

## ورقة سياسات

# نحو شمول جميع العاملين في الأردن بمنظومة الضمان الاجتماعي

«منظور النوع الاجتماعي»



تموز 2020

إعداد: مركز الفينيق للدراسات الاقتصادية والمعلوماتية



# ندو شمول جميع العاملين في الأردن بمنظومة الضمان الاجتماعي

«منظور النوع الاجتماعي»



## تنويه

تم تطوير هذا المحتوى بدعم من الشعب الأمريكي من خلال منحة من برنامج USAID تكامل المنفذ من IREX والممول من الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية. (USAID) ويعتبر هذا المحتوى من مسؤولية مركز الفينيق للدراسات الاقتصادية والمعلوماتية ولا يعكس بالضرورة آراء الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية أو آراء الحكومة الأمريكية.

## تقديم:

تعتبر الأزمات الكبرى التي تمر بها الدول والمجتمعات فرصاً لمراجعة فاعلية السياسات النازمة لحياتها، والالزمة التي نتجت عن فيروس «كورونا المستجد» فرصة ثمينة تدفعنا لمراجعة مدى فعالية منظومة الحماية الاجتماعية المعمول بها في الأردن. وحيث أن نظم الضمان الاجتماعي تشكل العمود الفقري لأي منظومة حماية اجتماعية، اتجهت كل الأنظار إلى الضمان الاجتماعي باعتباره صمام الأمان الذي سيوفر الحماية الاجتماعية للفئات الاجتماعية التي تضررت وسوف تتضرر من الأزمة.

ومن المفيد في هذا السياق، الإشارة إلى أن التجربة الانسانية الطويلة طورت جملة من المعايير تشكل حدوداً دنياً لأي منظومة حماية اجتماعية، وتلخصت هذه التجربة في مضامين خمس اتفاقيات دولية صدرت عن منظمة العمل الدولية، وتتمثل في اتفاقية منظمة العمل الدولية رقم 102 لعام 1952 والمتعلقة بالمعايير الدنيا للضمان الاجتماعي، واتفاقية رقم 121 لعام 1964 والمتعلقة بإعانات إصابات العمل واتفاقية رقم 128 لعام 1967 والمتعلقة بإعانات العجز والشيخوخة والورثة، واتفاقية رقم 130 لعام 1969 والمتعلقة بالرعاية الطبية وإعانات المرض واتفاقية رقم 183 لعام 2000 والمتعلقة بحماية الأمومة.

وتعد الاتفاقية رقم 102 المتعلقة بالمعايير الدنيا للضمان الاجتماعي أهم هذه الاتفاقيات، حيث صادق عليها الأردن في عام 2014 معلناً اعتماده 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<sup>(1)</sup>. وامتنع الأردن عن اعتماد الأجزاء الأخرى من الاتفاقية تمثلت في الرعاية الطبية وإعانات المرض وإعانات البطالة والإعانات العائلية وإعانة الأمومة.

وكما هو معروف فإن الاتفاقية رقم 102 تتحدث عن ضرورة توفير مجموعة من التأمينات الاجتماعية كحد أدنى، أما الاتفاقيات الأخرى فتتحدث عن مستويات متقدمة من التأمينات الاجتماعية. ويتضح من مستوى الاعتماد الجزئي للحكومة الأردنية لجانب من التأمينات وعدم اعتماد أخرى الفجوات التي تعاني منها منظومة الضمان الاجتماعي في الأردن.

وما أن بدأت تداعيات الازمة بالظهور، حتى اكتشفنا أن ما يقارب نصف القوى العاملة في الأردن غير مغطيين بأي شكل من أشكال الحماية الاجتماعية، هذا الى جانب أن مشتركى الضمان الاجتماعي الفعالين غير مغطيين بالرعاية الصحية واعانات البطالة، حيث يتم تطبيق اعانات التعطل عن العمل وهو صيغة توفر حمايات أقل من تأمين البطالة. ولأن الحاجة الملحة للمجتمع الأردني في الوقت الراهن تتمثل في تعزيز وتعميق منظومة الحماية الاجتماعية للمواطنين، ومنظومة الضمان الاجتماعي تشكل الأرضية الأوسع لهذه الحماية، وهي مهياة لتعزيز مختلف أشكال الحماية الاجتماعية للمواطنين.

لهذه الأسباب تأتي ورقة السياسات هذه للوقوف على المعوقات على مستوى السياسات التي تحول دون شمول جميع العاملين بأجر في الأردن بمنظومة الضمان الاجتماعي، وستقوم الورقة بتطوير سياسات بديلة لتحقيق ذلك. ومن الجدير الإشارة الى أن اصلاح منظومة الضمان الاجتماعي في الأردن لتشمل جميع العاملين وبجميع الحماية التسع<sup>(2)</sup>، يعد الخطوة الأولى نحول شمول جميع المواطنين بالحماية الاجتماعية في إطار أرضيات الحماية الاجتماعية التي وردت في توصية منظمة العمل الدولية رقم 202.

