الضمان الاجتماعي

الضمان الاجتماعي

الضمان الاجتماعي

الضمان الاجتماعي

الضمان الاجتماعي

الضمان الاجتماعي

الضمان الاجتماعي

مذكرة

2023

مذكرة مقدمة إلى لجنتي العمل

في مجلسي النواب والاعيان حول

التعديلات المقترحة على قانون الضمان الاجتماعي رقم (1) لسنة 2014 وتعديلاته

إعداد:

مركز الفينيق للدراسات الاقتصادية والمعلوماتية

برنامج المرصد العمالي الأردني

عمان, الأردن

25 كانون الثاني 2023

www.phenixcenter.net

Phenix الفينيق
للدراسات 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.

المرصد العمالي الأردني

المرصد العمالي الأردني
Jordan Labor Watch

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 يسهم في تحسين ظروف العمل لجميع العاملين في الأردن. ويقوم المرصد بإعداد التقارير ونشرها حول واقع العاملين في الأردن ويتابع الأنشطة النقابية المختلفة ساعيا لتسهيل تبادل الخبرات العمالية والنقابية بين الأردن والدول العربية والعالمية بهدف الاستفادة من تنوع تجاربها.

المقدمة والسياق

على الرغم من الخطوة الإيجابية التي اتخذها مجلس الوزراء أخيرا بإلغاء بعض التعديلات «التراجعية» التي كانت مقترحة على قانون الضمان الاجتماعي، وبخاصة الصيغة المقترحة للتأمين الصحي التي كانت غير عادلة وغير مستدامة، والتقاعد المبكر والحسبة التقاعدية، والتي كانت بحاجة الى إجراءات موازية تدفع باتجاه عدم الاقدام على التقاعد المبكر ومراجعة سياسات الأجور باتجاه زيادتها. إلا أن هناك تعديلات أخرى في المقترحات المقدمة المُحال حاليا إلى مجلس الأمة، تمسّ تأمينات اجتماعية اساسية تشكل حدودا دنيا للضمان الاجتماعي وفقا لاتفاقية منظمة العمل الدولية بشأن المعايير الدنيا للضمان الاجتماعي التي صدرت في عام 1952، وصادق عليها الأردن قبل عدة سنوات، بالإضافة الى الشرعة العالمية لحقوق الانسان، الى جانب الأخذ بعين الاعتبار أهداف ومقاصد أجندة التنمية المستدامة 2030، والاستراتيجية الوطنية للحماية الاجتماعية للأعوام 2019 - 2025.

لذلك، نعتقد في مركز الفينيق للدراسات الاقتصادية والمعلوماتية أن هنالك ضرورة ملحّة لإعادة النظر في بعض التعديلات المقترحة على القانون باتجاه توسيع مظلة الشمول وتوسيع التأمينات وبما يساهم في تحقيق استقرار تشريعي واجتماعي، ويسهم في تعزيز منظومة الحماية الاجتماعية في الأردن، وتعزيز الاستقرار الاجتماعي والاقتصادي والسياسي.

الى جانب ذلك، نرى أن إعطاء التعديلات على القانون صفة الاستعجال يمكن أن يؤثر سلبا على جودة القانون مستقبلا وتشكل ضغطا على مجلس النواب من أجل تمريره بدون اعطاء القانون الوقت الكافي للتحليل والمناقشة التي يستحقها، خصوصا وأن قانون الضمان الاجتماعي يخص كل بيت في الأردن وجميع طبقات المجتمع وفئاته.

