

تقرير

بمناسبة يوم العمال العالمي

# شروط عمل غير عادلة وغير لائقة في الأردن

سلسلة تقارير المرصد العمالي الأردني

إعداد:

مركز الفينيق للدراسات الاقتصادية والمعلوماتية  
برنامج المرصد العمالي الأردني  
بالتعاون مع مؤسسة فريدرش ايبرت

أيار، 2016



مؤسسة بحثية علمية مستقلة تأسست كدار دراسات وابحث ودار قياس رأي عام في عام 2003، يسعى المركز للمساهمة في تحقيق التنمية الشاملة في الأردن من خلال تطوير وتحديث المجتمع الأردني إقتصادياً واجتماعياً وسياسياً وتشريعياً، والعمل على بناء الأردن الديمقراطي القائم على أسس الحرية والعدل والمساواة، وضمان الحقوق الانسانية الأساسية الإقتصادية والإجتماعية والسياسية والمدنية لجميع الأردنيين، وذلك من خلال إعداد الدراسات والتقارير واستطلاعات الرأي، وبناء قواعد بيانات تغطي مختلف مجالات التنمية التي تسهم في تحقيق رسالة المركز.

مؤسسة ألمانية غير ربحية، تقوم على مبادئ الديمقراطية الاجتماعية، تأسست في عام 1925 وافتتحت مكتبها في عمان سنة 1986، وتهدف لدعم الفعاليات السياسية والمنظمات غير الحكومية في مساعيها للإصلاح وللمشاركة الفعالة في الحياة السياسية على جميع مستوياتها ومساعدة صانعي القرار الاقتصادي والاجتماعي للتغلب على تحديات العولمة وإيجاد الحلول المؤدية إلى العدالة الاجتماعية والاستقرار. كما تهدف الى مساعدة المؤسسات النسائية في جهودها من أجل تحسين مستوى مشاركة المرأة ومساواة النوع الإجتماعي في الحياة السياسية والاجتماعية والإقتصادية.

برنامج مشترك بين مركز الفينيق ومؤسسة فريدريش إيبيرت - الاردن ، يعمل المرصد على رصد واقع وآفاق تطور الحركة العمالية والنقابية الأردنية والدفع باتجاه تطوير التشريعات العمالية بالمشاركة مع الاطراف ذات العلاقة ووفق معايير العمل الدولية بما يسهم في تحسين ظروف العمل لجميع العاملين في الأردن. ويقوم المرصد بإعداد التقارير ونشرها حول واقع العاملين في الأردن ويتابع الأنشطة النقابية المختلفة ساعياً لتسهيل تبادل الخبرات العمالية والنقابية بين الأردن والدول العربية والعالمية بهدف الاستفادة من تنوع تجاربها.

#### تنويه:

إن مركز الفينيق للدراسات الاقتصادية والمعلوماتية ومؤسسة فريدريك إيبيرت غير مسؤولين عن تصريحات الجهات الأخرى الواردة في سياق التقرير

## المحتويات

٤	تقديم
٥	الإطار التنموي والاقتصادي
٦	تراجع فرص التشغيل واستمرار ارتفاع معدلات البطالة
٦	ضعف مستويات الأجور
٧	تقييد حرية التنظيم النقابي والمفاوضة الجماعية
٨	ضعف مستويات الحماية الاجتماعية
٩	التجاوزات والانتهاكات على الحقوق العمالية الأساسية

## تقديم

يجسد يوم العمال العالمي ذكرى النضالات العمالية في مختلف أنحاء العالم، وروح العمل الإنساني الجماعي دفاعاً عن حقوق العمال على اختلاف مهنتهم وتخصصاتهم وأماكن عملهم، للحفاظ على مكتسباتهم التي حققوها بدمهم وعرقهم، وتحسين شروط العمل بشكل مستمر. ولتحقيق شروط عمل مرضية وعادلة، تدفع باتجاه تعزيز معايير العدالة الاجتماعية والتخفيف من التفاوت الاجتماعي. وعلى الرغم من مرور ما يزيد عن مائة وعشرين عاماً على بدء الاحتفال بيوم العمال العالمي، إلا أن ملايين العمال، في شتى أنحاء العالم، ما زالوا يتعرضون لمختلف أشكال الانتهاكات والاعتداءات على حقوقهم الأساسية، سواء ما يتعلق منها بالأجور أو ساعات العمل أو شروط الصحة والسلامة المهنية وغيرها من ظروف العمل الصعبة وغير اللائقة.

