

تقرير

20
22

تقرير حقوقي تحليلي
شروط العمل اللائق
في الأردن
تراجع مستمر

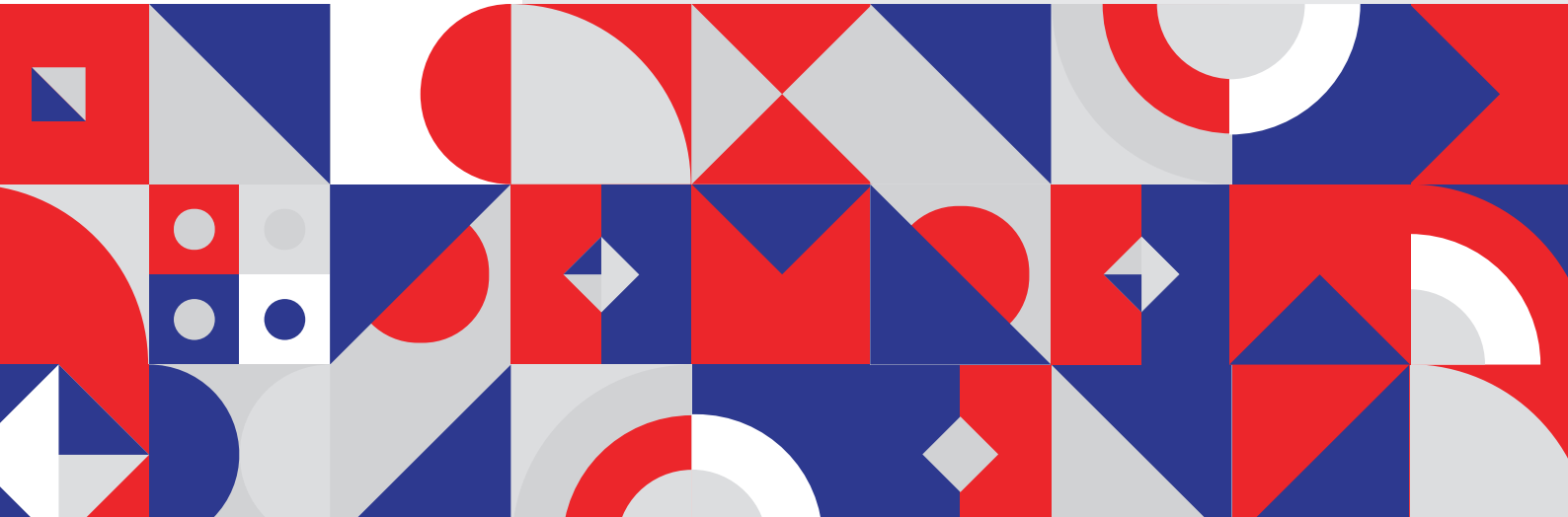
إعداد:


مركز الفينيق للدراسات الاقتصادية والمعلوماتية
برنامج المرصد العمالي الأردني

عمان، الأردن

تشرين أول 2022

www.phenixcenter.net





هذا التقرير من إصدار مركز الفينيق للدراسات الاقتصادية والمعلوماتية ومؤسسة فريدريش ايبرت، مكتب عمان. 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 الكترونية 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 ومؤسسة فريدريش ايبرت.

تنوية:

إن مركز الفينيق للدراسات الاقتصادية والمعلوماتية ومؤسسة فريدريش ايبرت غير مسؤولين 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.



مؤسسة فريدريش إبيرت (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 للإصلاح 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

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 ساعياً لتسهيل تبادل الخبرات العمالية والنقابية بين الأردن والدول العربية والعالمية بهدف الاستفادة من تنوع تجاربها.



المقدمة والسياق

شروط العمل اللائق
وفق المعايير الواردة في
قانوني العمل والضمان
الاجتماعي والحقوق
المبادئ الأساسية في
العمل المتعارف عليها
عالميا ما تزال في تراجع
مستمر .



يتمثل العمل اللائق في أي دولة في تعزيز سبل التشغيل الكامل للقوى العاملة وبناء بيئة مؤسسية واقتصادية مستدامة بحيث توفر للعاملين فرص للتطور الوظيفي، إلى جانب تعزيز تدابير الحماية الاجتماعية والضمان الاجتماعي لجميع القوى العاملة بشكل مستدام، وتوفير أجر للعاملين يوفر لهم مستوى معيشيا كريما.

كذلك، توفير أدوات حوار اجتماعي فعالة بين المنظمات النقابية للعمال وأصحاب العمل والحكومة، بما يمكن مختلف هذه الأطراف من المساهمة الفعالة في تطوير سياسات اقتصادية وطنية توافقية تعمل على حماية مصالح مختلف الأطراف، وربط ذلك بالاعتراف بالحق في حرية التنظيم النقابي والمفاوضة الجماعية، إلى جانب الالتزام في تطبيق الحقوق والمبادئ الأساسية في العمل المرتبطة بساعات العمل وشروط الصحة والسلامة المهنية وغيرها.

وبالرغم من أن الأردن وقّع ثلاثة برامج للعمل اللائق مع منظمة العمل الدولية، كان آخرها عام 2018، إلا أن شروط العمل اللائق وفق المعايير الواردة في قانوني العمل والضمان الاجتماعي والحقوق المبادئ الأساسية في العمل المتعارف عليها عالميا ما تزال في تراجع مستمر في العديد من القطاعات والأنشطة الاقتصادية، وما يزال سوق العمل الأردني يعاني من مشكلات واختلالات عديدة في مختلف مكوناته.

الاجتماعي بما يحقق مرونة أكبر في تنظيم العلاقة بين أصحاب العمل والعمال.

وهو ما حصل بالفعل، في نهاية آب الماضي، عندما أقرت المؤسسة العامة للضمان الاجتماعي التعديلات الجديدة على قانونها، والتي يشكل العديد منها تراجعياً وبعيدة عن العدالة.