وفي هذا الإطار، فإننا نتقدم الى لجنتكم الموقرة بمجموعة من الملاحظات والمقترحات على بعض التعديلات التي نرى أنها ضرورية لضمان الوصول إلى قانون ضمان اجتماعي متوازن وعادل ويوفر الحمايات الاجتماعية الأساسية لمختلف أفراد المجتمع، استنادا إلى الممارسات الفضلى المعمول بها في الدول المتقدمة، والمعايير الدولية ذات العلاقة، وفيما يلي عرض لهذه الملاحظات:

ملاحظات على التعديلات المقترحة:

1. أعادة النظر بالتعديلات المقترحة المتعلقة بتعيين رئيس مجلس إدارة الضمان الاجتماعي وتوسيعها باتجاه تأسيس نظام اداري يعزز من استقلالية المؤسسة وادارتها لاستثمارات صندوق الاستثماري، وتحول دون أية تدخلات من أطراف حكومية لا تخدم تعزيز التأمينات الاجتماعية وتوسيع الشمول وتعزيز الملائة المالية للمؤسسة، اذ أن تعيين الوزير الأقرب للاختصاص بديلا لوزير العمل، حسب التعديلات المقترحة على المواد (2 و 9) من القانون الأصلي، لن يضفي مزيدا من الحوكمة على عمل إدارة المؤسسة، لأن كلاهما هو معين من قبل رئيس الوزراء، (وهذا التعديل جاء ليخدم مسار الغاء وزارة العمل الذي اقترحته لجنة التحديث الإداري) ولدينا في الأردن نموذج جيد لهذه الاستقلالية يتمثل في آلية عمل البنك المركزي الأردني، ونقترح اعتماد نموذج اداري شبيه.

2. من شأن التعديلات المقترحة والتي تستهدف السماح لمنشآت القطاع الخاص بتخفيض الاشتراكات الشهرية لتأمين الشيخوخة والعجز والوفاة، للذين لم يكملوا سن الثلاثين ولم يسبق لهم الشمول بأحكام القانون، حسب التعديلات المقترحة على المادة (59) من القانون الأصلي، وربط تنفيذه بتعليمات تنفيذية تحدد نسب التخفيض والقطاعات الاقتصادية المشمولة به، من شأنها أن تضعف الحمايات المقدمة للشباب، وتعتبر حرمانا واضحا وصريحا من حق أساسي لهم، وسيؤثر سلبا على رواتبهم التقاعدية مستقبلا، وسيحول دون تشجيعهم للانخراط في سوق العمل خلافا للأسباب الموجبة التي أرادتها الحكومة، كما سيشجع هذا التعديل مؤسسات القطاع الخاص التي تنطبق عليها المعايير التي لديها عاملون فوق سن الثلاثين على الاستغناء عنهم واستبدالهم بعاملين أدنى من ذلك السن بهدف التوفير من قيمة الاشتراكات التي يدفعونها الى مؤسسة الضمان الاجتماعي، ومن شأن ذلك أيضا دفع الشباب نحو المطالبة بالعمل في القطاع العام الذي يعاني من حالة اشباع، وذلك بسبب فارق وفجوة الحمايات الاجتماعية بين القطاعين العام والخاص، وبالمجمل لا يوجد أي دليل على أن تخفيض الحمايات الاجتماعية للشباب سيؤدي الى زيادة تشغيلهم. وان ارادت الحكومة تحفيز القطاع الخاص على توظيف الشباب العاطلين عن العمل حسب ما ورد في الأسباب الموجبة، فعليها أن تقوم بذلك من خلال تخفيض الضرائب غير المباشرة من ضريبة عامة على المبيعات وضرائب مقطوعة على المشتقات النفطية والرسوم الجمركية، وتقديم حوافز ضريبية مرتبطة بالتشغيل، وليس تخفيض الحمايات الاجتماعية.

