

ورقة
سياسات

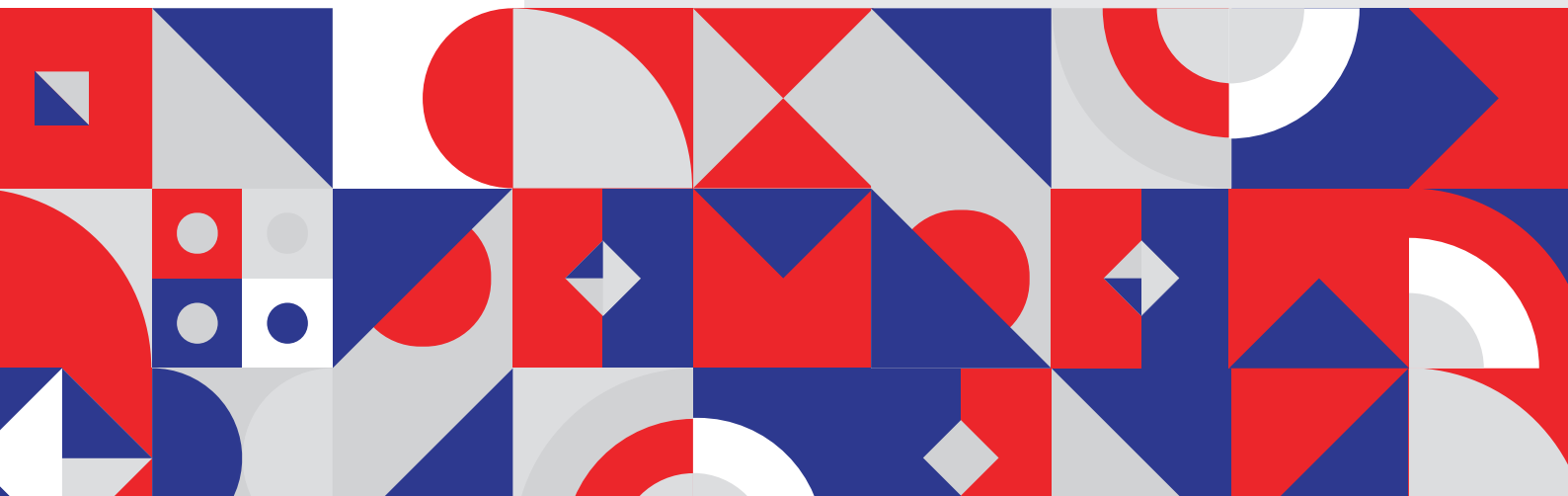
20
22


نحو ادراج
العمالة غير المنظمة
في نظام الضمان
الاجتماعي الأردني

إعداد:
مركز الفينيق للدراسات الاقتصادية والمعلوماتية

عمان، الأردن
أيلول 2022

www.phenixcenter.net





هذا التقرير من إصدار مركز الفينيق للدراسات الاقتصادية والمعلوماتية. جميع الحقوق محفوظة، لا يسمح بإعادة إصدار هذا التقرير أو أي جزء منه أو تخزينه أو استنساخه أو نقله، كلياً أو جزئياً، بأي شكل وبأية وسيلة، سواء بطريقة إلكترونية أو آلية، بما في ذلك الاستنساخ الفوتوغرافي، أو التسجيل أو استخدام أي نظام من نظم تخزين المعلومات واسترجاعها، دون الحصول على إذن خطي مسبق من مركز الفينيق للدراسات الاقتصادية والمعلوماتية.

تنويه:

إن مركز الفينيق للدراسات الاقتصادية والمعلوماتية غير مسؤول عن تصريحات الجهات الأخرى الواردة في سياق التقرير.



للدراستات الاقتصادية والمعلوماتية
ECONOMIC & INFORMATICS STUDIES



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.

قائمة المحتويات

رقم الصفحة	الموضوع
5	مقدمة
6	السياق وأهمية المشكلة
7	مؤشرات الضمان الاجتماعي في الأردن
9	خصائص العمالة غير المنظمة في الأردن
9	الأدلة على ضرورة إصلاح السياسات الحالية
12	نظرة مركزة حول السياسات البديلة المقترحة
13	قائمة المراجع

المقدمة

مفهوم العمالة غير المنظمة، يشمل العاملين المشتغلين وأصحاب العمل الذين يعملون في منشآتهم الخاصة، والعمال المساهمين من أفراد الأسرة.