وبناء على ذلك، ارتأى المرصد العمالي الأردني التابع لمركز الفينيق للدراسات الاقتصادية والمعلوماتية بالتعاون مع مؤسسة فريديرش إيبيرت تسليط الضوء على إجمالي ظروف العمل في الأردن استناداً إلى معايير العمل اللائق.

أولاً: سياسات التشغيل

مما لا شك فيه أن أي جهود رسمية أو غير رسمية تبذل في مسار تعزيز التشغيل للتخفيف من معدلات البطالة المرتفعة جداً في الأردن، ستسهم بطريقة أو أخرى بزيادة التشغيل.

لكن يبقى التساؤل المطروح، هل هذه الجهود، وبخاصة الرسمية منها والتمثلة في برامج التشغيل ستسهم في تقليص معدلات البطالة التي وصلت إلى مستويات عالية مقارنة مع معدلات البطالة التاريخية في الأردن، ومعدلاتها في غالبية دول العالم، إذ بلغ معدل البطالة في المملكة خلال الربع الثاني من العام الحالي (22.6) بالمئة، في حين بلغ للذكور (20.7) بالمئة مقابل (29.4) بالمئة للإناث.

السنوات القليلة الماضية شهدت تراجعاً ملموساً في عدد الوظائف التي يستحدثها الاقتصاد الأردني، إذ تراجعت من 70 ألف وظيفة جديدة في عام 2007 إلى 38 ألفاً في عام 2018، وتراجعت بشكل ملموس خلال عامي 2020 و2021 نتيجة تداعيات جائحة كورونا.

مستويات البطالة العالية هذه والتراجع في عدد الوظائف المستحدثة يُعتبران دليلاً واضحاً على أن برامج التشغيل التي طبقتها الحكومات المتعاقبة خلال السنوات الماضية لم تُفلح في الوصول إلى هدفها، ما يشير إلى عدم فاعليتها.

وهذا التراجع كان على مستويات عديدة، مثل قدرة الاقتصاد الوطني على توليد واستحداث فرص عمل كافية للداخلين الجدد إلى سوق العمل من مختلف الخريجين، ومستوى الأجور، والحماية الاجتماعية المتمثلة بشكل أساسي بمظلة الضمان الاجتماعي، وحرية التنظيم النقابي والمفاوضة الجماعية، والصحة والسلامة المهنية في بيئة العمل، وإنفاذ قانوني العمل والضمان الاجتماعي.

ومن الواضح أن الحكومات المتعاقبة ما تزال تعتمد سياسة إضعاف شروط العمل بحجة دفع عملية الاقتصاد وتحفيز الاستثمار، وتتخلى عن ما تم إنجازه من مكتسبات في مسار تعزيز بيئة العمل اللائق، والتي تتمثل مكوناتها بتعزيز الوظائف وضمان الحقوق الأساسية في العمل، وتوفير الحماية الاجتماعية وتشجيع الحوار الاجتماعي.

والعديد من المؤشرات وبخاصة الرصد الذي يقوم به «المرصد العمالي الأردني» تُظهر بوضوح أن غالبية العاملين والعاملات بأجر في الأردن يعانون من ظروف عمل غير لائقة، أكان من حيث عدم توفر فرص عمل أساساً أو انخفاض مستويات الأجور واتساع ظاهرة العمل غير المنظم وغياب الأمن والاستقرار الوظيفي، بالإضافة إلى اتساع رقعة الانتهاكات والاعتداءات على حقوقهم العمالية والإنسانية المنصوص عليها في تشريعات العمل الأردنية.

ولا يفوتنا أن ننوه إلى أن برنامج الأولويات الاقتصادية الذي أعلنت عنه الحكومة في شهر آب من العام الماضي والذي يستمر من 2021 وحتى 2023 يذهب باتجاه تطبيق سياسات عمل مرنة، ما يعني تخفيف الحميات الاجتماعية المتوافرة حالياً ومنح الإدارات في القطاع الخاص وأصحاب الأعمال المزيد من الصلاحيات في التحكم بعمليات الفصل من العمل وساعات العمل بعيداً عن معايير العمل اللائق المتوافرة في قانون العمل الحالي.

ويُقصد بسياسات عمل مرنة في سياق عمل الأولويات الاقتصادية أنها ستكون في التخفيف من معايير العمل بما يخفض من كلف التشغيل على أصحاب العمل وتحفيز القطاع الخاص على التوسع، وأن فرص عمل جديدة سيكون في جانب منه على حساب الحميات الاجتماعية التي توفرها تشريعات العمل الأردنية، وذلك عن طريق إجراء تعديلات على قانوني العمل والضمان

كما تفتقر برامج التشغيل لحلقة أساسية أخرى تتمثل في عدم استهداف الضعف الكبير في شروط العمل في غالبية القطاع الخاص، وعلى وجه الخصوص مستويات الأجور المنخفضة، من خلال تطبيق ما يطلق عليه سياسات العمل «المرنة»، خضوعاً لفرضيات خاطئة تقول إن شروط العمل الضعيفة والأجور المنخفضة تسهم في تشجيع الاستثمار المحلي على التوسع وجذب الاستثمارات الخارجية، وأن هذه الاستثمارات ستؤدي إلى توليد مزيد من فرص العمل، إلا أن النتائج التي نراها في الوقت الراهن تؤكد العكس.

وذلك يمكن تلخيصه في سبب صغير، وهو أنّ وزارة العمل خاضت في أمور خارج نطاق عملها وتناست دورها الرئيس في تنظيم سوق العمل وزيادة منظومة التفتيش وتطويرها، ما أدى إلى تراجع شروط العمل اللائق لارتياح الكثير من أصحاب العمل مع غياب الوزارة عن دورها الرئيس، وعملت على برامج التشغيل التي تعد مسؤولية اقتصادية وتنموية تعتمد على خطط الحكومة ككل وتعنى فيها وزارة التخطيط والتعاون الدولي.

