية مع المشتريين الأردنيين إلى تراكم ديون كبيرة غير مدفوعة، وفي بعض الحالات استمرت هذه الديون لمدة عقود. وكشف أحد أصحاب الأعمال عن صندوق مليء بالفواتير غير المسددة تعود لعقود ماضية، ما يسلط الضوء على حجم هذه المشكلة واستمرارها لسنوات طويلة.

عند الاستفسار عن اتخاذ إجراءات قانونية، عبّر أصحاب الشركات الصغيرة والمتوسطة عن إحباطهم من ضعف فعالية إنفاذ العقود في الأردن. وأفادوا بأن النظام القانوني غالباً ما يؤدي إلى سجن المدين من دون أن يتمكن الدائن من استرداد أي أموال، خصوصاً في الحالات التي يعلن فيها المدين إفلاساً وهمياً.⁷⁴ وتسمح هذه الثغرة لبعض الشركات

73 تُعدّ هذه النسبة تقديرًا تقريبياً قدّمه أحد ممثلي المؤسسة العامة للغذاء والدواء خلال مقابلة، ولم يتم التحقق منه من خلال إحصاءات رسمية.

74 مع ذلك، تشير التقارير الإخبارية إلى أن تعديلات على قانون التنفيذ وقانون العقوبات، التي تمنح تسهيلات للمدينين المتخلفين عن السداد وتمنع سجنهم في حالات متعددة، قد تدخل حيز التنفيذ بحلول منتصف العام 2025.

تشير الشركات الصغيرة والمتوسطة أيضًا إلى أن تعقيد النظام الضريبي وغياب الشفافية يجعلان من الصعب عليها التخطيط لميزانياتها بفعالية. ونتيجة لذلك، تؤجل الكثير من هذه الشركات المدفوعات والاستثمارات لضمان توفر السيولة الكافية لتغطية الالتزامات الضريبية (انظر أيضًا قسمي [إنفاذ العقود والتمويل](#)).

5.3.4. تغطية الضمان الاجتماعي

القواعد المنظمة لتغطية الضمان الاجتماعي ليست خاصة بهذا القطاع، ولكن تم تحليل بعض الاعتبارات المحددة التي تؤثر على قرارات أصحاب الأعمال وتفصيلها في عدة أقسام، ولا سيما:

◀ يتم تحليل قرار الشركات الأكثر استقرارًا وذات الإدارة الأكثر احترافية بشأن تنظيم أوضاع العمال والاشتراك في الضمان الاجتماعي، كجزء من استراتيجية أوسع تهدف إلى الاحتفاظ بالموظفين وزيادة الإنتاجية، في قسم [نقطة التحول في تغطية الضمان الاجتماعي](#).

◀ نظرًا إلى أن الكثير من عينات الأغذية الخاصة بالشركات الصغيرة والمتوسطة تفشل في اجتياز اختبار المؤسسة العامة للغذاء والدواء، يوضح قسم [تغير معايير الجودة](#) الارتباط المحتمل بين ضعف مهارات العمال (خصوصًا في مناولة الأغذية)، وارتفاع معدل دوران الموظفين، والطبيعة غير النظامية للعمال اليوميين الذين لا تشملهم تغطية الضمان الاجتماعي.

◀ يتناول قسم [قيمة العاملات النساء والتحديات التي يواجهنها](#) مسألة عدم شمول العاملات بالضمان الاجتماعي، بالإضافة إلى ضعف الحوافز التجارية وغياب الضغوط الاجتماعية لضمان إجازة الأمومة.

◀ يحلّل قسم [توريد العمال \(اليوميين؟\)](#) مسألة غياب الخيارات المرنة لتغطية العمال اليوميين المطلوبين بشدة، إلى جانب الحوافز والممارسات الحالية لوكالات التوظيف.

◀ يتناول قسم [إنفاذ العقود](#) و [الضرائب](#) عملية اتخاذ القرار لدى أصحاب الشركات الصغيرة والمتوسطة، التي غالبًا ما تتضمن تأجيل مدفوعات الموردين والحد من الاستثمارات في الابتكار لضمان القدرة على تغطية الضرائب، علقًا أن أصحاب الشركات يعتبرون أن الضرائب تشمل اشتراكات الضمان الاجتماعي.

إعادة فتح أعمالها تحت أسماء جديدة والاستمرار في مزاوله النشاط التجاري، ما يؤدي إلى استمرار دورة الديون غير المسددة من دون حلول حقيقية.

وفقًا لأصحاب الشركات الصغيرة والمتوسطة الذين أُجريت معهم مقابلات، فإن مشكلة الديون غير المسددة معقدة ومتعددة الأبعاد. فمن ناحية، تعاني الشركات من ضعف التخطيط المالي، خصوصًا في ظل ما تعتبره عبئًا ضريبيًا ثقيلًا ومتزايدًا (انظر القسم التالي). ويعترف بعض أصحاب الشركات بأنهم يؤخرون المدفوعات بأنفسهم إلى حين توفر السيولة الكافية لتغطية الفواتير الضريبية. ومن ناحية أخرى، فإن المخاطر المترتبة على عدم السداد محدودة، حيث تتجنب الكثير من الشركات اللجوء إلى نظام الإنفاذ غير الفعال، وتفضل الانتظار على أمل استرداد أموالها في نهاية المطاف. بالإضافة إلى ذلك، وبسبب العلاقات القريبة للغاية بين الفاعلين في مجتمع الأعمال، يصبح الحفاظ على العلاقات التجارية، حتى مع شركاء غير موثوقين، ضروريًا للبقاء في السوق.

نتيجة لذلك، يميل أصحاب الشركات الصغيرة والمتوسطة إلى التعامل فقط مع شركات موثوقة ويترددون في توسيع أعمالهم داخل السوق المحلي. يؤثر هذا التحدي الذي تشهده بيئة الأعمال أيضًا على الشركات في قطاع الإنشاءات، ما يفاقم حالة عدم الثقة لدى الشركات الصغيرة والمتوسطة تجاه السوق المحلي وبيئة الأعمال بشكل عام. ويؤدي هذا المناخ إلى إحجام الشركات عن السعي إلى النمو والتوسع والابتكار، حيث تفضل تجنب المخاطر والمشاكل غير الضرورية التي قد تنجم عن التعامل مع سوق غير مستقر.

5.3.3. تراكم العبء الضريبي

يعبر أصحاب الشركات الصغيرة والمتوسطة عن إحباطهم من النظام الضريبي، الذي يعتبرون أنه يفرضه عبئًا ماليًا كبيرًا ويشكل أحد العوامل الرئيسية التي تحد من قدرتهم التنافسية (انظر أيضًا قسم [التنافسية](#)). ويشعر أصحاب هذه الشركات بأنهم يتعرضون لضرائب مرتفعة على عدة مستويات، حيث تُفرض الضرائب أولاً على المواد الخام المستوردة ومواد التغليف، ثم على المبيعات بدلاً من الأرباح الفعلية.

بالإضافة إلى ذلك، يشير عددٌ من أصحاب الشركات الصغيرة والمتوسطة إلى عدم الاتساق في النظام الضريبي، حيث يُخضعهم لنفس القواعد الضريبية المطبقة على شركات الأدوية. بالرغم من الاختلاف الكبير في طبيعة هذه الأنشطة التجارية. كما ينتقدون التفاوت في تطبيق الضرائب، إذ لا تُفرض ضرائب مرتفعة على المنتجات المستوردة التي تنافسهم بشكل مباشر، ولا على الشركات الأجنبية. في الواقع، يمنح قانون تشجيع الاستثمار إعفاءات ضريبية للمستثمرين الأجانب على الأصول الثابتة لمدة ثلاث سنوات، كما يتيح لهم استيراد المواد الخام إلى الأردن من دون رسوم جمركية.

6 ◀

ملخص القيود والحواجز



بشكل عام، يؤكد التحليل على الحاجة إلى ترتيبات أكثر مرونة للضمان الاجتماعي (في ما يتعلق [بالعمال اليوميين وغير المنتظمين](#))، مع الأخذ في الاعتبار مدة الاشتراك والقيمة الفعلية مقابل الاشتراكات (انظر أقسام [إجازة الأمومة](#)، [وإصابات العمل والتأمين الصحي](#)). كما يحدد التحليل **نقاط دخول استراتيجية داخل سلاسل القيمة الأساسية، وكذلك في الوظائف الداعمة واللوائح التنظيمية للقطاعين**، ما قد يساهم في معالجة التحديات الحالية والاستفادة من الفرص المتاحة من خلال تعزيز النمو وزيادة الامتثال، كما يمكن تحقيق ذلك من خلال إقامة روابط مشروطة بين الامتثال للضمان الاجتماعي وإنفاذ قوانين العمل (مثلاً: [المشتريات](#)، [ومواد الإنشاء](#)، [وتحسين الجودة](#)، بما في ذلك في [معايير الأغذية](#)، وتعزيز [الامتثال](#) للوائح، وخدمات تطوير الأعمال وتيسير الوصول إلى السوق في قطاعي [الإنشاءات](#) والصناعات الغذائية، [والأسواق](#)، [والطاقة](#)، [والوصول إلى التمويل](#)).

يركّز تحليل قطاعي الإنشاءات والصناعات الغذائية على فهم كيفية تأثير القيود والفرص على قرارات الشركات الصغيرة والمتوسطة وإدارتها للقوى العاملة، ولا سيما في ما يتعلق بتغطية الضمان الاجتماعي.

في قطاع الإنشاءات، تؤدي بيئة الأعمال الصعبة (انظر قسم [القواعد واللوائح](#))، وارتفاع تكاليف [مواد الإنشاء](#)، [وضيق حجم السوق](#)، إلى هامش ربح محدود بالنسبة للشركات الصغيرة والمتوسطة. نتيجة لذلك، وبسبب [ضعف إنفاذ](#) قوانين العمل واللوائح الأخرى، يكون رد الفعل الأول لأصحاب هذه الشركات هو خفض التكاليف التشغيلية وتجنب الاستثمار في تطوير مهارات العمال أو الاحتفاظ بهم (انظر قسم [الاستثمار في القوى العاملة](#))، ما يؤثر سلباً على كفاءة العمليات التجارية، وسلامة العمال وحقوقهم، وكذلك على شمولهم في الضمان الاجتماعي. ومن بين الاستراتيجيات المختلفة لتحفيز الامتثال، يُبرز التحليل تغطية [إصابات العمل](#) كواحد من المجالات الرئيسية التي تثير قلق أصحاب الشركات الصغيرة والمتوسطة.