## المشكلة البحثية:

تتمثل المشكلة البحثية في أن ما يقارب 48 بالمئة من مجمل العاملين في الأردن غير مسجلين في الضمان الاجتماعي، وفقا للأرقام الرسمية، حيث تبلغ مجمل القوى العاملة في الأردن ما يقارب 2.6 مليون عامل وعاملة<sup>(3)</sup>. وغير المسجلين في الضمان الاجتماعي يتوزعون على مجموعة من الشرائح، منهم من يعملون في مؤسسات لم تلتزم بتسجيلهم وفق القانون (متهربة تأمينياً)، ومنهم من يعملون لحسابهم الخاص مثل أصحاب المحلات والمشاغل الصغيرة والمتناهية الصغر والسائقين، ومنهم من يعملون لدى آخرين في مقاولات صغيرة غير مسجلة رسميا حسب الأصول، وهناك مئات أنواع الأعمال والمهن، التي يطلق عليها في ادبيات اقتصاديات العمل وسياساته بالعمالة غير المنظمة. هذا يأتي في ظل وجود خيار وحيد متاح قانونيا أمام عشرات آلاف العاملين ممن لا يعملون في مؤسسات، ويتمثل في «الاشتراك الاختياري»، وهذا الخيار غير قابل للتطبيق على نطاق واسع، ولم يعد صالحا للعمل، بدليل عدم الاقبال عليه بشكل كبير.

وهذا أدى الى ارتفاع معدلات العمالة غير المنظمة Informal Workers، وتفيد مؤشرات المؤسسة العامة للضمان الاجتماعي أن عدد المشتركين الفعالين في الضمان الاجتماعي في نهاية عام 2019 يبلغ 1.33 مليون عامل وعاملة (أردنيين وغير أردنيين)<sup>(4)</sup>، نسبة النساء المشتركات في الضمان الاجتماعي يبلغ 28.5 بالمئة<sup>(5)</sup>، وهذه النسبة تعكس مشاركة المرأة في سوق العمل النظامي من مجمل العاملين المنظمين، وتشير المعطيات البحثية أن هنالك قطاعات واسعة تتركز فيها عمالة النساء محرومات من الاشتراك في الضمان الاجتماعي لأسباب متعددة منها العاملات في الزراعة بسبب عدم شمول العاملين والعاملات في الزراعة في قانون العمل<sup>(6)</sup>، والعاملات في مهن السكرتاريا وصالونات التجميل والتعليم الخاص والخدمات الصحية المساندة بسبب التهرب التأميني لأصحاب الأعمال وعدم تسجيلهن في المؤسسة العامة للضمان الاجتماعي، التي جانت عاملات المنازل اللواتي يحرمهن النظام الخاص للعاملات في المنازل من الانتفاع بالضمان الاجتماعي<sup>(7)</sup>.

## أهداف ورقة السياسات:

تهدف ورقة السياسات هذه الى اجراء مراجعة لمنظومة الضمان الاجتماعي المعمول بها في الأردن، التي جانب مراجعة مختلف التشريعات والسياسات ذات العلاقة، بالإضافة الى تطوير مجموعة من السياسات البديلة والتوصيات التي من شأنها المساهمة في توسيع مظلة المشتركين في الضمان الاجتماعي لتشمل جميع العاملين بأجر في الأردن الى جانب توسيع الحماية الاجتماعية لتشمل الرعاية الصحية والتأمين ضد البطالة.

## المنهجية:

اعتمدت منهجية البحث المستخدمة في اعداد ورقة السياسات هذه على المنهج النوعي، حيث تم مراجعة مختلف الأدبيات والتشريعات والسياسات والمؤشرات الاحصائية ذات العلاقة، واجراء العديد من المقابلات مع الخبراء في هذا المجال، التي جانب اجراء مقابلات وجلسات نقاشية مع العديد من العاملات بشكل غير منظم وغير مغطيات بالحمايات الاجتماعية التي توفرها المؤسسة العامة للضمان الاجتماعي، موزعات على العديد من القطاعات الاقتصادية التي يتكثف فيها عمل النساء غير المنظم، بالإضافة الى ثلاث جلسات نقاش مركزة مع مجموعة من الخبرات والخبراء وذوي العلاقة من منظمات عمالية ونسوية وعاملات بشكل غير منظم.