وينتهز المرصد العمالي الأردني التابع لمركز الضيق للدراسات الاقتصادية والمعلوماتية هذه الفرصة لتقديم صورة بانورامية عن ظروف العمل والتشغيل والسياسات النازمة لها في الأردن. ويمكن القول أنه وبالرغم من الجهود التي بذلت في الأردن على المستويين الرسمي والمدني لتحسين التشريعات والسياسات النازمة لعلاقات العمل، إلا أن العديد من المؤشرات تظهر وبوضوح أن غالبية العاملين بأجر في الأردن يعانون من ظروف عمل صعبة وغير عادلة وغير لائقة، سواء من حيث عدم توفر فرص العمل اللائقة وارتفاع معدلات البطالة، خاصة لدى فئة الشباب وانخفاض مستويات الأجور، واتساع ظاهرة العمالة الفقيرة، وعدم تنظيم العمالة المهاجرة (الوافدة)، وغياب الأمن والاستقرار الوظيفي، واتساع رقعة الانتهاكات والاعتداءات على حقوقهم العمالية والإنسانية الأساسية المنصوص عليها في تشريعات العمل الأردنية والدولية. ويتضمن هذا التقرير المقتضب قراءة في النموذج التنموي والاقتصادي الذي يحكم سياسات العمل في الأردن وتأثيراته على فرص التشغيل ومعدلات البطالة ومستويات الأجور وأثر تقييد حرية التنظيم النقابي والمفاوضة الجماعية على شروط العمل ومستويات الحماية الاجتماعية للعاملين، وقراءة في أكثر الانتهاكات العمالية التي تمارس في الأردن.

أحمد عوض

مركز الضيق للدراسات الاقتصادية والمعلوماتية

المدير العام

## الإطار التنموي والاقتصادي

إن ضعف شروط العمل في الأردن نتيجة حتمية لجملة سياسات اقتصادية واجتماعية وضعتها ونفذتها الحكومات المتعاقبة، حيث لم يساعد هذا النموذج على خلق فرص عمل كافية لطالبيها من خريجي النظام التعليمي، وأدى الى تعميق مشكلات القوى العاملة الأردنية وتعزيز اختلالاته.

وتعود هذه بشكل أساسي للسياسات الاقتصادية التي قامت بتنفيذها الحكومات المتعاقبة بما فيها الحالية، بسبب غياب المساءلة والمحاسبة والرقابة الحقيقية، ووجود برلمانات ضعيفة غير قادرة على مراقبة أداء الحكومات. إلى جانب القيود الكبيرة المفروضة على تنظيم المجتمع لنفسه، وخاصة العمال، ليجد الأردن نفسه يعاني من المشكلات الاقتصادية ذاتها، التي كان يعاني منها عند تفجر الأزمة الاقتصادية الكبرى التي واجهها قبل ربع قرن، وأطاحت بالقيمة الشرائية للدينار الأردني بشكل ملموس. وقد اعتاد المسؤولون تحميل الظروف الخارجية مسؤولية مجمل المشكلات الاقتصادية التي نعاني منها.

فالمؤشرات الاقتصادية والاجتماعية الأساسية الحالية تشير بوضوح إلى استمرار صعوبة الأوضاع الاقتصادية، إذ إن معدل النمو الاقتصادي لم يتجاوز ٢,٣% في عام ٢٠١٥، ومعدل العجز في الموازنة العامة قبل المنح والمساعدات ما زال مرتفعاً في نهاية ٢٠١٥ وسجل (٦,٨%) من الناتج المحلي الإجمالي، وارتفع الدين العام إلى مستويات قياسية تجاوزت ٢٤ مليار دينار، ليتجاوز

بذلك ٩٣% من الناتج المحلي الاجمالي، وهو مؤشر كبير وخطير جداً، وكافة التوقعات تشير الى أنه سيتزايد مع نهاية العام الجاري ٢٠١٦.