ثانياً: النقابات العمالية

ما تزال معايير العمل اللائق في الأردن تتراجع لا سيما تلك التي لها علاقة بحرية التنظيم النقابي والمفاوضة الجماعية وغيرها من التي تسعى لتنظيم العمال في مظلات موحدة تطالب بحقوقها فيها.

ويعني ذلك أنّ الحكومات الأردنية المتعاقبة بتعديلاتها على قانون العمل تركت هذه الحقوق منقوصة أكثر مما يجب، وما يزال نحو 80 بالمائة من الطبقات العاملة غير منضوين تحت نقابات عمالية لعدة أسباب، أبرزها: ضعف دور النقابات، ومنع التعددية النقابية، والسعي وراء إنهاء مسألة المفاوضة الجماعية والاحتجاجات العمالية.

يتمثل ذلك في عدة قرارات واضحة اتخذتها الحكومة خلال السنوات الأخيرة، وكان آخرها تصنيف جديد للصناعات والمهن التي يسمح لعمالها الانتساب

ويعود ذلك بشكل أساسي إلى أن تصميم برامج التشغيل هذه تقوم على فرضيات غير دقيقة: تتمثل في أن الباحثين عن عمل لا يعرفون كيفية الوصول إلى فرص العمل المتوافرة في سوق العمل، وأن المشغّلين في القطاع الخاص لا يستطيعون الوصول إلى طالبي الوظائف من الشباب والشابات.

لذلك، تركزت هذه البرامج على التجسير بين المشغّلين في القطاع الخاص والباحثين عن الوظائف، وتمكين الشباب والشابات من المهارات التي يحتاجها سوق العمل في القطاع الخاص، ودعم أجور العاملين في القطاع الخاص، للتخفيف عليه.

ولا مناص من القول بأن غالبية خريجي النظام التعليمي في الأردن غير مؤهلين للانخراط في سوق العمل بسبب ضعف منظومة التعليم والتدريب، ولكن الأسباب الأساسية التي تقف خلف الارتفاعات الكبيرة في معدلات البطالة، وعدم رغبة الشباب والشابات بالانخراط في سوق العمل في القطاع الخاص مختلفة كلياً.

هنالك العديد من الحلقات المفقودة في برامج التشغيل الحكومية، أولها: أنها لم تستهدف السبب الأساسي في ارتفاع معدلات البطالة، الذي يتمثل في تراجع قدرة الاقتصاد الوطني على توليد فرص عمل كافية لطالبيها، وهذا يعود إلى اختلالات في السياسات الاقتصادية التي أرهقت الاقتصاد والمجتمع بالضرائب غير المباشرة (الضريبة العامة على المبيعات والضرائب الخاصة (المقطوعة) والرسوم الجمركية)، ما أضعف قدرات الاقتصاد على النمو الشمولي الكافي.

كذلك هنالك حلقة مفقودة أخرى في هذه البرامج تتمثل في عدم مراجعة سياسات التعليم، التي أسهمت بشكل ملموس في زيادة معدلات البطالة، حيث التوسع في التعليم الجامعي على حساب التعليم المتوسط والتقني والمهني، بينما حاجات سوق العمل كانت تتجه نحو الوظائف الفنية والمهنية والمتوسطة، وما تزال الحكومات تسير بالنهج ذاته، ولم تستهدف معالجتها في أي من برامج التشغيل.

أما نقابة العاملين في المناجم والتعدين، فإنّ مواقف إدارتها معروفة تجاه الاحتجاجات العمالية، وقد خرج عمال الفوسفات أكثر من مرة يحتجون ضد سياسة النقابة.

كذلك، فإنّ النقابة المستقلة للعاملين في مناجم الفوسفات تأسست على إثر ضعف النقابة العامة للعاملين في المناجم والتعدين وملاحظة انحيازها إلى طرف إدارة الشركة على حساب العمال.

كما يستمر حرمان معظم العاملين والعاملات الأردنيين من حقهم في المفاوضة الجماعية والتشكيل النقابي، لعدم مصادقة الأردن على اتفاقية رقم (87) المعنية بالحرية النقابية وحق التنظيم، في حين أنها صادقت على اتفاقية رقم (98) المعنية بتطبيق مبادئ حق المفاوضة الجماعية.

وفضلاً عن ذلك، حصرت المادة (44) من قانون العمل الأردني حق المفاوضة الجماعية بالنقابات العمالية، وترفض زيادة أعداد النقابات والإبقاء على 17 نقابة فقط تنضوي تحت الاتحاد العام لنقابات عمال الأردن، ما يُضعف شروط العمل ويمنع العاملين والعاملات من المطالبة بتحسين بيئة العمل بمختلف جوانبها ويعرّضهم لمسائلات قانونية.

ومن جهة ذات علاقة، فإنّ انتخابات النقابات العمالية، العام الماضي، جميعها انتهت بالتزكية دون إجراء أي صناديق اقتراع باستثناء النقابة العامة للعاملين في الكهرباء التي خرج منتسبوها والقائمون على اللجان النقابية في الفروع والشركات إلى الشارع للمطالبة بإجراء انتخابات كاملة وهو ما حصل بالفعل، في حزيران الماضي، حيث تمخض عنها مجلس معظم أعضائه جدد ويُنتخبون للمرة الأولى.

لنقابات عمالية، الذي نُشر في الجريدة الرسمية في شهر آب الماضي، إذ كان فيه أنه بتوصية من «أصحاب العمل».

جاءت المفاجأة في هذا التصنيف الجديد بضم العاملين في الزراعة تحت مظلة نقابة العاملين في الصناعات الغذائية، رغم تقديم هذه الفئة عدة طلبات رسمية لإنشاء نقابة لها دون جدوى.