في قطاع الصناعات الغذائية، تؤدي التحديات المشابهة المتعلقة بتكاليف الإنتاج (مثل استيراد المواد الخام، [والتغليف](#)، [والطاقة](#)، [والضرائب](#))، بالإضافة إلى [التنافسية](#) في الأسواق المحلية [وأسواق التصدير](#)، إلى إجماع الكثير من الشركات الصغيرة والمتوسطة عن تحمّل المخاطر اللازمة للابتكار والاستثمار في تحسين الممارسات والبنية التحتية. يؤثر هذا التردد في المجازفة على قدرتها على النمو، وترسيخ قنوات التصدير، وزيادة مستويات التنظيم. وكشف التحليل أن الشركات التي قررت اتخاذ هذه الخطوة بدأت بالفعل بمعالجة مشكلة التغيب عن العمل، وهي مشكلة واسعة النطاق وتؤثر بشكل كبير على الإنتاجية (انظر قسم [نقطة التحول](#)). ويُعدّ فهم العلاقة بين تنظيم العمالة، وتغطية الضمان الاجتماعي، والتغيب عن العمل، عاملاً أساسياً في تمهيد الطريق أمام نماذج أعمال تحويلية.

7 ◀

مجالات التدخل المحتملة



الصغيرة والمتوسطة في ما يتعلق بالامتثال لأنظمة المؤسسة العامة للضمان الاجتماعي.

◀ **التدخلات القائمة على عوامل الجذب (pull):** تركز على توسيع الفرص في السوق ودعم النمو التجاري للشركات الصغيرة والمتوسطة، مع الحرص على أن يشمل هذا النمو تحسين تغطية الضمان الاجتماعي للعمال الأكثر استضعافاً بشكل استباقي.

في حين قد تميل المشاريع إلى إعطاء الأولوية للتدخلات القائمة على عوامل الدفع، نظراً إلى أنها تتماشى مع الممارسات التقليدية للمشاريع ويُنظر إليها على أنها تحقق تأثيراً أسرع ومباشراً أكثر على تغطية الضمان الاجتماعي، إلا أن بيئة الأعمال الصعبة ومحدودية الفرص في السوق للشركات الصغيرة والمتوسطة في الأردن (مثل مشاريع الإنشاءات والقطاعات التي تتسم بمستوى عالي من التنافسية) تجعل تدخلات الجذب ضرورية. تُعد تدخلات الجذب أساسية لتوسيع الفرص في السوق وتعزيز الربحية والنمو التجاري، ما يتيح تحسين التغطية وضمان الاستدامة والتأثير المنهجي على نطاق واسع.

يستعرض الجدول التالي 18 مجالاً محتملاً للتدخلات القائمة على عوامل الدفع والجذب، مخصصة لقطاعي الإنشاءات والصناعات الغذائية، بالإضافة إلى تدخلات مشتركة بين القطاعين. وسيتم توضيح هذه التدخلات بشكل أكثر تفصيلاً في الأقسام التالية.

يقدم هذا القسم توصيات حول مجالات تدخل محددة يمكن أن يستفيد منها برنامج استدامة++ لتعزيز حوافز الشركات الصغيرة والمتوسطة من أجل المساهمة في برامج الضمان الاجتماعي. لا تمثل هذه التوصيات **أنشطة تفصيلية جاهزة للتنفيذ، بل هي عبارة عن مسارات للتدخل يجب ترتيبها بحسب الأولوية، وتطويرها، واختبارها** بالتعاون مع الجهات المعنية الرئيسية. وابتداءً من نهج النظم السوقية، ينبغي أن تسعى المشاريع إلى تجربة تدخلات مختلفة تهدف إلى تحقيق تغيير منهجي، مع الأخذ في الاعتبار أن بعض التجارب قد لا تنجح بسبب عوامل خارجة عن سيطرة المشروع.

يوصي التقرير بدمج التدخلات القائمة على عوامل "الدفع" و"الجذب"، وهي مصطلحات ومفاهيم مستمدة من [نهج منظمة العمل الدولية لأنظمة الأسواق الشاملة \(AIMS\)](#) في سياقات النزوح، وتم تكيفها في هذا التقرير لمعالجة القضايا المتعلقة بحوافز الشركات للمساهمة في الضمان الاجتماعي. وعلى وجه التحديد:

◀ **التدخلات القائمة على عوامل الدفع (push):** تهدف

إلى تشجيع الشركات الصغيرة والمتوسطة على توسيع نطاق تغطية العمال وتحسينها من خلال الحوافز التجارية والوصول المشروط إلى الدعم العيني والمالي. من ناحية أخرى، تسعى هذه التدخلات أيضاً إلى تعزيز إجراءات الرقابة والإنفاذ لزيادة مساءلة الشركات

الدفع	الجذب
◀ تقديم جدوى تحسين تغطية إصابات العمل والتأمين الصحي ◀ تحديد المبررات التجارية للعلاقة بين المهارات والإنتاجية والسلامة والصحة المهنيّتين ◀ إدراج تكاليف السلامة والصحة المهنيّتين (وربما) المؤسسة العامة للضمان الاجتماعي كبنود تكلفة ثابتة في مقترحات المشاريع ◀ تقديم المشورة بشأن الإصلاحات المقبلة المتعلقة بالمشتريات العامة للشركات الصغيرة والمتوسطة	◀ استكشاف واختبار نماذج أعمال جديدة لتوريد مواد الإنشاء محلياً ◀ تعزيز آليات إنفاذ القوانين المتعلقة بالمشتريات والتعاقد من الباطن ◀ تحسين عروض التدريب المتخصص على الآلات والممارسات الموقرة للطاقة، إضافة إلى إدارة المشاريع والسلامة والصحة المهنيّتين
◀ تحديد المبررات التجارية للعلاقة بين دوران العمالة، والتغيب عن العمل، والإنتاجية ◀ تحديد المبررات التجارية للرابط بين معايير سلامة الأغذية، ومهارات العمال، والربحية ◀ المشاركة في تمويل نماذج أعمال تهدف إلى تعزيز منافع العمال مؤقتاً	◀ رسم/دعم مؤقت للشركات الصغيرة والمتوسطة الكثيفة الاستهلاك للطاقة في قطاع الصناعات الغذائية ◀ المشاركة في الاستثمار في حزم تسريع التصدير المشروطة ◀ تحسين دور الجهات الفاعلة الرئيسية باعتبارها ميسرة للأسواق ◀ تعزيز آليات إنفاذ العقود
◀ تقديم المشورة ودعم الجهود التجريبية لاشتراكات الضمان الاجتماعي عن العمال اليوميين ◀ تقديم المشورة بشأن اعتماد نظام ضريبي مبسط ◀ التنسيق بشأن إنفاذ القواعد واللوائح التنظيمية	

الجهات المعنية الرئيسية: المؤسسة العامة للضمان الاجتماعي (إدارة الأبحاث)، شركات التأمين الخاصة، أصحاب الشركات الصغيرة والمتوسطة، مقدمو الخدمات الصحية.

7.1.2. تحسين عروض التدريب المتخصص على الآلات والممارسات الموفرة للطاقة، إضافة إلى إدارة المشاريع والسلامة والصحة المهنية [عامل جذب]

كما أشار التحليل في قسم سلسلة القيمة الأساسية، يسعى أصحاب الشركات الصغيرة والمتوسطة وعمالهم الموثوقون من ذوي المهارات المتوسطة باستمرار إلى ضبط التكاليف التشغيلية، وذلك بسبب ارتفاع تكاليف الإنتاج المرتبطة بالطاقة، والمواد المستوردة، والنقل، وهوامش الربح المنخفضة. وغالبًا ما يتم تحقيق وفورات من خلال الاستثمار ولو بالحد الأدنى في العمال الذين يؤدون وظائف تُعتبر متدنية المهارات، والذين لا يحصلون على تدريب كافٍ أو حماية مناسبة وفقًا لممارسات ومعايير السلامة والصحة المهنية. من ناحية أخرى، يشترك المطورون، والمقاولون، وغيرهم من الجهات المهنية من ضعف جودة الإنشاء، والتأخيرات، والتكاليف غير المخطط لها، والإصلاحات المتكررة، نتيجة افتقار هذه الشركات إلى مهارات إدارة المشاريع الكافية.

يسعى التدخل المقترح إلى دمج التدريب في المجالات التي تهتم أصحاب الشركات الصغيرة والمتوسطة، مثل أحدث الابتكارات في الآلات والممارسات والمواد الموفرة للطاقة، مع التدريب على الإدارة الفعالة لمشاريع الإنشاءات وتقنيات توفير التكاليف والسلامة والصحة المهنية. يهدف هذا النهج المتكامل إلى تحسين الأداء العام للشركات الصغيرة والمتوسطة وكفاءة النظام، ما يؤثر إيجابيًا على طريقة توظيف العمال ذوي المهارات المحدودة والإشراف عليهم في مواقع الإنشاءات. يمكن للمشروع استكشاف العروض التدريبية الحالية التي تقدمها الجهات الفاعلة في القطاع، مع الاستفادة من خبرات المتخصصين في الجامعة الأردنية، ولا سيما في مجال الابتكارات المتعلقة بكفاءة الطاقة. كما يمكن أن تتضمن هذه المبادرة دعمًا شبه مدعوم ولكنه مشروط للوصول إلى الآلات والمواد الموفرة للطاقة وموارد السلامة والصحة المهنية (انظر التدخل المتعلق بكفاءة الطاقة).

الجهات المعنية الرئيسية: أصحاب الشركات الصغيرة والمتوسطة والعمال ذوو المهارات المتوسطة، الجامعة الأردنية، نقابة مقاولي الإنشاءات الأردنيين، النقابة العامة للعاملين في مجال البناء، مجلس مهارات قطاع الإنشاءات.

