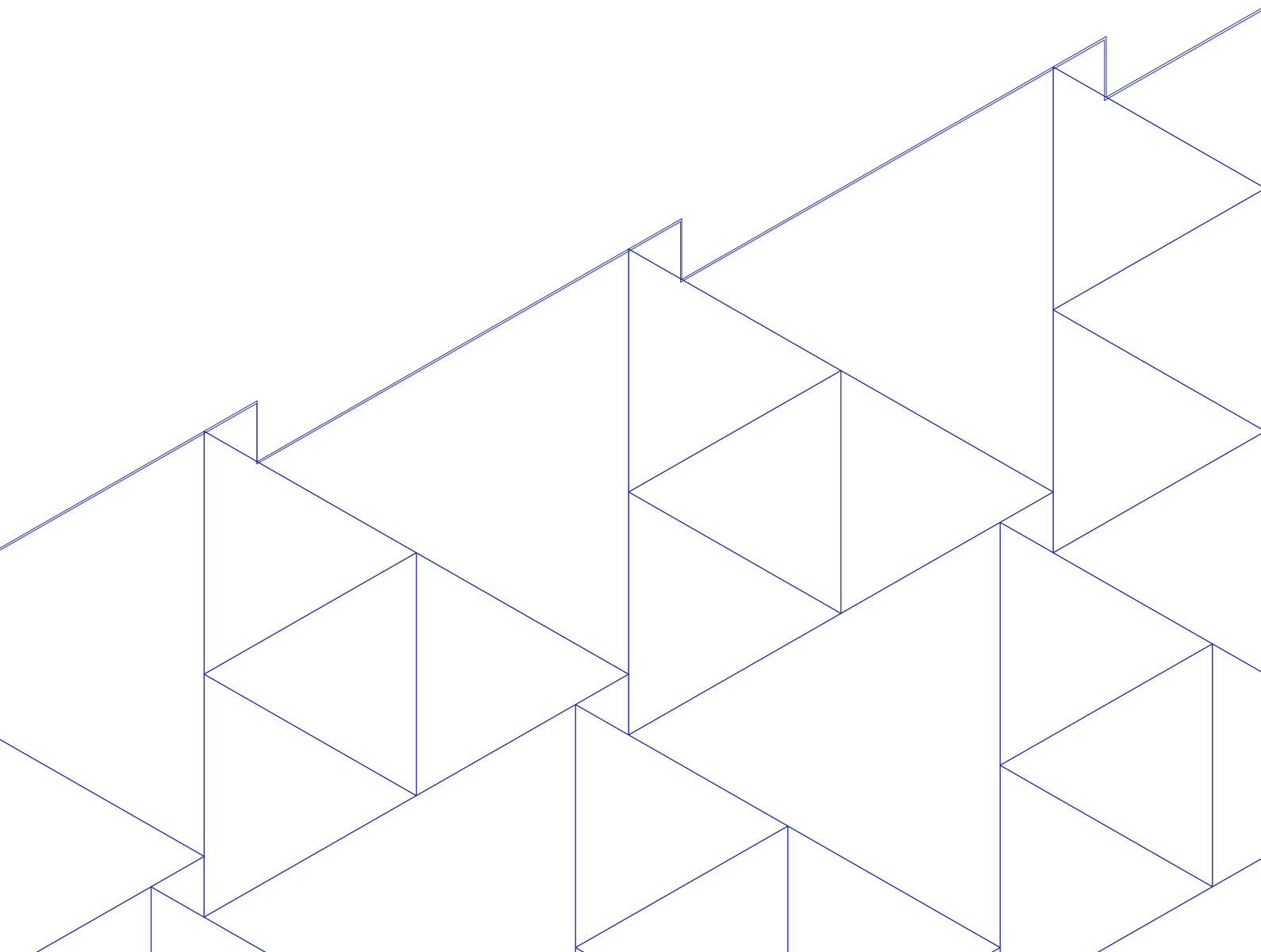
منظمة العمل الدولية

دور الصادرات المحتمل في تعزيز عملية الانتقال الى الاقتصاد المنظم وتوفير فرص العمل اللائق في الأردن