## الإطار العام لورقة السياسات:

لوقوف على الأسباب الحقيقية لضعف منظومات الضمان الاجتماعي، لا بد من الوقوف عند مفهومي الاقتصاد والعمل غير المنظمين، حيث يوصف العاملين والعاملات غير المغطيين بنظم الحماية الاجتماعية وأهمها الضمان الاجتماعي بالعمالة غير المنظمة. وقد برز هذان المفهومان في الأدبيات الاقتصادية وأدبيات سياسات العمل بشكل ملفت خلال العقود الثلاثة الماضية، وأصبحت محلاً للتنظير والتحليل والنقاش في مختلف الأوساط ذات العلاقة<sup>(8)</sup>، لما يحمله توسع الاقتصاد والعمل غير المنظمين من مخاطر كبيرة وعلى أكثر من جهة، وعلى وجه الخصوص على مستوى تمتع العاملين والعاملات بحقوقهم العمالية والإنسانية الأساسية، إلى جانب آثاره السلبية في إضعاف قدرات الحكومات في التأثير على مسارات تطور اقتصاداتها الوطنية وسياسات العمل فيها، حيث تفقد هذه الحكومات أدوات التأثير على ديناميات عمل اقتصاداتها وأسواق العمل فيها، بسبب أن غالبية اقتصاداتها والعاملين فيها تعمل خارج نطاق الترتيبات والإجراءات الرسمية، يضاف إلى ذلك أن موازنات الدول تخسر الكثير من الإيرادات الضريبية بمختلف أنواعها التي يمكن أن تترتب على منشآت الأعمال التي تعمل خارج نطاق الترتيبات الرسمية.

يُعرّف الاقتصاد غير المنظم على أنه «جميع الأنشطة الاقتصادية التي يمارسها العمّال والوحدات الاقتصادية الذين لا تشملهم كل أو بعض الترتيبات النظامية في القانون أو في الممارسة. فأنشطتهم ليست مدرجة في القانون، مما يعني أنهم يعملون خارج نطاق الترتيبات الرسمية والقوانين، أو أنهم غير مشمولين عملياً بها، بمعنى أنه رغم عملهم داخل الإطار الرسمي للقانون، إلا أن القانون لا يتم تطبيقه أو إعماله، أو أن القانون لا يشجع على الالتزام به لأنه غير ملائم أو مرهق أو يفرض تكاليف مفرطة»<sup>(9)</sup>.

8\_ ومن هذه الدراسات:

- مكتب العمل الدولي، «الانتقال من الاقتصاد غير المنظم إلى الاقتصاد المنظم»، مؤتمر العمل الدولي، الدورة 103، لسنة 2014.
- مريان، نادر، خصائص العمالة ومحددات الأجر في القطاع غير المنظم في المراكز الحضرية الأردنية، مجلة دراسات، العلوم الإدارية، المجلد 24، العدد 2، 1997.
- الحسن عاشي، خطورة تنامي القطاع غير النظامي في البلدان العربية، صحيفة الحياة، 7 شباط 2012. متوفر على الرابط التالي: [https://carnegie-mec.org/201207/02/ar-pub-47099], last visited 8 April 2020
- عبد الباقي، صابر أحمد، «القطاع غير الرسمي»، الموقع الرسمي للدكتور صابر عبد الباقي، 2009.
- الأسرح، حسين عبد المطلب، «التحديات الاقتصادية للقطاع غير الرسمي: شواهد من مصر»، مجلة العلوم الاجتماعية، 2011.
- المهدي، علياء، «القطاع غير المنظم في الدول العربية»، في: التقرير العربي الأول حول التشغيل والبطالة في الدول العربية، منظمة العمل العربية، 2008.

- Reberta Gatti Diego, et. al., Striving for better Jobs: The Challenge of Informality in the Middle East and North Africa Region, The World Bank, Dec. 2011.
- Resolution concerning statistics of employment in the informal sector, Adopted by the Fifteenth International Conference of Labour Statisticians (January 1993).
- Granström, Sigrid Colnerud. "The Informal Sector and Formal Competitiveness in Senegal". Department of Economics at the University of Lund. Sweden. 2009.
- Swaminatha, Madhura. "Understanding the Informal Sector: A Survey". Centre for International Studies, M.I.T. Cambridge, Massachusetts. 1991.
- Resolution concerning statistics of employment in the informal sector, Adopted by the Fifteenth International Conference of Labour Statisticians (January 1993).
- S. Elder and M. Corley: "Measuring the informal economy: Statistical Challenges", Policy Resource Guide on the informal economy, Geneva, ILO, 2011 .
- Sookra, Sandra & Patrick Kent Watson. "Small-Business Participation in the Informal Sector of an Emerging Economy". Sir Arthur Lewis Institute of Social and Economic Studies, University of the West Indies. 2008.
- Schneider F., Buehn, A., Montenegro C., "Shadow Economies all over the world", Policy Research Working Paper No. 5356, the World Bank, June 2010.
- Diego F. Angel-Urdinola, and Kimie Tanabe, Micro-Determinants of Informal Employment in The Middle East and North Africa Region, 2012.

أما مفهوم العمالة غير المنظمة، فإنها «الوظائف غير المنظمة التي تؤدي في منشآت الاقتصاد المنظم أو غير المنظم، أو الأسر، وهي تشمل: العاملون المشتغلون وأصحاب العمل الذين يعملون في منشآتهم الخاصة في الاقتصاد غير المنظم، والعمالة المساهمة من أفراد الأسرة بغض النظر عما إذا كانوا يعملون في منشآت الاقتصاد المنظم أو غير المنظم، أو كعمال منزليين مستخدمين لدى الأسر، وأعضاء التعاونيات المنتجين غير المنظمين، والعاملون المستقلون الذين ينتجون سلعا للاستخدام النهائي لأسرهم المعيشية حصريا»<sup>(10)</sup>.