7.1. التدخلات في قطاع الإنشاءات

7.1.1. تقييم واختبار جدوى تحسين تغطية إصابات العمل والتأمين الصحي [عامل دفع]

كما أشار التحليل في قسم إصابات العمل، تُعد إصابات العمل من أبرز المخاوف التي عَبر عنها أصحاب الشركات الصغيرة والمتوسطة في ما يتعلق بقواهم العاملة. تفرض هذه الإصابات تكلفة غير مخطط لها، تتم تغطيتها حاليًا بشكل غير نظامي وخارج إطار نظام الضمان الاجتماعي، كون النموذج الحالي لا يسمح باشتراكات مرنة تتناسب بشكل أفضل مع طبيعة التوظيف في هذا القطاع (وغيره). وحتى في حال السماح بالاشتراكات المرنة، يرى أصحاب الشركات الصغيرة والمتوسطة أن الفوائد التي يحصلون عليها لا تستحق العناء والاستثمار. ونتيجة لذلك، لجأ بعض هؤلاء إلى شركات التأمين الخاصة لتوفير تغطية تأمينية غير محددة الأسماء لعمالهم ولكل مشروع على حدة، بالإضافة إلى توفير التأمين الصحي للموظفين الأكثر انتظامًا.

يجب أن يكلف المشروع جهة مختصة بإجراء تقييم سريع أو "تحليل للعروض في السوق" لتحديد الوضع الحالي للعرض والطلب على التأمين الخاص في ما يتعلق بإصابات العمل والتأمين الصحي. يهدف هذا التقييم إلى فهم أسباب منافسة التأمين الخاص لبرامج الضمان الاجتماعي، بالإضافة إلى تحديد دقيق للعوامل التي تجعل التأمين الخاص أكثر جاذبية أو أقل تكلفة بالنسبة لأصحاب الشركات الصغيرة والمتوسطة في قطاع الإنشاءات. واستنادًا إلى هذه العوامل الأساسية، ينبغي أن يتضمن التقييم أيضًا تحليلًا للجدوى، بالإضافة إلى المزايا والعيوب للاحتمايين (لا يستبعد أحدهما الآخر).

أ. اقتراح نموذج قابل للتطبيق يتيح للمؤسسة العامة للضمان الاجتماعي تعزيز عروضها في ما يتعلق بتغطية إصابات العمل ودمج تغطية جزئية أو كاملة للتأمين الصحي، مع مراعاة الدروس المستفادة من أنظمة الضمان الاجتماعي الأخرى.

ب. تحديد تدخلات مُجدية تجاريًا لتعزيز العروض الحالية لشركات التأمين الخاصة، بما في ذلك تحديد الفجوات التي يمكن أن تسدها العروض الخاصة (إذا كانت مجدية تجاريًا) أو إجراءات الضمان الاجتماعي العام الحالية أو المحسنة.

يمكن اختبار كلا النموذجين والتدخلات على نطاق صغير بين الشركات الصغيرة والمتوسطة في قطاع الإنشاءات لتقييم جدواها وتحديد المبررات التجارية لتطبيق العروض المحسنة العامة أو الخاصة أو كليهما على نطاق أوسع.

7.1.4. استكشاف واختبار نماذج أعمال جديدة لتوريد مواد الإنشاء محلياً [عامل جذب]

يتم استيراد معظم مواد الإنشاء، ما يؤدي إلى ارتفاع التكاليف على الشركات الصغيرة والمتوسطة ويحد من هوامش أرباحها (انظر [القسم](#) المتعلق بذلك). كما أنّ بطء مواعيد التسليم، خصوصاً في ظل النزاع الإقليمي الحالي، يقلل من قدرة الشركات الصغيرة والمتوسطة على التخطيط الفعّال للموارد، بما في ذلك القوى العاملة، لتنفيذ مشاريع الإنشاءات، التي غالباً ما تحصل على إشعار قصير قبل انطلاقها. في الأردن، بدأت الشركات المتوسطة والكبيرة بالفعل في إنتاج مواد إنشاء عالية الجودة وصدقية للبيئة أو تجميع مواد جاهزة للاستخدام. ومع ذلك، فهي لا تستهدف الشركات الصغيرة والمتوسطة كعملاء، حيث تعتقد أن هذه الشركات غير قادرة على تحقيق الحد الأدنى من حجم الطلبات اللازم لتحقيق أي ربح.

يقترح التدخل المقترح التعمق أكثر في تحليل العرض والطلب على مواد الإنشاء المحلية، بالإضافة إلى تحديد مدى اهتمام الشركات الصغيرة والمتوسطة في قطاع الإنشاء وشركات تصنيع مواد الإنشاء بتجربة نماذج أعمال تجارية قابلة للتطبيق (انظر المربع أدناه حول [نماذج الأعمال للعمل اللائق](#)). يمكن اختبار هذا النموذج مع عدد محدود من الشركات، مع تقديم دعم مالي من المشروع لتقليل المخاطر على كلا الطرفين عند تجربة موردين جدد وعملاء جدد. ويجب أن يتضمن هذا الدعم الجزئي التجريبي شروطاً مرتبطة بالشركات الصغيرة والمتوسطة، ولا سيما في ما يتعلق بتغطية الضمان الاجتماعي، وإمكانية مشاركتها في تدخلات "الدفع"، مثل برامج التدريب والدراسات المتعلقة بارتباط المهارات بالإنتاجية.

الجهات المعنية الرئيسية: أصحاب الشركات الصغيرة والمتوسطة، شركات مواد الإنشاء، مجلس مهارات قطاع الإنشاءات.

7.1.5. إدراج تكاليف السلامة والصحة المهنية (وربما المؤسسة العامة للضمان الاجتماعي؟) كبنود تكلفة ثابتة في مقترحات المشاريع [عامل دفع]

يمكن للمشروع استكشاف التجارب السابقة لمنظمة العمل الدولية (انظر [هنا](#)) في تنظيم وتوحيد ميزانيات السلامة والصحة المهنية ضمن إجراءات المشتريات. ويجب إدراج تكاليف السلامة والصحة المهنية، وربما تغطية الضمان الاجتماعي والأجور، ضمن بند ميزانية ثابت وموحد، بدلاً من إدراجها ضمن معدلات تكلفة مركبة تشمل مصاريف متعددة. وذلك ابتداءً من مرحلة التصميم وضمن هيكل التعاقد من الباطن. يهدف هذا الإجراء إلى تحقيق هدفين رئيسيين:

◀ ثني الشركات الصغيرة والمتوسطة عن خفض التكاليف التشغيلية المرتبطة بالسلامة والصحة المهنية،

7.1.3. تحديد المبررات التجارية للعلاقة بين المهارات والإنتاجية والسلامة والصحة المهنية [عامل دفع]

كما أظهر تحليل [القوى العاملة](#)، يقدّر أصحاب الشركات الصغيرة والمتوسطة مهارات العمال ذوي المهارات المتوسطة، لكنهم يعتبرون أنّ العمال اليوميّين ذوي المهارات المحدودة يمكن استبدالهم بسهولة. معتقدين أنهم يؤدون مهاماً بسيطة يمكن لأي شخص القيام بها. أما العمال ذوو المهارات المتوسطة، الذين لم يتمكن فريق البحث من مقابلتهم، فقد تكون لديهم وجهة نظر مختلفة، حيث يقع على عاتقهم توفير التدريب الأساسي للعمال ذوي المهارات المحدودة في مواقع العمل. وقد يواجهون خسائر في الوقت والمال بسبب الحاجة إلى تدريب العمال الجدد، والإشراف عليهم، وإعادة تنفيذ المهام التي أنجزت بشكل غير صحيح من قبل العمال غير المدربين. وبالتالي، قد يميلون إلى اختيار العمال الموثوقين أو شبه المهرة أنفسهم، حتى ولو على أساس يومي، أكثر من أصحاب الشركات. إضافة إلى ذلك، يعترف أصحاب الشركات الصغيرة والمتوسطة بأن نقص مهارات العمال اليوميّين يجعلهم أكثر عرضة لإصابات العمل، حيث إنهم "لا يعرفون كيفية التنقل في موقع الإنشاءات" أو استخدام المعدات بشكل آمن. أما الفاعلون الآخرون في القطاع، بما في ذلك المطورون والمقاولون، فيبدون مخاوف بشأن جودة العمل الذي تنفذه بعض الشركات الصغيرة والمتوسطة.

يقترح التدخل المقترح التعمق أكثر في جمع الأدلة على مستوى الشركات الصغيرة والمتوسطة لإثبات العلاقة بين نقص مهارات العمال، ودوران الموظفين، ومعدلات إصابات العمل (وتكاليفها)، مع مؤشرات الإنتاجية، والجودة، وفي النهاية، الربحية.

إن الطبيعة غير النظامية للتوظيف وإدارة الأعمال في القطاع، إلى جانب ضعف الثقة في الرقابة الحكومية والمؤسسية عموماً، قد يشكلان عائقاً أمام إقناع الشركات الصغيرة والمتوسطة بالمشاركة في هذا التمرين. لذلك، من الضروري التشاور مع الشركات الصغيرة والمتوسطة (بما في ذلك العمال ذوي المهارات المتوسطة) مسبقاً لتحديد مؤشرات إضافية تتعلق بأداء أعمالهم، وقد يكونون مهتمين بالحصول على معلومات بشأنها مجاناً. قد تشمل هذه المؤشرات كفاءة الطاقة للمعدات، والهدر في المواد، كما يمكن دمجها مع دعم مشروط لتسهيل الوصول إلى التمويل، والمواد، وبرامج دعم توفير الطاقة (انظر [القسم](#) المتعلق بذلك).

توفّر [مجموعة أدوات قياس أداء الشركات الصغيرة والمتوسطة التابعة لمنظمة العمل الدولية](#) معلومات قيمة حول المؤشرات المتعلقة بالعمل اللائق وأساليب القياس على مستوى المؤسسات التجارية.