وجاءت هذه النتائج بسبب تطبيق جملة من السياسات الاقتصادية اتسمت بالانتقائية نذكر منها: تحرير الأسعار الذي أدى إلى ارتفاع كبير في أسعار السلع والخدمات. وتنفيذ سياسات ضريبية غير عادلة، إذ فرضت الضريبة العامة على المبيعات بنسب عالية تتراوح ما بين ١٦% و ٢٠%، في حين لا تزيد حصيله ضريبة الدخل عن ٤% من الناتج المحلي الإجمالي بسبب ضعف أساليب التحصيل والتهرب الضريبي، إلى جانب أنها تقوم على أسس غير تصاعدية. ما دفع إلى زيادة العبء الضريبي ليصل مستويات مرتفعة تصل إلى ٢٢%. كذلك اتسمت بنية الاقتصاد بعدم وجود علاقة كبيرة بين معدلات النمو الاقتصادي وبين تشغيل الأردنيين. يضاف إلى ذلك عمليات الخصخصة العشوائية وغير المدروسة التي أدت إلى تسريح آلاف العمال من أعمالهم، وإضعاف العديد من القطاعات الصناعية الهامة بسبب تحرير التجارة الخارجية من دون ضوابط وتوقيع العديد من اتفاقيات التجارة غير العادلة، ومن أهم هذه القطاعات: صناعات الخزف والبلاط والأحذية والدباغة والألبسة والاسمنت والحديد والصناعات الغذائية والزراعية وغيرها. مجمل ذلك قاد إلى ضعف المشاركة الاقتصادية، ومشاركة المرأة منها، على وجه الخصوص، واتساع أعداد العاملين في القطاع غير المنظم، الذي أصبح السمة الغالبة لسوق العمل.

## تراجع فرص التشغيل واستمرار ارتفاع معدلات البطالة

تخصصات يطلبها سوق العمل ولا توفرها مؤسسات التعليم الجامعي أو المهني ومن الجدير بالذكر أن جزءاً كبيراً من فرص العمل المستحدثة أعلاه يشغلها عمالة وافدة. وقد سجل معدل البطالة خلال الربع الأول من العام الجاري ٢٠١٦ رقماً غير مسبوق من ١٥ عاماً حيث بلغ (١٤,٦٪). ولدى الإناث ضعفها عند الذكور، وعند الشباب ما بين سن (١٦-٢٤) من غير الجالسين على مقاعد الدراسة ما بين (٣٢,٠-٣٧,٠) وهذه أرقام مفرعة. ومن غير المتوقع أن تتحسن مستويات التشغيل وتخفيض معدلات البطالة خاصة في ظل اتساع رقعة العمال المهاجرين (وافدين) من مصريين وسوريين.

### ضعف مستويات الأجور

كذلك يعاني سوق العمل الأردني من انخفاض ملموس وكبير في مستويات الأجور للغالبية الكبيرة من العاملين بأجر في القطاعين العام والخاص، إذا ما أخذ بعين الاعتبار مستويات الأسعار لمختلف السلع والخدمات، ما أدى إلى اتساع رقعة العمالة الفقيرة. فالغالبية الكبيرة من العاملين بأجر لا يحصلون على أجور توفر لهم الحياة الكريمة لقاء عملهم الأساسي، وهنالك فجوة كبيرة بين معدلات الأجور التي يحصل عليها الغالبية الساحقة، وبين قدرة هذه الأجور على توفير حياة كريمة لهم. وحسب الأرقام الرسمية الصادرة عن دائرة الإحصاءات العامة والمؤسسة العامة

