بتمويل من
الاتحاد الأوروبي

منظمة
العمل
الدولية

تأثير سياسات التجارة والاستثمار على العمل المنتج واللائق

التقرير القطري للأردن

ملخص تنفيذي

غيث زريقات
نماء للاستشارات (CONSULTUS)

مارتن اوستراير
منظمة العمل الدولية

قبل جائحة كوفيد -19 العالمي، شهد الأردن عدة سنوات من النمو الاقتصادي. حيث نما نصيب الفرد من الناتج المحلي الإجمالي، مما ساهم في تحسين مستوى المعيشة وتقليل الفقر. غير أن هذه التطورات قد تباطأت بفعل الصدمات الخارجية، مثل الأزمة المالية العالمية والثورات العربية وتدفق اللاجئين من البلدان المجاورة.

على الرغم من بعض التطورات الايجابيه الاجتماعية والاقتصادية الملحوظة، لا يزال الأردن يواجه **تحديات متعددة في سوق العمل**، حيث تواجه شريحة السكان في سن العمل سوق عمل يبدو مشبعًا نتيجه للقدرة المحدودة للقطاع الخاص على استيعاب العمال، وانتشار الأدوار التقليدية للجنسين، ومحدوديه فرص العمل للعمال المؤهلين تأهيلا عاليا مما ينتج عنه معدل مرتفع نسبيًا للبطالة ونقص في استخدام جزء كبير من القوة العاملة. والواقع أن نسبة كبيرة من السكان في سن العمل ليست نشطة بعد. علاوة على ذلك يعد معدل مشاركة المرأة في القوى العاملة من بين الأدنى على المستوى الدولي، ولا يشارك الكثير من الشباب في العمل أو التعليم أو التدريب. ولا يقوم نظام التعليم والتدريب المهني بتزويد القوى العاملة (خاصة العمال الشباب) بمجموعات المهارات المطلوبة حاليًا من قبل أسواق العمل المحلية والدولية. ونتيجة لذلك، يُترك العديد من العمال - لا سيما النساء والشباب والعمال المهاجرين - دون خيار آخر غير قبول وظيفة أو بدء مشروع في الاقتصاد غير المنظم و / أو الاقتصاد ذي الأجور المنخفضة.

ومن ناحية أخرى مشهد ريادة الأعمال في الأردن نابض بالحياة ويتوسع ببطء، ولكنه لا يزال صغيرًا ويهيمن عليه الرجال. وتشكل تكاليف التشغيل المرتفعة عقبات رئيسية أمام ممارسة الأعمال التجارية. بالإضافة إلى ذلك، فإن نقص المعرفة ونقل التكنولوجيا يضعف قدرة الأردن الابتكارية، وهو أمر أساسي لتحسين المنتجات الحالية وتطوير منتجات جديدة ودخول أسواق جديدة. أما العوامل المؤسسية، مثل عدم الاستقرار السياسي والبيروقراطية وانتشار الاقتصاد غير المنظم على نطاق واسع، فتجعل العمل الحر أقل جاذبية. كما توجد قيود كبيرة على إمكانات نمو المؤسسات التجارية بسبب اللوائح الجمركية والتجارية المعقدة. وقد شرعت الحكومة في العديد من الإصلاحات، لكن لا تزال السياسات تركز على المشروعات الكبيرة بدلاً من المشروعات الصغيرة والمتوسطة.

كان **لجائحة كوفيد -19** تداعيات اقتصادية كبيرة على العمال والشركات الأردنية. حيث انخفض الطلب المحلي وقيمة إجمالي الصادرات بشكل كبير، مما أدى إلى سرعة انخفاض الناتج المحلي الإجمالي وزيادة معدل البطالة. وكانت النساء والشباب واللاجئون هم الأكثر تضررا. وقد تفاقم ضعفهم بسبب الافتقار إلى الحماية الاجتماعية المناسبة، بما في ذلك الوصول إلى الرعاية الصحية وتأمين الدخل. علاوة على ذلك، أوقفت العديد من المشروعات الصغيرة والمتوسطة، ولا سيما المشروعات في القطاع غير المنظم، عملياتها، وأطلقت الآلاف من الموظفين في مستقبل غير معروف. يمكن للتجارة والاستثمار أن يدعما التعافي من جائحة كوفيد -19 لأنهما يوفرا فرصًا كبيرة للتنمية الاقتصادية التي قد تؤدي إلى خلق وظائف منتجة ولائقة.