عرفت منظمة العمل الدولية الاقتصاد غير الرسمي باعتباره جميع الأنشطة الاقتصادية التي يمارسها العمال والوحدات الاقتصادية الذين لا تشملهم كل أو بعض الترتيبات النظامية في القانون أو في الممارسة. ما يعني أنهم يعملون خارج النطاق الرسمي، أو أنهم غير مشمولين عملياً، بمعنى أنه على الرغم من عملهم داخل الإطار الرسمي، إلا أن القانون لا يتم تطبيقه أو إعماله عليهم، أو أن القانون لا يشجع على الالتزام، لأنه غير ملائم أو يفرض تكاليف مفرطة¹.

أما مفهوم العمالة غير المنظمة، يشمل العاملين المشتغلين وأصحاب العمل الذين يعملون في منشآتهم الخاصة، والعمال المساهمين 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، والعاملين المستقلين الذين ينتجون سلعاً للاستخدام النهائي لأسرهم المعيشية حصرياً².

بينما يعتبر نظام الضمان الاجتماعي³ أكثر برامج الحماية الاجتماعية شيوعاً ليس فقط في الأردن وإنما على الصعيد العالمي، بسبب تنوع برامج الحماية المقدمة من خلاله. تأسست المؤسسة العامة للضمان الاجتماعي بموجب القانون رقم (30) لسنة 1978 كمؤسسة تتمتع بالشخصية الاعتبارية، وذات استقلال

¹ مكتب العمل الدولي، الانتقال من الاقتصاد غير المنظم إلى الاقتصاد المنظم، مؤتمر العمل الدولي، الدورة 103 لسنة 2014

² المرجع السابق

³ الموقع الإلكتروني الرسمي لمؤسسة العامة للضمان الاجتماعي، 2022

الفئات المستبعدة من النظام، تحديدا العمالة غير المنظمة التي لا تندرج ضمن نظام الضمان الاجتماعي.

السياق وأهمية المشكلة

تتمثل مشكلة موجز ورقة السياسات هذه، أن نحو 933 ألف فرد، أي حوالي 41 بالمئة من إجمالي حجم القوى العاملة في الأردن، غير مشمولين ضمن نظام الضمان الاجتماعي، وفق تقرير حديث أصدره منتدى الاستراتيجيات الأردني⁷. في ظل عدم توفر أي أرقام رسمية حديثة، حيث أن آخر رقم رسمي متوفر يشير أن عدد العمالة غير المنظمة في الأردن وصل إلى 48 بالمئة. بينما يشير تقرير⁸ حديث صادر عن البنك الدولي، أن 75 بالمئة من عمالة القطاع الخاص هي عمالة غير منظمة.

وكمؤشر لتحقيق العدالة والمساواة، تعتمد أنظمة الضمان الاجتماعي في كل أنحاء العالم على التضامن مع الضعفاء والفقراء من خلال المساواة بالفرص والإمكانات، والعدالة بمراعاة اختلافات الوصول إلى هذه الفرص «ولا تكتفي أنظمة الضمان الاجتماعي بالاهتمام بتطبيق العدالة بين منتسبيها فقط، لكنها أيضا أساس لتحقيق العدالة الاجتماعية لجمهور أوسع يصل لكل أفراد المجتمع. كما يعكس الضمان في الوقت نفسه اهتمام المجتمع، بقيادته الاجتماعية والسياسية والفكرية، بالعدالة الاجتماعية»⁹.

وتكمن المشكلة الحقيقية فيما يتعلق بالاقتصاد غير الرسمي بأنه لا يدخل بالكامل ضمن حسابات الناتج المحلي الإجمالي مما قد يعكس سلبا على تقديرات حجم الاقتصاد المحلي وتظهره بأقل مما هو عليه بالواقع، الأمر الذي من شأنه يؤدي إلى صعوبة في تقدير بعض المؤشرات الاقتصادية المهمة، في حال تم التعبير عنها كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي. يضاف إلى ذلك أن القطاع غير الرسمي لا يخضع لمراقبة أو حماية القانون، وبالتالي أن العمال غير النظاميين لا يتمتعون بأي حق من حقوق العمل التي تخضع لها الدولة.

إداري ومالي، ويعد الضمان الاجتماعي أكبر شبكة حماية اجتماعية من حيث عدد المستفيدين منه ونوع الحماية الاجتماعية التي يقدمها، ويعتمد مثل غيره من أنظمة الضمان الاجتماعي، في العالم، على مساهمة العاملين وأصحاب العمل سواء كان صاحب العمل قطاع خاص أم قطاع عام.

