Phenix الفينيق
للدراسات الاقتصادية والمعلوماتية
ECONOMIC & INFORMATICS STUDIES

موجز سياسات

نحو نظام ضمان اجتماعي أكثر فاعلية

الحماية الاجتماعية في ظل تداعيات أزمة كورونا في الأردن

آب 2021

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 قائم على مبادئ الديمقراطية وحقوق الانسان، بالتركيز على اصلاح سياسات العمل وفق هذه المبادئ، إزالة القيود عن حرية التنظيم النقابي، تعزيز 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.

تنويه: تم تنفيذ هذا العمل بمنحة من مركز أبحاث التنمية الدولية ، أوتاوا ، كندا. إن الآراء الواردة هنا لا تمثل بالضرورة آراء مركز البحوث للتنمية الدولية أو مجلس إدارته .

موجز من ورقة بعنوان

استجابة الأردن لجائحة كورونا والآثار المترتبة على الحماية الاجتماعية للفئات الأكثر ضعفاً

إعـــــــــداد: مركز الفينيق للدراسات الاقتصادية والمعلوماتية

IDRC | CRDI
International Development Research Centre
Centre de recherches pour le développement international

Phenix الفينيق
للدراسات الاقتصادية والمعلوماتية
ECONOMIC & INFORMATICS STUDIES

الملتقى العربي للحماية الاجتماعية من كوفيد

المحتويات

الملخص التنفيذي..... 3

1.المقدمة..... 3

1.1 السياق وأهمية المشكلة 3

2.1 موجز عن الأسباب الجذرية للمشكلة..... 4

2. نظرة عامة: تفاعلات سوق العمل والضمان الاجتماعي وكورونا..... 4

3. تحليل ومناقشة السياسات البديلة..... 5

1.3 الأدلة على ضرورة إصلاح السياسات الحالية..... 5

2.3 نظرة مركزة حول السياسات البديلة المقترحة..... 7

4. التوصيات..... 8

5. قائمة المراجع..... 9

الملخص التفنيذي

يهدف موجز السياسات هذا الى تقديم بدائل مقترحة لتعزيز نظام الحماية الاجتماعية في إطار الضمان الاجتماعي في الأردن، في ظل تداعيات أزمة كورونا، وقد تم بناء ملخص السياسات هذا استنادا الى ورقة العمل البحثية التي قام مركز الفينيق للدراسات الاقتصادية والمعلوماتية بإعدادها حول «استجابة الأردن لجائحة كورونا والآثار المترتبة على الحماية الاجتماعية للفئات الأكثر ضعفاً»[1]، التي استندت منهجيتها الى مراجعة عدد من الدراسات والأوراق والأبحاث المنشورة وطنيا واقليميا وعالميا فيما يخص الحماية الاجتماعية في الأردن. وكجزء من موجز السياسات هذا، تم اجراء العديد من المقابلات المعمقة مع عدد من المتخصصين والخبراء في مجال الحماية الاجتماعية، وقدم الملخص مجموعة من السياسات البديلة ذات العلاقة بتعديل قانون الضمان الاجتماعي، باتجاه توسيع نطاق الحمايات المقدمة للمشتركين والمشتركات، وتخفيض قيمة اشتراكات الضمان الاجتماعي على العاملين والعاملات وأصحاب الأعمال، بما يسهم في تخفيض التهرب التأميني، إضافة الى ضرورة قيام مجلس الوزراء باتخاذ قرار بتفعيل تأمين الرعاية الصحية في قانون الضمان الاجتماعي، وتطوير أدوات حمائية متنوعة تأخذ بعين الاعتبار مستويات دخول العاملين والعاملات وقدراتهم، بحيث يسهل على كافة العاملين في الأعمال الحرة وغير المنظمة الاشتراك في الضمان الاجتماعي.

