

ورقة تقدير موقف

بمناسبة اليوم العالمي للعمل اللائق

"العمل اللائق في الأردن .. ما زالت الفجوة واسعة"

المُرصد العمالي الأردني

التابع لمركز الفينيق للدراسات الاقتصادية والمعلوماتية

بالتعاون مع مؤسسة فريدريش ايبرت الألمانية

تقديم

يحتفل العالم سنويا باليوم العالمي للعمل اللائق في السابع من تشرين اول/اكتوبر من كل عام، والذي جاء تكريسا لأهمية احترام معايير العمل الدولية والتي تشكل بمجملها مفهوم "العمل اللائق" والتي ينبغي توفيرها لجميع العاملين في مختلف أنحاء العالم. وحسب منظمة العمل الدولية تتمثل معايير العمل اللائق بـ"توفير فرص العمل المنتج الذي يحقق دخلاً عادلاً؛ وتحقيق الأمن والاستقرار في مكان العمل الى جانب توفير الحماية الاجتماعية للعاملين وأسرتهم؛ وتحسين فرص الترقى المهني والاجتماعي على المستوى الشخصي؛ وحرية العاملين في التعبير عن همومهم من خلال المشاركة في وتأسيس نقاباتهم، والمشاركة في عملية اتخاذ القرارات التي تؤثر على حياتهم؛ بالإضافة الى تحقيق المساواة في الفرص والمعاملة بين جميع النساء والرجال".

وبهذه المناسبة يقدم المرصد العمالي الأردني، التابع لمركز الفينيق للدراسات الاقتصادية والمعلوماتية، قراءة لواقع ظروف العمل في الاردن في ضوء معايير العمل اللائق المتعارف عليها عالميا:

ورغم ان الأردن كان أول دولة عربية يوقع اتفاقية مع منظمة العمل الدولية في عام 2006، لتنفيذ برنامج وطني للعمل اللائق استمر العمل به حتى عام 2009، واتبعه ببرنامج آخر شكل مرحلة ثانية للبرنامج الأول، تحت عنوان "البرنامج الوطني للعمل اللائق" في عام 2012، الذي انتهى العمل به في نهاية عام 2015، إلا أن شروط العمل في المملكة ما زالت تعاني من ضعف كبير، اذا ما أخذ بعين الاعتبار معايير العمل اللائق. وقد ساهمت جملة من الأسباب الداخلية والخارجية في تعميق هذه الحالة.

فمن جانب ما زالت العديد من سياسات العمل غير قادرة على الخروج من دائرة الرغبات والشعارات، إذ أن المقومات الأساسية اللازمة لتطوير سياسات عمل عادلة وفاعلة وأدوات تنفيذها تعتبر من المساحات "المحظور العمل فيها"، فمن غير المنطقي تحقيق أي تقدم في هذا المجال، وخاصة باتجاه بناء تسويات اجتماعية تساهم في بناء شروط عمل لائقة، من دون وجود آليات حوار اجتماعي فعالة، بين مختلف أصحاب المصالح في سوق العمل، يتمتع فيها كل طرف (الحكومة وأصحاب العمل والعمال) بالاستقلالية والقوة القانونية والاجتماعية. وكما هو معروف فإن الطرف الأساسي ذو المصلحة في عملية تطوير سياسات عمل لائقة والمساهمة في تطبيقها يتمثل في

العمال ومنظماتهم النقابية، وهذه النقابات لا تتمتع بالاستقلالية والقوة التي تمكنهم من المساهمة الفعالة في تحقيق تقدم في مجال شروط العمل، حيث ما زالت تشريعات العمل تقيد حق غالبية العاملين بأجر في تأسيس منظمات نقابية. والموجود منها، لا يقوى على الدفاع عن مصالح من يمثلهم لأسباب متعددة، تتمثل في محدودية تمثيلة للعاملين، وغياب رؤية عمالية واضحة عن توجهاته، حيث تتماهي مواقفه نحو سياسات العمل والسياسات الاقتصادية ذات العلاقة مع رؤى الحكومة وأصحاب الأعمال، هذا الى جانب غياب آليات العمل الديمقراطي داخل البنى النقابية القائمة ذاتها.

ومن جانب آخر، لا يمكن اغفال التأثيرات السلبية للظروف الاقليمية المضطربة على أوضاع الاقتصاد الأردن وقدراته على توليد فرص عمل جديدة، حيث تراجعت معدلات النمو الاقتصادي، وسجلت مستويات منخفضة تراوحت ما بين (2.0% و 3.1%) خلال السنوات الخمس الماضية، مما أدى الى تراجع قدراته على توليد فرص عمل جديدة بشكل ملموس، كذلك أثرت موجات اللجوء السوري خلال السنوات القليلة الماضية الى الضغط على سوق العمل، بالإضافة الى وجود مئات آلاف العمال المصريين غير النظامين، مجمل هذه العوامل ساهمت في تراجع شروط العمل، من خلال زيادة العرض في القوى العاملة.

