

ورقة تقدير موقف بمناسبة

اليوم العالمي للعمل اللائق

"العمل اللائق في الأردن.. للخلف در"

المُرصد العمالي الأردني

التابع لمركز الفينيقا للداسات الإقتصادية والمعلوماية

عمان، الاثنين، 7 تشرين أول/ أكتوبر 2019

لولا الإنجاز الكبير الذي حققته نقابة المعلمين الأردنيين مؤخرا والذي تمثل في انتزاع مجموعة من الحقوق والمنافع التي ستساهم في تحسين شروط عملهم، بعد اضراب مفتوح عن العمل استمر أربعة أسابيع، تعرضوا خلاله لكافة أشكال المضايقات من الحكومة وأجهزتها. لقلنا إن عام 2019 كان الأسوأ على مستوى التشريعات المتعلقة بالعمل، إذ أن التعديلات التي أجريت على قانوني العمل والضمان الاجتماعي أضعفت بشكل ملموس شروط العمل اللائق.

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، ثم تم التوقيع على برنامج ثالث جديد في نهاية العام الماضي 2018، إلا أن شروط العمل في المملكة ما زالت تعاني من ضعف كبير، لا بل تتراجع في العديد من القطاعات الاقتصادية.

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 مجال تحسين ظروف العمل، 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، وغالبية النقابات في الأردن 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 تتماهى 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.

وأضعفت التعديلات التي أجريت على قانون العمل خلال هذا العام من قدرة المنظمات النقابية على التأثير والمفاوضة الجماعية، كذلك أضعفت التعديلات الأخيرة على قانون الضمان الاجتماعي الحميات الاجتماعية لفئة الشباب، ما سيؤثر سلبا على تمتع العاملين والعاملات بمعايير العمل اللائق.

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، حيث تراجعت من 70 ألف وظيفة جديدة في عام 2007، الى ما يقارب 50 ألف فرصة عمل في عام 2017¹. وهذا التراجع في عدد فرص العمل المستحدثة يعود إلى عدة أسباب، من 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 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 تخصصات يطلبها سوق العمل ولا توفرها مؤسسات التعليم الجامعي أو المهني، وفاقمها في السنوات الأخيرة، ارتفاع وتيرة التوترات والاضطرابات السياسية والأمنية في العديد من دول المنطقة. لذلك استمرت معدلات البطالة بالارتفاع ووصلت الى 19.2% خلال الربع الثاني من عام 2019 وبلغت عند الاناث 27.2% فيما كانت عند الذكور 17.1%، وبلغت بين الفئتين العمريتين 15-19 سنة و20-24 سنة، 46.2% و39.9% لكل منهما على التوالي وهذه أرقام مفزعة، وتعد من المستويات العالية جدا مقارنة مع مختلف دول العالم².

وفي هذا السياق لم تتغير سياسات العمل المتعلقة بالتشغيل في الأردن منذ سنوات طويلة رغم تعدد الحكومات، ورغم صدور الاستراتيجية الوطنية للتشغيل، والاستراتيجية الوطنية لتنمية الموارد البشرية، اذ ما زالت وزارة العمل تعتمد الأساليب التقليدية غير الفعالة في مواجهة مشكلة البطالة، مثل تشجيع الأعمال الريادية وتشجيع تأسيس المشاريع الصغيرة والمتناهية الصغر، وإقامة المعارض التشغيلية والتي أثبتت السنوات الماضية عدم فاعليتها.

2. يعد انخفاض مستويات الاجور من أبرز التحديات التي يواجهها العاملون في سوق العمل الاردني، إذا ما أخذ بعين الاعتبار مستويات المعيشة المرتفعة في الأردن، 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. وحسب الأرقام الرسمية الصادرة عن المؤسسة العامة للضمان الاجتماعي لعام 2018، فإن ما نسبته 44.6% من العاملين لم تتجاوز أجورهم الشهرية الـ 400 دينار، في حين أن ما نسبته 66.1% لا تزيد رواتبهم الشهرية عن 500 دينار. ويعد هذا المستوى للأجور منخفض جداً، إذا ما قورن بمستويات خط الفقر المطلق في الأردن، فالأرقام الصادرة عن دائرة الإحصاءات العامة التي تتناول مستويات الفقر في الأردن، تشير ان قيمة خط الفقر المطلق تبلغ 1200 دينار للفرد سنوياً، كما بلغ خط الفقر للأسرة المعيارية (4.8 فرد) بلغ 400.8 دينار شهرياً أي حوالي 4809 دينار سنوياً³، كذلك الحال بالنسبة للحد الأدنى للأجور، الذي يبلغ (220) ديناراً شهرياً والذي يقارب نصف خط الفقر للأسرة. 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 الاردن. اذ وبدلاً من تحسين قانون العمل باتجاه تمكين العمال من تشكيل منظمات نقابية وفقاً للدستور الأردني ومعايير العمل الدولية ومعايير العمل اللائق، قامت الحكومة والبرلمان بتشديد القيود على النقابات العمالية والمفاوضة الجماعية. والنقابات العمالية الحالية لا تمثل سوى أعداد محدودة جداً من العاملين في الأردن لا تزيد عن 5 بالمائة من مجمل القوى العاملة، ومسيطر عليها بالكامل من قبل الحكومة. 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. ولم تكن الحكومات المتعاقبة بما فيها الحالية على عدم تعديل التشريعات الناظمة للعمل النقابي باتجاه احترام الدستور الأردني وقرار المحكمة الدستورية رقم 6 لعام 2013، والاتفاقيات الدولية ذات العلاقة والتي صادق عليها الأردن، لا بل يتم ملاحقة النشاط النقابي الجدد والذين