عزز الأردن **علاقاته التجارية** على مدى العقدين الماضيين ودخل في العديد من اتفاقيات التجارة الحرة والاستثمار، مما جعله أحد أكثر الاقتصادات انفتاحًا في المنطقة وأدى إلى نمو كل من الواردات والصادرات. ويمكن اعتبار صادرات الأردن "مركزة" من حيث المنتجات والأسواق، أولا، فهي تركز المنسوجات والمنتجات الكيماوية التي تشكل النصيب الأكبر من الصادرات الوطنية. ثانيًا، تركز على الشركاء في إطار منطقة التجارة الحرة العربية الكبرى وأمريكا الشمالية. المنسوجات والمنتجات الكيماوية هي أيضًا مجموعة المنتجات التي تتمتع بأكبر إجمالي إمكانات تصدير، تليها الأسمدة والمكونات الصيدلانية والحيوانات الحية. السفر والنقل هي الصادرات الخدمية الرئيسية. لذا يمكن للأردن تنويع سلة صادراته من خلال إضافة منتجات غذائية مختلفة بالإضافة إلى الأحذية، اعتمادًا على سوق الوجهة.

من أجل **الاستفادة بشكل أفضل من فوائد العلاقات التجارية الخارجية**، يحتاج الأردن إلى التغلب على العديد من العقبات الرئيسية. حيث تؤثر الإجراءات غير الجمركية الحالية وكذلك إجراءات الجمارك وإصدار الشهادات المعقدة سلباً على عمل شركات المصدره. بالإضافة إلى ذلك، فإن تحسين جودة النقل والبيئة اللوجستية هما مفتاح تعزيز التجارة. بشكل عام، تحتل الأردن مرتبة منخفضة نسبيًا في سلسلة القيمة العالمية وتعتمد بشدة على الواردات ذات القيمة المضافة الأجنبية. لذا يمكن أن يساعد الاندماج الأفضل ضمن المنطقة الاردن على الارتقاء في سلسلة القيمة العالمية، وفي الوقت نفسه، تمكين المشروعات الصغيرة والمتوسطة المحلية من الوصول إلى سوق أكبر.

يمكن تسخير تدفق **الاستثمار الأجنبي المباشر** لتعزيز الاقتصاد الأردني ودفع التحول الهيكلي، لا سيما بالنظر إلى القدره الماليه المحدود للحكومة. ففي منتصف العقد الأول من القرن الحادي والعشرين، استطاع الأردن اجتذاب استثمارات أجنبية مباشرة كبيرة، لكن انخفضت أحجام هذه الاستثمارات بمرور الوقت. ولم تساهم هذه الاستثمارات بالضرورة في التحول الهيكلي حيث تركزت في قطاعات العقارات، والبناء، والنفط، والغاز. غير أن قطاع الخدمات أن يواجه اليوم، على وجه الخصوص، صعوبات في جذب المستثمرين على الرغم من إمكانات النمو الكبيرة خاصه الاستثمارات المستهدفة التي ستساهم بشكل كبير في تحقيق انتقال الأردن إلى الاقتصاد الأخضر.

لقد أدركت الحكومة الأردنية أهمية التجارة والاستثمار والتشغيل من أجل تحقيق النمو الاقتصادي واطلقت العديد من الإصلاحات لتسخير إمكاناتها. ومع ذلك، لم تُستغل هذه الإمكانات بالكامل بسبب **التحديات المؤسسية**. إن عدم وجود إطار متماسك ينسق بين سياسات التجارة والاستثمار والتشغيل يخلق اختناقات أو حتى أولويات متضاربة في تنفيذها. علاوة على ذلك، لا تتبع فترة التنفيذ في معظم الحالات مرحلة متابعة ورصد واضحة، وهي مرحلة ضرورية لإجراء مزيد من ضبط التدابير وتنقيحها. وأخيراً، فإن الإدماج الكامل للشركاء الاجتماعيين في جميع مراحل عملية صنع السياسات من شأنه أن يزيد من شرعية السياسات والشعور بملكيتها، وبالتالي يسهم في استدامة التدابير المنفذة.

إرشادات لواضعي السياسات

إن التركيز على السياسات التي تهدف إلى تحسين التصدير لعدد من القطاعات من شأنه أن يزيد الإنتاجية وإمكانات خلق فرص العمل لهذه القطاعات، مما يساهم في استيعاب الأعداد المتزايدة من العمال المؤهلين تأهيلا عاليا الذين يدخلون سوق العمل في الدولة. لذلك فإن التركيز على القطاعات الاستراتيجية التي يمكن أن تؤدي إلى التوسع في الصادرات من خلال سياسات صناعية فعالة له أهمية كبيرة.