ويمكن اجمال مستوى ظروف العمل في الأردن على مستوى التشريعات والسياسات والممارسات على أرض الواقع كما يلي:

1. فيما يتعلق بتوفير فرص العمل، شهدت السنوات القليلة الماضية تراجعاً ملموساً في عدد الوظائف التي يستحدثها الاقتصاد الأردني، ففي الوقت الذي بلغت فيه الوظائف المستحدثة في عام 2007 نحو 70 ألف وظيفة جديدة، انخفضت في عام 2011 إلى 55 ألف وظيفة، ووصلت الى ما يقارب 53 ألف وظيفة في عام 2013، فيما لم يتجاوز عدد الوظائف التي استحدثها الاقتصاد الوطني خلال عام 2015 الـ 48 ألف وظيفة¹. وهذا التراجع في عدد فرص العمل المستحدثة يعود إلى عدة أسباب، ومن أبرزها: تراجع قدرات الاقتصاد الأردني والذي ساهم ارتفاع أسعار الطاقة والأعباء الضريبية بشكل أساسي في اضعافه، رافقه سياسات مالية أدت الى ارتفاع كلف الإنتاج، حيث التوسع في فرض الضرائب غير المباشرة (المبيعات والخاصة) وارتفاع اقتطاعات الضمان الاجتماعي، إضافة إلى وجود اختلالات هيكلية في سوق العمل، الى جانب وجود فجوة واسعة بين حاجات سوق العمل ومخرجات النظام التعليمي. حيث تم اغلاق العديد من المشاريع الصناعية التي تعد مشغلا أساسيا للعمالة، وفاقمها في السنوات الأخيرة، ارتفاع وتيرة التوترات والاضطرابات السياسية والأمنية في العديد من دول

المنطقة. هذا إضافة إلى وجود اختلالات هيكلية في سوق العمل، ووجود فجوة واسعة بين حاجات سوق العمل ومخرجات النظام التعليمي. ومن الجدير بالذكر أن جزءاً كبيراً من فرص العمل المستحدثة أعلاه يشغلها عمالة مهاجرة. لذلك استمرت معدلات البطالة بالارتفاع ووصلت إلى 18.8% خلال الربع الأول من عام 2017 وبلغت عند الإناث 33.0% فيما كانت عند الذكور 13.9%، وبلغت بين الفئتين العمريتين 15-19 سنة و20-24 سنة، 39.5% و35.4% لكل منهما على التوالي وهذه أرقام مفزعة، وتعد من المستويات العالية جداً مقارنة مع مختلف دول العالم².

2. يعد انخفاض مستويات الأجور من أبرز التحديات التي يواجهها العاملون في سوق العمل الأردني، إذا ما أخذ بعين الاعتبار مستويات الأسعار لمختلف السلع والخدمات، ما أدى إلى زيادة معدلات الفقر واتساع شرائحه، وأدى كذلك إلى تعميق الاختلالات والتفاوتات الاجتماعية. فعالية العاملين بأجر لا يحصلون على أجور توفر لهم الحياة الكريمة مقابل أعمالهم الأساسية، وهناك فجوة كبيرة بين معدلات الأجور التي يحصل عليها غالبية العاملين وبين قدرة هذه الأجور على توفير حياة كريمة لهم. وحسب الأرقام الرسمية الصادرة عن المؤسسة العامة للضمان الاجتماعي لعام 2016، فإن ما يقارب نصف العاملين في الأردن أي ما نسبته 48.5% يتقاضون أجوراً تبلغ 400 ديناراً شهرياً فما دون، وأن 70.7% من العاملين يتقاضون أجوراً تبلغ 500 ديناراً شهرياً فما دون. في حين أن ما نسبته 7.1% فقط من العاملين في الأردن يحصلون على أجور شهرية تزيد عن 1000 ديناراً شهرياً فأكثر. ويعد هذا المستوى للأجور منخفض جداً، إذا ما قورن بمستويات خط الفقر المطلق في الأردن، فالأرقام الرسمية التي تتناول مستويات الفقر في الأردن، تشير أن قيمة خط الفقر المطلق تبلغ 813.7 ديناراً للفرد سنوياً³، وهذه المؤشرات تعود إلى عام 2010، ومن المعروف أنها زادت خلال السنوات التي تلت ذلك بسبب ارتفاع معدلات التضخم. وكذلك الحال بالنسبة للحد الأدنى للأجور، الذي يبلغ (220) ديناراً شهرياً، والذي ارتفع منذ بداية شهر آذار الماضي. وهناك 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.