ومن شأن تحديد المبررات التجارية لهذه العلاقة أن يساعد في دعم أجندة الضمان الاجتماعي، مع تقديم المسوّغات اللازمة لاختبار تدخلات تجريبية، مثل تلك المتعلقة بالعمال اليوميّين وإصابات العمل.

الجهات المعنية الرئيسية: أصحاب الشركات الصغيرة والمتوسطة، العمال ذوو المهارات المتوسطة، العمال محدودي المهارات.

جديدة (لا تقتصر فقط على الشركات الصغيرة والمتوسطة، بل تشمل أيضًا الشركات الكبرى)، بحيث تتضمن إشارة مباشرة إلى عدد معقول من العمال المشمولين بتغطية مرنة للضمان الاجتماعي طوال مدة تنفيذ الأشغال العامة.

من الضروري تطبيق معايير أهلية مكيفة للضمان الاجتماعي ليس فقط على الشركات الصغيرة والمتوسطة، بل أيضًا على ممارسات المشتريات الحالية التي تشمل الشركات الكبرى وعلى امتداد سلسلة التوريد بأكملها. سيساهم ذلك في ضمان معاملة عادلة وتحقيق تأثير غير مباشر على الشركات الصغيرة والمتوسطة، سواء كانت تعمل بشكل نظامي أو غير نظامي في تنفيذ مشاريع الإنشاءات لحساب الشركات الكبرى. يمكن أيضًا إنشاء روابط بين هذا التدخل وتوحيد معايير ميزانيات السلامة والصحة المهنية وبنود الميزانية الخاصة بالمؤسسة العامة للضمان الاجتماعي (انظر [التدخل السابق](#)).

الجهات المعنية الرئيسية: وزارة الأشغال العامة والإسكان (دائرة العطاءات الحكومية)، المؤسسة العامة للضمان الاجتماعي، الشركات الصغيرة والمتوسطة.

7.1.7. تعزيز آليات إنفاذ القوانين في المشتريات والتعاقد من الباطن [عامل دفع]

تمثل [المنافسة غير العادلة](#) من شركات الإنشاءات "الوهمية"، التي يتعاقد معها المطورون صوريًا لتقليل التكاليف والالتفاف على [لوائح](#) المشتريات، مشكلة رئيسية أشار إليها أصحاب الشركات الصغيرة والمتوسطة. فيعتبر هؤلاء عن إحباطهم الشديد من هذه المنافسة غير العادلة، حيث يرون أنها تؤدي إلى تقليص حصتهم في السوق وتقليل هوامش أرباحهم بسبب سباق نحو القعر في عروض الميزانية. من شأن معالجة هذه المشكلة أن تؤدي ليس فقط إلى زيادة فرص المشاريع المتاحة أمام الشركات الصغيرة والمتوسطة الملتزمة بالأنظمة (ما يعزز النمو)، بل يمكن أيضًا أن تشكل حافزًا قويًا لإقناع الشركات الصغيرة والمتوسطة بالتحول إلى ممارسات أكثر نظامية، بما في ذلك ممارسات العمالة وتغطية الحماية الاجتماعية، بعبارة أخرى، يهدف هذا التدخل إلى إثبات المبررات التجارية لاعتماد الممارسات النظامية، وزيادة الحوافز للامتثال للوائح الحالية. على الرغم من طبيعته التنظيمية، إلا أن هذا التدخل يصنف كتدخل قائم على الجذب، نظرًا إلى تركيزه على تقديم الحوافز والاستفادة من قطاعات السوق، وليس فقط على فرض الامتثال كما هي الحال في تدخلات قائمة على الدفع.

والضمان الاجتماعي، والأجور، وتعزيز المبررات التجارية للاستثمار في قواها العاملة.

◀ الحد من نطاق وجاذبية مقترحات الميزانية الوهمية في ممارسات المشتريات غير القانونية (انظر قسم [المشتريات غير العادلة](#))، ما يوسع حيز السوق أمام الشركات الملتزمة بالامتثال. يمكن اعتبار ذلك تدخلًا قائمًا على الدفع.

إنّ إلزام العميل باحتساب الأجور، ومنافع الضمان الاجتماعي، وتكاليف السلامة والصحة المهنية كبنود تكلفة ثابتة، مع ضمان الإشراف الكامل على تفاصيل عقود جميع العمال - سواء لدى المقاولين أو المقاولين من الباطن - يساعد في منع أصحاب العمل من خفض هذه التكاليف، ما يقلل في النهاية من قدرة الشركات الوهمية على تقديم مقترحات ميزانية غير واقعية. وبالتالي، تُعتبر هذه التكاليف غير قابلة للتفاوض عبر سلسلة القيمة بأكملها.⁷⁵ بدءًا من العميل ووصولًا إلى المقاولين من الباطن. ويمكن للمشروع استكشاف جدوى هذا التدخل وتحديد نقاط الدخول بالتعاون مع الجهات المنظمة للمشتريات، مثل البلديات وجمعيات المقاولين.

الجهات المعنية الرئيسية: دائرة البلدية المسؤولة عن إصدار تراخيص الإنشاءات، جمعية المقاولين، وزارة العمل (مفتشو السلامة والصحة المهنية).

7.1.6. تقديم المشورة بشأن الإصلاحات المقبلة المتعلقة بالمشتريات العامة للشركات الصغيرة والمتوسطة [عامل دفع]

كما ذكر في قسم [المطورين](#)، تعمل دائرة العطاءات الحكومية حاليًا على إصلاح نظام المشتريات العامة من خلال وضع إرشادات ومعايير اختيار جديدة تهدف إلى عطاء الأفضلية للشركات الصغيرة والمتوسطة لزيادة فرصها في الحصول على العقود العامة. وبالرغم من أن الأشغال العامة لا تشكل حاليًا الحصة الأكبر من السوق في الأردن، إلا أن هذا التطور يمثل فرصة واحدة يمكن أن تؤدي إلى توسيع كبير للأسواق المتاحة أمام الشركات الصغيرة والمتوسطة في المستقبل القريب.

يُعد التأثير في عملية الإصلاح الحالية عاملًا ضروريًا لضمان أن يؤدي هذا التغيير في نهاية المطاف إلى تعزيز أجندة الضمان الاجتماعي. يمكن للمشروع تسهيل مشاركة ممثلي المؤسسة العامة للضمان الاجتماعي في وضع معايير أهلية

75 من الجدير ذكره أيضًا أن بعض الدول اختارت تعديل النقطة التي يتم عندها تحصيل الاشتراكات ضمن سلسلة القيمة. على سبيل المثال، في قطاع الإنشاءات في الهند، يتم تحصيل الاشتراكات المتعلقة ببنود التكلفة الثابتة المشابهة على شكل رسوم يدفعها المقاولون الرئيسيون. وذلك استنادًا إلى إجمالي قيمة عقد الإنشاءات. سمح هذا النموذج بتوسيع نطاق التغطية ليشمل أكثر من 70% من العمال في الكثير من الولايات. المصدر: منظمة العمل الدولية، "فرص توسيع نطاق تغطية الضمان الاجتماعي في الأردن"، 2021.

على الرغم من حساسية موضوع الفساد، يوصى بشدة أن يستكشف المشروع سُبل تعزيز آليات التنسيق وإنفاذ اللوائح في ممارسات المشتريات، وذلك بالتعاون مع الجهات الفاعلة الرئيسية، بما في ذلك من خلال إدراج ابتكارات تتعلق [ببنود الميزانية](#). كجزء من الجولات الأولى من الموائد المستديرة واجتماعات التنسيق، التي يمكن أن تتناول أيضًا موضوعات أقل حساسية (مثل التدريبات على السلامة والصحة المهنيّتين وكفاءة الطاقة)، سيكون من الضروري فهم ما إذا كانت هناك أي جهة مؤسسية مستعدة لمعالجة هذه المشكلة، وإنفاذ اللوائح، واستعادة حصة السوق التي يحتكرها حاليًا المطورون. ومن خلال تعزيز آليات المشتريات والتعاقد من الباطن، يمكن المساهمة في توفير بيئة تنافسية أكثر عدالة، ما يشجع الشركات الصغيرة والمتوسطة على تبني ممارسات نظامية والامثال للوائح.

الجهات المعنية الرئيسية: الشركات الصغيرة والمتوسطة، البلديات (دائرة التراخيص)، جمعية المقاولين، مجلس مهارات قطاع الإنشاءات، وزارة العمل، وزارة الأشغال العامة والإسكان.

7.2. التدخلات في قطاع الصناعات الغذائية

7.2.1. تحديد المبررات التجارية للعلاقة بين "دوران العمالة - التغيب عن العمل - الإنتاجية" [عامل دفع]

كما أشار التحليل الواردة في القسم المخصص لهذا الموضوع، يُعد [التغيب عن العمل](#) القضية الأكثر إلحاحًا بالنسبة لأصحاب الشركات الصغيرة والمتوسطة في ما يتعلق بقواهم العاملة. وعلى الرغم من إدراكهم للتأثيرات السلبية لهذا الأمر على عملياتهم اليومية، إلا أن قلة منهم حاولت قياس تأثير التغيب المتكرر على الإنتاجية، وعدد أقل منهم اتخذ إجراءات لفهم المشكلة والحد منها. ومع ذلك، أظهرت مقابلات فريق البحث مع بعض الشركات الصغيرة والمتوسطة الأكثر استقرارًا، التي تتبع نهج إدارة أكثر احترافية، أنها قررت إلغاء الاعتماد على العمال اليوميين، والاتجاه إلى توظيف جميع العمال بشكل نظامي (بما في ذلك تسجيلهم في الضمان الاجتماعي)، ما أدى إلى انخفاض ملحوظ في معدلات التغيب. لكن يبقى السؤال: ما هي ["نقطة التحول"](#) المثالية التي تدفع شركة صغيرة أو متوسطة في الأردن للاستثمار في قوة عاملة منتظمة؟ وما هي المجموعة المثلى من المنافع التي يمكن تقديمها للعمال من أجل تقليل معدلات التغيب من دون التسبب في ارتفاع التكاليف التشغيلية؟

يشمل مجال التدخل هذا إجراءين مترابطين:

1. استطلاع للعمال ومجموعات تركيز. يهدف هذا الاستطلاع، الذي يُجرى بالتوازي مع مجموعات تركيز، إلى استكشاف وجهات نظر العمال حول التغيب عن العمل، وتحليل العوامل الكامنة وراء السبب الذي يوصف غالبًا بأنه "ثقافي". بالإضافة إلى ذلك، يجب أن يجمع الاستطلاع معلومات حول التحسينات الوظيفية التي أدت إلى انخفاض معدلات التغيب في الشركات الكبرى والشركات الصغيرة والمتوسطة الأكثر استقرارًا (مثل الاشتراكات الشهرية في الضمان الاجتماعي، والتأمين الصحي، والنقل، والسلامة للنساء في أماكن العمل، وزيادات طفيفة في الرواتب، وعطلة الجمعة/السبت، وساعات عمل مرنة أو بدوام جزئي للنساء المتزوجات، وترتيبات لتغطية الغياب).