يقدم التقرير التوصيات التالية في مجال السياسات لصانعي السياسات في الأردن. وتهدف إلى خلق فرص عمل أكثر إنتاجية ولائقة من خلال سياسات التشغيل، والتجارة، والاستثمار الموجهة والمنسقة.

التشغيل

زيادة فرص التشغيل: يمكن أن تؤدي زياده التجارة إلى خلق وظائف جديدة. كما ينبغي أن تمثل إمكانات التشغيل للنساء والشباب عاملاً حاسماً عند تحديد قطاعات النهوض بالتجارة.

زيادة المشاركة في القوى العاملة: يمثل تنشيط القوى العاملة غير النشطة أولوية. إن محاربة القوالب النمطية للنوع الاجتماعي وإنفاذ مبدأ الأجر المتساوي لقاء العمل المتساوي في القيمة، فضلاً عن توفير مرافق الرعاية> أسس رئيسيه يمكن أن تساهم بزياده معدل مشاركة المرأة في القوى العاملة.

دمج العمال المهاجرين: يمكن لتسهيل وصول العمال المهاجرين (بما في ذلك اللاجئين) إلى سوق العمل وكذلك المساواة في أجرهم (على سبيل المثال، من خلال وضع حد أدنى عالمي للأجور) أن يخفف العبء على أنظمة الحماية الاجتماعية ويعزز التماسك الاجتماعي.

المطابقة في سوق العمل: وكالات التوظيف العامة هي مؤسسات مهمة لدعم الباحثين عن عمل، ولكن أيضًا لتوقع متطلبات المهارات. حيث يمكن أن يؤدي الاستثمار في هذه المؤسسات (بما في ذلك رقمنة خدماتها) إلى تسهيل عملية المطابقة في سوق العمل وخفض التكاليف للعمال وأصحاب العمل والحكومة.

القوى العاملة الماهرة: تعتمد قابلية تشغيل العامل على مستوى مهارته. ويصبح هذا الأمر أكثر أهمية إذا قرر الأردن الارتقاء في سلسلة القيمة العالمية، لأن هذا يتطلب عادة قوة عاملة ذات مهارات عالية. تعتبر هيئه تنمية المهارات الفنية والمهنية ومجالس المهارات القطاعية مؤسسات مهمة لمعالجة هذه القضايا.

الانتقال إلى القطاع المنظم: تسهيل الانتقال إلى القطاع المنظم يمثل إحدى الخطوات المهمة لزيادة قدرة القطاع الخاص على استيعاب العمال، ويمكن أن يشمل ذلك تبسيط عملية التسجيل للاعمال، علاوة على تعديل نسب الضرائب المفروضة على المشروعات متناهية الصغر والصغيرة.

تعزيز ريادة الأعمال: يمكن تحقيق المزيد من إمكانات القطاع الخاص من خلال تعزيز ريادة الأعمال. وسوف يتطلب ذلك خفض تكاليف التشغيل وإزالة الحواجز المؤسسية مثل البيروقراطية. كما ينبغي توفير التدريب والدعم الموجهين إلى رائدات الأعمال.

التركيز على المشروعات الصغيرة والمتوسطة: لم يكن نمو المشروعات الصغيرة والمتوسطة في الماضي، من أولويات صانعي السياسات الأردنيين. ولكن بالنظر إلى إمكانات هذا القطاع من حيث الإيرادات والتشغيل، فيجب أن تركز السياسات بشكل أكبر على احتياجات المشروعات الصغيرة والمتوسطة وتعزيز قدراتها الابتكارية. وتعتبر الاستراتيجيات طويلة الأجل للمشروعات الصغيرة والمتوسطة حيوية لتمكين تحسين جودة منتجاتها وتعزيز قدرتها التنافسية في الأسواق الدولية. ويجب أن تتضمن هذه الاستراتيجيات طويلة الأجل أيضًا تأهيل تجهيز المنشآت الصغيرة والمتوسطة للدخول في أسواق التصدير. كما يمكن أيضًا تضمين أحكام محددة تتعلق بالمشروعات الصغيرة والمتوسطة في اتفاقيات التجارة.

الامتثال لمعايير الإنتاج الدولية: الامتثال للمعايير الدولية للعناية الواجبة في إنتاج السلع وتقديم الخدمات يمكن أن يزيد من جاذبية المنتجات الأردنية في الأسواق الدولية (على سبيل المثال، معايير العمل الأساسية لمنظمة العمل الدولية، إرشادات منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية للشركات متعددة الجنسيات).

الحماية الاجتماعية: بالنظر إلى التدمير المحتمل للوظائف بسبب الانفتاح التجاري والتحول الهيكلي، يلزم وجود أنظمة حماية اجتماعية مناسبة لدعم العمال في هذا التحول.