وتعد الاتفاقية رقم 102 المتعلقة بالمعايير الدنيا للضمان الاجتماعي أهم الاتفاقيات الدولية المعنية بالحماية الاجتماعية، حيث صادق عليها الأردن في عام 2014 معلنا اعتماده أربعة أجزاء من الاتفاقية فقط، تمثلت في الجزء الخامس المتعلق بإعانة الشبخوخة والجزء السادس المتعلق بإعانة إصابات العمل والجزء التاسع المتعلق بإعانة العجز والجزء العاشر المتعلق بإعانة الورثة⁴، وامتنع الأردن عن اعتماد الأجزاء الأخرى من الاتفاقية تمثلت في الرعاية الطبية وإعانات المرض وإعانات البطالة والإعانات العائلية وإعانة الأمومة.

وتركز الاتفاقية 102 حول ضرورة توفير مجموعة من التأمينات الاجتماعية كحد أدنى، ويتضح من مستوى الاعتماد الجزئي للحكومة الأردنية لجانب من التأمينات وعدم اعتماد أخرى، الفجوات التي تعاني منها منظومة الضمان الاجتماعي في الأردن.

على مدى العقود الماضية، حاولت مؤسسة الضمان الاجتماعي توسيع شمول أكبر قدر ممكن من العاملين تحت مظلتها من خلال برامج ومبادرات لرفع الوعي بأهمية الاشتراك في الضمان الاجتماعي، ورغم كل التعديلات التي أجريت على قانون الضمان الاجتماعي باتجاه توسيع الشمول، وبرامج التوعية التي نفذتها المؤسسة، ما يزال عدد المشمولين تحت مظلة الضمان الاجتماعي في الأردن 1.44 مليون مشترك فقط⁵، في حين وصل عدد السكان إلى ما يقارب 11 مليون نسمة⁶.

لهذه الأسباب يأتي موجز ورقة السياسات هذه للوقوف على المعوقات على مستوى السياسات التي تحول دون شمول جميع العاملين بأجر في الأردن بمنظومة الضمان الاجتماعي، وتقديم السياسات البديلة لتوسيع

⁵ https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:11300:0::NO:11300:P11300_INSTRUMENT_ID:312247

مرجع سابق، الموقع الإلكتروني الرسمي لمؤسسة الضمان الاجتماعي، 2022

⁶ دائرة الإحصاءات العامة، الكتاب الإحصائي السنوي، 2021

⁷ القطاع غير الرسمي في الأردن: طبيعة العاملين فيه والتحديات، منتدى الاستراتيجيات الأردني، 2020

⁸ وظائف لم تتحقق: تشكيل دور الحكومات تجاه الأسواق والعمالة في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، البنك الدولي، 2022

⁹ مقال منشور الكترونيا: الضمان الاجتماعي وغياب العدالة، 2020

وأشار التقرير السنوي لمؤسسة الضمان الاجتماعي لعام 2021¹³، أن نسبة المؤمنين الأردنيين الخاضعين للضمان الاجتماعي، قد بلغت 88.1 بالمئة، في حين كانت نسبة المؤمن عليهم من غير الأردنيين ما نسبته 11.9 بالمئة، كما يشير إليها الجدول رقم (1).

ورغم التقدم الإيجابي في اعداد المشتركين في نظام الضمان الاجتماعي في السنوات الأخيرة، إلا أن الهدف الأساسي من فكرة الضمان الاجتماعي لم يتحقق بعد، حيث أن الشمول بالضمان الاجتماع¹⁴ الزامي لكافة العاملين على أراض المملكة بغض النظر عن الجنس أو الجنسية ومهما بلغ عدد العاملين في المنشآت، وفي اطار تحقيق ذلك جاءت تعديلات الضمان الاجتماعي الجديدة للعام الحاليين نحو شمول فئات جديدة في مظلتها كعمال الزراعة والعاملين لحسابهم الخاص في المهن والحرف مثل الأدلاء السياحيين وسائقي (التاكسي الأصفر والسرفيس العمومي والتطبيقات الذكية)، إلا أن آلية تطبيق هذه الإجراءات لازالت منقوصة وغير واضحة، كما أنها مقتصرة على فئات محددة، دون غيرها.

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 المنظمة¹⁰. وهو أحد أهم مؤشرات العمل اللائق، الى جانب مؤشرات أخرى مثل توفر فرص العمل بشكل كاف، والحصول على أجر لائق، وتمكين العمال من التنظيم النقابي وتعزيز الحوار الاجتماعي بين اصحاب الأعمال والعمال، وتطبيق المبادئ والحقوق الأساسية في العمل.