شهدت السنوات القليلة الماضية تذبذباً في أعداد فرص العمل المستحدثة في الاقتصاد الأردني، فقد تراجعت أعداد فرص العمل المستحدثة خلال السنوات الماضية بشكل ملموس، حيث بلغت في عام ٢٠٠٧ نحو ٧٠ ألف فرصة لتتخفّف في عام ٢٠٠٨ إلى ٦٩ ألف فرصة عمل، وهو يشكل عدد الوظائف ذاتها التي وفرها الاقتصاد الأردني في عام ٢٠٠٩، ليتراجع عدد الوظائف إلى ٦٦ ألف وظيفة عام ٢٠١٠، ويواصل الانخفاض في عام ٢٠١١ إلى ٥٥ ألف فرصة عمل، وفي عام ٢٠١٢ بلغ ٥٠ ألف فرصة، فيما تراوحت الوظائف التي أنتجها الاقتصاد خلال عامي ٢٠١٣ و٢٠١٤ حوالي ٤٥ ألف فرصة عمل سنوياً. في ذات الوقت الذي تزايدت به أعداد طالبي الوظائف من خريجي النظام التعليمي الأردني المائة ألف سنوياً. هذا التراجع في عدد فرص العمل المستحدثة يعود إلى أسباب عدة، ومن أبرزها: تراجع حجم المشاريع الصناعية التي تعد المشغل الرئيسي للعمالة، إضافة إلى وجود اختلافات هيكلية في سوق العمل، سببه عدم وجود علاقة قوية بين معدلات النمو الاقتصادي وبين تشغيل الأردنيين، ووجود فجوة واسعة بين حاجات سوق العمل ومخرجات التعليم الجامعي والفني والمهني، فحاجات سوق العمل لا تتواءم مع المعارف والمهارات التي يحملها الداخلون الجدد إليه من حيث نوع التخصصات ومستوى اتقان مهارات الخريجين في مجالات تخصصاتهم. فلا تزال هناك

من الدراسات والتقارير أن أعداداً كبيرة من العاملين في الأردن يحصلون على أجور شهرية تقل عن الحد الأدنى للأجور المنخفض أصلاً، ما يعني أن غالبية العاملين بأجر يصنفون ضمن العمالة الفقيرة. ولم يتم رفع الحد الأدنى للأجور من عام ٢٠١٢، وتشير المعطيات أن اللجنة الثلاثية رفعت نتائج دراستها إلى مجلس الوزراء لاتخاذ قرار به خلال الأيام أو الأسابيع القادمة.

### تقييد حرية التنظيم النقابي والمفاوضة الجماعية

كذلك يعاني سوق العمل الأردني من قيود غير مبررة على حرية التنظيم النقابي. ويعد هذا سبباً أساسياً في اتساع رقعة الانتهاكات التي تتعرض لها قطاعات واسعة من العاملين. فعندما يغيب التنظيم النقابي العمالي المستقل والديمقراطي والفعال، لن يتمكن العاملون من الدفاع عن مصالحهم وتحسين شروط عملهم، سواء كان ذلك على مستوى التشريعات أو السياسات أو الممارسات.

وفي هذا السياق، لا زالت الحكومات ترفض إجراء تعديلات ملموسة تفك فيه الحظر على تأسيس نقابات عمالية جديدة خارج إطار النقابات العمالية الرسمية (١٧)، والتي لم يزد عددها منذ ما يقارب أربعة عقود. على الرغم من النص الواضح الوارد في الدستور الأردني في المادة (١٦) منه والتي تنص على "حق الأردنيين بتأليف الجمعيات والنقابات والأحزاب السياسية على أن تكون غايتها مشروعة ووسائلها سلمية"<sup>١١</sup>، وقرار المحكمة

للضمان الاجتماعي، هنالك تدنٍ واضح في معدلات الأجور لغالبية العاملين بأجر. وحسب أرقام المؤسسة العامة للضمان الاجتماعي فإن متوسط الأجر الشهري للمشاركين فيها في عام ٢٠١٤ بلغ (٤٦٨) ديناراً، حيث بلغت في القطاع العام (٤٣٥) ديناراً شهرياً، وفي القطاع الخاص (٤٧٤) ديناراً شهرياً، ولا تتعد أرقام دائرة الإحصاءات العامة عن هذه المؤشرات.

وعند مقارنة هذه الأرقام بمستويات الفقر في الأردن نلاحظ المستوى المتدني لمعدلات الأجور هذه، وتشير الأرقام الرسمية لمستويات الفقر المطلق في الأردن إلى اقترابه من ٤٥٠ ديناراً شهرياً للأسرة المعيارية المكونة من ما يقارب (٥,٠). وعند التعمق في شرائح الأجور التي يحصل عليها العاملون بأجر، نلاحظ الوضع الكارثي، إذ أن (١٨) بالمائة منهم تبلغ أجورهم الشهرية ٢٠٠ دينار فأقل، و(٥٧,٠) بالمائة تبلغ أجورهم الشهرية (٤٠٠) دينار فأقل، وكذلك (٧٥,٦٪) منهم أجورهم (٥٠٠) دينار فما دون.