التكامل الإقليمي: يمكن استغلال مجموعة الفرص والامكانات في المنطقة بشكل أكبر من خلال تعزيز حركة اليد العاملة. وهذا من شأنه أن يسهم أيضًا في تحسين تخصيص الموارد وتبادل المعرفة.

التجارة

تحديد إمكانات التصدير غير المستغلة: لقد أثبت الأردن بالفعل قدرته على المنافسة دوليًا في العديد من المنتجات، والتي يتمتع بعضها بآفاق جيدة لنجاح التصدير في أسواق مستهدفة محددة.

تنويع سلة الصادرات: يمكن إضافة منتجات أخرى لم يتم تصديرها بشكل تنافسي إلى سلة الصادرات الأردنية. فالمنتجات المشابهة لمعرفتها الإنتاجية الحالية لها إمكانات خاصة.

الامتثال لمعايير المنتجات الدولية: الامتثال للمعايير الدوليه وتحسين جودة المنتج في الإنتاج سيساهم في تحقيق إمكانات التصدير غير المستغلة وتنويع سلة الصادرات.

الامتثال لمعايير العمل الدولية: من أجل تحسين الامتثال لمعايير العمل الدولية، يجب أن تتضمن الاتفاقيات التجارية أحكامًا تتعلق بالعمل وأن تتضمن إشارة واضحة إلى إعلان منظمة العمل الدولية بشأن المبادئ والحقوق الأساسية في العمل.

التكامل الإقليمي: الاندماج الأفضل في المنطقة يمكن أن يساعد الاردن على الارتقاء في سلسلة القيمة العالمية وإنتاج حصة أكبر من القيمة المضافة داخل حدودها. علاوة على ذلك، ستتمكن الشركات المحلية بما في ذلك المشروعات الصغيرة والمتوسطة من الوصول إلى سوق أكبر وإلى التقنيات الجديدة.

الإجراءات التنظيمية: من شأن تبسيط إجراءات الجمارك والرسوم أن يخفف العبء الإداري على المصدرين ويمكن أن يقلل التكاليف. كما يمكن لرقمنة الخدمات التي تقدمها الحكومة (من خلال برنامج الحكومة الإلكترونية) أن توفر مزايا إضافية.

شبكة النقل والخدمات اللوجستية: يمكن للاستثمار الموجه في البنية التحتية الأردنية تحسين جودة وموثوقية شبكة النقل والخدمات اللوجستية. ويشمل هذا الطرق والموانئ وكذلك إمكانية الوصول إلى الكهرباء والإنترنت.

تدريب المصدرين: يفتقر الأردن إلى برنامج يطبق على المستوى الوطني لتأهيل المؤسسات الأردنية للاستفادة من الفرص التي توفرها اتفاقيات الاستثمار والتجارة الحرة. يتم إجراء ذلك حاليًا على نطاق صغير مع التركيز على الشركات الكبيرة في العاصمة عمان. ويجب أن يكون تحسين جودة المنتجات للوفاء بالمعايير الدولية هدفاً إنمائياً واضحاً.

الاستثمار

القيود المفروضة على الاستثمار الأجنبي المباشر: ينبغي إعادة تقييم القيود الحالية المفروضة على الاستثمار الأجنبي المباشر في قطاعات معينة للسماح بمزيد من المنافسة.

سهولة ممارسة الأعمال التجارية: يُعد مناخ الاستثمار الملائم للأعمال أمرًا أساسيًا لجذب المستثمرين. ويشمل هذا الاستقرار السياسي والاقتصادي الكلي وكذلك الشفافية والإجراءات الإدارية البسيطة.

البيئه الاستثماريه: يبحث المستثمرون بشكل متزايد عن فرص استثمار أكثر مسؤولية. تحسين البيئه الاستثماريه في الاردن سيعمل على تعزيز جاذبيه الاردن بشكل أكبر بين المستثمرين الدوليين

التكامل الإقليمي: بناءً على قطاعه المصرفي المتطور بالفعل، يمكن للأردن زيادة التدفقات المالية داخل المنطقة. وهذا من شأنه تحسين كفاءة وموثوقية النظم المالية ويمكن أن يجذب المستثمرين الأجانب. كما يمكن لأحكام الاستثمار في بعض اتفاقيات التجارة الحرة (على سبيل المثال، اتفاقية أغادير) زيادة المعاملات بين دول منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا.