3. اجراء تعديلات على الفقرة (د1-) المقترحة على المادة (59)، بحيث يتم شمول العاملين في الحيازات الزراعية بكامل التأمينات المنصوص عليها في قانون الضمان الاجتماعي، وليس فقط في تأمين إصابات العمل، ودعوة الحكومة الى إعادة تفعيل نظام عمال الزراعة لعام 2021، لتسهيل مهمة شمول عمال الزراعة بقانون العمل وما يترتب عليه من الشمول في قانون الضمان الاجتماعي. اذ أن من حق العاملين في هذا القطاع التمتع بالحمايات الاجتماعية اللازمة للعيش الكريم، وعلينا أن نشجع الأردنيين على العمل في هذا القطاع، الذي يشكل صمام الأمان لتعزيز الأمن الغذائي للأردن، حيث يعزف الأردنيون عن العمل في هذا القطاع بسبب ضعف الحمايات الاجتماعية المقدمة للعاملين فيه مقارنة مع القطاعات الأخرى.

4. إعادة النظر بالبند الثاني المضاف الى المادة (72) من القانون الأصلي، والذي يربط نسبة الاشتراكات التي تدفعها القوات المسلحة والأجهزة الأمنية عن المؤمن عليهم العسكريين لقاء تطبيق تأمين الشيخوخة والعجز والوفاة وتأمين إصابات العمل بمعدل النمو الاقتصادي المسجل في المملكة، لأن هذا سيؤدي إلى الاضرار بالملائة المالية لصندوق الضمان الاجتماعي، وسيؤثر سلبا على استدامته، ويعرض الصندوق للخطر في المستقبل اذا ما استمرت معدلات النمو الاقتصادي أقل من 5 بالمئة، وعلى الحكومة أن تلتزم بدفع كامل الاشتراكات عن العاملين في القوات المسلحة والأجهزة الأمنية كغيرهم من العاملين، وهم الذين يقومون بأدوار ومهمات جليلة لحماية أمن الأردن من مختلف المخاطر التي يتعرض له.

مقترحات اضافية لتحسين قانون الضمان الاجتماعي

5. ضرورة تضمين التعديلات المقترحة بنود تتعلق بتصميم تأمين صحي لائق ومستدام لجميع مشتركي الضمان الاجتماعي ومتقاعديه ومنتفعيه يستند إلى أسس عادلة يتحمل كُلفَها مختلف الأطراف ذات العلاقة من حكومة وأصحاب الأعمال ومشتركي الضمان الاجتماعي، اذ أن تقديم الرعاية الصحية مكون أساسي من مكونات أي منظومة الضمان الاجتماعي كما هو منصوص عليها في اتفاقية منظمة العمل الدولية بشأن المعايير الدنيا للضمان الاجتماعي التي صدرت في عام 1952، وصادق عليها الأردن قبل عدة سنوات، ومن شأن ذلك تعزيز منظومة الحماية الاجتماعية في الأردن.

6. ضرورة تضمين التعديلات المقترحة بنود تتعلق بتطوير أدوات تأمينية في القانون تُمكّن العاملين والعاملات بشكل غير منظم (يقومون بأعمال يومية ويعملون في مؤسسات صغيرة ومتناهية الصغير، أو عاملون لصالح أنفسهم) والذين يشكلون ما يقارب نصف القوى العاملة من الانضواء تحت مظلة الضمان الاجتماعي، اذ أنهم محرومون من أي حماية اجتماعية، والخيار الوحيد المتاح لهم «الاشتراك الاختياري»، وهو خيار مرتفع التكلفة عليهم، اذ يتطلب دفع 17.5 بالمئة من قيمة أجورهم بدل الاشتراك في بعض التأمينات.

7. ضرورة تضمين التعديلات المقترحة تمكين المتقاعدين مبكرا وتقل رواتبهم التقاعدية الشهرية عن 300 دينارا من العمل مرة أخرى في سوق العمل، اذ أن غالبيتهم الكبيرة لديهم التزامات عالية ولم يكن لهم دور في الذهاب الى خيار التقاعد المبكر، اما بسبب انهاء خدماتهم قبل سن التقاعد الوجوبي (سواء في القطاع العام أو الخاص)، أو بسبب انخفاض مستويات اجورهم.

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