وبسبب صعوبة قياس العمل غير المنظم، فقد درجت دوائر الإحصاءات الرسمية في العديد من دول العالم على اعتماد مؤشر الاشتراك أو الانتفاع من منظومات الضمان الاجتماعي، كمؤشر أساسي للتعرف على حجم وأعداد العمالة غير المنظمة<sup>(11)</sup>. وهو أحد أهم مؤشرات العمل اللائق، التي جانب مؤشرات أخرى مثل توفر فرص العمل بشكل كاف، والحصول على أجر لائق، وتمكين العمال من التنظيم النقابي وتعزيز الحوار الاجتماعي بين أصحاب الأعمال والعمال، وتطبيق المبادئ والحقوق الأساسية في العمل. ووفق هذه المعطيات، فإن أنماط العمل غير المنظم وفق التعريف المعتمد من قبل منظمة العمل الدولية تتمثل بالعاملين من أفراد الأسرة غير المنظمين، والعاملون بأجر غير المنظمين. وفي منشآت الاقتصاد غير المنظم: العاملون لحسابهم الخاص غير المنظمين، وأرباب العمل غير المنظمين، وعمّال الأسرة غير المنظمين، والعاملون بأجر غير المنظمين، وأعضاء التعاونيات الإنتاجية غير المنظمين، وفي القطاع الأسري: العاملون لحسابهم الخاص غير المنظمين، والعاملون بأجر غير المنظمين<sup>(12)</sup>.

## تحليل مشكلة ورقة السياسات:

في هذا الجزء من ورقة السياسة، سيتم اجراء تحليل معمق للمشكلة البحثية، للوقوف على تفاصيلها، إضافة الى الوقوف على السياسات العامة التي ساهمت بتوسع العمل غير المنظم بشكل عام وبين النساء على وجه الخصوص، ما يمكننا من تطوير مجموعة من التوصيات التي يمكن لها وضع حد لانتساع العمالة غير المنظمة غير المغطاة بنظام الضمان الاجتماعي في الأردن.

## التشريعات والسياسات ذات العلاقة بالعمل غير المنظم:

مجموعة من التشريعات والسياسات الأردنية ساهمت في اتساع الاقتصاد والعمل غير المنظمين، وبالتالي عدم شمولهم بأي شكل من أشكال الحماية الاجتماعية، حيث دفعت بعض هذه التشريعات والسياسات العديد من أصحاب العمل في العديد من القطاعات الاقتصادية، للعمل وفق أسس غير منظمة (اقتصاد غير منظم)، وجزء منهم توسع في التشغيل غير المنظم، وعملت الحكومة على تطوير إطار للانتقال من الاقتصاد غير المنظم الى المنظم بالتعاون مع منظمة العمل الدولية في عام 2014، الا أنها لم تعمل بشكل جاد على تطبيقه، وفيما يلي عرض وتقييم لأهم هذه التشريعات والسياسات:

**1.** أدى ضعف السياسات الاقتصادية التي تم تطبيقها في الأردن خلال العقود الماضية الى اضعاف قدرات الاقتصاد الوطني على توليد فرص عمل كافية للداخلين الجدد لسوق العمل الأردني، إلى جانب تشوه سياسات التعليم وانعزالها عن سياسات العمل وحاجات سوق العمل من الوظائف، حيث التوسع الكبير في التعليم الجامعي على حساب التعليم التقني والمهني، وعدم وجود أي تنسيق بين سياسات التعليم وسياسات العمل، وعدم الاخذ بعين الاعتبار حاجات سوق العمل عند تصميم البرامج التعليمية، يضاف الى ذلك التراخي الرسمي في مراقبة تطبيق واحترام معايير العمل المختلفة، في اطار تشجيع الاستثمار وتطوير بيئة صديقة للاستثمار على حساب شروط العمل، ما أدى الى اتساع رقعة منشآت الأعمال التي لا تطبق معايير العمل اللائق والمبادئ الأساسية في العمل، بما فيها التسجيل في الضمان الاجتماعي.



**2.** الى جانب ذلك فإن الالتزامات المالية والضريبية العالية التي تترتب على تسجيل منشآت الأعمال بما فيها الصغيرة دفعت العديد من أصحاب الأعمال الى عدم تسجيل مؤسساتهم لدى الجهات الرسمية. ما أدى الى اتساع رقعة الاقتصاد والعمل غير المنظم في الأردن، وعدم تسجيل العاملين في هذه المؤسسات في الضمان الاجتماعي، وبالرغم من عدم توفر احصاءات حديثة تعكس هذا التوسع، كما أشرنا في بداية الورقة، فإن المؤشرات الرسمية التي صدرت عام 2012، تشير الى أن حجم الاقتصاد غير المنظم يشكل ما نسبته 25 بالمئة من الناتج المحلي الاجمالي<sup>(13)</sup>. أما بخصوص العمل غير المنظم سواء في الاقتصاد غير المنظم أو المنظم، فتفيد المؤشرات الرسمية لعام 2018 أن نسبتهم تبلغ 48 بالمائة من مجمل القوى العاملة في الأردن كما تمت الإشارة اليه سابقاً<sup>(14)</sup>.