2. جمع الأدلة حول العلاقة بين "دوران العمالة - التغيب عن العمل - الإنتاجية - الربحية". التعمق في جمع الأدلة التي تثبت وجود ارتباط بين دوران العمالة، الإنتاجية، والربحية. وبما يشابه [المبررات التجارية المتعلقة بإصابات العمل](#) في قطاع الإنشاءات، يُقترح التشاور مسبقًا مع أصحاب الشركات الصغيرة والمتوسطة لتحديد مؤشرات أداء أخرى، أقل حساسية، قد يكونون مهتمين بالحصول على معلومات حولها مجانًا. قد يشمل ذلك كفاءة الطاقة في الآلات، وهو مجال تقيسه بالفعل بعض الشركات الصغيرة والمتوسطة الأكثر استقرارًا التي سبق ذكرها. إضافة إلى معدلات العيوب، ومتوسط معدل الدوران السنوي، والاحتفاظ بالعملاء. من الناحية الاستراتيجية، من المفيد مقارنة تأثير هذه المؤشرات وتأثير التغيب عن العمل على مؤشرات الربح والخسارة. توفر [مجموعة أدوات قياس أداء الشركات الصغيرة والمتوسطة التابعة لمنظمة العمل الدولية](#) معلومات قيمة حول المؤشرات المتعلقة بالعمل اللائق وأساليب القياس على مستوى الأعمال.

سيساعد تحديد المبررات التجارية لهذه العلاقة في تعزيز مساعي إضفاء الطابع النظامي على التوظيف، كما سيوفر أدلة على الأهمية العامة للاستثمار في القوى العاملة لزيادة الأرباح. ويهدف ذلك بشكل أكثر تحديدًا إلى فهم تأثير (أو غياب تأثير) تغطية الضمان الاجتماعي على رفاهية العمال المتصورة ودوافعهم.

تمت مناقشة هذا المجال المحتمل للتدخل مع عدد من أصحاب الشركات الصغيرة والمتوسطة الذين أبدوا اهتمامًا به، لكنهم شددوا على أهمية إدراج اتفاقيات عدم الإفصاح واستخدام مستشاري أعمال إقليميّن أو حتى وطنيين يفهمون التحديات وبيئة الأعمال في الأردن، بدلًا من الاعتماد على الخبراء الدوليين، الذين قد تكون مدخلاتهم أحيانًا غير متناسبة مع السياق المحلي.

الجهات المعنية الرئيسية: أصحاب الشركات الصغيرة والمتوسطة، العمال.

7.2.2. المشاركة في تمويل نماذج أعمال لتعزيز منافع العمال مؤقتًا [عامل دفع]

استنادًا إلى الأدلة التي تم جمعها من مجال التدخل السابق ونتائج التجارب الموجهة التي تستخدم العينات العشوائية (RCTs) التي طلب برنامج استدامة إجرائها لقياس أثر إعانات الضمان الاجتماعي، يمكن للمشروع النظر في المشاركة في الاستثمار مع عدد من الشركات الصغيرة والمتوسطة المختارة في تحسين 1-3 منافع رئيسية للعمال قابلة للتطبيق تجاريًا (انظر الفرضيات أعلاه). سيساعد القياس الدقيق للنتائج وتأثير هذه التدخلات التجريبية في إنتاج بيانات إضافية

لإثبات المفهوم، ويمكن استخدامها لتطوير نماذج أعمال شاملة للعمل اللائق (انظر المربع حول نماذج الأعمال للعمل اللائق)، يمكن لجهات وشركات أخرى على امتداد القطاع تكرارها.

يجب تطوير هذه النماذج وتنفيذها بالتعاون الوثيق مع الجهات الفاعلة الرئيسية في القطاع ضمن الوظائف الداعمة وبالتماشي مع القواعد واللوائح، نظرًا إلى قدرتها توجيه السياسات والاستراتيجيات القطاعية، كما يمكن أن تساهم في إرشاد خدمات تطوير الأعمال التي تقدمها جهات مثل غرفة الصناعة، وبيت التصدير، وغيرها.

الجهات المعنية الرئيسية: أصحاب الشركات الصغيرة والمتوسطة.

نماذج الأعمال للعمل اللائق

وفقًا لمنظمة العمل الدولية، تركز نماذج الأعمال للعمل اللائق على فكرة إحداث تغييرات مستدامة وواسعة النطاق في أنظمة السوق، وذلك من خلال تحفيز استثمارات القطاع الخاص في أساليب عمل جديدة أو محسنة، أو في تطوير المنتجات أو الخدمات.

يتمثل الهدف الأساسي في أن تؤدي هذه الابتكارات إلى

تحقيق فوائد للفئات المستهدفة، مع مراعاة الحوافز الأساسية للشركات لضمان الاستمرار في توفير القيمة بعد انتهاء دعم البرنامج. ولتحقيق ذلك، يجب أن تتجاز نماذج الأعمال اختبارين رئيسيين، وهما الجدوى التجارية والتأثير التنموي، ما يعني أنها تحتاج إلى أن تكون مربحة للجهات الفاعلة في السوق لضمان الاستدامة، مع تحقيق نتائج إيجابية للفئات المستهدفة المعنية.

المصدر: "نماذج الأعمال للعمل اللائق"، منظمة العمل الدولية، 2019.

7.2.3. تحديد المبررات التجارية للعلاقة بين معايير سلامة الغذاء ومهارات العمال والأرباح [عامل دفع]

لم يذكر أصحاب الشركات الصغيرة والمتوسطة الذين شاركوا في المقابلات أي تحديات محددة تتعلق بمعايير سلامة الغذاء، إلا أن المؤسسة العامة للغذاء والدواء الأردنية كشفت أن ما يصل إلى 80% من عينات الغذاء⁷⁶ التي تقدمها الشركات الصغيرة والمتوسطة تفشل في اجتياز الاختبارات المخبرية لمعايير السلامة. فوفقًا للمؤسسة، يرتبط هذا الواقع المقلق بممارسات المعالجة غير السليمة للغذاء، التي ينفذها العمال ذوو المهارات المتدنية، ولا سيما العمال غير النظاميين.

وإذا تبينت صحة هذا التقدير - حتى ولو بنسبة أقل بكثير - يمكن إثبات وجود علاقة بين مهارات العمال (بخاصة في مجال معالجة الأغذية) ومعدل دوران الموظفين وربما أيضًا الأرباح. وعلى غرار ما تم اقتراحه للمبررات التجارية المتعلقة بالإنتاجية، يمكن لكل من برنامج استدامة++ والمؤسسة العامة للغذاء والدواء تكليف بعثة لجمع الأدلة والبيانات على مستوى الشركات الصغيرة

والمتوسطة، للتحقق من صحة هذه الفرضية. وقد يشمل دور البعثة تقييم انعكاس رفض العينات في الاختبارات المخبرية والممارسات غير السليمة على الأرباح.

من شأن المبررات التجارية القائمة على الأدلة للعلاقة بين تطوير مهارات العمال، والحفاظ على القوى العاملة، والانتقال نحو التوظيف النظامي (بما في ذلك توفير الحماية الاجتماعية) المساعدة في تحديد نقاط دخول لتحسين ممارسات معالجة الأغذية في الشركات الصغيرة والمتوسطة. ويمكن لهذه التدخلات، المدعومة كلها من المؤسسة العامة للغذاء والدواء، أن تحسّن الامتثال لمعايير الصحة العامة وتعزز الأداء التجاري العام.

ويمكن الاستفادة أيضًا من البيانات التي ستُجمع خلال الدراسة المتعلقة الإنتاجية، وذلك لاستنتاج المزيد من الروابط والعلاقات، ولكن يبقى من المفيد عزل العوامل الرئيسية لتوفير أدلة واضحة بشأن التأثير. ويمكن اعتماد "مجموعات ضابطة" مؤلفة من شركات صغيرة ومتوسطة لاختبار العلاقات المحتملة بين العوامل المختلفة.

الجهات المعنية الرئيسية: أصحاب الشركات الصغيرة والمتوسطة، العمال، المؤسسة العامة للغذاء والدواء.

7.2.4. رسم/دعم مؤقت للشركات الصغيرة والمتوسطة الكثيفة الاستهلاك للطاقة في قطاع الصناعات الغذائية [عامل جذب]

يؤكد أصحاب الشركات الصغيرة والمتوسطة أنّ ارتفاع تكلفة الإنتاج يحدّ من قدرتهم التنافسية في الأسواق المحلية وأسواق التصدير. ففي السوق المحلية، يتنافسون مع المنتجات المستوردة من البلدان المجاورة والصين، بينما يواجهون في أسواق التصدير منافسة من منتجين في دول مثل تركيا ولبنان (قبل النزاع) ممّن يبيعون منتجات مماثلة بأسعار أدنى. وتشكل تكاليف [الطاقة](#) والمياه جزءًا كبيرًا من هذه التكاليف الإنتاجية. وفقًا للمؤسسة الألمانية للتعاون الدولي، تمثل حوالى 52٪ من إجمالي تكاليف الاستهلاك الوسيط، باستثناء المواد الخام.⁷⁷ وبالإضافة إلى الأسعار المرتفعة والضرائب، يؤدّي استخدام الآلات والمعدات والممارسات القديمة وغير الموفّرة للطاقة إلى ارتفاع الفواتير.