مؤشرات الضمان الاجتماعي في الأردن

عند الاطلاع على أحدث مؤشرات الضمان الاجتماعي في الأردن، فقد بلغ عدد المنشآت المشمولة بأحكام الضمان الاجتماعي ما يقارب (64,872) منشأة¹¹، وخلال الربع الأول من عام 2022¹².

الجدول رقم (1): مؤشرات المؤمن عليهم لعام 2021

المؤشر	القيمة
عدد المؤمن عليهم	1,412,041
نسبة المؤمن عليهم إلزاميا	93.5 %
نسبة المؤمن عليهم الذكور	71.6 %
نسبة المؤمن عليهم الاناث	28.1 %
نسبة المؤمن عليهم بصفة اختيارية	5.5 %
نسبة المؤمن عليهم الأردنيين	88.1 %
نسبة المؤمن عليهم من غير الأردنيين	11.9 %
نسبة المؤمن عليهم العاملين في القطاع الخاص	50.5 %
نسبة المؤمن عليهم العاملين في القطاع العام	41.4 %
نسبة المؤمن عليهم العاملين في الجمعيات الخيرية	0.1 %
المحافظة ذات التركيز الأعلى للمؤمن عليهم	عمان / 80.5%
المحافظة ذات التركيز الأقل للمؤمن عليهم	الطفيلة/ عجلون/ 0.3%

المصدر: المؤسسة العامة للضمان الاجتماعي، 2021، التقرير السنوي

¹⁰ وزارة التخطيط والتعاون الدولي، الاقتصاد غير المنظم في الأردن، 2012

¹¹ المؤسسة العامة للضمان الاجتماعي، التقرير السنوي، 2021

¹² المؤسسة العامة للضمان الاجتماعي، المركز الإعلامي، 2022

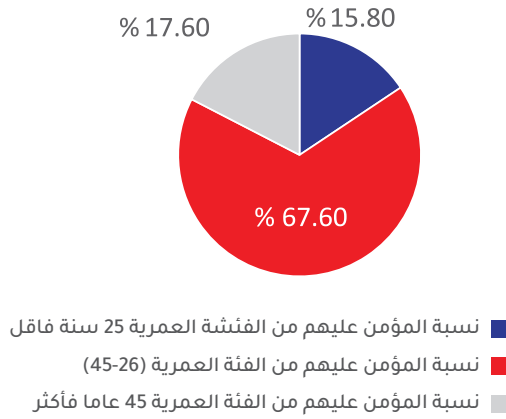
¹³ مرجع سابق، المؤسسة العامة للضمان الاجتماعي، التقرير السنوي، 2021

¹⁴ وزارة العمل، 2022، الموقع الرسمي

ولا تزال لفئات العمرية من 25 سنة فأقل والفئة العمرية 45 عاما فأكثر بعيدة عن برامج الحماية الاجتماعية كما يظهرها الشكل رقم (1)، حيث يبين أن ما نسبته 15.8 بالمئة فقط، مؤمن عليهم من الفئة العمرية 25 سنة فأقل، كما بلغت نسبة المؤمن عليهم من الفئة العمرية 45 عاما فأكثر 17.6 بالمئة¹⁸.

الشكل رقم (1):

نسبة الفئات العمرية المستفيدة من الضمان الاجتماعي



بالإضافة الى ذلك، أن برامج إعانات العجز والتعطل تغطي نسبة صغيرة فقط من السكان، الأمر الذي يدفع الكثير من النساء والرجال من ذوي الإعاقة والمتعطلين عن العمل من الاعتماد على نظم المساعدة الاجتماعية غير القائمة على الاشتراكات كصندوق المعونة الوطنية وصندوق الزكاة للحصول على إعانات نقدية أو عينية للاستفادة من الخدمات الاجتماعية، لكن فعالية الكثير من هذه النظم تبقى محدودة بسبب شروط التأهيل غير الواضحة ونقص التنسيق مع نظم الضمان الاجتماعي الأخرى وسياسات العمالة، الأمر الذي يزيد من نسبة الفقر لهذه الفئات الهشة في الأردن.

ولفهم السياق الأردني، لا بدّ من النظر الى حجم السكان في سن العمل من الفئة العمرية (15-65) والذي بلغ في نهاية عام 2021¹⁵ ما يقارب (6,557,876) منهم (3,326,938) ذكور و (3,230,932) إناث، وان الاعتماد على العمر في احتساب هذه الفئة، يشوبه جملة من التحديات كأن يكون الأفراد على مقاعد الدراسة أو يعانون من المرض أو عاطلين عن العمل أو متقاعدین مبكراً أو ربّات منازل بالنسبة للإناث.