- يعملون على تأسيس نقابات عمالية جديدة ومستقلة، فالعديد منهم تم فصلهم من أعمالهم، والبعض الآخر تم نقلهم الى أماكن عمل بعيدة عن أماكن سكنهم، إضافة الى المضايقات الأخرى، وعدم التعامل معهم رسمياً.
4. وعلى مستوى الحماية الاجتماعية، فإن نسبة المشمولين في الضمان الاجتماعي ما زالت قليلة فهي تقارب 55% من القوى العاملة في الأردن، إذ يبلغ عدد المؤمن عليهم الفعّالين (على رأس عملهم) ما يقارب (1.300) مليون عامل حسب أرقام 2018، وحتى لو أضفنا لهم الأعداد المحدودة للعاملين المشمولين بأنظمة تقاعدية وتأمينية أخرى (مدنية وعسكرية) تبقى هنالك قطاعات عمالية كبيرة غير مشمولة بأي نظام حماية اجتماعية، وخاصة العاملين في الاقتصاد غير المنظم والذي يتسع يوماً بعد يوم. وفيما يتعلق بكفاية المنافع التأمينية، فقد شكلت التعديلات 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 مشتركري الضمان الاجتماعي بالتأمين الصحي، إلا أن الكلف التي تقترحها مؤسسة الضمان الاجتماعي أعلى من أن يتحملها العاملين واصحاب الأعمال، خاصة بعد الزيادة على اشتراكات الضمان الاجتماعي التي تم تطبيقها منذ بداية عام 2014. وشكلت غالبية التعديلات الأخيرة على قانون الضمان الاجتماعي تراجعاً عن معايير العمل اللائق.
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 قطاعات واسعة من منشآت الاعمال لاسيما الصغيرة والمتوسطة منها، خاصة في الاقتصاد غير المنظم، الامر الذي يتسبب سنوياً في وقوع آلاف الحوادث المهنية، التي ينتج عنها وفيات واصابات في صفوف العمال. وحسب أرقام المؤسسة العامة للضمان الاجتماعي، فإن العام الماضي 2018 سجل وقوع 147 وفاة لعمال نتيجة حوادث العمل⁴، يضاف لها العديد من الحالات التي لم يكن فيها المتوفين مشتركين في الضمان الاجتماعي، وبالتالي لا يتم توثيقهم.

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، وساهمت في تعميق تباطؤ النمو الاقتصادي.
- التركيز الفعلي على التدريب والتعليم المهني، وإعادة النظر بالتخصصات الجامعية لجعلها مواكبة لمتطلبات سوق العمل.
- اجراء تعديلات جوهرية على قانون العمل وفق معايير العمل الدولية والشرعة العالمية لحقوق الانسان.
- إعادة النظر بسياسات الأجور المتبعة وإعطائها بعداً قيمياً اجتماعياً، وباعتبارها أحد أدوات إعادة توزيع الدخل وعدم الاكتفاء بالنظر إليها باعتبارها كلفة فقط، والعمل على مراجعة الحد الأدنى للأجور باتجاه زيادته.
- الغاء التعديلات التي أجريت مؤخراً على قانون الضمان الاجتماعي والتي أضعفت الحماية الاجتماعية لفئة الشباب.
- 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 2007 و 2017.
- 2 دائرة الإحصائية العامة، تقرير البطالة للربع الثاني من عام 2019.
- 3 دائرة الاحصاءات العامة، مسح نفقات ودخل الأسرة 2017/2018.
- 4 المؤسسة العامة للضمان الاجتماعي، التقرير السنوي لعام 2018.