ويعد ذلك انتهاكاً صارخاً لحق حرية تشكيل النقابات والانتساب لها، لا سيما وأنّ العاملين في الزراعة لا نقابة تمثلهم أصلاً، وبالنظر إلى العاملين في الصناعات الغذائية التي تمثلهم نقابة عمالية غالباً يكونون من القطاع الصناعي والعاملين في صناعات الأغذية كالمرببات والألبان والمعلبات، في حين يختلف عمل عمال الزراعة عن ذلك، فطبيعة العمل ونوعه وساعاته مختلفة.

ولا يمكن اعتبار ذلك إلا إضعافاً لشأن العاملين في الزراعة، رغم كل الانتهاكات التي يعانون منها بما يتعلق بالأجور وساعات العمل والشمول في الضمان الاجتماعي، وتمييزاً واضحاً ضد هذه الفئة.

ومما لا شك فيه أنّ هذا التصنيف سيزيد من الانتهاكات في بيئة عمال الزراعة، لأنّ العاملين لن يجدوا النقابة التي تمثلهم حقاً، فالعاملون في الصناعات الغذائية تختلف توجهاتهم وأوضاعهم العمالية عن العمل الزراعي.

كذلك، أوجد التصنيف مظلة جديدة للعاملين في شركة مصانع الإسمنت الأردنية (لافارج) بنقلهم من نقابة العاملين في البناء إلى نقابة المناجم والتعدين، في حين نعتقد أن هذا الإجراء جاء لإنهاء حراك عمال لافارج وكبح احتجاجاتهم بعد أن كانت بدعم مباشر وتنسيق نقابي. ورغم حقيقة أنّ نقابة العاملين في البناء سارت وفقاً لمبدأ الدفاع عن العمال ومنتسبي النقابة، إلا أنّ هذا الإجراء لا يناسب أصحاب العمل وقد دعوا بوضع عمال (لافارج) تحت مظلة نقابة المناجم والتعدين التي يختلف موقفها تماماً عن موقف عمال لافارج أنفسهم.

ثالثاً: مستويات الأجور

على الرغم من الارتفاعات المتتالية على أسعار السلع والخدمات الأساسية التي شهدتها المملكة في الآونة الأخيرة، ما تزال مستويات الأجور على حالها، سواء بالنسبة للحد الأدنى للأجور في القطاع الخاص البالغ 260 ديناراً أو حتى الأجور في القطاع العام وبخاصة علاوة غلاء المعيشة الشهرية البالغة 135 ديناراً، إذ لم تزد منذ 10 سنوات.

ويعد انخفاض مستويات الأجور من أبرز التحديات التي يواجهها العاملون في سوق العمل الأردني، إذ أن هناك قطاعات واسعة من العاملين يتقاضون أجوراً شهرية تقل عن الحد الأدنى المعمول به في قانون العمل، إضافة إلى الأجور المتدنية التي يحصلها غالبية العاملين في الاقتصاد غير المنظم الذين وصلت نسبتهم وفق آخر تقرير صادر عن البنك الدولي في نهاية تموز الماضي إلى 59 بالمئة من مجمل القوى العاملة في الأردن.

ووفق التصريحات الصادرة عن المؤسسة العامة للضمان الاجتماعي لعام 2021، فإن ما نسبته 70 بالمئة من العاملين المشتركين في الضمان الاجتماعي تبلغ أجورهم الشهرية (500) ديناراً فما دون، وهذا المستوى من الأجور منخفض جداً إذا ما قورن بمستويات خط الفقر في الأردن، فالأرقام الصادرة عن دائرة الإحصاءات العامة لعامي 2017 و2018 تُشير إلى أن قيمة خط الفقر المطلق تبلغ (1200) ديناراً للفرد سنوياً، في حين أن خط الفقر للأسرة المعيارية يقارب الـ(480) ديناراً شهرياً. ويتوقع أن يكون قدر ارتفاع في ضوء ارتفاع مستويات التضخم خلال السنوات الخمس الماضية.

وفي نفس الصدد، هناك فجوة في الأجور بين الذكور والإناث في سوق العمل ما تزال واضحة، رغم تشابه متطلبات العمل وطبيعته والمسميات الوظيفية، فمستويات أجور النساء منخفضة مقابل أجور الرجال في العديد من القطاعات وبخاصة قطاعي الزراعة والتعليم الخاص اللذان ترتفع فيهما أعداد النساء العاملات مقارنة مع القطاعات الأخرى، بالرغم من أن قانون العمل يمنع التمييز في الأجور على أساس النوع الاجتماعي، إضافة إلى أن الأردن وقع على اتفاقية منظمة العمل الدولية رقم 100 المتعلقة بالمساواة في الأجور بين الجنسين.

رابعاً: الحماية الاجتماعية

ما تزال أكثر من نصف القوى العاملة في الأردن غير محمية بأي شكل من أشكال الحماية الاجتماعية كما ذكرنا أعلاه، فعلى سبيل المثال، ما يزال عمال الزراعة يعانون من عدم إشراكهم في مظلة الضمان الاجتماعي، بالرغم من صدور نظام عمال الزراعة بعد سنوات طويلة من الانتظار ينص على شمولهم بأحكام قانوني العمل والضمان الاجتماعي.

لكن ما إن أقر النظام، في شهر أيار من العام الماضي، حتى اصطدم بعوائق حالت دون تطبيقه بالشكل الصحيح، إذ مارس أصحاب العمل في القطاع الزراعي ضغوطات على الحكومة لتعديله بما يتناسب مع مصالحهم، أو إلغائه، وبخاصة ما يتعلق بجزئية شمول العاملين والعاملات بالضمان الاجتماعي.