١. المقدمة

تعتبر الحماية الاجتماعية واحدة من مكونات نظام حقوق الإنسان التي تم تحديدها والاعتراف بها من قبل المجتمع الدولي، وتعرّف أنها «مجموعة من السياسات والبرامج المصممة للحد من الفقر والوقاية منه»[2]، وهي عنصر أساسي في العقد الاجتماعي الذي تلتزم بمقتضاه الدولة باحترام واجباتها ومسؤولياتها تجاه المجتمع، من خلال تلبية الاحتياجات وخدمات الرعاية الصحية والسكن والتعليم. وقد كشفت جائحة كورونا عن هشاشة نظام الحماية الاجتماعية في الأردن، حيث ان ما يقارب نصف القوى العاملة في الأردن غير مغطين بأي شكل من أشكال الحمايات الاجتماعية[3]. ويأتي موجز السياسات هذا من أجل تقديم بعض السياسات البديلة التي من شأن تطبيقها تعزيز فاعلية نظام الضمان الاجتماعي باعتباره العامود الفقري للحماية الاجتماعية، وأحد أهم برامجها في الأردن، ويعتبر صمام الأمان الذي من المفترض أن يوفر الحمايات الاجتماعية لفئات المجتمع المختلفة.

1.1 السياق وأهمية المشكلة

صدر قانون الضمان الاجتماعي في الأردن كقانون مؤقت في العام 1978 استجابةً للاحتياجات الحمائية للمجتمع، ولتوسيع نطاق التغطية الحمائية لتشمل مختلف شرائح

1 مركز الفينيق للدراسات الاقتصادية، استجابة الأردن لجائحة كورونا والآثار المترتبة على الحماية الاجتماعية للفئات الأكثر ضعفاً، 2021. https://us.cutt/JHs85

2 تقرير الحماية الاجتماعية العالمي2017-2019: الحماية الاجتماعية الشاملة لتحقيق أهداف التنمية المستدامة- جنيف2017 https:// www.ppc.gov.qa/ar/reportsstudies/internationalstudies/Pages/Report-8.aspx

3 مركز الفينيق للدرسات الاقتصادية، نحو شمول جميع العاملين في الأردن بمنظومة الضمان الاجتماعي من منظور النوع الاجتماعي، 2020.

العاملين والعاملات واسرهم، التي لا تغطيها أنظمة التقاعد القائمة آنذاك، والمتمثلة في نظامي التقاعد المدني والعسكري. ومر القانون بعدد من التعديلات ليضمن شمول العاملين والعاملات في كل من القطاع المدني والعسكري، باتجاه توحيد نظم الضمان الاجتماعي في نظام واحد. وفي الوقت الراهن، يعتبر نظام الضمان الاجتماعي حجر الأساس لنظام الحماية الاجتماعية في الأردن، حيث يغطي ما يقارب 1.33[4] مليون مشترك على رأس عملهم إضافة الى عشرات آلاف المتقاعدين، ويوفر عدد من البرامج التأمينية لحالات الشيخوخة، المرض وإصابات العمل، فقدان المعيل وحالات انقطاع الدخل، وكذلك توفير تأمين التعطل وتوفير الحماية للنساء العاملات من خلال تأمين الأمومة.

2.1 موجز عن الأسباب الجذرية للمشكلة

رغم تطور البرامج التي يقدمها نظام الضمان الاجتماعي على مر السنوات، تشير أرقام مؤسسة الضمان الاجتماعي الا انه لا يزال ما يقارب 48 بالمائة من العاملين والعاملات غير المنظمين في الأردن غير مشتركين بالضمان الاجتماعي، ويرجع السبب في ذلك لعملهم في الاقتصاد غير المنظم الذي لا يلزم أصحاب العمل بتسجيل العاملين فيه في نظام الضمان الاجتماعي، وبالرغم من « الاشتراك الاختياري» الذي يوفره نظام الضمان الاجتماعي كحل للعمالة غير المنظمة، الا أنه لا تزال اشتراكات الضمان مرتفعة ومن الصعب أن يقوم العامل بتحمل كلفها لوحده، وما زالت الحمايات التي يتضمنها نظام الضمان الاجتماعي غير شاملة، اذ لا يتمتع المشتركون والمشتركات في الضمان الاجتماعي بالرعاية الصحية وتأمين البطالة.