لا يزال تحسين كفاءة الطاقة مجالًا غير مستغل بالكامل في الشركات الصغيرة والمتوسطة. لذا، يمكن الاستفادة منه كحافز لتطوير القطاع، بما يتماشى مع التزام الحكومة بتسريع عملية إضفاء القيمة على القطاع والتحوّل إلى اقتصاد أكثر استدامة بيئيًا.⁷⁸ وبالتعاون مع وزارة الطاقة والثروة المعدنية، ووزارة المالية (دائرة الضرائب)، وغرفة التجارة، وجمعية المصدرين الأردنيين، يمكن تحديد أفضل الممارسات والمشاريع التجريبية لتعزيز كفاءة الطاقة في الشركات الصغيرة والمتوسطة ذات الاستهلاك العالي للطاقة. ويتمثل الهدف من هكذا مبادرة إلى المشاركة في تمويل الدعم للتعويض عن الزيادات في تكاليف الطاقة، بالإضافة إلى الاستثمار في كفاءة الطاقة (مثل الآلات، والممارسات، والمواد). ومن المفترض أن تحدّد هذه الشراكة أكثر الآليات فعالية وجدوى لجعل هذا الدعم مشروطًا بمتطلبات متعلقة بنقل القطاع نحو الاقتصاد النظامي والوفاء بالتزامات الضمان الاجتماعي، مثل وضع معايير أهلية أو قطع التزامات تتعلق بعدد أيام العمل للعاملين بعقود نظامية ومشمولة بالضمان الاجتماعي.

في نهاية المطاف، يهدف هذا التدخل إلى زيادة تغطية الضمان الاجتماعي من خلال تحسين القدرة التنافسية وزيادة الحصة المحتملة للشركات الصغيرة والمتوسطة الأردنية في السوق. ولهذه الأسباب، يُمكن اعتبار هذا التدخل استراتيجيًّا قائمة على عوامل الجذب.

الجهات المعنية الرئيسية: أصحاب الشركات الصغيرة والمتوسطة، العمال، غرفة الصناعة، بيت التصدير، المؤسسة العامة للضمان الاجتماعي.

7.2.5. تحسين دور الجهات الفاعلة الرئيسية كوسطاء في السوق [عامل جذب]

تعتمد الشركات الصغيرة والمتوسطة بشكل كبير على [الأسواق التصديرية](#) للتعويض عن انخفاض هوامش الربح وصغر حجم السوق المحلي. وفي الوقت نفسه، يبدو أنّ غالبية هذه الشركات [تعتمد على مواردها الذاتية](#) ومهاراتها، وشبكاتّها الخاصة لتحديد قنوات السوق وتسهيل الروابط مع المشتريين المحتملين. وقد ورث الكثير من أصحاب هذه الشركات العلاقات التجارية من أسلافهم (مثل آبائهم). كما أكد كل من أصحاب الشركات الصغيرة والمتوسطة وجمعيات التصدير على الحاجة المستمرة للحصول على معلومات محدّثة عن السوق، وتسهيل الدخول إلى الأسواق، والانفتاح على الأسواق التصديرية، وبخاصة الأسواق الناشئة.

انطلاقًا من الجهود الحالية، يمكن لبرنامج استدامة++ دعم الجهات الفاعلة الرئيسية مثل بيت التصدير وغرفة التجارة لتعزيز قدراتها على التوسّط في السوق وتقديم خدمات مثل: تحديد المشتريين المحتملين وموردي المواد الأولية، وتنويع المنتجات/الابتكار، وتحسين معايير الجودة، والاستفادة من الطلب غير المستغل في الأسواق. ومن الضروري جدًّا أيضًا توفير مساحات للتفاعل مع المشتريين والموردين. بالإضافة إلى ذلك، يجب أن تكون هذه المبادرة مصحوبة بجهود قوية لإعادة بناء الثقة وتعزيز الروابط مع الشركات الصغيرة والمتوسطة، على سبيل المثال من خلال تنظيم استطلاعات للرأي ومناقشات لتقييم احتياجات هذه الشركات والاستفادة من خبرة الجهات الرئيسية في تحليل توجهات السوق والفرص الجديدة، مثل الأسواق العرقية. نظرًا إلى أنّ بعض الجهات المانحة سبق أن قدمت دعمًا مشابهًا في الماضي البعيد أو القريب، يمكن للمشروع البناء على هذه الجهود واستكمالها من خلال توفير دعم متماسك وشامل (انظر القسم المتعلق بحزمة التسريع أدناه)، ولا سيما من خلال فرض شروط مرتبطة بالتغطية الاجتماعية وتحسين ظروف العمل اللائق.

إلى جانب ذلك، يمكن للمشروع النظر في تسهيلات السوق وحزم التسريع (انظر أدناه) التي تهدف إلى استبدال الواردات في الأسواق المحلية. وفيما تتوافق هذه الجهود مع أجندة الحكومة، إلّا أنّ أصحاب الشركات الصغيرة والمتوسطة يشعرون بالتردد إزاء توسيع عملياتهم في الأسواق المحلية. في الواقع، غالبًا ما يذهبون في الاتجاه المعاكس، بخاصة إذا لم تُبدل جهود لتنظيم الاستيراد [وإنفاذ العقود](#) بشكل أفضل.

الجهات المعنية الرئيسية: أصحاب الشركات الصغيرة والمتوسطة، غرفة الصناعة، بيت التصدير، المؤسسة العامة للضمان الاجتماعي.

77 "تحليل لقطاع الصناعات الغذائية في الأردن واستراتيجية تحسين القطاع"، الوكالة الألمانية للتعاون الدولي (GIZ)، 2019.

78 الاستراتيجية الوطنية للأمن الغذائي 2021-2030، وزارة الزراعة، 2021.

7.2.6. الاستثمار المشترك في حزم تسريع التصدير المشروطة [عامل جذب]

تكفل هذه المبادرة سابقتها، وتقتصر الجمع بين تعزيز قدرات وشرعية مقدمي خدمات تطوير الأعمال ومقدمي الدعم للتصدير من خلال حزم تسريع الصادرات الممولة بشكل مشترك. تموّل هذه الحزم، بدعم من برنامج استدامة++، والجهات الحكومية، والشركات الصغيرة والمتوسطة المستفيدة، الاستثمارات في تنويع المنتجات/الابتكار، والخدمات الاستشارية للتكيف وتحسين الجودة والتغلب، والتسويق الرقمي، وتجريب بيع المنتجات بالجملة، والمشاركة في المعارض التجارية الدولية.

يجب على المشروع وشركائه تحديد الآليات الأكثر فعالية وقدرةً على تحقيق التحوّل، لجعل هذا الدعم مشروطاً بمتطلبات التوظيف النظامي والتزامات الضمان الاجتماعي. ويمكن أن يتحقّق ذلك من خلال وضع معايير الأهلية أو الالتزامات المتعلقة بعدد أيام العمل، شرط توفر عقود نظامية وتغطية بالضمان الاجتماعي.

الجهات المعنية الرئيسية: أصحاب الشركات الصغيرة والمتوسطة، غرفة الصناعة، بيت التصدير، المؤسسة العامة للضمان الاجتماعي.

7.2.7. تعزيز آليات إنفاذ العقود [عامل جذب]

تواجه الأسواق المحلية للمنتجات المصنّعة عدة تحديات. وأكثر ما ذكره أصحاب الشركات الصغيرة والمتوسطة هو مشكلة **الإخلال بالدفع** من قبل المشتريين المحليين. وعندما سُئل أصحاب الشركات عما إذا كانوا يلجؤون إلى إجراءات قانونية، عبّروا عن إحباطهم من عدم كفاءة آليات إنفاذ العقود في الأردن، فأصبح من الأفضل (من الناحية المالية) للشركات الصغيرة والمتوسطة التخلي عن محاولة استرداد أموالها. ونتيجة لذلك، باتت استراتيجيتهم لتقليل المخاطر تقتصر على حصر عملياتهم في السوق المحلي بعدد قليل فقط من المشتريين الموثوق بهم، والتركيز بدلاً من ذلك على توسيع عمليات التصدير. ومع أنّ هذه العمليات أكثر تكلفة وصعوبة، إلا أنّها تنطوي على مخاطر أقل بكثير من حيث الإخلال بالمدفوعات.

يمكن لبرنامج استدامة++ المساهمة في توسيع قطاعات السوق المحلية المفيدة للشركات الصغيرة والمتوسطة، ما يساهم في تعزيز آليات إنفاذ العقود في قطاع الصناعات الغذائية (وكذلك في قطاعات أخرى، مثل الإنشاءات) ويؤثر في البيئة العامة للأعمال. وبالاستناد إلى الدروس المستفادة من نهج **تعزيز الشركات المستدامة (E2SE) التابع لمنظمة العمل الدولية**، يمكن للبرنامج دعم السلطات المعنية

في تقييم العقوبات الحالية التي تواجه قطاع الصناعات الغذائية. ومن خلال الاستفادة من خبرات الشركات الصغيرة والمتوسطة أيضاً، يمكن تقديم توصيات واضحة متعلقة بالمجالات القابلة للتحسين، مثل الأتمتة والمدفوعات الرقمية، والتوعية، وتعزيز آليات الإنفاذ.