ملخّص تنفيذي



i. المقدّمة والهدف من التقرير

لسنوات عدّة أثّرت عدم كفاية الوظائف المتوفرة ونسبة العمالة غير المنظمة العالية تأثيرًا كبيرًا على الشباب في الأردن، بمن فيهم حائزو الشهادات العالية. فبإمكان الصادرات أن توفّر وظائف أكثر وأفضل، لكنّ عوامل اجتماعية ثقافية واقتصادية وسياسية قد حالت دون تكيّف الاقتصاد مع الصدمات الكبرى أو الاستفادة من فرص التجارة الناشئة. كما أنّ ضعف تطوّر الشركات، ومحدودية القدرات التسويقية، والنقص في المهارات، والمشاكل في البنى التحتية واللوجستية، كلّها عوامل قد حدّت من قدرة الشركات على بلوغ طاقتها التصديرية الكاملة، في وقت تفيد فيه أدلّة من بلدان مختلفة بأنّ اعتماد السياسات المناسبة، وزيادة المشاركة في التجارة العالمية وفي مستويات أعلى من سلاسل القيمة، يمكن أن تحفّز النموّ الاقتصادي وتعزّز توفير الوظائف وإضفاء الطابع المنظم على الوظائف القائمة أصلاً.

وتتّسع أنشطة التجارة في الأردن، مع تزايد في أعداد الشركات التي تصل إلى الأسواق المجاورة وغير المجاورة، لكنّ معظم الصادرات الأردنية تستمرّ في استهداف مجموعة قليلة من الأسواق الإقليمية والعالمية. كما يبدو أنّ الكثير من الصادرات تتركّز في مستوى أدنى من سلاسل القيمة، ما يطرح احتمالاً أقلّ للنموّ والتنمية والتحوّل إلى العمل المنظم.

وكان من فقدان الوظائف والاضطراب في التجارة بسبب جائحة كوفيد 19 أن زادا من انعدام الأمن في البلاد وفاقما البطالة في صفوف الشباب بصورة خاصة. ولمواجهة هذه المسائل وتحسين معيشة الشباب وعمالتهم، لا بدّ من توفير تدخّلات مستهدفة وإجراءات على صعيد السياسات العامة من أجل تعزيز النموّ وتوفير وظائف لائقة ومنظمة، بما في ذلك من خلال الأنشطة التجارية وزيادة المشاركة في المستويات العليا من سلاسل القيمة العالمية.

ولتحقيق ذلك، لا بدّ من تكوين فهم مفصّل للعوامل الموجِّهة للّانظامية والتحديات التي تعرقل الصادرات. بالتالي إنّ هذا التقرير يستعرض العلاقة بين الصادرات والعمل اللائق والمنظم ويحاول أن يحدّد العوامل الأساسية التي تعرقل تعزيز التصدير والتحوّل إلى العمل المنظم، بالتحديد لدى الشركات التي تنتج سلعًا ذات قدرة تصديرية عالية.

وتأتي النتائج المتوقّعة من أدوات جمع البيانات الكمية والنوعية التي استُخدمت لجمع معلومات وأفكار من الأطراف المعنيين ذات الصلة، بمن فيهم وقبل أيّ طرف آخر، العمال وأصحاب العمل في قطاعات لها قدرات تصديرية عالية، ولكن أيضًا صانعو السياسات وأطراف معنيون آخرون ذات صلة في الأردن. واستُكملت المعلومات المجمّعة ببحث في السياسات والإجراءات والمبادرات المنفَّذة في الأردن، بهدف إبراز الفرص الأساسية في تحسين الأداء التجاري، ودعم المشاركة في أنشطة ذات قيمة عالية وتعزيز تحويل الوظائف إلى وظائف نظامية في البلاد.

ومن خلال بحث ثانوي، تمّ تحديد تسعة قطاعات وقطاعات فرعية كقطاعات أساسية لتعزيز التصدير وتوفير الوظائف اللائقة في الأردن:

* التحويل الصناعي
  - الملابس (أنسجة، ألبسة، وأجهزة)
  - أسمدة
  - كيماويات
  - منتجات صيدلية
  - موادّ غذائية معالَجة

– مواد بلاستيكية

* ماشية حيّة

* زراعة – تحضير الأغذية، والعلف للحيوانات

* تكنولوجيا المعلومات والاتصالات

ii. ملخّص للخلاصات الأساسية

– يعتبَر النشاط المنظم والتسجيل والترخيص عوامل أساسية في حال أرادت شركة ما أن تعمل في مجال التجارة الدولية والصادرات. ووفقًا لمسح أصحاب العمل ومناقشات مجموعات التركيز، يبدو أنّ الشركات العاملة في سوق التصدير كلّها شركات منظمة ومسجّلة. فالتسجيل هو شرط لكي تشارك الشركات رسميًّا في الأنشطة التجارية، وعليه فإنّ قطاعًا غير منظم يكون مضرًّا بالتجارة.