2. نظرة عامة: تفاعلات سوق العمل والضمان الاجتماعي وكورونا

قامت الحكومة في إطار جهودها لمحاربة وباء كورونا على اتخاذ عدد من التدابير الصحية، وعدد من القرارات الاقتصادية التي أثرت سلبا على المستويات المعيشية في الأردن، حيث توقفت العديد من القطاعات الاقتصادية عن العمل، بعضها بشكل كلي وبعضها الآخر بشكل جزئي. وأدت هذه الاغلاقات المتفاوتة المستوى الى احداث انكماش اقتصادي، حيث سجل الناتج المحلي الإجمالي في الأردن خلال عام 2020 نمو سلبي بمقدار 1.6 بالمئة.[5] وتضاعفت التحديات التي يعاني منها سوق العمل، وأدت إلى تراجع سبل العيش وتراجع فرص العمل وانخفاض عام في مستويات المعيشة، وخاصة بالنسبة للفئات الأكثر ضعفاً في المجتمع، بما في ذلك المهاجرين واللاجئين، حيث انخفض دخل ما يقارب 92 بالمئة من الأفراد.[6]

وقد سجل الأردن أعلى معدلات بطالة في تاريخه، وصلت الى 25 بالمئة خلال الربع

---

4 الموقع الالكتروني لمؤسسة العامة للضمان الاجتماعي، 2021.
https://www.ssc.gov.jo/arabic/

5 دائرة الإحصاءات العامة، تقرير الناتج المحلي الإجمالي لعام 2020، آذار 2021.

6 Facing Double Crises: Rapid assessment of the impact of COVID-19 on vulnerable workers in Jordan,2020. https://www.ilo.org/beirut/publications/WCMS_743391/lang--en/index.htm

الأول من عام 2021 بارتفاع مقداره 5.7 نقطة مئوية عن الربع الأول من العام 2020.[7] وأظهرت تداعيات جائحة كورونا الحاجة الملحة لزيادة فاعلية نظام الضمان الاجتماعي بحيث لا يبقى عاملا أو عاملة غير مشمول/ة بالضمان الاجتماعي، الى جانب ضرورة توسيع الحمايات التأمينية لتشمل تأمين البطالة والرعاية الصحية.

وعند النظر بشكل معمق الى الإجراءات التي اتخذتها الحكومة بالتعاون مع مؤسسة الضمان الاجتماعي، وطبيعة آليات الدعم، يلاحظ أن هذه البرامج لم تكن حساسة لصالح العاملين بأجر في القطاع الخاص وأصحاب العمل على حد سواء، ولم تخصص أية مبالغ مالية لدعم القطاعات والأنشطة الاقتصادية المختلفة، للحفاظ على ديمومتها ولتمكينها من دفع أجور العاملين فيها سوى بعض برامج الإقراض، وتركت العاملين في مواجهة أصحاب العمل، مما انعكس سلبا بشكل كبير على المستويات المعيشية للعاملين بحكم اختلال موازين القوى لصالح أصحاب الأعمال، وأوقفت أوامر الدفاع تأمين التعطل عن العمل في اطار الضمان الاجتماعي، الذي كان كفيلا بدعم العاملين لفترات زمنية تمتد لستة أشهر، ولم يتضرر العاملون بالقطاع العام على نحو كبير، باستثناء قيام الحكومة بتأجيل العلاوات حتى نهاية عام 2020، الا أنها أعادتها مع بداية العام الحالي.