تدابير حو افز الاستثمار: من شأن المراجعة المنهجية لحوافز الاستثمار الحالية، بما في ذلك تحليل جدوى التكلفة وتبسيط الحوافز الضريبية، أن تمكن الحكومة من تعزيز التدابير الفعالة والاستغناء عن التدابير الأخرى. كما يمكن أن تكون الحوافز أكثر تماشياً مع أداء الشركات وتشمل تدريب العمال.

المؤسسات

مواءمة الاستراتيجيات والسياسات: توفر رؤية الأردن 2025 وخطة النمو الاقتصادي (2018-22) التوجيه الاستراتيجي العام للتشغيل والتجارة والاستثمار. لذا يجب على صانعي السياسات استخدام هذا التوجيه كمعيار عند صياغة السياسات. حيث يتمثل الهدف في تطوير سياسات متماسكة، من خلال دمج قضايا التشغيل بشكل أفضل في سياسات التجارة والاستثمار والعكس صحيح.

التنسيق بين الوزارات: في حين أن لدى الأردن ترتيبات مؤسسية قوية، ينخفض مستوى التنسيق بين الوزارات والهيئات الحكومية نوعًا ما. ومثل هذا التنسيق ضروري لتحسين مواءمة السياسات. وفي سياق سياسات التشغيل والتجارة والاستثمار، يمكن ان يلعب مجلس الاستثمار بالفعل دورًا رئيسيًا لأنه يضم ممثلين من جميع المجالات الثلاثة. ومع ذلك، يمكن توسيع هذا الدور لضمان تماسك أفضل للسياسات العامة، على سبيل المثال، من خلال إشراك ممثلين عن وزارة التربية والتعليم، ووزارة التعليم العالي والبحث العلمي، ومجالس المهارات القطاعية.

المتابعة والرصد: غالبًا ما يؤدي الافتقار إلى آليات الرصد والمتابعة إلى إضعاف كفاءة تنفيذ السياسات. لذا يمكن أن يمثل إنشاء وحده متابعه وتنفيذ الاصلاحات في وزارة التخطيط والتعاون الدولي خطوة رئيسية نحو إعطاء الأولوية للإصلاحات ورصد تنفيذ سياسات واستراتيجيات التجارة والعمل والاستثمار والإشراف عليها. كما يمكن للوحده أن تلعب دوراً هاماً في استعراض قيود السياسات وأن توفر منبراً للحوار الاجتماعي بشأن السياسات والبرامج الحالية والمستقبلية. غير أن هذه الجهود يجب أن تكون مصحوبة بتعزيز نظم المعلومات (على سبيل المثال، المتعلقة بمعلومات سوق العمل وتوقع المهارات)، والتي من شأنها أن توفر الأساس للتدخلات القائمة على الأدلة.

الحوار الاجتماعي: لا يزال تأثير الشركاء الاجتماعيين محدودًا للغاية على عملية صنع القرار. حيث تهيمن الحكومه على السياسات المتعلقة بقضايا التجارة والاستثمار والتشغيل بشدة - وبدرجة أقل - بأصحاب العمل (الكبار). وتأثير معدوم لاصوات المشروعات الصغيرة والمتوسطة والعاملين. بالإضافة إلى ذلك، فإن دور منظمات المجتمع المدني ضعيف للغاية على الرغم من مطالبتها بإشراك أكبر في عملية صنع السياسات. ولذلك ينبغي للحكومة أن تنظر في إشراك جميع الشركاء الاجتماعيين وكذلك منظمات المجتمع المدني في مجالات السياسة الاجتماعية والاقتصادية مثل التشغيل والمهارات، والسياسات الاقتصادية، والتجارية والاستثمارية. ويجب أن تبدأ هذه المشاركة في مرحلة الصياغة.

الاتفاقيات الأساسية ومعايير العمل: في حين أن الحرية النقابية مكفولة في الدستور وتشريعات العمل، إلا أن تطبيقها لا يزال محدودًا، مما يشكل تهديدًا كبيرًا للحوار الاجتماعي. لذلك ينبغي للحكومة أن تضاعف جهودها للتصديق على اتفاقية الحرية النقابية وحماية حق التنظيم، 1948 (رقم 87). وهذا من شأنه أن يعزز دور الشركاء الاجتماعيين ومنظمات المجتمع المدني في صنع السياسات. علاوة على ذلك، ينبغي أن تصبح معايير العمل الأساسية وكذلك أحكام العمل الأخرى جزءًا لا يتجزأ من جميع اتفاقيات التجارة والاستثمار.

Contact details

International Labour Organization
Route des Morillons 4
CH-1211 Geneva 22
Switzerland

Martin Ostermeier
T: +41 22 799 8081
E: METI@ilo.org
W: www.ilo.org/meti

© International Labour Organization 2022