– الشركات الكبيرة والشركات التي أُنشئت منذ أكثر من عشر سنوات لديها فرصة أكبر من الشركات الأصغر حجمًا أو الشركات التي أُنشئت حديثًا في المشاركة في التجارة الدولية.

– بينما أكثرية العاملين في الشركات المصدِّرة وغير المصدِّرة التي شكّلت العيّنة في الدراسة، هم من الأردنيين، فإنّ الشركات التي تصدّر إلى الأسواق الإقليمية والعالمية هي نسبيًّا أكثر احتمالاً لتوظيف عمال أجانب من تلك التي تعمل فقط للسوق المحلّية. والسبب في ذلك هو توفّر مجموعة واسعة من العمّال المهاجرين، من بينهم اللاجئون السوريون، الذين يتمتّعون بمهارات متساوية مع نظرائهم الأردنيين لا بل هم أكثر مهارة أحيانًا وأكثر التزامًا منهم، ولكنّهم يقبلون بأجور أدنى وبشروط عمل أقلّ جودة. ويتبيّن أيضًا أنّ هؤلاء العمّال يطابقون بشكل أفضل حاجات الشركات العاملة في المستويات الدنيا من سلاسل القيمة.

– يشكّل الشباب بين 15 و24 سنة أقلّ من ربع العمالة الإجمالية في الشركات المصدِّرة وغير المصدِّرة المشمولة بالعيّنة، مع تسجيل الشركات المصدِّرة نسبة أقلّ نسبيًّا من الشباب. ويبدو أنّ الهمّ الأساسي لأصحاب العمل، وخاصة أولئك الذين يصدّرون إلى الأسواق الإقليمية والعالمية، هو الخبرة المحدودة ومستويات المهارات المتدنية لدى الشباب. إذ اعتبر أصحاب العمل المشاركون في الصادرات أنّهم يركّزون على الكفاءة والخبرة كعاملين أساسيين للمحافظة على التنافسية على المستويين الإقليمي والعالمي.

– يرجَّح أن تقدّم الشركات المصدِّرة وظائف منظم وشروط عمل لائقة لعمّالها أكثر من الشركات غير المصدِّرة.

– تقدّم الشركات المصدِّرة المشمولة في العيّنة كلّها (وكلّها منظمة أيضًا) الضمان الاجتماعي أقلّه لبعض مستخدَميها، مقابل فقط ثلث الشركات التي تعمل في السوق المحلية (31،6 في المئة). ويبلغ معدّل حصّة العمال غير المنظمين من مجموع العمالة في الشركات غير المصدِّرة 67،6 في المئة، مقابل 14،2 في المئة فقط في الشركات المصدِّرة.

– يميل العمّال المنظمون وغير المنظمين في الشركات المصدِّرة إلى تقاضي أجور أفضل من عمّال الشركات غير المصدِّرة. بصورة عامة، يميل العمّال غير المنظمين في الشركات غير المصدِّرة إلى تقاضي أجر متدنٍّ، بأقلّ من 300 دينار أردني في الشهر، بينما يميل العمّال المنظمون في الشركات المصدِّرة إلى تقاضي أجور عالية، بأكثر من ألف دينار أردني في الشهر.

– احتمال قيام العمّال غير المنظمين بالعمل ساعات طويلة هو أكبر منه لدى نظرائهم المنظمين، فساعات العمل المفرطة (60 ساعة في الأسبوع أو أكثر) تسود بشكل خاصّ لدى العمال غير المنظمين في الشركات غير المصدِّرة.

– العمّال المنظمون وغير المنظمين في الشركات المصدِّرة لهم فرصة أكبر من نظرائهم في الشركات غير المصدِّرة في الحصول على عقود خطّية. فبينما ما من عامل غير منظم من العمال المشمولين في المسح والعاملين في الشركات المصدِّرة لا عقد عمل لديه، فإنّ ثلث العاملين في الشركات غير المصدِّرة تقريبًا لم يوقّعوا عقود عمل.