وفي نهاية العام 2020 وبداية العام 2021، أجرت الحكومة تعديلات على سياسات استجابتها لتداعيات جائحة كورونا باتجاهات إيجابية، حيث خصصت مبالغ مالية لدعم منشآت القطاع الخاص والعاملين فيها بهدف الحفاظ على استدامتها والحفاظ على العاملين فيها من خلال برامج مشتركة تديرها المؤسسة العامة للضمان الاجتماعي مدعومة من الحكومة، الأمر الذي كان له آثار إيجابية جزئية على تعزيز الحمايات للعاملين والعاملات، الا أنه لم تكن هناك عدالة واضحة في توزيع هذه المخصصات لجميع فئات المجتمع، خاصة الفئات الأكثر ضعفا، تحديدا العمالة غير المنظمة التي لا يشملها النظام، والتي كانت الفئة الأكبر التي تعرضت الى التعطل عن العمل خلال الجائحة، فلم تكن هذه المساعدات مستدامة، بل مؤقتة، وضعيفة من حيث الكم والنوع، وذلك ما يستدعي الحاجة الى سياسات بديلة لشمول جميع المواطنين بنظام الضمان الاجتماعي.

3. تحليل ومناقشة السياسات البديلة

3.1 الأدلة على ضرورة إصلاح السياسات الحالية

- لا يتضمن قانون الضمان الاجتماعي المعمول به حاليا آلية ملائمة لإشراك العاملين لحسابهم الخاص في نظام الضمان الاجتماعي، فإن الخيارات الوحيدة التي يتيحها لهم القانون تقتصر على ما يسمى ب»الاشتراك الاختياري» بحيث يقوم العامل أو العاملة بدفع 17.5

7 دائرة الإحصاءات العامة، التقرير الربعي حول معدل البطالة في المملكة للربع الأول، 2021.
http://dosweb.dos.gov.jo/ar/unemp_q1_6_2021/

بالمئة من راتبه/ها كاشتراك في الضمان الاجتماعي، وهذه النسبة المرتفعة تحول دون الاقبال على الاشتراك، الأمر الذي ساهم في بقاء عشرات الآلاف من العاملات والعاملين خارج منظومة الحماية الاجتماعية، وبالتالي البقاء ضمن العمالة غير المنظمة سواء في الاقتصاد المنظم أو غير المنظم. يضاف الى ذلك أن قيمة الاشتراك في الضمان الاجتماعي مرتفعة نسبياً، حيث أن مجمل الاشتراك لكل عامل وعاملة يبلغ 21.75 بالمئة من مجمل الأجر، يوزع على العامل بقيمة 7.5 بالمئة، وعلى صاحب العمل بقيمة 14.25 بالمئة، وهذا الاشتراك المرتفع يدفع قطاعات واسعة من أصحاب الأعمال الى التهرب التأميني، وعدم تسجيل العاملين لديهم أو البعض منهم في الضمان الاجتماعي، تفاديا لدفع قيمة الاشتراكات[8].

- من الأسباب الأساسية التي أدت وما زالت تؤدي الى زيادة مساحة العمل غير المنظم، ضعف قدرات المؤسسات الحكومية على انفاذ تشريعات العمل بمختلف مستوياتها، حيث أن عدد مفتشي العمل يبلغ 160 مفتش[9]، الذين ينحصر عملهم في أوقات العمل الرسمي، وهنالك أعداد كبيرة من المؤسسات تعمل في أوقات لا تدخل في أوقات عمل المؤسسات الرسمية، ما يؤدي الى عدم تغطية ومتابعة تطبيق عشرات آلاف منشآت الاعمال بمختلف احجامها لمعايير العمل. لذلك تتسع بشكل كبير رقعة العمل غير المنظم، الذي لا يقع ضمن مظلة الضمان الاجتماعي.
- صادقت الحكومة الأردنية عام 2014 على الاتفاقية رقم 102 للعام 1952 المتعلقة بالمعايير الدنيا للضمان الاجتماعي، معلنةً اعتمادها أربعة أجزاء من الاتفاقية فقط، تمثلت في الجزء الخامس المتعلق بإعانة الشيخوخة والجزء السادس المتعلق بإعانة إصابات العمل والجزء التاسع المتعلق بإعانة العجز والجزء العاشر المتعلق بإعانة الورثة[10]، وامتنع الأردن عن اعتماد الأجزاء الأخرى من الاتفاقية والتي تمثلت بالرعاية الطبية واعانات المرض واعانات البطالة والاعانات العائلية واعانة الأمومة.
- عدم شمول قوانين الشركات والبلديات وقانون أمانة عمان الكبرى أية اشتراطات على مختلف منشآت الاعمال من مؤسسات وشركات بضرورة شمول جميع العاملين والعاملات لديها في المؤسسة العامة للضمان الاجتماعي عند تسجيلها وتجديد تسجيلها في سجل الشركات، وكذلك عند الحصول على رخصة المهن وتجديدها سنويا من البلديات وأمانة عمان الكبرى.