ولا يزال مدى حماية هذه الفئة في سن الشيخوخة مسألة تحتاج إلى النظر فيها بجدية في الأردن. إذا نظرنا إلى عدد المشتركين الحاليين في مؤسسة الضمان الاجتماعي التي تقدم استحقاقات في سن الشيخوخة كنسبة من السكان في سن العمل، فإن الأرقام منخفضة، بالنسبة الى حجم السكان، والفرق بين الذكور والإناث لا يزال كبير حيث بلغت نسبة المؤمن عليهم الذكور (71.6%) مقابل (28.1%) للإناث¹⁶.

و تركز نظم التقاعد على المؤمنین في القطاع المنظم لا سيما في القطاع العام والشركات الكبيرة، حيث تقوم الحكومة الأردنية بإنفاق مبالغ كبيرة جداً على متقاعدي القطاع العام، ففي العام 2021¹⁷ تساوت قيمة إجمالي رواتب التقاعد مع إجمالي رواتب موظفي القطاع العام (وهذا لا يشمل تقاعد الجيش والأمن)، لكن رواتب التقاعد تعتبر جزءاً بسيطاً من دخل العائلات الفقيرة، حيث إن أقل من 5 بالمئة فقط من إجمالي رواتب التقاعد تذهب لتلك العائلات، وأن الفئة الأعلى دخلاً وهي 20 بالمئة من المواطنين يحصلون على حوالي النصف 48 بالمئة من إجمالي فاتورة رواتب التقاعد، إن هذا الصرف العالي والمرتفع يحدّ من خيارات الحكومة في الإنفاق على توسيع نطاق غطاء الحماية الاجتماعية، لتشمل العمالة غير المنظمة.

¹⁵ البنك الدولي، 2021.

¹⁶ مرجع سابق، المؤسسة العامة للضمان الاجتماعي، التقرير السنوي، 2021.

¹⁷ صندوق النقد الدولي، 2021.

¹⁸ مرجع سابق، المؤسسة العامة للضمان الاجتماعي، التقرير السنوي، 2021.

خصائص العمالة غير المنظمة في الأردن

يمكن تقسيم العمالة غير المنظمة في الاقتصاد غير الرسمي إلى نوعين من العمالة: الموظف العامل وهو الشخص الذي يعمل ضمن منشأة أو وحدة اقتصادية غير مسجلة بشكل قانوني، وبالتالي فإن الموظف لا يتمتع بأي حق من حقوق الموظفين كالإجازات السنوية مدفوعة الأجر أو الإجازات المرضية. وصاحب العمل الذي يملك منشأة غير رسمية، ويعمل لحسابه الخاص، بوجود أو عدم وجود موظفين.

وفي أحيان كثيرة يكون هناك عمالة غير رسمية في الاقتصاد الرسمي، وهو شكل من أشكال التهرب الضريبي، مثال العاملين في قطاع السكرتارية، وشركات الخدمات الصحية المساندة، والمحلات التجارية (محلات التجزئة) المتوسطة والصغيرة، والمدارس الخاصة، وصالونات التجميل.

ويحصل نحو 75.8 بالمئة من العمالة غير المنظمة على دخلهم بشكل يومي، كما أن معظمهم يعملون في قطاع الخدمات بنسبة 70 بالمئة، حيث يتركز حوالي ربع العاملين، 23.5 بالمئة في ممارسة نشاطات البناء والإنشاءات، وحوالي 19.8 بالمئة في المحلات التجارية، و15 بالمئة منهم في قطاع النقل¹⁹.

الأدلة على ضرورة إصلاح السياسات الحالية

1. أدى فشل السياسات الاقتصادية في تعزيز الاقتصادات وتوليد فرص عمل كافية للداخلين الجدد إلى سوق 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 تنسيق بين سياسات التعليم وسياسات العمل، يضاف إلى ذلك التراخي الرسمي

في مراقبة تطبيق واحترام معايير العمل المختلفة، وتطوير بيئة صديقة للاستثمار على حساب شروط العمل، ما أدى إلى اتساع رقعة منشآت العمال التي لا تطبق معايير العمل اللائق والمبادئ الأساسية في العمل، وأدت سياسات حرمان غالبية العاملين في الأردن من التنظيم النقابي والحق في المفاوضة الجماعية، إلى تراجع شروط العمل، الأمر الذي أدى إلى توسع نسبة العاملين غير المنظمين. إلى جانب ذلك فإن الالتزامات المالية والضريبية العالية التي تترتب على تسجيل منشآت العمال، بما فيها الصغيرة، دفعت العديد من أصحاب العمال إلى عدم تسجيل مؤسساتهم لدى الجهات الرسمية.