3. تعتبر القيود المفروضة على حرية التنظيم النقابي أبرز التحديات التي تواجه تطبيق معايير العمل اللائق في الأردن. إذ ما زالت الحكومة ترفض إجراء تعديلات تشريعية ملموسة تنهي فيه الحظر على تأسيس نقابات عمالية جديدة خارج إطار النقابات العمالية الرسمية الـ (17)، والتي لم يزد عددها منذ ما يقارب أربعة عقود، ولا تمثل سوى أعداد محدودة جداً من العاملين في الأردن لا تزيد عن 5 بالمائة من مجمل القوى العاملة. على الرغم من النص الواضح الوارد في الدستور الأردني في المادة (16)

منه والتي تنص على "حق الأردنيين بتأليف الجمعيات والنقابات والأحزاب السياسية"، وقرار المحكمة الدستورية التفسيري، الذي صدر في تموز من عام 2013 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 ممارسة هذا الحق، بالرغم من مصادقة الأردن على "العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية" الذي نشر في الجريدة الرسمية عام 2006. ان تمكين العاملين بأجر من تنظيم أنفسهم يشكل المدخل الأساسي لعقد تسويات اجتماعية عبر حوار اجتماعي فعال يقوم على توازنات اجتماعية، وخلاف ذلك لن تتمكن أي حكومة من بناء استقرار اجتماعي مستدام يقوم على شروط عمل لائقة، بل سيبقى الاستقرار الاجتماعي هش وغير مستدام.

4. بالرغم من التعديلات المتلاحقة على نصوص قانون الضمان الاجتماعي والتي كان آخرها تعديلات عام 2014، 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، فهم يشكلون ما يقارب نصف القوى العاملة، إذ يبلغ عدد المؤمن عليهم الفعّالين (على رأس عملهم) ما يقارب (1.24) مليون عامل، وحتى لو أضفنا لهم الأعداد المحدودة للعاملين المشمولين بأنظمة تقاعدية وتأمينية أخرى (مدنية وعسكرية) تبقى هنالك قطاعات عمالية كبيرة غير مشمولة بأي نظام تأمين، وخاصة العاملين في الاقتصاد غير المنظم، والذي يتسع يوماً بعد يوم. وفيما يتعلق بكفاية المنافع التأمينية، فقد شكلت التعديلات الأخيرة التي أجريت على قانون الضمان الاجتماعي، 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 (102) في الوقت الراهن، فالقانون ما زال يربط شمول المشتركين بالتأمين الصحي بقرار مجلس الوزراء الذي لم يصدر حتى الآن. وتم الحديث عن مشاورات لشمول مشتركين الضمان الاجتماعي بالتأمين الصحي، إلا أن الكلف التي تقترحها مؤسسة الضمان الاجتماعي أعلى من أن يتحملها العاملين واصحاب الأعمال، خاصة وأن الزيادة على اشتراكات الضمان الاجتماعي التي تم تطبيقها منذ بداية عام 2014.

5. ومن التحديات التي تواجه تطبيق معايير العمل اللائق في الاردن، ضعف انفاذ القانون والذي أدى وما زال يؤدي الى اتساع رقعة الانتهاكات التي تتعرض لها قطاعات واسعة من العاملين بأجر، والتجاوزات على القوانين ذات العلاقة بالعمل، إذ أن قطاعات واسعة من العاملين بأجر يحصلون على أجور شهرية تقل عن الحد الأدنى للأجور البالغ (220) ديناراً، وأعداداً

كبيرة من العاملين يستلمون أجورهم الشهرية في فترات زمنية متأخرة تتجاوز اليوم السابع من الشهر الذي يلي (استحقاق الراتب)، كما حددها قانون العمل، وكذلك حرمان قطاعات كبيرة من حقوقهم في الإجازات السنوية والمرضية والرسمية. كما أن هنالك العديد من القطاعات الاقتصادية يعمل فيها العاملون ساعات تتجاوز الساعات الثماني أو 48 ساعة اسبوعياً التي حددها قانون العمل الأردني، من دون الحصول على بدل عمل إضافي. كما تغيب معايير السلامة والصحة المهنية عن قطاع واسع من منشآت الأعمال لاسيما الصغيرة والمتوسطة منها لاسيما في الاقتصاد غير المنظم، الأمر الذي يتسبب سنوياً في وقوع عشرات الحوادث المهنية، التي ينتج عنها وفيات واصابات في صفوف العمال. وحسب أرقام المؤسسة العامة للضمان الاجتماعي، فإن العام الماضي 2016 سجل وقوع 179 وفاة لعمال نتيجة حوادث العمل⁴، يضاف لها العديد من الحالات التي لم يكن فيها المتوفين مشتركين في الضمان الاجتماعي، يضاف الى تسجيل 13505 حادث عمل في ذات العام، وآلاف أخرى لغير المشتركين في مؤسسة الضمان الاجتماعي.