لا شكّ أنّه يصعب التأثير على بيئة الأعمال، ولا سيما في ما يتعلق بإنفاذ العقود، وقد تتجاوز هذه المهمة نطاق المشروع وقدرته على معالجة المسألة بالكامل ضمن الإطار الزمني المحدّد. ومع ذلك، يمكن أن يشكّل هذا الموضوع حجة قوية لإقناع الشركات الصغيرة والمتوسطة بالمشاركة في التدخلات الأخرى التي تهدف إلى التحوّل نحو الممارسات النظامية، بما في ذلك تحسين ممارسات التوظيف وتغطية الضمان الاجتماعي. وعلى غرار **ممارسات الشراء** المُقترحة لقطاع الإنشاءات، يتمثّل الهدف الأسمى في إثبات قدرة المشروع على معالجة الأسباب الجذرية التي تمنع الشركات الصغيرة والمتوسطة من تحقيق المزيد من الأرباح في الأردن، وبالتالي تحسين معدلات اشتراكها في برامج الضمان الاجتماعي. ويمكن للمشروع المساعدة في توفير المبررات التجارية التي تشجّع على اعتماد الممارسات النظامية وزيادة الحوافز للامتثال للوائح القائمة. وعلى الرغم من أنّ برنامج استدامة++ قد لا يشمل اختبار هذه النماذج أو تنفيذها خلال المهلة الزمنية المحددة له، إلا أنّه يمهد الطريق لمنظمة العمل الدولية والجهات التنموية الأخرى لدعم مبادرات تجريبية مستقبلية. علاوة على ذلك، قد تكمن القيمة المضافة للبرنامج في تسليط الضوء على أهمية إنفاذ العقود كجزء من استراتيجية ورؤية شاملتين لنمو الشركات الصغيرة والمتوسطة وإضفاء الطابع النظامي عليها، لأنّ بيئة الأعمال الحالية تعيق هذا المسار (انظر أيضاً التدخل المتعلق باشتراكات العمال اليوميين).

الجهات المعنية الرئيسية: أصحاب الشركات الصغيرة والمتوسطة، غرفة الصناعة، وزارة الصناعة، وزارة العدل.

7.3. التدخلات المشتركة بين القطاعين

7.3.1. تقديم المشورة ودعم الجهود التجريبية لاشتراكات الضمان الاجتماعي عن العمال اليوميين

يشكّل العمال اليوميون جزءاً كبيراً من القوى العاملة، ولا سيما في **قطاع الإنشاءات**، وبدرجة أقل في **قطاع الصناعات الغذائية**. ففي قطاع الإنشاءات، تعتمد الشركات الصغيرة والمتوسطة بشكل كبير على نقاط تجمّع العمال المعروفة والشبكات غير النظامية، بينما تعتمد الشركات الصغيرة والمتوسطة في قطاع الصناعات الغذائية عادةً على **وكالات التوظيف** (المعروفة أيضاً بشركات استقدام العمال).

"استدامة" بأهمية أساسية في تقييم الجدوى المالية والوجسدية لهذه النماذج، وتصميم إطار فعال للرصد والتقييم لمتابعة التنفيذ بشكل مستمر. وتقديم أدلة واضحة على النجاحات أو تحديد الجوانب التي تحتاج إلى تحسين.

3. الاستناد إلى البيانات والنقاشات التي ستنج عن هذا التدخل للتأثير على حكومة الأردن وإرشادها في وضع استراتيجيات عملية تساعد الشركات الصغيرة والمتوسطة على التوجّه نحو إضفاء طابع نظامي على أعمالها، إلى جانب المساهمة في صياغة سردية أوسع تُبرز أهمية هذه الشركات في توفير فرص العمل ودعم النمو الاقتصادي.

الجهات المعنية: المؤسسة العامة للضمان الاجتماعي، وكالات التوظيف، مجلس مهارات الإنشاء، وزارة المالية.

7.3.2. تقديم المشورة بشأن اعتماد نظام ضريبي مبسّط

على غرار التدخل المتعلق بإصلاح الاشتراكات اليومية، يمكن لبرنامج "استدامة" أن يلعب دورًا استشاريًا في عرض سيناريوهات ونماذج ومعلومات حول إمكانية تطبيق أنظمة ضريبية مبسطة أو موحدة للشركات الصغيرة والمتوسطة. ويشمل هذا الدور مشاركة الدروس المستفادة من منظمة العمل الدولية ونماذج التنفيذ من دول أخرى، مثل أنظمة الضريبة الأحادية (المونو تريوتو) في أميركا اللاتينية⁷⁹ التي حققت آثارًا إيجابية على الإيرادات الضريبية، ودفع الشركات للانضمام إلى القطاع النظامي، والتوظيف، وتوسيع نطاق تغطية الضمان الاجتماعي.

ضمن هذه السيناريوهات، يمكن للمؤسسة العامة للضمان الاجتماعي أن تشكّل نقطة دخول أولية وأن تتولى تحصيل الضريبة الأحادية، مع إعادة توزيعها لاحقًا بين الجهات المعنية الأخرى. ورغم أن تحديد الجهة المستفيدة من هذه الضريبة والسيناريوهات المتعلقة بها قد يسبّب خلافات، تشير وجهة النظر السائدة في الأردن تجاه الشركات الصغيرة والمتوسطة إلى إمكانية أكبر لاختبار ابتكارات طموحة، مع العلم أن هذه الشركات غالبًا ما يتم تجاهلها في عمليات التفتيش والاستراتيجيات وإجراءات التنفيذ بشكل عام. فيُنظر إلى هذه الشركات في الكثير من الأحيان على أنها لا تستحقّ العناية نظرًا إلى حضورها المحدود وتأثيرها الضئيل في النقاشات السياسية والإصلاحات. وما يعزّز هذا الاعتقاد هو أن تلك الشركات لا تساهم سوى بشكل محدود في الإيرادات الضريبية وتوفير فرص العمل.⁸⁰

وأفادت وكالات التوظيف بأنّ الطلب على العمال اليوميين لا يقتصر على قطاعي الإنشاءات والصناعات الغذائية، بل يشمل أيضًا شركات من مختلف القطاعات والأحجام. وحاليًا، تلبّي هذا الطلب شركات غير نظامية لاستقدام العمال، أو شركات نظامية تستفيد من ثغرات قانونية وتتحايل على اللوائح الحالية، ولا سيما تلك المتعلقة بالضمان الاجتماعي، الذي لا يوفر حاليًا اشتراكات للعمال اليوميين.

وتجتمع الكثير من الحوافز التجارية في مجال العمل اليومي، ومنها:

◀ سعي الشركات الصغيرة والمتوسطة إلى تجنب العمليات المعقدة للتوظيف النظامي، واستقطاب عمال أكثر كفاءة، والسيطرة على التكاليف التشغيلية الناتجة عن العقود طويلة الأجل.

◀ رغبة وكالات التوظيف في تلبية الطلب في السوق، الذي تهيمن عليه حاليًا الشركات غير النظامية، لكنها تواجه قيودًا قانونية.

◀ عدم قدرة العمال اليوميين، ولا سيما أولئك المنتمين إلى الفئات المستضعفة وذوي المهارات المنخفضة، على العثور على عمل أكثر استقرارًا أو مهارات أعلى عادةً، وفي ظل الظروف الحالية، لا يمكنهم الاستفادة من شبكات الأمان الاجتماعي مثل الضمان الاجتماعي.

بما أنّ المؤسسة العامة للضمان الاجتماعي تنظر في إصلاحات تهدف إلى اعتماد اشتراكات أكثر مرونة، كما في حالة العمال المنزليين، يمكن للمشروع أن يؤدّي دورًا استشاريًا استراتيجيًا في دعم هذا التحول وإدماج العمال اليوميين في الإصلاحات. ويمكن تقديم الدعم في ثلاثة مجالات رئيسية:

1. جمع الأدلة والدروس المستفادة حول النماذج

القائمة وتأثيرها (الإيرادات الضريبية، وإضفاء الطابع النظامي على الشركات والتوظيف) عند اعتماد اشتراكات العمال اليوميين، أو على الأقل اشتراكات أكثر مرونة، بما يتماشى مع [اتفاقية منظمة العمل الدولية بشأن الضمان الاجتماعي \(المعايير الدنيا\)، 1952 \(رقم 102\)](#).

2. المساهمة في تطوير واختبار وقياس أثر نماذج

تجارية قابلة للتطبيق لاشتراكات العمال اليوميين في قطاعي الصناعات الغذائية والإنشاءات. يمكن لهذا التدخل أن يستفيد من الحوافز التجارية وجهازية شركات توريد العمالة، وفي حالة قطاع الإنشاءات، من مجلس مهارات الإنشاءات الذي ينظر في كيفية اقتراح نموذج مشابه مع تقديم تدريب أساسي للعمال لتحسين جودة مشاريع الإنشاء بشكل عام في القطاع. وإلى جانب تقاسم المخاطر مع المؤسسة العامة للضمان الاجتماعي في تجربة نماذج جديدة، يحظى دور برنامج

79 "الرجنتين: توسيع نطاق التغطية من خلال نظام الضريبة الأحادية (المونوتريوتو)". منظمة العمل الدولية، 2022.

80 على الرغم من توفر بيانات تدحض هذه الفرضية: انظر المرجع 61.

والمتوسطة ونموّها واستثمارها في القوى العاملة لديها (ولا سيما من خلال تغطية الضمان الاجتماعي) هو أمر أساسي، إلا أنّ تعزيز إنفاذ القوانين لا يقلّ أهمية. وينبغي على المشروع استكشاف السبل الممكنة للجمع بين التدخلات القائمة على الحوافز وتلك التي تركز على الامتثال، من أجل زيادة مخاطر الغرامات على الشركات الصغيرة والمتوسطة غير الملتزمة، وبالتالي تعزيز دوافعها للامتثال.

بدلاً من الضغط باتجاه تنفيذ عمليات تفتيش لمرة واحدة على الشركات الصغيرة والمتوسطة، ما قد يؤدي إلى زيادة الإحباط وتعزيز الاستراتيجيات التي تحاول الشركات من خلالها الاستمرار بالعمل في الخفاء (بما في ذلك من خلال تجنب النمو وتحقيق الأرباح)، يُقترح تحديد التدخلات القائمة والجديدة المتعلقة بالإنفاذ والتفتيش، ودعم التنسيق بين الجهات المعنية الرئيسية في هذه المجالات. ومن المجالات التي يمكن استكشافها، على سبيل المثال، عمليات التفتيش السنوية الميدانية التي تجريها البلديات لإصدار التراخيص للشركات الصغيرة والمتوسطة في قطاع الصناعات الغذائية، وكذلك دورها في التحقق من إجراءات الشراء المرتبطة بإصدار رخص الإنشاء. حالياً، لا تجمع عمليات التفتيش هذه المعلومات بشكل فعال ولا تفرض قواعد المتعلقة بالعمل والضمان الاجتماعي. وقد يكون من المجدي فهم أسباب هذا الخلل، وتحديد الجهات الفاعلة في هذه المنظومة المستعدة لتوفير تغطية من هذا النوع.