**3.** وبالرغم من تعديل قانون العمل في بداية شهر كانون الثاني من عام 2019، إلا أنه ما زال يستثني من تطبيق أحكامه بعض فئات العاملين؛ إذ استثني عمال المنازل وبستانييها وطهايتها ومن في حكمهم، واستثنى كذلك عمال الزراعة ما عدا الذين يقرر مجلس الوزراء بتنسيب من الوزير شمولهم بأحكام هذا القانون، وربط شمول عمال المنازل وطهايتها وعمال الزراعة بالقانون، بإصدار أنظمة تصدر لهذه الغاية، على ان يتضمن هذا النظام تنظيم عقود عملهم وأوقات العمل والراحة واي امور اخرى تتعلق باستخدامهم<sup>(15)</sup>، ولم يصدر النظام الخاص بعمال الزراعة حتى الان. وتقوم الحكومة في الوقت الراهن بإعداد نظام خاص بالعمال في الزراعة، وقد اطلع فريق البحث لهذه الورقة على مسودة النظام التي تخلو من أية حمايات إضافية للعاملين في الزراعة، ليس هذا فحسب بل يحرمهم من الشمول في الضمان الاجتماعي مثلهم مثل العاملات في المنازل، حيث حرمن النظام الخاص من الاشتراك في الضمان الاجتماعي.

**4.** لا يتضمن قانون الضمان الاجتماعي المعمول به آلية ملائمة لإشراك العاملين لحسابهم الخاص في منظومة الضمان الاجتماعي، فإن الخيارات الوحيدة التي يتيحها لهم القانون تقتصر على ما يسمى «الاشتراك الاختياري» بحيث يقوم العامل أو العاملة بدفع 17.5 بالمئة من راتبه/كاشترارك 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 في العمل 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 14.25 بالمئة، وهذا الاشتراك المرتفع يدفع قطاعات واسعة من أصحاب الأعمال الى التهرب التأميني، وعدم تسجيل العاملين لديهم أو بعضهم في الضمان الاجتماعي، تفادياً لدفع قيمة الاشتراكات.

**5.** اصدرت الحكومة في منتصف اذار من عام 2017 «نظام العمل المرن رقم 2017/22، وهي خطوة لاقى ترحيبا واستحسانا لدى العديد من منظمات المجتمع المدني في الاردن، ونظرت اليه كخطوة تدريجية ايجابية في مجال تشجيع بعض الفئات القادرة على العمل، وخاصة للنساء والتي تعوقها احيانا مسؤولياتها بسبب المسؤوليات العائلية والمنزلية، للانخراط في الاقتصاد المنظم، لذلك تلجأ بعضهن للعمل بشروط عمل أقل في الاقتصاد غير المنظم، ومن جهة اخرى، يمكن النظر اليها كخطوة مبدئية للمطالبة بضم العاملات في الاقتصاد غير المنظم الى المنظم، واستفادة بعض الشرائح العاملة في الاقتصاد المنظم من حيث ساعات العمل والعمل من البيت وغيره من التسهيلات التي اوردها النظام.

والنظام يفترض به خدمة المرأة العاملة ومن يتولى رعاية أطفالها أو أفراد من العائلة، أو أحد كبار السن لإعاقة أو لمرضه، بالإضافة للعاملين والعاملات المنتظمين في الدراسة الجامعية وذوي الإعاقة، وينص النظام على أن اشكال العقد المرن، هو العمل لبعض الوقت، وفي هذا النطاق، يحق للعامل تخفيض ساعات العمل، بعد موافقة صاحب العمل، إذا كانت طبيعة العمل تسمح بذلك. وكذلك العمل ضمن ساعات مرنة: يكون للعامل فيها الحق، وبعد موافقة صاحب العمل، توزيع ساعات العمل المحددة يوميا، وبما يتواءم مع احتياجاته، على أن لا يقل مجموع عدد ساعات عمله يوميا أو أسبوعيا عن ساعات العمل المعتادة للعامل، أو أي ساعات عمل يتفق حولها مع أصحاب الأعمال<sup>(16)</sup>. الا أن هذا النظام وللأسف لم يتضمن نصوصا تلزم أصحاب الأعمال على الموافقة للعامل والعاملة للعمل بموجبه إذا انطبقت عليه المعايير المسموحة للعمل المرن، وربط تطبيقه بشكل رئيسي بموافقة صاحب العمل. كذلك لم يقدم النظام أية حوافز لأصحاب الأعمال لتطبيق النظام، لذلك نرى أن هذا النظام لن يكون له تأثيرات ملموسة على تحسين شروط العمل في الاقتصاد غير المنظم أو الذين يعملون وفق اسس غير منظمة، ولن يدفع باتجاه زيادة تشغيل النساء.