ونتيجة لذلك، صدر البلاغ رقم (41) بعد شهرين من إقرار النظام، ل يتيح لأصحاب الحيازات الزراعية شمول العاملين لديهم بتأمين إصابات العمل فقط، على أن يتم شمولهم بباقي التأمينات اعتباراً من 1 كانون الثاني 2023، ويتوقع أن تستمر الحكومة بالتأجيل حال لم تجد صيغة ملائمة لإشراكهم في الضمان الاجتماعي تراعي الطرفين، وبالتالي سيظل العمل بالقطاع الزراعي الذي يعتبر صمام الأمن الغذائي في الأردن، غير منظم ويفتقد إلى أبسط معايير العمل اللائق.

ومن زاوية أخرى، بما يتعلق بالحماية الاجتماعية، فإن العديد من التعديلات الأخيرة على قانون الضمان الاجتماعي التي أقرتها المؤسسة نهاية آب الماضي، ستشكل تراجعاً في الحماية الاجتماعية وإضعافها، فضلاً عن أنها غير عادلة، وتعكس جوهر عمل المؤسسة التي تهدف إلى توسعة الشمول وكافة التأمينات.

ولتوضيح ذلك، هنالك تعديلات تمس الحماية الاجتماعية، وأجور المشتركين من خلال رفع الاقتطاعات عليهم، والرواتب التقاعدية باتجاه خفضها، وبالتالي سيؤدي ذلك إلى زيادة التهرب التأميني الذي من المفترض أن نحاربه اليوم لتوسيع مظلة الشمول بكافة تأمينات الضمان الاجتماعي.

لأن قيمة الرواتب التقاعدية ستخفض بشكل ملموس كما تم الإشارة إليه أعلاه، وبالتالي فإن الفقر سيزداد في الأردن جراء ذلك.

كما تضمنت التعديلات تطبيق التأمين الصحي على المؤمن عليهم العاملين في القطاع الخاص والمتقاعدين وأفراد أسرهم من قبل المؤسسة وحدها أو بالاتفاق مع المؤسسات الخاصة بموجب تعليمات تصدر لتنظيم ذلك ستحدد الفئات المستفيدة.

بالرغم من أهمية التأمين الصحي كجزء أساسي من الحماية الاجتماعية والذي ينتظره العمال منذ سنوات، إلا أن صيغته المطروحة حالياً غير عادلة وغير مستدامة، إذ سيتم زيادة الاقتطاعات على المشتركين في التأمين الصحي بنسبة 4 بالمئة يدفعها المشتركون في الضمان الاجتماعي والمتقاعدون و1 بالمئة لغايات المعالجة من مرض السرطان، أي ما يعني أن كلفة التأمين سيتحملها العمال فقط دون غيرهم خلافاً لما هو معمول به في غالبية دول العالم بتحمل الكلفة الأطراف كافة (عمال وأصحاب عمل وحكومة).

وفضلاً عن ذلك، تم إضافة فقرة جديدة تنص على حق المؤسسة العامة للضمان الاجتماعي بإيقاف العمل بهذا التأمين بقرار من مجلس إدارة الضمان، أو زيادة نسب الاشتراكات بقرار من مجلس الوزارة بالتنسيق من مجلس الضمان، ما يعني أنه من الممكن ببساطة أن تلغي المؤسسة التأمين الصحي في أي وقت أو أن تزيد الاقتطاعات من جديد.

وهناك تعديلات أخرى سلبية ستشكل تراجعاً في مسار الحماية الاجتماعية مثل استحداث حساب التكافل الاجتماعي الذي تتكون موارده من الاشتراكات التي تقتطع من راتب المؤمن عليه وراتب المتقاعد بحيث يدفع من يقل راتبه عن ألف دينار، ديناراً واحداً شهرياً، في حين يدفع من يزيد أجره عن ذلك دينارين شهرياً، لتغطية نفقات التعليم لأبناء المؤمن عليهم والمتقاعدين وتغطيات إضافية لمدة الخدمة للحصول على راتب تقاعدي للمؤمن عليهم.

فعلى سبيل المثال، أضافت التعديلات الجديدة فقرة تسمح بمشاركة الموظفين تحت سن الـ30 عاماً بتأمين الشيخوخة، وبعد سن الثلاثين يسمح للمؤمن عليه المشترك الاستفادة من التأمينات الأخرى، كما يسمح له في الاشتراك الاختياري التكميلي.

وكان الأجدى بالتعديلات الجديدة على قانون الضمان الاجتماعي إلغاء استثناء العاملين الشباب من الاشتراك في تأمين الشيخوخة والزام منشآت الأعمال بإشراكهم في هذا التأمين الهام، وليس فقط السماح بإشراكهم في الضمان الاجتماعي، لأن استثنائهم يتعارض مع جوهر عمل المؤسسة التي تهدف إلى توسعة الشمول وكافة التأمينات، فضلاً عن أن هذا النص يحمل تمييزاً ضد الشباب. وهذا الأمر ينطبق أيضاً على أصحاب الحيازات الزراعية، التي سمحت فقرة جديدة جاءت ضمن التعديلات، بإشراكهم بتأمين إصابات العمل والتعطل والأمومة والعجز والوفاة، أما تأمين الشيخوخة فيتم بشرائح شمول تحدها المؤسسة ضمن نظام يصدر لاحقاً.

ومن التعديلات الجديدة أيضاً احتساب راتب تقاعد الشيخوخة وراتب التقاعد المبكر والوفاة وراتب الوفاة الطبيعية وراتب العجز الطبيعي للمؤمن عليه الذي تقل اشتراكاته مع بداية 2023 عن 120 اشتراكاً على أساس متوسط أجره عن كامل فترات اشتراكه المشمولة بأحكام القانون.

يمكن التأكيد هنا أنه بحال تطبيق هذا التعديل سيتم خفض الرواتب التقاعدية لهذه الفئات إلى أكثر من 40 بالمئة، حيث أنه من المعروف أن أجور العمال تزيد في آخر سنوات خدمتهم، وهذا يشكل ظلماً كبيراً للمشاركين الجدد تحديداً، ومن الممكن أن يكون سبباً في زيادة التهرب التأميني من التسجيل في الضمان الاجتماعي، وسيضعف الثقة بفاعلية الاشتراك في الضمان الاجتماعي.