يمكن للمشروع أيضاً أن يستكشف مجالات تنسيق أخرى، ولا سيما في إطار تقديم المشورة بشأن نماذج الضرائب المبسطة (انظر هنا).

الجهات المعنية الرئيسية: البلديات، وزارة العمل، المؤسسة العامة للضمان الاجتماعي، وزارة الأشغال العامة والإسكان، المؤسسة العامة للغذاء والدواء.

بالإضافة إلى ذلك، قد تتضمن التوصيات خفض نسب اشتراكات أصحاب العمل والعقّال بشكل مؤقت، وفرض رسوم على المجالات التي تعيق حالياً نمو الشركات الصغيرة والمتوسطة وتنافسيّتها (مثل [الطاقة](#) والضرائب على استيراد المواد الخام)، ومنح هذه الشركات أفضلية في الوصول إلى [المشتريات العامة](#)، والحصول على المنح [وحزم التسريع](#)، فضلاً عن إدخال [تحسينات على تغطية إصابات العمل والتأمين الصحي](#)، إلى جانب اعتماد أنظمة اشتراك وسداد أكثر مرونة (مثل الاشتراكات [اليومية](#) أو الشهرية).

من الضروري تحديد سقف واضح لاستهداف الشركات الصغيرة والمتوسطة المعرضة للمخاطر والتي تحتاج إلى دعم إضافي لوضعها على مسار الانتقال نحو الانخراط في الاقتصاد النظامي والنمو. كذلك، يُعتبر من المهم للغاية إقامة روابط واضحة مع توسيع نطاق تغطية الضمان الاجتماعي، ولا سيما في حال لم تكن المؤسسة العامة للضمان الاجتماعي هي الجهة المستفيدة الأساسية من الضريبة الأحادية في هذه السيناريوهات.

وعلى الرغم من أنّ برنامج "استدامة" قد لا يشمل اختبار هذه النماذج أو تنفيذها خلال المهلة الزمنية المحددة له، إلا أنّه يمهد الطريق لمنظمة العمل الدولية والجهات التنموية الأخرى لدعم مبادرات تجريبية مستقبلية. وبصورة عامة، يمكن لبرنامج "استدامة" أن يؤثر في سرديّة الحكومة الأردنية ورؤيتها بشأن الاستراتيجيات الملموسة لتمكين الشركات الصغيرة والمتوسطة من إضفاء طابع نظامي على أعمالها وتعزيز مساهمتها في توفير فرص عمل لائق.

7.3.3. التنسيق بشأن إنفاذ القواعد واللوائح

أظهرت التحليلات المتعلقة بالقواعد واللوائح والمعايير في قطاعي [الإنشاءات والصناعات الغذائية](#) انخفاض مستوى التزام الشركات الصغيرة والمتوسطة باللوائح الحالية المتعلقة بالعمل والضمان الاجتماعي. ونظراً إلى هيمنة الطابع غير النظامي على هذين القطاعين، ومع محدودية الموارد المخصصة للتفتيش في وزارة العمل والمؤسسة العامة للضمان الاجتماعي، غالباً ما يتم التغاضي عن الشركات الصغيرة والمتوسطة، فتبقى خارج نطاق الرقابة والإنفاذ. ويُنظر إلى المساهمة المحدودة لهذه الشركات في نظام الضمان الاجتماعي وفي الإيرادات الضريبية بشكل عام على أنها لا يستحق العناء، على الرغم من تزايد الأدلة حول مساهمتها في توفير فرص العمل⁸¹ وفي الناتج المحلي الإجمالي.

في حين أنّ الاستفادة من الحوافز التجارية من خلال تقديم دعم مشروط وتوسيع الفرص لزيادة أرباح الشركات الصغيرة

81 "المشاريع الصغيرة أهميتها: أدلة عالمية بشأن إسهامات العاملين لحسابهم الخاص والمنشآت بالصغر والمنشآت الصغيرة والمتوسطة في العمالة"، منظمة العمل الدولية 2019.

الخلاصة





واختبارها بالتعاون مع الجهات المعنية الرئيسية. كذلك، على الرغم من أنّ هذا التحليل حاول أن يكون شاملاً قدر الإمكان، يجب أن يسعى البرنامج إلى مراجعة هذه المعلومات وتحديثها والبناء عليها بشكل مستمر في إطار تواصله مع الجهات الفاعلة. وستساهم هذه العملية التراكمية في تحديد نماذج وأنشطة ملموسة يجب أن تقودها وتنفذها في نهاية المطاف الجهات الفاعلة المحلية.

من الصعب تنفيذ تدخلات تحويلية ومنهجية تعتمد على الحوافز التجارية وتحقيق نتائج ملموسة ضمن فترة تنفيذ المشروع في الأردن نظراً إلى بيئة الأعمال والوضع الاقتصادي، بالإضافة إلى العبء الكبير لاشتراكات الضمان الاجتماعي على ميزانيات الشركات الصغيرة والمتوسطة. غير أنّ النقاشات الجارية حول إصلاح نظام الضمان الاجتماعي تفتح مجالاً استراتيجياً لبرنامج "استدامة++" للتأثير وتقديم الأدلة حول أثر النماذج والبرامج التحويلية.

في سياق تركّز فيه الجهات الفاعلة في مجال التنمية عن حق على التوعية وتسهيل اشتراكات العمال في برامج الضمان الاجتماعي، يستطيع برنامج "استدامة++" إضافة أبعاد جديدة إلى برنامج العمل التنموي من خلال اقتراح مسارات واضحة تمكّن الشركات الصغيرة والمتوسطة من تعزيز النمو والربحية بطرق تؤثر إيجاباً في تغطية الضمان الاجتماعي للعَمّال المستضعفين. ويمكن للبرنامج أن يؤدي دوراً استراتيجياً في تقليل المخاطر المرتبطة بابتكار وتجربة نماذج أعمال طموحة لكل من المؤسسة العامة للضمان الاجتماعي، والشركات الصغيرة والمتوسطة، والجهات الفاعلة الأخرى في قطاعي الإنشاءات والصناعات الغذائية، ما يسمح باستكشاف أساليب عمل جديدة وتبني منظور جديد حول أهمية الاستثمار في العَمّال، بما في ذلك من خلال تغطيتهم بالضمان الاجتماعي.

فضلاً عن ذلك، من الضروري الجمع بين التدخلات التي تهدف إلى تشجيع الشركات الصغيرة والمتوسطة على توسيع وتحسين تغطية العَمّال من خلال ربط الحوافز بالحصول على الدعم العيني والمالي، المشروط بجهود توسيع تغطية الضمان الاجتماعي، وبين الجهود الموجهة لتوسيع فرص الوصول إلى الأسواق لهذه الشركات، وذلك لتحقيق أثر مستدام واسع النطاق.

قد لا يشهد البرنامج خلال فترة تنفيذه تطبيق جميع النماذج ومجالات التدخل المقترحة في هذا التقرير، إلا أنه يمكن أن يساهم في جمع الأدلة وإعداد دراسات الجدوى التي من شأنها أن تمهّد الطريق لمنظمة العمل الدولية وغيرها من الجهات التنموية لإطلاق هذه المبادرات في المستقبل. بالإضافة إلى ذلك، يمكن لبرنامج "استدامة++" أن يؤثر على سرديّة الحكومة الأردنية ورؤيتها من خلال تقديم استراتيجيات ملموسة تهدف إلى تمكين الشركات الصغيرة والمتوسطة من الانخراط في الاقتصاد النظامي وتعزيز أثرها في توفير فرص العمل اللائق.

أخيراً، تجدر الإشارة إلى أنّ مجالات التدخل المقترحة في هذا التقرير ليست أنشطة مفصلة وجاهزة للتنفيذ، بل هي مسارات تدخل ينبغي ترتيبها بحسب الأولوية وتطويرها

◀ الملحق أ: قائمة المقابلات⁸²

نقابة مقاولي الإنشاءات الأردنيين
 جمعية وكلاء استقدام العاملات/العمالة المنزلية (مكرّر)
 مشروع دعم الشركات المتناهية الصغر والصغيرة والمتوسطة لأجل التشغيل - المؤسسة الألمانية للتعاون الدولي
 غرفة صناعة الأردن: قطاع الصناعات الغذائية والتموينية
 ممثل غرفة تجارة الأردن لقطاع الإنشاءات ومواد الإنشاء
 الجمعية الأردنية لمصدري ومنتجاتي الخضار والفواكه
 جمعية المصدريين الأردنيين
 المؤسسة العامة للغذاء والدواء
 وزارة الصناعة والتجارة والتموين: وحدة تمكين المرأة اقتصاديًا (مكرّر)
 وزارة العمل: مديرية السياسات
 وزارة الأشغال العامة والإسكان: دائرة العطاءات الحكومية
 مركز الفينيق للدراسات الاقتصادية والمعلوماتية (منظمة غير حكومية)
 وكالات التوظيف (ثلاث)
 مجلس المهارات القطاعي (قطاع الإنشاءات)
 أصحاب ومدراء الشركات الصغيرة والمتوسطة في قطاع الإنشاءات (سبعة)
 أصحاب ومدراء الشركات الصغيرة والمتوسطة في قطاع الصناعات الغذائية (ثمانية)
 المؤسسة العامة للضمان الاجتماعي: دائرة التفتيش، المستشارون القانونيون، دائرة الدراسات (جزئيًا)
 النقابة العامة للعاملين في البناء
 النقابة العامة للعاملين في الصناعات الغذائية
 مجموعة الإنشاءات والهندسة والإدارة (CEM)، الجامعة الأردنية

منظمة
العمل
الدولية



تم إنجاز هذا التقرير بدعم من:



Kingdom of the Netherlands