8مرجع سابق، نحو شمول جميع العاملين في الأردن بمنظومة الضمان الاجتماعي، 2020.

9 مركز الفينيق للدراسات الاقتصادية والمعلوماتية، نحو زيادة فاعلية تفتيش العمل في الأردن، 2021
ورقة-سياسات-نحو-زيادة-فعالية-تفتيش-العمل-2021.pdf

10 https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:11300:0::NO:11300:P11300_INSTRUMENT_ID:312247

3.2 نظرة مركزة على السياسات البديلة المقترحة:

هنالك حاجة ملحة لإجراء تعديلات على قانون الضمان الاجتماعي باتجاه توسيع نطاق الحمايات المقدمة للمشتركين والمشتركات، وتوسيع شموله لكافة العاملين والعاملات بأجر، ويمكن أن يتم ذلك من خلال السياسات البديلة التالية:

1. تعديل قانون الضمان الاجتماعي بحيث يشمل تأمين البطالة بدلا من تأمين التعطل عن العمل المذكور في الفقرة (أ) من المادة (3) في القانون[11]، الأمر الذي من شأنه تعزيز الحمايات الاجتماعية، وتشجيع كافة العاملين والعاملات على الاشتراك بنظام الضمان الاجتماعي.
2. تعديل قانون الضمان الاجتماعي باتجاه تخفيض قيمة اشتراكات الضمان الاجتماعي على العاملين والعاملات وأصحاب الأعمال بحيث تصبح قيمته ملائمة لقدرات منشآت الأعمال والعاملين فيها، بما يسهم في تخفيض التهرب التأميني في القطاع الخاص.
3. ضرورة قيام مجلس الوزراء باتخاذ قرار بتفعيل تأمين الرعاية الصحية المنصوص عليه في الفقرة (ج) من المادة (3) في القانون[12]، وشمول كافة المشتركين والمشتركات في الضمان الاجتماعي في القطاع الخاص بتأمين الرعاية الصحية.
4. تعديل قانون الضمان الاجتماعي باتجاه إعادة النظر بالاشتراك الاختياري في المادة (7) من القانون[13]، الذي أثبت عدم فاعليته، لأن قيمة الاشتراك فيه مرتفعة جدا، بحيث تكون قيمة الاشتراك ملائمة لدخول العاملين والعاملات بالقطاع الخاص والأعمال الحرة.
5. تعديل قانون الضمان الاجتماعي ونظام الشمول باتجاه تطوير أدوات حمائية متنوعة تأخذ بعين الاعتبار مستويات دخول العاملين والعاملات وقدراتهم، بحيث يسهل على كافة العاملين في القطاع الخاص والأعمال الحرة وغير المنظمة الاشتراك في الضمان الاجتماعي.
6. تعديل قانون الضمان الاجتماعي باتجاه إلزام الحكومة بتزويد صندوق الضمان الاجتماعي بموارد مالية سنوية من الموازنة العامة لتعزيز قدراتها في توفير الحمايات الاجتماعية لفئات العاملين ذوي القدرات الدخول المنخفضة، ولدعم برامج الحماية لهم.