يضاف إلى ذلك، فإن تغيير الحسبة التقاعدية بهذه الطريقة من شأنها أن تزيد من الفقراء المتقاعدين،

خامساً: برنامج استدامة

عندما تحدث أزمة اقتصادية ما فجأةً في أي بلد معين، يجب على الحكومات تحمل مسؤولياتها تجاه المواطنين وبخاصة العمال وأصحاب العمل بدعمهم مادياً من خلال اتخاذ إجراءات معينة.

وهذا ما حدث بالفعل عندما أُلقت جائحة كورونا بظلالها على المملكة عام 2020، وأثرت سلباً على مداخل جميع المواطنين أكانوا عمالاً أو أصحاب عمل. بسبب الإجراءات الاحترازية التي اتخذتها الحكومة للحد من انتشار الفيروس مثل فرض الحظر الشامل وتبعه الحظر الجزئي بموجب قانون الدفاع، ومنع بعض القطاعات من العمل التي يكتظ فيها العاملون.

إذ أطلقت المؤسسة العامة للضمان الاجتماعي وبالتعاون مع الحكومة برنامج «استدامة» بموجب أمر الدفاع رقم (24) لسنة 2020، في كانون أول عام 2020، الذي يهدف، وفق تصريحات المؤسسة آنذاك، إلى المحافظة على فرص العمل في القطاع الخاص وتخفيف أعباء الأجور على منشآت القطاع الخاص الناشطة في القطاعات الأكثر تضرراً من جائحة كورونا والقطاعات غير المصرح لها بالعمل، وذلك من خلال دفع أجور العاملين لديها .

وتجدر الإشارة هنا إلى أن برنامج استدامة خصص للعامل الأردني في المنشآت غير المصرح لها بالعمل (50 بالمئة) من أجره المعتمد لدى المؤسسة بحد أدنى (220) ديناراً شهرياً، وبحد أعلى (500) ديناراً يتحملها البرنامج بشكل كامل، ويتحمل البرنامج قيمة الاشتراكات المترتبة على شمول العامل بكافة التأمينات المطبقة للألف دينار الأولى من أجره الخاضع للاقتطاع، ويتحمل صاحب العمل الاشتراكات عن باقي الأجر الذي يزيد عن هذا السقف.

في حين خصص البرنامج للعامل الأردني في القطاعات الأكثر تضرراً (75 بالمئة) من أجوره المعتمدة لدى المؤسسة، يتحمل البرنامج (50 بالمئة) منها، وبما لا يزيد عن (500) ديناراً شهرياً، ويتحمل صاحب العمل

المتبقي منها (50 بالمئة)، على ألا يقل الأجر الشهري المصروف للعامل عن (220) ديناراً شهرياً، وفي حال قلت ما نسبته (75 بالمئة) عن (220) ديناراً يتحمل البرنامج هذا الفرق.

وقامت المؤسسة بتعديل برنامج استدامة، في أيلول من العام الماضي، بموجب البلاغ رقم (45) لسنة 2021، إذ أصبح يُخصص للعامل المؤمن عليه في المنشآت المستفيدة من البرنامج (100 بالمئة) من أجره المعتمد بدلا من (75 بالمئة) كما كانت سابقاً، يتحمل البرنامج (60 بالمئة) منه، فيما تتحمل المنشأة (40 بالمئة). في البداية رُحِب المرصد العمالي بمبدأ برنامج استدامة، الذي تحملت فيه الحكومة مسؤولياتها تجاه العمال وأصحاب العمل بدفع جزء من أجورهم، إلا أن البرنامج أخذ منعطفاً آخر خصوصاً بعد تمديده أكثر من مرة بقرار من الحكومة، آخرها كان في آب الماضي ليتم تمديده حتى نهاية شهر تشرين أول من العام الحالي.

هذا المنعطف ذهب باتجاه تهرب العديد من أصحاب العمل من دفع النسبة المترتبة عليهم، وبخاصة في قطاع التعليم الخاص الذي كان يُعتبر أن أجر المعلم هو ما يتقاضينه من الضمان الاجتماعي فقط، وقد وصلت عدة شكاوى للمرصد العمالي بذلك آنذاك. كما أن العديد من القطاعات الاقتصادية كالصناعة وتجارة الجملة والتجزئة، وفق ما ورد للمرصد العمالي حينها، ما تزال تعتمد على برنامج استدامة بموجب قائمة القطاعات الأكثر تضرراً رغم أنها تعافت اقتصادياً، لتتهرب من دفع أجور العمال كاملة. ولا بد من الإشارة إلى أن قطاع تجارة الجملة والتجزئة يعد من أكثر القطاعات استفادة من برنامج استدامة، تلاه قطاع التعليم وقطاع الفنادق والمطاعم، وفق إحصائيات مؤسسة الضمان .

ومن إحدى الأسباب التي أدت إلى ذلك هو أن اختيار القطاعات الأكثر تضرراً كان لا يستند إلى معايير واضحة، فلا بد أن تقاس بمدخلات المنشآت كل على حدى لا القطاع ككل، حيث يختلف الدخل والعمل من منشأة إلى أخرى في النشاط الاقتصادي الواحد.

أو من تتطلب طبيعة عملهم التواجد بالميناء، وإصابة أكثر من 200 آخرين بسبب استنشاقهم للغاز.

وكان ذلك بسبب انقطاع الحبل المهنري الذي كان يحمل الصهريج، ما يدل على عدم التزام إدارة شركة العقبة لإدارة وتشغيل الموانئ بتوفير شروط الصحة والسلامة المهنية التي من المفترض أن تتوافر للعاملين خصوصاً في ظل طبيعة عملهم الخطرة المتمثلة بالمواد السامة التي يتعاملون معها وتحميل وتنزيل بضائع ثقيلة.