وكذلك الحال بالنسبة للحد الأدنى للأجور، الذي يبلغ (١٩٠) ديناراً شهرياً، وهو يقل عن نصف خط الفقر المطلق، الصادر عن قبل الجهات الرسمية ذات العلاقة، بشكل كبير ولافت. وهنالك قطاعات واسعة من العاملين بأجر يحصلون على أجور شهرية تقل عن الحد الأدنى للأجور، ويشكل انخفاض الأجور السبب الأساسي لغالبية الاحتجاجات العمالية التي تم تنفيذها خلال الأعوام الماضية. وإلى جانب ذلك تشير العديد

طالما اشتكى منها ممثلو العمال ونقاباتهم، والمتمثل في عدم سلاسة واستقلالية آليات المفاوضة الجماعية، واقتصارها على النقابات العمالية المعترف بها فقط، ويعطي القانون الحق للحكومة بالتدخل في أي مرحلة من مراحل التفاوض، الأمر الذي يضعف دور النقابيين ويجردهم من أدواتهم الضاغطة التي يعد الإضراب أهمها. ولذلك فإن غالبية الاحتجاجات العمالية التي تم تنفيذها خلال السنوات الأخيرة تم تصنيفها بأنها إضرابات غير قانونية حسب نصوص قانون العمل.

### ضعف مستويات الحماية الاجتماعية

يمكننا القول وبالرغم من التعديلات المتلاحقة على نصوص قانون الضمان الاجتماعي والتي كانت بمجملها تعديلات ذات صبغة إصلاحية، تشمل جميع القوى العاملة في الأردن قانونياً، ولا تفرق بين العمالة الوطنية والعمالة الوافدة (المهاجرة)، فإن نسبة المشمولين في الضمان الاجتماعي ما زالت قليلة نسبة الى مجمل القوى العاملة، فهم يشكلون في أحسن الأحوال ثلثي القوى العاملة، إذ يبلغ عدد المؤمن عليهم الفعاليين (على رأس عملهم) ما يقارب (١,١٥) مليون عامل، وحتى لو أضفنا لهم الأعداد المحدودة للعاملين المشمولين بأنظمة تقاعدية وتأمينية أخرى (مدنية وعسكري) تبقى هنالك قطاعات عمالية كبيرة غير مشمولة بأي نظام تأميني.

الدستورية التفسيرية، الذي صدر في تموز من عام ٢٠١٣ والذي أكد بشكل مباشر على حق العمال العاملين في القطاع العام بتنظيم أنفسهم في نقابات خاصة بهم، إلا أن غالبية العمال الأردنيين لا يزالون غير قادرين على ذلك، على الرغم من مصادقة الأردن على "العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية" الذي نشر في الجريدة الرسمية عام ٢٠٠٦، وينص صراحة على حق جميع العمال بتأسيس نقابات لهم من دون تدخل أي جهة. كما أن الأردن ملزم بتطبيق نصوص اتفاقية منظمة العمل الدولية رقم ٨٧ المتعلقة بالحرية النقابية وحماية حق التنظيم، كونها واحدة من ثماني اتفاقيات مكونة لإعلان منظمة العمل الدولية للحقوق والمبادئ الأساسية للعمل الذي أقر في عام ١٩٩٨، والزمته به الدول الأعضاء كافة في منظمة العمل الدولية، والأردن واحدة منها .

ولم تمنع مختلف هذه القيود من أن تقوم قطاعات واسعة من العاملين بتنظيم أنفسهم في تجمعات وهيئات خارج إطار الهيئات النقابية المعترف بها رسمياً حسب القوانين المعمول بها، فعندما يضيق الإطار القانوني على الحراك المجتمعي فإن المجتمع يخلق قوانينه الخاصة به، وهذا ما فعله عشرات الآلاف من العاملين بتنظيم أنفسهم في أطر نقابية خارج إطار النقابات الرسمية المعترف بها، ومن منع عمال الأردن من تنفيذ ما يقارب ٣٥٠٠ احتجاجاً عمالياً خلال السنوات الخمس الماضية.