6. بالرغم من الجهود العديدة التي بذلت من قبل الجهات الرسمية وغير الرسمية لتأهيل ودمج الأشخاص من ذوي الإعاقة في سوق العمل، إلا أن مستويات تشغيلهم في القطاعين العام والخاص ما زالت متدنية جداً، وإن كانت معدلات تشغيل الأشخاص المعوقين في القطاع الحكومي أعلى منها في القطاع الخاص، إذ تقارب نسبة تشغيلهم في القطاع العام سواء كانت وزارات أو مؤسسات مستقلة أو بلديات أو جامعات رسمية ما نسبته 1% في أحسن الأحوال، أما في القطاع الخاص فمستوى تشغيل الأشخاص المعوقين يكاد لا يذكر، وهي أقل بكثير مما نصت عليه القوانين الأردنية⁵.

7. إلى جانب ذلك، فإن نظرة سريعة على سوق العمل الأردني تظهر وبوضوح انتشار عمالة الأطفال بشكل كبير، حيث قاربت اعداد الأطفال العاملين وفق احصائيات منظمة العمل الدولية ما يقارب 70 الف طفل. ويتعرض الأطفال العاملين للعديد من المخاطر أثناء عملهم، بالإضافة إلى أن غالبيتهم يعملون بأجور متدنية جداً، ويعملون ساعات عمل طويلة تتراوح بين (10 و12) ساعة يومياً، ناهيك عن سوء المعاملة والإهانات النفسية والجسدية التي يتعرضون لها أثناء عملهم.

التوصيات:

في ضوء ما تم استعراضه، بات من الضروري على الحكومة ومختلف أجهزة الدولة الأردنية، الأخذ بعين الاعتبار هذه التحديات التي تواجه العاملين في الأردن عند رسمها وتنفيذها للسياسات المختلفة وخاصة السياسات الاقتصادية، لتصب بمجملها في تحسين شروط العمل في الأردن بالاستناد الى معايير العمل اللائق، وذلك من خلال:

- التركيز على تأسيس المشاريع الانتاجية التي تعمل على توليد فرص عمل حقيقية في صفوف العاطلين عن العمل لاسيما الشباب.
- إعادة النظر بالسياسات الضريبية التي توسعت في فرض الضرائب غير المباشرة، وأرهقت القوى الشرائية للمواطنين والقطاعات الإنتاجية، وضغطت على الطلب الكلي.
- التركيز على التدريب والتعليم المهني، وإعادة النظر بالتخصصات الجامعية لجعلها مواكبة لمطلوبات سوق العمل.
- إدخال التعديلات اللازمة على قانون العمل من أجل تعزيز وتفعيل عمليات الحوار الاجتماعي، عن طريق تشجيع التفاهات الايجابية بين أصحاب العمل والعمال. كذلك ينبغي العمل على تفعيل تلك المواد المدرجة بالفعل في قانون العمل والتي تنص على مواصلة الحوار الاجتماعي الشامل وتشجيعه.
- إعادة النظر بسياسات الأجور المتبعة وإعطائها بعداً قيمياً اجتماعياً، وباعتبارها أحد أدوات إعادة توزيع الدخل وعدم الاكتفاء بالنظر إليها باعتبارها كلفة فقط.
- إعادة النظر بنصوص قانون العمل المتعلق بالتنظيم النقابي لتمكين جميع العاملين من تنظيم أنفسهم في نقابات ديمقراطية وفعالة تحقق مصالحهم، وتمكين العاملين في القطاع العام من تنظيم أنفسهم في نقابات.
- توسيع منظومة الحماية الاجتماعية لتشمل العاملين كافة، وتمكينهم من التمتع بحقوقهم الأساسي في التأمين الصحي.
- تطوير نظم إنفاذ التشريعات العمالية لوضع حد للتجاوزات التي تجري عليها، لتمكين العاملين من التمتع بظروف عمل لائقة.

المصادر

-
- 1 دائرة الاحصاءات العامة، مسوحات فرص العمل المستحدثة في الاقتصاد الاردني للأعوام 2010 و2011 و2012 و2013 و 2014 و 2015
 - 2 دائرة الإحصائية العامة، تقرير البطالة للربع الأول لعام 2017..
 - 3 دائرة الاحصاءات العامة، تقرير الفقر في الاردن لعام 2010.
 - 4 المؤسسة العامة للضمان الاجتماعي، التقرير السنوي لعام 2015
 - 5 مركز الفينيق للدراسات الاقتصادية والمعلوماتية، تقرير حول تشغيل الأشخاص من ذوي الاعاقة، 2014.