**6.** كذلك ساهمت الإجراءات الحكومية لتشجيع الشباب والشابات على تأسيس المشاريع الصغيرة والمتناهية الصغر وتشجيع الأعمال الريادية لمواجهة ارتفاع مستويات البطالة والفقر، من خلال منحهم قروضا بشكل مباشر، أو من خلال مؤسسات اقرضية أخرى، ويظهر هنا عمليا التشجيع للعمل بأي فرص عمل متاحة، لأن غالبية هذه المشاريع تعمل وفق أسس غير منظمة، وتشجع على التوسع في الاقتصاد غير المنظم، وجزء كبير من هذه المشاريع تقوم بها نساء، وفي مشاريع منزلية تتركز في الخياطة والتطريز، وصناعة المواد الغذائية، وفتح صالونات تجميل وغيرها.

**7.** ومن الأسباب الأساسية التي أدت وما زالت تؤدي إلى زيادة مساحة العمل غير المنظم، ضعف قدرات المؤسسات الحكومية على إنفاذ تشريعات العمل بمختلف مستوياتها، سواء أكانت قوانين أو أنظمة أو تعليمات أو قرارات. حيث أن أعداد مفتشي العمل والبالغ 210 مفتشاً ومفتشة<sup>(17)</sup>، وانحصار عملهم على أوقات العمل الرسمي، وهنالك أعداد كبيرة من المؤسسات تعمل في أوقات لا تدخل في أوقات عمل المؤسسات الرسمية، لا يمكنهم تغطية ومتابعة تطبيق عشرات آلاف منشآت الاعمال بمختلف احجامها لمعايير العمل، لذلك تتسع بشكل كبير رقعة العمل غير المنظم الذي تنتشر فيه الانتهاكات العمالية، كما تم استعراضها أعلاه.

**8.** ساهم ضعف توازنات القوى الاجتماعية في سوق العمل بين أصحاب العمل والعمال في اضعاف شروط العمل، وفتح المجال على مصراعيه لتوسع الانتهاكات العمالية ومنها الحرمان من الضمان الاجتماعي، وهذا سببه تشوه منظومة التنظيم النقابي في الأردن بشكل عام، إذ يتضمن قانون العمل قيوداً عديدة على حرية التنظيم النقابي، حالت دون تمكين العاملين والعاملات في الاقتصاد المنظم وغير المنظم من الانتساب إلى نقابات أو تأسيس نقابات عمالية، الأمر الذي مكن ما يقارب 5 بالمائة فقط من مجمل العاملين في الأردن من الانتساب إلى نقابات عمالية، وهم الفئة الاجتماعية التي تتمتع بشروط عمل لائقة. وفي الوقت الذي يعتبر فيه التنظيم النقابي حق وأحد معايير العمل اللائق، فإنه أداة هامة وأساسية لتمكين العاملات والعاملين من تحسين شروط عملهم وتطبيق معايير العمل الواردة في التشريعات والسياسات ذات العلاقة. ومن خلال مراقبة ديناميات سوق العمل، يتضح أن جميع العاملين غير المنظمين ليس لديهم منظمات نقابية تمثل مصالحهم وتدافع عنها. ويعد غياب التنظيم النقابي المستقل والفعال السبب الأساسي في تراجع وضعف شروط العمل اللائق لمختلف العاملين، وعلى وجه الخصوص العاملين غير المنظمين.

**9.** 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 وتجديدها في سجل الشركات، وكذلك عند الحصول على رخصة المهن وتجديدها سنويا من البلديات وأمانة عمان الكبرى.

## السياسات البديلة والتوصيات:

في ضوء التحليل الذي تم إجراؤه في هذه الورقة للأسباب التي أدت إلى اتساع العمالة غير المنظمة وخاصة بين النساء، وعدم اشتراكهم في منظومة الضمان الاجتماعي، تتقدم هذه الورقة بمجموعة من السياسات البديلة والتوصيات التي من شأن الأخذ بها تخفيض أعداد العمالة غير المنظمة، وتعزيز الحماية الاجتماعية لقطاعات واسعة من العاملين والعاملين في الأردن:

**1. إعادة النظر بالسياسات الاقتصادية وخاصة المتعلقة بالاستثمار، بحيث يتم تشجيع وتقديم التسهيلات والحوافز للاستثمارات التي تعمل على توليد فرص عمل كثيفة ولائقة، وذلك لاستيعاب الداخلين الجدد من الأيدي العاملة الجديدة.**

**2. إعادة النظر بسياسات العمل التي تركز على بناء بيئة استثمارية صديقة للمستثمرين على حساب شروط ومعايير العمل، بحيث يتم بناء علاقة متوازنة تعمل على تشجيع المستثمرين من جهة، واحترام معايير العمل اللائق من جهة أخرى.**

**3. إعادة النظر بسياسات التعليم، بحيث يتم الأخذ بعين الاعتبار حاجات ومتطلبات سوق العمل، وتوجيه المؤسسات التعليمية المختلفة للتركيز على تدريس المهن والتخصصات المطلوبة في سوق العمل، والعمل على التوسع في التعليم التقني والمهني بديلاً للتعليم الأكاديمي والجامعي.**