وهناك خلل آخر يتعلق بالمفاوضة الجماعية، التي



والمخالفات التي تقوم بها فئات كبيرة من أرباب العمل وخاصة في المؤسسات المتوسطة والصغيرة، وكذلك العاملين في القطاع غير النظامي (غير الرسمي).

حيث أن قطاعات واسعة من العاملين بأجر يحصلون على أجور شهرية تقل عن الحد الأدنى للأجور البالغ (١٩٠) ديناراً، وأعداداً كبيرة يستلمون أجورهم الشهرية في فترات زمنية متأخرة تتجاوز اليوم السابع من الشهر الذي يلي (استحقاق الراتب)، كما حددها قانون العمل، وهناك قطاعات واسعة من العاملين لا يحصلون على حقوقهم في الإجازات السنوية والمرضية والرسمية أو حتى الإجازات الطارئة.

وهناك أيضاً انتهاكات كبيرة تتعلق بساعات العمل، إذ أن هنالك العديد من القطاعات العمالية يعمل فيها العاملون ساعات تتجاوز الساعات الثماني، التي حددها قانون العمل الأردني، من دون الحصول على بدل عمل إضافي، كما تغيب شروط السلامة والصحة المهنية عن قطاعات واسعة من العاملين في المؤسسات المتوسطة والصغيرة والعاملين في القطاع غير النظامي.

وعليه وفي ضوء ما تم استعراضه، بات من الضروري على الحكومة ومختلف أجهزة الدولة الأردنية، الأخذ بعين الاعتبار هذه التحديات التي تواجه عمال الأردن وسوق العمل، عند رسمها وتنفيذها للسياسات المختلفة وخاصة السياسات الاقتصادية، لتصب بمجملها في زيادة فرص التشغيل اللائق، وإعادة النظر بسياسات الأجور المتبعة وإعطائها بعداً قيمياً اجتماعياً، وعدم الاكتفاء

وفيما يتعلق بكفاية المنافع التأمينية، فقد شكلت التعديلات الأخيرة التي أجريت على قانون الضمان الاجتماعي هذا العام، ٢٠١٤، نقلة إلى الأمام فيما يتعلق بأنواع التأمينات الاجتماعية التي يغطيها الضمان الاجتماعي، إلا أن هذه التعديلات ما زالت قاصرة عن تحقيق المعايير الدنيا للضمان الاجتماعي الواردة في اتفاقية منظمة العمل الدولية رقم (١٠٢) في الوقت الراهن، فالقانون ما زال يربط شمول المشتركين بالتأمين الصحي بقرار مجلس الوزراء الذي لم يصدر حتى الآن. وهناك قطاعات واسعة من العاملين في مؤسسات مشمولة في قانون الضمان الاجتماعي إلا أن مؤسساتهم لا تشركهم في الضمان الاجتماعي، وهناك مؤسسات تشرك جزءاً من العاملين، والعديد من المؤسسات تشرك العاملين لديها أو جزءاً منهم برواتب تقل عن رواتبهم الحقيقية وذلك بهدف تخفيف الاقتطاع المترتب عليها.

## التجاوزات والانتهاكات على الحقوق العمالية الأساسية

وتواجه قطاعات واسعة من العاملين في الأردن من اتساع رقعة الانتهاكات التي يتعرض لها قطاعات واسعة من العاملين بأجر، والتجاوزات على التشريعات والسياسات، وعلى وجه الخصوص، قانوني العمل الأردني والضمان الاجتماعي، إذ ما زالت عمليات التفتيش التي تقوم بها وزارة العمل غير قادرة على وضع حد للتجاوزات

بالنظر إليها كونها كلفة، وإعادة النظر بنصوص قانون العمل المتعلق بالتنظيم النقابي لتمكين جميع العاملين من تنظيم أنفسهم في نقابات ديمقراطية وفعالة تحقق مصالحهم، وتوسيع منظومة الحماية الاجتماعية لتشمل العاملين كافة، وتمكينهم من التمتع بحقوقهم الأساسي في التأمين الصحي، بالإضافة إلى تطوير نظم إنفاذ التشريعات العمالية لوضع حد للتجاوزات التي تجري عليها، لتمكين العاملين من التمتع بظروف عمل لائقة.