– وفقًا لمسح أصحاب العمل، قدّمت 50،7 في المئة من الشركات المنظمة المشمولة بالعيّنة عطلة سنوية مدفوعة الأجر و52،1 في المئة قدّمت عطلة مرضيّة مدفوعة الأجر، بينما لم توفّر أيّ من الشركات غير المنظمة أيًّا من هذه العطل. في الشركات المصدِّرة احتمال أكبر بتوفير هكذا حقوق للعمال (من منظمين وغير منظمين) منه في الشركات المنظمة التي تعمل مع السوق المحلّية فقط.

– بصورة عامة، يحظى العمّال المنظمون العاملون في الشركات المصدِّرة بوصول إلى مجموعة واسعة من المنافع، بينما يحظى العمّال غير المنظمين المشمولين في العيّنة بمجموعة محدودة من المنافع، مع تغطية محدودة خاصةً في الشركات غير المصدِّرة.

– ذكر المشاركون في مجموعات التركيز من بين الحواجز التي تحدّ من قدرة الشركات على التصدير، الدعم الحكومي المحدود، وأسعار الطاقة المرتفعة، والأنظمة الحكومية الثقيلة، والنقص في اليد العاملة الماهرة وغياب القدرات التسويقية. فيما تحاول الشركات المصدِّرة توسيع مجال صادراتها والمشاركة في المستوى الأعلى من سلاسل القيمة، فقد أشارت إلى "المنافسة الشرسة" كالتحدّي الأساسي أمامها، ويليها "غياب البحث في السوق" و"غياب قوة عاملة ماهرة".

– الأسباب الأساسية لتفضيل الشركات غير المنظمة البقاء في الحيّز غير المنظم هي أوّلاً "العبء الضريبي"، وثانيًا "الأعباء الإدارية"، ثم "رسوم التسجيل المرتفعة"، و"المنافع غير الملائمة وغير الكافية". ومن شأن معالجة هذه المسائل أن يزيد من استعدادها للتحوّل إلى العمل المنظم ومن قدرتها على المشاركة في التجارة والتصدير.

– في ما يتعلّق بتحويل العمالة إلى عمالة منظمة، حدّد المشاركون في مناقشات مجموعات التركيز مساهمات كلفة الضمان الاجتماعي كسبب أساسي في تردّد أصحاب العمل في تأمين وظائف منظمة لعمالهم، إلى جانب غياب الوعي بشأن أثر التحوّل إلى العمل المنظم على الإنتاجية، والاعتماد على العمّال الموسميّين والمستويات المتدنية للمهارات المتوفرة.

iii. ملخّص التوصيات الأساسية

يتمثّل الهدف النهائيّ للدراسة في إصدار توصيات للسياسات العامة وتوفير المشورة للأعمال المستقبلية من أجل تعزيز الصادرات والتحوّل إلى العمل المنظم.

* لتعزيز الصادرات، تبرز التوصيات التالية:

– رصد ومتابعة تنفيذ سياسات التجارة والتصدير بشكل فعّال، بما في ذلك استراتيجية التصدير الجديدة التي هي قيد الإعداد

– تنويع أسواق التصدير والمنتجات المصدّرة وزيادة الاستثمار في البحث والتطوير

– التحوّل نحو الصادرات الخضراء

– دعم دور الوكالات والهيئات المعنية بترويج التصدير في الأردن وتعزيزها

– الاستثمار في تطوير المهارات للاستجابة بشكل أفضل لعمليات الإنتاج العالمي ومتطلباته

– تعزيز التجارة الإلكترونية وقنوات التسويق الرقمي.

* لتحقيق الانتقال نحو العمل المنظم، وبالإضافة إلى تطوير المهارات، وتعزيز الحوار الاجتماعي والوصول إلى التمويل، تركّز التوصيات على ما يلي:

– تبسيط إجراءات التسجيل والامتثال أمام الشركات

– زيادة وعي العمّال وأصحاب العمل لأهمية العمل المنظم

– تمديد تغطية الحماية الاجتماعية ومعالجة أسباب عدم الامتثال

– تحسين عملية التفتيش الخاصة بالعمل.