

تقرير

## شروط عمل غير عادلة وغير لائقة

بمناسبة يوم العمال العالمي

إعداد  
مركز الفينيق للدراسات الاقتصادية والمعلوماتية  
 بالتعاون مع مؤسسة فريدريش ايبرت الألمانية

أيار 2017

تقرير

# شروط عمل غير عادلة وغير لائقة

بمناسبة يوم العمال العالمي

إعداد  
مركز الفينيق للدراسات الاقتصادية والمعلوماتية  
 بالتعاون مع مؤسسة فريدريش ايبرت الألمانية

أيار 2017

# المحتويات

---

- 7 تراجع فرص التشغيل واستمرار ارتفاع معدلات البطالة
- 7 ضعف مستويات الأجور
- 8 تقييد حرية التنظيم النقابي والمفاوضة الجماعية
- 9 ضعف مستويات الحماية الاجتماعية
- 10 التجاوزات والانتهاكات على الحقوق العمالية الأساسية

مركز الفينيق للدراسات الاقتصادية والمعلوماتية مؤسسة بحثية علمية مستقلة تأسست كدار دراسات وأبحاث ودار قياس رأي عام في عام 2003، يعمل المركز على بناء نموذج تنموي في الأردن قائم على مبادئ الديمقراطية وحقوق الانسان، بالتركيز على اصلاح سياسات العمل وفق هذه المبادئ وإزالة القيود عن حرية التنظيم النقابي وتعزيز سياسات الحماية، الاجتماعية وتطوير قواعد بيانات للفاعلين في العملية التنموية الشاملة والمستدامة، من خلال اعداد الدراسات والتقارير والأوراق البحثية والمؤتمرات والمدافعة وتطوير قدرات الفاعلين في العملية التنموية.

مؤسسة فريدريش إيبيرت (FES) 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 للاصلاح 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 الاجتماعي في الحياة السياسية والاجتماعية والاقتصادية.

المرصد العمالي الأردني برنامج مشترك بين مركز الفينيق ومؤسسة فريدريش إيبيرت - الأردن، يعمل المرصد على رصد واقع وآفاق تطور الحركة العمالية والنقابية الأردنية والدفع باتجاه تطوير التشريعات العمالية بالمشاركة مع الأطراف ذات العلاقة ووفق معايير العمل الدولية بما يساهم 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 و المعلوماتية و مؤسسة فريدريش إيبيرت غير مسؤولين عن تصريحات الجهات الأخرى الواردة في سياق التقرير

## مقدمة

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، سواءً 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 الفينيق للدراسات الاقتصادية هذه الفرصة لتقديم صورة بانورامية عن ظروف العمل والتشغيل والسياسات الناظمة لها في الأردن. ويمكن القول أنه وبالرغم من الجهود التي بذلت في الأردن على المستويين الرسمي والمدني لتحسين التشريعات والسياسات الناظمة 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 العمل غير المنظم والعمالة 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.

## النموذج التنموي والاقتصادي

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 16% و20%، في حين لا تزيد حصيلة ضريبة الدخل عن 4% 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 22%. 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 الحرة 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.

ان 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 إلى تعميق مشكلات القوى العاملة الأردنية وتعزيز اختلالات سوق العمل.

ويعود هذا 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 2.0% في عام 2016، ومعدل العجز في الموازنة العامة قبل المنح والمساعدات ما زال مرتفعاً في نهاية 2016، وارتفع الدين العام إلى مستويات قياسية تجاوزت 26 مليار دينار، ليصل 94.8% من الناتج المحلي الإجمالي، وهو مؤشر كبير وخطير جداً.

## تراجع فرص التشغيل واستمرار ارتفاع معدلات البطالة

أو المهني ومن الجدير بالذكر أن جزءاً كبيراً من فرص العمل المستحدثة أعلاه يشغلها عمالة وافدة. وقد سجل معدل البطالة خلال الربع الرابع من عام 2016 رقماً غير مسبق منذ 11 عاماً حيث بلغ (15.8%)، 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.

### 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، وهناك 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 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 2015 بلغ (489) ديناراً، حيث بلغت لدى الذكور (512) ديناراً شهرياً، ولدى الإناث (442) ديناراً شهرياً، ولا تتعد أرقام دائرة الإحصاءات العامة عن هذه المؤشرات.