كذلك، تعرض أحد العاملين في شركة «مياهناء»، في الشهر ذاته، لإصابة خطيرة أثناء قيامه بعمله أدت إلى شلله كلياً، نتيجة السبب ذاته؛ وهو عدم توافر أدوات السلامة المهنية.

هذا العامل كان يؤدي عمله المعتاد بتعبئة صهريج المياه لمركبة الصرف الصحي في محطة البساتين بالرصيفة، ولدى فتحه محبس المياه، البالغ قطره إنشاً، الراكب على «مظلة التعبئة»، تفاجأ بضغط مياه شديد دفعه عن ظهر الصهريج، ما أدى إلى سقوطه من ارتفاع ثلاثة أمتار على رأسه مباشرة، رغم أنه حاول تثبيت نفسه لتفادي السقوط، إلا أنه لم يقدر على ذلك، بسبب ضغط المياه الشديد الذي أدى إلى انفجار ماسورة «مظلة التعبئة» من الأسفل.

ولم تقتصر الإضرار على الصحة البدنية للعامل، بل وصلت إلى حد الصحة النفسية، إذ فقدت معلمة في إحدى المدارس الخاصة حياتها وجنينها نتيجة ضغوطات العمل وما تخللها من انتهاكات عديدة على حقوقها المتعلقة بالأجر والاستراحة وتكليفها بمهام ليست مسؤولة عنها.

ونافلة القول أن كل هذه الحوادث ما هي إلا دليل على أن الأردن بعيد عن تحقيق معايير السلامة والصحة المهنية، بالرغم من أن مضامين التشريعات الأردنية المتعلقة بشروط السلامة والصحة المهنية تنسجم بشكل نسبي مع المعايير الدولية ذات العلاقة، حيث نص الدستور الأردني في المادة (23) على ضرورة إخضاع منشآت الأعمال للقواعد الصحية، وتضمنت قوانين العمل رقم

كذلك، يجب الأخذ بالحسبان أن برامج كهذه تستنزف من أموال مؤسسة الضمان، وبالتالي فإن تمديدها يمكن أن يؤثر سلباً على التأمينات الاجتماعية للمشاركين والمشتريات، وكان الأجدى للمؤسسة تأمين أجور العمال في القطاعات خلال الجائحة من صندوق التعتل بعد تمويله من الحكومة بدلا من تلك البرامج، لأنه الصندوق المسؤول عن حالات كهذه.

وبالمجمل، إن أي برامج جديدة لتحفيز الاقتصاد والمنشآت يجب ألا تكون على حساب أجور العمال من خلال تخفيضها، بل يجب إعطائهم أجورهم كاملة، لأن برنامج استدامة في باطنه يدعم أصحاب العمل على حساب أجور العمال، وتحميلهم مسؤولية تضرر القطاعات.

سادساً: الصحة والسلامة المهنية

لا بد من التأكيد في البداية أنه وفقاً لقوانين الصحة والسلامة في العمل، فإن أصحاب العمل يتحملون مسؤولية، بقدر ما هو ممكن عملياً، الحفاظ على العمال لديهم، ليسوا آمنين فحسب، بل يتمتعون بصحة جيدة أيضاً، من خلال التفكير في كيفية التخلص من المخاطر المهنية التي قد تلحق الأضرار الصحية بالعمال.

لكن للأسف هناك بعض أصحاب العمل يأخذون على عاتقهم القليل من المسؤولية تجاه حماية سلامة وصحة العمال، والواقع يؤكد أن العديد من أصحاب العمل لا يعرفون بالضبط مسؤوليتهم الأخلاقية والقانونية لحماية العمال، بالرغم من أن السلامة والصحة المهنية تُعد أحد معايير العمل اللائق، وجزء أساسي من الحقوق والمبادئ الأساسية في العمل. وهناك العديد من حوادث العمل التي وقعت في الأردن كانت دلائل وشواهد واضحة على عدم التزام بعض أصحاب العمل بمعايير الصحة والسلامة المهنية في سبيل حماية العمال لديهم.

واحدة من هذه الحوادث وقعت في ميناء العقبة، حزيران الماضي، إذ انفجر صهريج غاز سام وأودى بحياة 13 عاملاً

ولا يمكن فهم قرار إلغاء الوزارة إلا باعتباره تقويضا جديدا لسياسات سوق العمل في الأردن، ومحاولة لإضعاف شبكة الحماية الاجتماعية في المملكة، التي يفترض أننا نحاول تعزيزها في هذه المرحلة.

وفضلا عن ذلك، فإن قرار إلغاء وزارة العمل سيجعل الحكومة أمام مشكلة تشريعية كبيرة تتعلق بضرورة تعديل عشرات القوانين والأنظمة التي تسيطر بالوزارة أدوارا عديدة. ما سيدخل الأردن في تخبط تشريعي سيحتاج لسنوات طويلة حتى يتخطاه في الوقت الذي كان يجب فيه تكثيف الجهود لمواجهة المصاعب التي يعاني منها سوق العمل حاليا وعلى رأسها معدلات البطالة المرتفعة.

ثامنا: إنفاذ القانون

لا مناص من القول بأن معظم الانتهاكات التي يتعرض لها العاملون والعاملات أكانت تتعلق بالأجور أو الحماية الاجتماعية أو الإجازات السنوية والمرضية أو ساعات العمل أو حتى المتعلقة بالصحة والسلامة المهنية كما ذكرنا أعلاه، تكون نتيجة ضعف إنفاذ قانوني العمل والضمان الاجتماعي.

فهناك قطاعات واسعة من العاملين بأجر يحصلون على أجورا شهرية تقل عن الحد الأدنى المعمول به البالغ (260) دينارا، كما أن أعدادا كبيرة من العاملين يستلمون أجورهم الشهرية في فترات زمنية متأخرة تُجاوز اليوم السابع من الشهر الذي يلي الشهر المستحق كما حددها قانون العمل في الفقرة (أ) من المادة (46).