2. أدت سياسات الأجور المنخفضة، إلى رغبة العديد من العاملين في العمل في وظائف أخرى غير وظائفهم الرئيسية بسبب انخفاض معدلات الأجور وارتفاع تكاليف المعيشة بشكل مستمر. ولا يمكن إهمال تغير مفهوم العمل في العديد من القطاعات، ونزوح العديد من الناس إلى العمل بشكل حرفي العديد من المهن مثل أعمال السباكة والصيانة والكهرباء والميكانيك والدهان وغيرها من المهن مثل البرمجة الإلكترونية. مجمل ذلك أدى إلى اتساع رقعة الاقتصاد والعمل غير المنظم في الأردن، وبالرغم من عدم توفر إحصاءات حديثة تعكس هذا التوسع.

3. لعبت التعديلات المتكررة على قانون الضمان الاجتماعي في غير مجالات توسيع الشمول والتأمينات دورا في عزوف قطاعات واسعة عن الاشتراك في الضمان الاجتماعي، مثل تعديل حصة الرواتب التقاعدية باستمرار، وتعديل سن تقاعدي الشيخوخة والمبكر أكثر من مرة، وتغيير شروط الاستفادة من صناديق تأمينات التعطل والامومة وإصابات العمل عدة مرات، ناهيك عن الصلاحيات التي سمحت لإدارة الضمان في سحب الاموال من صناديق التأمينات في غير الغايات التي وجدت من أجلها، مثل التعديل الذي حصل على القانون عام 2019 الذي سمح للمشتريين بالسحب من مدخراتهم في صندوق التعطل لغايات التعليم والصحة، وكذلك السماح لإدارة الضمان الاجتماعي

¹⁹ مرجع سابق، القطاع غير الرسمي في الأردن: طبيعة العاملين فيه والتحديات، منتدى الاستراتيجيات الأردني، 2020

أوامر دفاع أجبرت فيها مؤسسة الضمان الاجتماعي على تقديم مساعدات مالية وعينية للمتأثرين من أزمة كورونا رغم أن هذا مسؤولية الحكومة وليس مؤسسة الضمان الاجتماعي التي صرفت هذه الأموال من صناديق التأمينات وتحديداً صندوقي الأمومة وإصابات العمل، ما يعني أن العمال أنفسهم سحبوا من مدخراتهم للتخفيف من الآثار السلبية التي رافقت أزمة كورونا²⁰.

4. يستثنى قانون العمل الأردني المعمول به من تطبيق أحكامه بعض فئات العاملين، حيث استثنى أفراد عائلة صاحب العمل الذين يعملون في مشاريعه بدون أجر، واستثنى أيضاً عمال المنازل وبساتينها وطهااتها ومن في حكمهم، واستثنى كذلك عمال الزراعة ما عدا الذين يقرر مجلس الوزراء بتنسيب من الوزير شمولهم بأحكام هذا القانون، وهذا يعني أنه كان يستثنى بعض الفئات التي غالباً ما يتم تشغيلهم بشكل غير منظم. ورغم التعديلات التي أجريت على هذه النصوص في عام 2010، بحيث تم شمول عمال المنازل وطهااتها وعمال الزراعة بالقانون، إلا أنه تم ربط ذلك بإصدار أنظمة لهذه الغاية، وعلى أن يتضمن هذا النظام تنظيم عقود عملهم وأوقات العمل والراحة وأيئة أمور أخرى تتعلق باستخدامهم²¹، وبعد انتظار صدور النظام الخاص بعمال الزراعة لسنوات، لا زال العمل به معلق حتى وقت اعداد هذه الورقة.

5. اصدرت الحكومة في منتصف اذار من عام 2017 «نظام العمل المرن رقم 2017/22»، وهي خطوة لاقترنت تحجيباً واستحساناً لدى العديد من منظمات المجتمع المدني في الاردن، ونظرت اليه كخطوة تدريجية ايجابية في مجال تشجيع بعض الفئات القادرة على العمل. إلا أن هذا النظام لم يتضمن نصوصاً تلزم أصحاب الأعمال على الموافقة للعامل والعاملة للعمل بموجبها إذا انطبقت عليه المعايير المسموحة للعمل المرن، وربط تطبيقه بشكل رئيسي بموافقة

بسحب نسبة من صندوق الأمومة لغايات تنفيذ برامج تتعلق بالأمومة، كل هذه الاسباب خلقت مناخاً قلل الثقة بمسار منظومة الضمان الاجتماعي ومستقبلها، وبقدرتها على توفير خدمات جيدة ومستدامة لمشتريها والداخلين الجدد الى سوق العمل.

