

ورقة تقدير موقف

بمناسبة اليوم العالمي للعمل اللائق

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

المركز العمالي الأردني التابع لمركز الفينيق للدراسات الاقتصادية والمعلوماتية

بالتعاون مع مؤسسة فريدريش ايبيرت

عمان، الخميس، 6 تشرين أول 2016

تقديم

يحتفل العالم سنوياً باليوم العالمي للعمل اللائق في السابع من تشرين أول/ أكتوبر من كل عام، والذي جاء تكريساً 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، 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 بانورامية لواقع ظروف العمل في الاردن في ضوء معايير العمل اللائق المتعارف عليها علمياً:

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 العام 2015، إلا أن شروط العمل في المملكة ما زالت تعاني من ضعف كبير في ضوء معايير العمل اللائق. وقد ساهمت جملة من الأسباب الداخلية والخارجية في تعميق هذه الفجوة.

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 المناطق "المحظور العمل بها"، فمن غير المنطقي تحقيق أي تقدم في هذا المجال، وخاصة باتجاه بناء تسويات اجتماعية تسهم 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 في عملية تطوير سياسات عمل لائقة والمساهمة في انفاذها، والمتمثل في العمال، لا يتمتع بالاستقلالية والقوة التي تمكنه 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 تمثيله للعاملين، وغياب رؤية عمالية واضحة عن توجهاته، حيث تتماهي مواقفه نحو سياسات العمل والسياسات الاقتصادية ذات العلاقة مع رؤى الحكومة وأصحاب العمل، 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 الأردني وقدراته على توليد فرص عمل جديدة، حيث تراجعت معدلات النمو الاقتصادي، وسجلت مستويات منخفضة تراوحت ما بين (2.4% و 3.1%) خلال السنوات الأربعة 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 مئات آلاف العمال المصريين غير النظاميين، جميع هذه العوامل أثرت سلبا على تراجع شروط العمل، من حيث خلقهم لمنافسة غير عادلة مع العمالة الأردنية، بسبب 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 تراجعا ملموسا 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 في النصف الأول من عام 2015 الـ 17 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 اساسي، 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 الذي ينتج ما يقارب 100-120 ألف طالب وظيفة جديدة سنوياً. ومن الجدير بالذكر أن جزءاً كبيراً من فرص العمل المستحدثة أعلاه يشغلها عمالة مهاجرة. لذلك استمرت معدلات البطالة خلال السنوات العشر الماضية عند مستويات مرتفعة وتراوحت ما بين (11.0-15.0%)، ولدى الإناث ضعفها عند الذكور، وعند الشباب ما بين سن (16-24) من غير الجالسين

على مقاعد الدراسة ما بين (32.0-40.0%) وهذه أرقام مفزعة، وتعد من المستويات العالية جدا مقارنة مع مختلف دول العالم².

2. يعد انخفاض مستويات الاجور من ابرز التحديات التي يواجهها العاملون في سوق العمل الاردني، إذا ما أخذ بعين الاعتبار مستويات الأسعار لمختلف السلع والخدمات، ما أدى إلى زيادة معدلات الفقر واتساع شرائحه، وأدى كذلك الى 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 2015، فإن ما يزيد عن نصف العاملين في الاردن أي ما نسبته 50.3% يتقاضون اجورا تبلغ 400 ديناراً شهرياً فما دون، وأن 72.2% من العاملين يتقاضون أجورا تبلغ 500 ديناراً شهرياً فما دون. في حين ان ما نسبته 6.8% فقط من العاملين في الأردن يحصلون على أجور شهرية تزيد عن 1000 ديناراً شهرياً فأكثر. ويعد هذا المستوى للأجور منخفض جداً، اذا ما قورن بمستويات خط الفقر المطلق في الأردن، فالأرقام الرسمية التي تتناول مستويات الفقر في الأردن، تشير ان قيمة خط الفقر المطلق تبلغ 813.7 ديناراً للفرد سنوياً³، وهذه المؤشرات تعود الى عام 2010، ومن المعروف أنها زادت خلال السنوات الست الماضية بسبب ارتفاع معدلات التضخم. وكذلك الحال بالنسبة للحد الأدنى للأجور، الذي يبلغ (190) ديناراً شهرياً، وهو يقل بكثير عن نصف خط الفقر المطلق. 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 الماضي، وباتت كافة محاولات رفع الحد الأدنى للأجور بالفشل، بعد تراجع الحكومة الحالية عن التزامات الحكومة السابقة والتي كانت بصدد رفعه من (30-50) ديناراً قبل مغادرتها بأيام، خضوعاً لرغبة وضغط بعض رجال الأعمال في القطاع الصناعي، وسكوت الحركة النقابية العمالية على ذلك.

3. تعتبر القيود المفروضة على حرية التنظيم النقابي أبرز التحديات التي تواجه تطبيق معايير العمل اللائق في الأردن. فلا زالت الحكومات 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 جدا من العاملين في الأردن تتراوح ما بين 5 - 10 بالمائة. 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، على الرغم 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 بشكل 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، يمكن أن ينفجر في أي لحظة.

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 في أحسن الأحوال ثلثي القوى العاملة، إذ يبلغ عدد المؤمن عليهم الفعاليين (على رأس عملهم) ما يقارب (1.2) 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 القطاع 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. وقد بدأت مشاورات قبل أسابيع لشمول مشترك في الضمان الاجتماعي بالتأمين الصحي، إلا أن الكلف التي تقترحها مؤسسة الضمان الاجتماعي أعلى من أن يتحملها العاملين وأصحاب العمل، خاصة وأن الزيادة على اشتراكات الضمان الاجتماعي التي تم تطبيقها منذ بداية عام 2014، والتي بلغت 3%، تم تبريرها في حينها بشمول المشتركين بالتأمين الصحي، إلا أن ذلك لم يطبق، والزيادة على الاشتراكات نفذت.

5. ومن التحديات التي تواجه تطبيق معايير العمل اللائق في الأردن، ضعف انفاذ القانون والذي أدى وما زال يؤدي إلى 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 (190) ديناراً، وأعداداً كبيرة 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، 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 القطاع 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 2015 سجل وقوع 135 وفاة لعمال نتيجة حوادث العمل، يضاف لها العديد من الحالات التي لم يكن فيها المتوفين مشتركين في الضمان الاجتماعي.⁴

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 الأردنية.⁵

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 100 الف طفل نصفهم تقريباً من اللاجئيين السوريين. ويتعرض الأطفال العاملين للعديد من المخاطر أثناء عملهم، بالإضافة إلى أن غالبيتهم يعملون بأجور متدنية جداً، يبلغ متوسطها ما بين (50 و80) ديناراً شهرياً، وبساعات 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.
- التركيز على التدريب والتعليم المهني، واعادة النظر بالتخصصات الجامعية لجعلها مواكبة لمتطلبات 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 و2014 والنصف الاول من عام 2015.

² التقرير السنوي لمنظمة العمل الدولية المتعلق بالتشغيل في العالم لسنة 2015.

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.