(8) لسنة 1996 وتعديلاته، والضمان الاجتماعي رقم (1) لسنة 2014، والصحة العامة رقم (47) لسنة 2008، على العديد من المعايير المتعلقة بالصحة والسلامة المهنية.

كما أن الأردن صادق على ثلاث اتفاقيات، وهي: الاتفاقية المتعلقة بالوقاية من الآلات رقم (119)، والاتفاقية المتعلقة بالقواعد الصحية في التجارة والمكاتب رقم (120)، والاتفاقية المتعلقة بالفحص الطبي للأحداث للعمل تحت سطح الأرض رقم (124).

فيما لم يصادق حتى الآن على عدد من الاتفاقيات المتعلقة بهذا الشأن، ومنها اتفاقية السلامة والصحة المهنية رقم (155)، واتفاقية خدمات الصحة المهنية رقم (161)، واتفاقية السلامة في استعمال المواد الكيميائية رقم (170)، وأخيرا اتفاقية الإطار الترويجي للسلامة والصحة المهنية رقم (187).

سابعاً: مقترح إلغاء وزارة العمل

في شهر تموز الماضي، أعلنت الحكومة خطتها لتطوير القطاع العام لإجراء تعديلات هيكلية في قطاع العمل، وكان من ضمن مقترحات هذه الخطة إلغاء وزارة العمل ونقل مهامها وأدوارها إلى وزارات أخرى مثل وزارات الداخلية والصناعة والتجارة والتموين والتربية وتنمية الموارد البشرية.

هذا المقترح إن دل على شيء فإنما يدل ويعبر عن تغيير في توجهات وخيارات السياسات الاقتصادية هي غير اجتماعية بالمطلق، وتعبير بوضوح عن خيارات اقتصادية يمكن أن تكون الأكثر قسوة في تاريخ الدولة الأردنية. كما أن تبعات مثل هذا المقترح حال جرى تطبيقه ستكون كارثية على أطراف الإنتاج كافة في سوق العمل أكان العمال أو أصحاب العمل أو النقابات، وسيؤدي بالتأكيد إلى إضعاف شروط العمل، الضعيفة أصلا، عند غالبية العاملين بأجر في الأردن.

التوصيات

في ضوء ما تم استعراضه، بات من الضرورة على الحكومة ومختلف أجهزة الدولة الأردنية، الأخذ بعين الاعتبار هذه التحديات التي تواجه العاملين في الأردن عند رسمها وتنفيذها للسياسات المختلفة وبخاصة السياسات الاقتصادية، لتصب في مجملها في تحسين شروط العمل في الأردن بالاستناد إلى معايير العمل اللائق، وذلك من خلال:

1. التركيز على تأسيس المشاريع الإنتاجية التي تولد فرص عمل حقيقية في صفوف العاطلين عن العمل وبخاصة الشباب.
2. إعادة النظر بالسياسات الضريبية التي توسعت في فرض الضرائب غير المباشرة، وأرهقت القوة الشرائية للمواطنين والقطاعات الإنتاجية، وضغطت على الطلب الكلي، وأدت إلى تباطؤ في النمو الاقتصادي، والاتجاه نحو تخفيض الضريبة العامة على المبيعات.
3. التركيز الفعلي على التدريب المهني من خلال زيادة موازنة مؤسسة التدريب والتعليم المهني والتقني، وإعادة النظر بالتخصصات الجامعية لجعلها تواكب متطلبات سوق العمل.
4. إجراء تعديلات شاملة على كافة النصوص القانونية المتعلقة بالتنظيم النقابي والمفاوضات الجماعية، استناداً إلى المعايير الدولية ذات العلاقة.
5. إصدار قانون خاص لتنظيم العمل النقابي يشمل العاملين الخاص والعام، ويقوم على مبادئ حرية التنظيم النقابي والمفاوضة الجماعية.
6. إعادة النظر بسياسات الأجور باتجاه رفعها بما يتناسب مع المستوى المعيشي في الأردن، لأنه من غير المعقول بقاء الأجور على حالها رغم الارتفاعات المتتالية في الأسعار.
7. التراجع عن جميع تعديلات قانون الضمان الاجتماعي السلبية التي أقرتها مؤسسة الضمان، والتي ستضعف الحماية الاجتماعية وتزيد من نسبة الاقتطاعات من أجور المؤمن عليهم.
8. التراجع عن مقترح إلغاء وزارة العمل، والحفاظ عليها وتعزيز دورها وإمكانياتها لتنظيم سوق العمل وحماية معايير العمل وشروطه على أرض الواقع، لأن الحفاظ على معايير العمل اللائق وتطبيقها لا يتعارض مع تعزيز الاقتصاد والاستثمار، بل يعززه.
9. تعديل قانون الضمان الاجتماعي باتجاه تخفيض نسب الاشتراكات التي يتم تقاضيها من المنشآت المسجلة بالضمان والعاملين فيها، ومن الأشخاص الذين يرغبون بالتسجيل الاختياري، دون المساس بالحمايات الاجتماعية أو الانتقاص منها.
10. ضرورة الالتزام بمعايير الصحة والسلامة المهنية في جميع أماكن العمل والقطاعات التي تدرج تحت قائمة المهن الخطرة، لحماية العاملين من أي مخاطر قد يتعرضون لها.
11. تطوير آليات التبليغ عن انتهاكات حقوق العمال، تضمن معايير العمل اللائق وبخاصة في الأرياف والبادية.
12. تطوير نظم إنفاذ التشريعات العمالية، لوضع حد للتجاوزات التي تجري عليها، وتمكين العاملين والعاملات من التمتع بظروف عمل لائقة.



الفينيقا 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