والتعديلات المقترحة الجديدة في العام الحالي 2022، ستلغي التقاعد المبكر وترفع سن التقاعد كما سيتم تغيير آلية احتساب راتب التقاعد وفقاً لمتوسط الأجر، وهو أمر غير منطقي في ظل حجم البطالة في الأردن، كما أن التعديلات تلغي تأمين الشيخوخة الإلزامي للشباب، بالإضافة الى أعباء إضافية التأمين الصحي ضمن النظام، دون الاستناد الى معايير الحماية الاجتماعية والممارسات الفضلى في هذا الشأن.

ومن الأسباب التي زعزت ثقة الرأي العام بمنظومة الضمان الاجتماعي، إجماع المؤسسة عن نشر نتائج الدراسات الاكتوارية الذي تجريها استناداً على قانونها كل ثلاث سنوات، ويتم بموجبها إجراء التعديلات على القانون. إذ أن إجراء أي تعديلات على القانون مرتبط بتكاليف التأمينات الاجتماعية، يجب أن يرتبط أولاً بنتائج التقييم الاكتواري، وبحال تأكيدها وجود عجز مالي في موجودات الضمان الاجتماعي.

إضافة إلى الأسباب المذكورة أعلاه، فإن تراجع استقلالية المؤسسة لصالح القرارات الحكومية مؤخراً لتتماشى مع السياسات الحكومية التي تهدف الى تشجيع الاستثمار وتحفيز الاقتصاد على حساب الحميات الاجتماعية ساهمت أيضاً في اضعاف الثقة بالمؤسسة ومستقبلها.

تدخلت الحكومة بقرارات الضمان بدت واضحة خلال أزمة كورونا، حيث عمدت الحكومة ضمن صلاحياتها بتفعيل قانون الدفاع، إلى تعطيل العديد من مواد قانون الضمان الاجتماعي، ومن جهة أخرى أصدرت عدة

²⁰ قراءة حقوقية في التعديلات المقترحة على قانون الضمان الاجتماعي، مركز الفينيق للدراسات الاقتصادية، 2022

²¹ قانون العمل الأردني رقم 8 لسنة 1996 وتعديلاته، المادة 3/فقرة ب التي جاء فيها « تحدد الاحكام التي يخضع اليها عمال الزراعة والعاملون في المنازل وطهااتها وبساتينها ومن في حكمهم بمقتضى نظام يصدر لهذه الغاية على ان يتضمن هذا النظام تنظيم عقود عملهم واوقات العمل والراحة والتفتيش واي امور اخرى تتعلق باستخدامهم» .

8. ساهم ضعف توازنات القوى الاجتماعية في سوق العمل بين أصحاب العمال 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، اذ يتضمن قانون العمل قيود عديدة على حرية التنظيم النقابي، حالت دون تمكين العاملين والعاملات في الاقتصاد المنظم وغير المنظم من الانتساب الى نقابات أو تأسيس نقابات عمالية، الأمر الذي مكن ما يقارب 5% فقط من مجمل العاملين في الأردن من الانتساب الى 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 وتجديد تسجيلها في سجل الشركات، وكذلك عند الحصول على رخصة المهن وتجديدها سنويا من البلديات وأمانة عمان الكبرى.

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.

6. ساهمت الإجراءات الحكومية لتشجيع الشباب والشابات على تأسيس المشاريع الصغيرة والمتناهية الصغر وتشجيع الأعمال الريادية لمواجهة ارتفاع مستويات البطالة والفقر، من خلال منحهم قروض 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 الى زيادة مساحة العمل غير المنظم، ضعف قدرات المؤسسات الحكومية على انفاذ تشريعات العمل بمختلف مستوياتها، سواء أكانت قوانين أم أنظمة أو تعليمات ام قرارات. حيث أن أعداد مفتشي العمل والبالغ 210 مفتشا ومفتشة²²، وانحصار عملهم على أوقات العمل الرسمي، وهنالك أعدادا 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.

²² وزارة العمل الأردنية، التقرير السنوي لعام 2018، الأردن.