شهدت السنوات القليلة الماضية تراجعاً ملموساً في أعداد فرص العمل المستحدثة في الاقتصاد الأردني، فقد تراجعت أعداد فرص العمل المستحدثة خلال السنوات الماضية، حيث بلغت في عام 2007 نحو 70 ألف فرصة لتتخفّف في عام 2008 إلى 69 ألف فرصة عمل، وهو يشكل عدد الوظائف ذاتها التي وفرها الاقتصاد الأردني في عام 2009، ليتراجع عدد الوظائف إلى 66 ألف وظيفة عام 2010 ويواصل الانخفاض في عام 2011 إلى 55 ألف فرصة عمل، وفي عام 2012 بلغ 50 ألف فرصة، فيما تراوحت الوظائف التي أنتجها الاقتصاد خلال عامي 2013 و2014 حوالي 45 ألف فرصة عمل سنوياً، وسجلت في عام 2015 ما يقارب 48 ألف وظيفة. في ذات الوقت الذي تزايدت به أعداد طالبي الوظائف من خريجي النظام التعليم الأردني المائة ألف سنوياً. هذا التراجع في عدد فرص العمل المستحدثة يعود إلى أسباب عدة، ومن أبرزها: تراجع معدلات النمو الاقتصادي بشكل عام، وتراجع حجم المشاريع الصناعية التي تعد المشغل الرئيسي للعمالة، إضافة إلى وجود اختلالات 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 تخصصات يطلبها سوق العمل ولا توفرها مؤسسات التعليم الجامعي

## 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 يغيّب 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 تلغي فيها الحظر على تأسيس نقابات عمالية جديدة خارج إطار النقابات العمالية الرسمية الـ (17)، والتي لم يزد عددها منذ ما يقارب أربعة عقود. على الرغم من النص الواضح الوارد في الدستور الأردني في المادة (16) منه والتي تنص على "حق الأردنيين بتأليف الجمعيات والنقابات والأحزاب السياسية على أن تكون غايتها مشروعة ووسائلها سلمية"، 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 ذلك، على الرغم من مصادقة الأردن على "العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية" الذي نشر في الجريدة الرسمية عام 2006، وينص صراحة على حق جميع العمال بتأسيس نقابات لهم من دون تدخل

وعند مقارنة هذه الأرقام بمستويات الفقر في الأردن نلاحظ المستوى المتدني لمعدلات الأجور هذه، وتشير الأرقام الرسمية لمستويات الفقر المطلق في الأردن الى اقترابه من 450 ديناراً شهرياً للأسرة المعيارية المكونة من ما يقارب (5.0). وعند التعمق في شرائح الأجور التي يحصل عليها العاملون بأجر، نلاحظ الوضع الكارثي، إذ أن (50.3) بالمائة تبلغ أجورهم الشهرية (400) ديناراً فأقل، وكذلك (72.2%) منهم أجورهم (500) ديناراً فما دون. وكذلك الحال بالنسبة للحد الأدنى للأجور، والذي ارتفع في آذار الماضي من (190) ديناراً شهرياً، الى (220) ديناراً شهرياً، وهو يقل بشكل كبير عن خط الفقر المطلق، الصادر عن قبل الجهات الرسمية ذات العلاقة، بشكل كبير ووافت. 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. وإلى جانب ذلك تشير العديد 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.



## 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 إلى مجمل القوى العاملة، فهم يشكلون ما نسبته 50% من مجمل القوى العاملة البالغة ما يقارب 2.5 مليون، إذ يبلغ عدد المؤمن عليهم الفعّالين (على رأس عملهم) ما يقارب (1.22) 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، حيث أن العاملين في الأردن وفق أسس غير نظامية وفي الاقتصاد غير المنظم تتسع باستمرار.

وفيما يتعلق بكفاية المنافع التأمينية، فقد شكلت التعديلات الأخيرة التي أجريت على قانون الضمان الاجتماعي عام 2014، 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. وهنالك قطاعات واسعة من العاملين في مؤسسات مشمولة بقانون الضمان

أي جهة. كما أن الأردن ملزم بتطبيق نصوص اتفاقية منظمة العمل الدولية رقم 87 المتعلقة بالحرية النقابية وحماية حق التنظيم، كونها واحدة من ثماني اتفاقيات مكونة لإعلان منظمة العمل الدولية للحقوق والمبادئ الأساسية للعمل الذي أقر في عام 1998، والزمّت 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 3800 احتجاجاً عمالياً خلال السنوات الست الماضية.

وهنالك خلل آخر يتعلق بالمفاوضة الجماعية، التي طالما اشتكى منها ممثلو العمال ونقاباتهم، والمتمثل في عدم سلاسة واستقلالية آليات المفاوضة الجماعية، واقتصرها 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.

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 مجملها في زيادة فرص التشغيل اللائق، وإعادة النظر بسياسات الأجور المتبعة وإعطائها بعداً قيمياً اجتماعياً، وعدم الاكتفاء 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.

الاجتماعي إلا أن مؤسساتهم لا تشركهم في الضمان الاجتماعي، وهنالك 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 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 (220) ديناراً، وأعداداً كبيرة يستلمون أجورهم الشهرية في فترات زمنية متأخرة تتجاوز اليوم السابع من الشهر الذي يلي (استحقاق الراتب)، كما حددها قانون العمل، وهنالك قطاعات واسعة من العاملين لا يحصلون على حقوقهم في الإجازات السنوية والمرضية والرسمية أو حتى الإجازات الطارئة.