**4. الإسراع في تطبيق الإطار الوطني للانتقال من الاقتصاد غير المنظم إلى المنظم الذي صدر في عام 2014، وتم تطويره بالتعاون مع منظمة العمل الدولية.**

**5. الإسراع في إصدار نظام خاص لتنظيم العاملين في الزراعة استناداً إلى نص قانون العمل، بحيث يضمن لكافة العاملين في هذا القطاع كافة حقوقهم العمالية دون انتقاص، وعلى وجه الخصوص الحق في الاشتراك في الضمان الاجتماعي.**

**6. تخفيض اشتراكات الضمان الاجتماعي مع الحفاظ على كافة المنافع التأمينية، لتشجيع المؤسسات على عدم التهرب من تسجيل العاملين لديها في الضمان الاجتماعي، والتقليل من عمليات تسريح الموظفين الموجودين، ولتخفيض تكاليف خلق الوظائف في القطاع الخاص.**

**7.** تطوير آلية وأداة بديلة لنموذج الاشتراك الاختياري في الضمان الاجتماعي، بحيث لا يتحمل العاملون لحسابهم الخاص أو العاملون بالأعمال اليومية والحررة (ليس لديهم صاحب عمل) أعباء دفع مبلغ 17.5 بالمئة من اجورهم بدل اشتراك في الضمان الاجتماعي، وتكون قيمة الاشتراك بالضمان الاجتماعي منخفضة ويستطيع العاملون والعاملات تحمل عبئها، ويمكن أن يتم تخصيص صندوق خاص يتم تمويله من موازنة الدولة السنوية لدفع جزء من هذه الاشتراكات.

**8.** تعديل نظام العاملين في المنازل وبستانييها ومن في حكمهم رقم 90 لسنة 2009 وتعديلاته بحيث يتم شمول جميع العاملات والعاملين في المنازل وبستانييها بالضمان الاجتماعي.

**9.** تعديل المادة 98 من قانون العمل بحيث يتم السماح لجميع العاملات والعاملين بتأسيس منظماتهم النقابية، دون الاستناد الى نظام التصنيف المهني الذي يصدره وزير العمل، ووفق معايير العمل الدولية ذات العلاقة التي تضمن حرية التنظيم النقابي، لأنها الأداة الفعالة في الدفاع وحماية مصالح العاملات والعاملين والضامن الأساسي لتطبيق معايير العمل.

**10.** إعادة النظر بنظام العمل المرن رقم 22 لسنة 2017، بحيث يتم وضع نسبة محددة من الوظائف التي يحق للعامل استخدام حقه بالعمل المرن، بالتنسيق مع أصحاب الأعمال وليس بموافقتهم، الى جانب وضع مجموعة من الحوافر لأصحاب الأعمال لتشجيعهم على تطبيق النظام.

**11.** تعديل قانون الشركات الأردني رقم 22 لسنة 1997 وتعديلاته، بحيث يتضمن شروط تقديم وثائق تثبت اشتراك جميع العاملين في منشآت الأعمال في الضمان الاجتماعي كشرط لتجديد شهادات السجل التجاري لمنشآت الأعمال.

**12.** تعديل قانون رخص المهن لسنة 1999 وتعديلاته، بحيث يتضمن شروط تقديم وثائق تثبت اشتراك جميع العاملين في منشآت الأعمال في الضمان الاجتماعي كشرط لتجديد رخص المهن لمنشآت الأعمال.

**13.** 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 حوافر لأصحاب الأعمال الذين يحترمون تشريعات العمل.

## المصادر العربية:

- الأردن: مراجعة شاملة لأنظمة العمالة المنزلية وانتهاكات بحق مئات العاملات، موقع العربي الجديد، 11 آذار 2019.
- الأسرج، حسين عبد المطلب، "الانعكاسات الاقتصادية للقطاع غير الرسمي: شواهد من مصر"، مجلة العلوم الاجتماعية، 2011.
- الحسين عاشي، خطوة تنامي القطاع غير النظامي في البلدان العربية، صحيفة الحياة، 7 شباط 2012.
- المرصد العمالي الأردني - مركز الفينيق للدراسات الاقتصادية والمعلوماتية، العاملات في صالونات التجميل، عمان، تقرير 2010.
- المهدي، علياء، "القطاع غير المنظم في الدول العربية"، في: التقرير العربي الأول حول التشغيل والبطالة في الدول العربية، منظمة العمل العربية، 2008.
- المؤسسة العامة للضمان الاجتماعي، تقارير متنوعة حول بعض القطاعات الاقتصادية، 2016.
- الهدف 5 - تحقيق المساواة بين الجنسين وتمكين كل النساء والفتيات، الموقع الخاص بالتنمية المستدامة.
- إعلان منظمة العمل الدولية بشأن المبادئ والحقوق الأساسية في العمل ومتابعته، اعتمده مؤتمر العمل الدولي في دورته السادسة والثمانين، حزيران 1998 وتم مراجعته حزيران 2010.
- تصريحات رسمية لمدير عام دائرة الإحصاءات العامة خلال اجتماع لجنة العمل النيابية، كانون الأول 2019.
- تقرير أوضاع المعلمين في المدارس الخاصة: انتهاكات متعددة لحقوقهم الأساسية، سلسلة تقارير المرصد العمالي الأردني - مركز الفينيق للدراسات الاقتصادية والمعلوماتية، تشرين الأول 2010.
- المرصد العمالي الأردني التابع لمركز الفينيق للدراسات الاقتصادية، تقرير "تحديات غير مسبقة للعاملين في الأردن"، أيار 2020.
- دائرة الإحصاءات العامة، تقرير العمالة والبطالة، الربع الثالث لعام 2019، عمان، الأردن، كانون الأول 2019.
- عبد الباقي، صابر أحمد، "القطاع غير الرسمي"، الموقع الرسمي للدكتور صابر عبد الباقي، 2009.
- عوض، أحمد، العمل النقابي في الاقتصاد غير المنظم، الاتحاد الدولي لنقابات العمال، 2013.
- مريان، نادر، خصائص العمالة ومحددات الأجر في القطاع غير المنظم في المراكز الحضرية الأردنية، مجلة دراسات، العلوم الإدارية، المجلد 24، العدد 2، 1997.
- مكتب العمل الدولي، "الانتقال من الاقتصاد غير المنظم الى الاقتصاد المنظم"، مؤتمر العمل الدولي، الدورة 103، لسنة 2014.
- وزارة التخطيط والتعاون الدولي، الاقتصاد غير المنظم في الأردن، 2012، عمان، الأردن.
- وزارة العمل الأردنية، التقرير السنوي لعام 2018.