---

11 قانون الضمان الاجتماعي رقم (1) لسنة 2014 وتعديلاته، الفقرة (أ) من المادة رقم (3)

12 قانون الضمان الاجتماعي رقم (1) لسنة 2014 وتعديلاته، الفقرة (ج) من المادة رقم (3)

13 قانون الضمان الاجتماعي رقم (1) لسنة 2014 وتعديلاته، المادة رقم (7)

4. التوصيات

1. تفعيل أدوات انفاذ قانون العمل والضمان الاجتماعي، من خلال تغيير أساليب وتقنيات التفتيش على مواقع العمل وتغليظ العقوبات على أرباب الأعمال الذين يخالفون التشريعات العمالية، الى جانب تقديم حوافز لأصحاب الأعمال الذين يحترمون تشريعات العمل.
2. وقف العمل بأوامر الدفاع التي جمدت العمل بتأمين التعطل عن العمل.
3. توسيع مفهوم الحماية الاجتماعية من خلال برامج الدعم التكميلي عبر توسيع الفئات وأنواع المنافع.
4. انشاء صندوق للتحول الاقتصادي لدعم عمال المياومة والعاملين في القطاع غير المنظم للاشتراك تدريجيا بالضمان الاجتماعي من اجل ضمان التحول التدريجي للعاملين في القطاع غير المنظم نحو الاقتصاد المنظم.

5. قائمة المراجع

[1] مركز الفينيق للدراسات الاقتصادية، استجابة الأردن لجائحة كورونا والآثار المترتبة على الحماية الاجتماعية للفئات الأكثر ضعفاً، 2021. https://us.cutt/JHs85

[2] تقرير الحماية الاجتماعية العالمي2019-2017: الحماية الاجتماعية الشاملة لتحقيق أهداف التنمية المستدامة- جنيف2017 https://www.ppc.gov.qa/ar/reportsstudies/internationalstudies/Pages/Report-8.aspx

[3] مركز الفينيق للدرسات الاقتصادية، نحو شمول جميع العاملين في الأردن بمنظومة الضمان الاجتماعي من منظور النوع الاجتماعي، 2020.

[4] الموقع الالكتروني لمؤسسة العامة للضمان الاجتماعي، 2021. https://www.ssc.gov.jo/arabic/

[5] دائرة الإحصاءات العامة، تقرير الناتج المحلي الإجمالي لعام 2020، آذار 2021.

[6] Facing Double Crises: Rapid assessment of the impact of COVID-19 on vulnerable workers in Jordan,2020 https://www.ilo.org/beirut/publications/WCMS_743391/lang--en/index.htm

[7] دائرة الإحصاءات العامة، التقريرالربعي حول معدل البطالة في المملكة للربع الأول، 2021.http://www.dos.gov.jo/dosweb1/ar/q1_6_2021_unemp/

[8] مرجع سابق، نحو شمول جميع العاملين في الأردن بمنظومة الضمان الاجتماعي، 2020.

[9] مركز الفينيق للدراسات الاقتصادية والمعلوماتية، نحو زيادة فاعلية تفتيش العمل في الأردن، 2021 ورقة-سياسات-نحو-زيادة-فعالية-تفتيش-العمل-2021.pdf

[10] https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:11300:0::NO:11300:P11300_INSTRUMENT_ID:312247

[11] قانون الضمان الاجتماعي رقم (1) لسنة 2014 وتعديلاته، الفقرة (أ) من المادة رقم (3)

[12] قانون الضمان الاجتماعي رقم (1) لسنة 2014 وتعديلاته، الفقرة (ج) من المادة رقم (3)

[13]قانون الضمان الاجتماعي رقم (1) لسنة 2014 وتعديلاته، المادة رقم (7)

للدراسات الاقتصادية والمعلوماتية
ECONOMIC & INFORMATICS STUDIES

للمزيد من المعلومات

شارع الملكة رانيا العبدالله - عمارة العمري -رقم 12 - الطابق الرابع

عمان - الأردن

هاتف: 009625164491 **فاكس:** 0096265164492

info@phenixcenter.net
phenixcenter@yahoo.com

@phenixcenter