نظرة مركزية حول السياسات البديلة المقترحة

الاجتماعي منخفضة ويستطيع العاملون والعاملات تحملها عبئها، ويمكن أن يتم تخصيص صندوق خاص يتم تمويله من موازنة الدولة السنوية لدفع جزء من هذه الاشتراكات.

8. تعديل نظام العاملين في المنازل وبساتينها ومن في حكمهم رقم 90 لسنة 2009 وتعديلاته بحيث يتم شمول جميع العاملات والعاملين في المنازل وبساتينها 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 والعمال التي يحق للعامل استخدام حقة 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.

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 الداخلون 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 جانب، 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 تدريب 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 الى المنظم الذي صدر في عام 2014، وتم تطويره بالتعاون مع منظمة العمل الدولية.

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

6. إعادة النظر في تعديلات الضمان الاجتماعي المقترحة بالاعتماد على المعايير والممارسات الفضلى لأنظمة الضمان الاجتماعي، والإسراع في نشر نتائج الدراسات الاكتوارية بشكل منظم.

7. تطوير آلية وأداة بديلة لنموذج الاشتراك الاختياري في الضمان الاجتماعي، بحيث لا يتحمل العاملون لحسابهم الخاص أو العاملون بالأعمال اليومية والحرية (ليس لديهم صاحب عمل) أعباء دفع مبلغ 17.5 بالمئة من اجورهم بدل اشتراك في الضمان الاجتماعي، وتكون قيمة الاشتراك بالضمان

قائمة المراجع

1. مكتب العمل الدولي، الانتقال من الاقتصاد غير المنظم إلى الاقتصاد المنظم، مؤتمر العمل الدولي، الدورة 103 لسنة 2014
2. المرجع السابق
3. الموقع الإلكتروني الرسمي لمؤسسة العامة للضمان الاجتماعي، 2022
4. https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:11300:0::NO:11300:P11300_INSTRUMENT_ID:312247
5. مرجع سابق، الموقع الإلكتروني الرسمي لمؤسسة الضمان الاجتماعي، 2022
6. دائرة الإحصاءات العامة، الكتاب الإحصائي السنوي، 2021
7. القطاع غير الرسمي في الأردن: طبيعة العاملين فيه والتحديات، منتدى الاستراتيجيات الأردني، 2020
8. وظائف لم تتحقق: تشكيل دور الحكومات تجاه الأسواق والعمالة في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، البنك الدولي، 2022
9. مقال منشور الكترونياً: الضمان الاجتماعي وغياب العدالة، 2020
10. وزارة التخطيط والتعاون الدولي، الاقتصاد غير المنظم في الأردن، 2012
11. المؤسسة العامة للضمان الاجتماعي، التقرير السنوي، 2021
12. المؤسسة العامة للضمان الاجتماعي، المركز الإعلامي، 2022
13. مرجع سابق، المؤسسة العامة للضمان الاجتماعي، التقرير السنوي، 2021
14. وزارة العمل، 2022، الموقع الرسمي
15. البنك الدولي، 2021
16. مرجع سابق، المؤسسة العامة للضمان الاجتماعي، التقرير السنوي، 2021
17. صندوق النقد الدولي، 2021
18. مرجع سابق، المؤسسة العامة للضمان الاجتماعي، التقرير السنوي، 2021
19. مرجع سابق، القطاع غير الرسمي في الأردن: طبيعة العاملين فيه والتحديات، منتدى الاستراتيجيات الأردني، 2020
20. قراءة حقوقية في التعديلات المقترحة على قانون الضمان الاجتماعي، مركز الفينيق للدراسات الاقتصادية، 2022
21. قانون العمل الأردني رقم 8 لسنة 1996 وتعديلاته، المادة 3/فقرة ب التي جاء فيها « تحدد الاحكام التي يخضع اليها عمال الزراعة والعاملون في المنازل وطهاثها وبستانيها ومن في حكمهم بمقتضى نظام يصدر لهذه الغاية على ان يتضمن هذا النظام تنظيم عقود عملهم واطقات العمل والراحة والتفتيش واي امور اخرى تتعلق باستخدامهم»
22. وزارة العمل الأردنية، التقرير السنوي لعام 2018، الأردن.



الفينيق للدراسات الاقتصادية والمعلوماتية PHENIX FOR ECONOMIC & INFORMATICS STUDIES



Tel. +962 6 516 44 91
Fax: +962 6 516 44 92
P.O.Box: 304 Amman 11941 Jordan
E-Mail: info@phenixcenter.net
www.phenixcenter.net



PhenixCenter



@LaborWatchJo
www.labor-watch.net