## المصادر الاجنبية:

Diego F. Angel-Urdinola, and Kimie Tanabe, Micro-Determinants of Informal Employment in The Middle East and North Africa Region, 2012.

Granströ, Sigrid Colnerud. "The Informal Sector and Formal Competitiveness in Senegal". Department of Economics at the University of Lund. Sweden. 2009.

ILO Regional Office for Arab States, Employers' perspectives towards domestic workers in Jordan: A qualitative study on attitudes, working conditions and the employment relationship, 2015.

ILO COVID-19: Stimulating the economy and employment, [https://www.ilo.org/global/about-the-ilo/newsroom/news/WCMS\\_743165/lang--ar/index.htm](https://www.ilo.org/global/about-the-ilo/newsroom/news/WCMS_743165/lang--ar/index.htm)

Ministry releases report on domestic guest workers, Jordan Times, 6 Sep 2018.

Reberta Gatti Diego, et. al., Striving for better Jobs: The Challenge of Informality in the Middle East and North Africa Region, The World Bank, Dec. 2011.

Resolution concerning statistics of employment in the informal sector, Adopted by the Fifteenth International Conference of Labour Statisticians (January 1993).

S. Elder and M. Corley: "Measuring the informal economy: Statistical Challenges", Policy Resource Guide on the Informal Economy, Geneva, ILO, 2011.

Schneider F., Buehn, A., Montenegro C., "Shadow Economies all over the world", Policy Research Working paper Paper No. 5356, the World Bank, June 2010.

Sookra, Sandra & Patrick Kent Watson. "Small-Business Participation in the Informal Sector of an Emerging Economy" . Sir Arthur Lewis Institute of Social and Economic Studies, University of the West Indies. 2008.

Swaminatha, Madhura. "Understanding the Informal Sector: A Survey". Centre for International Studies, M.I.T. Cambridge, Massachusetts. 1991.

## التشريعات:

قانون الضمان الاجتماعي رقم (1) لسنة 2014 وتعديلاته.

قانون العمل رقم (8) لسنة 1996 وتعديلاته.

نظام العاملين في المنازل وطهاثها وبستانيها ومن في حكمهم رقم (90) لسنة 2009 وتعديلاته.

نظام العمل المرن رقم (22) لسنة 2017.

قانون الشركات الأردني رقم 22 لسنة 1997 وتعديلاته.

قانون رخص المهن لسنة 1999 وتعديلاته.

## المواقع الالكترونية:

<https://www.arabstates.undp.org/content/rbas/ar/home.html>

برنامج الأمم المتحدة الإنمائي –  
التنمية المستدامة

<http://labor-watch.net/ar/home>

المرصد العمالي الأردني

<https://www.ssc.gov.jo/arabic/>

المؤسسة العامة للضمان الاجتماعي

<https://www.7iber.com/>

حبر

<http://dosweb.dos.gov.jo/ar/>

دائرة الإحصاءات العامة

<http://phenixcenter.net/>

مركز الفنيق للدراسات الاقتصادية والمعلوماتية

<https://www.ilo.org/global/lang--en/index.htm>

منظمة العمل الدولية

<http://www.mol.gov.jo/>

وزارة العمل الأردنية

<https://www.jordantimes.com/>

Jordan Times





للداسات الاقتصادية والعلوهاتية  
ECONOMIC & INFORMATICS STUDIES

### للمزيد من المعلومات

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

عمان - الأردن

فاكس: 0096265164492

هاتف: 009625164491

info@phenixcenter.net

phenixcenter@yahoo.com



@phenixcenter

