

تقرير

20
22

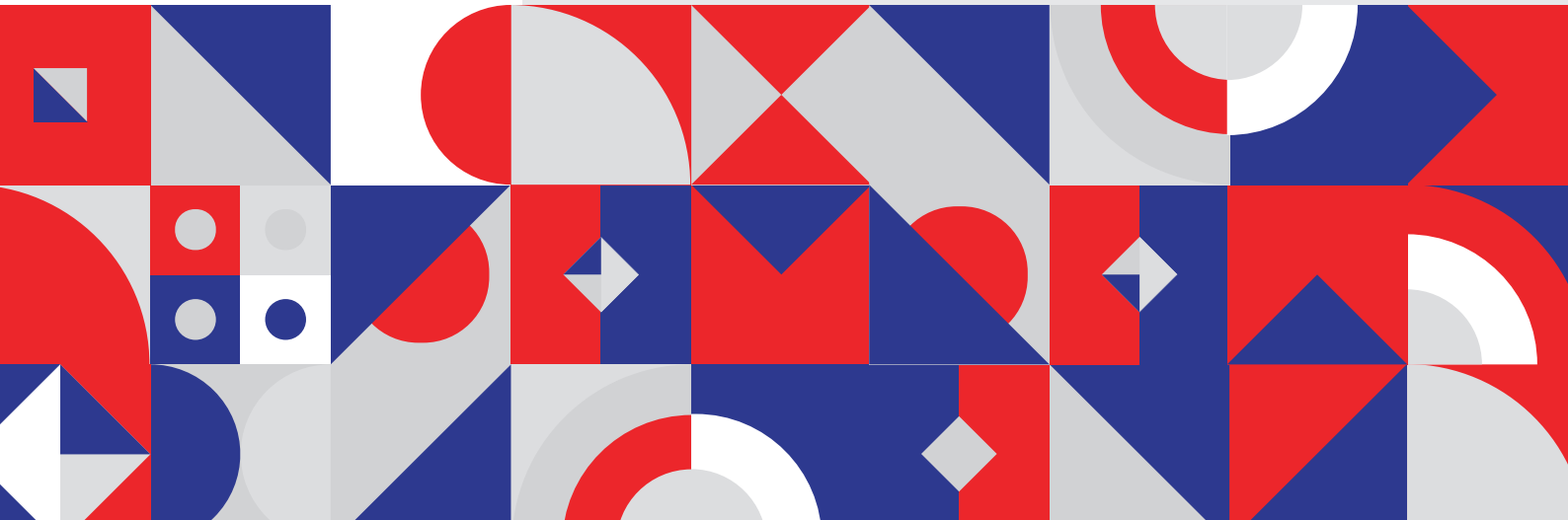
قراءة حقوقية
في التعديلات المقترحة
على قانون
الضمان الاجتماعي




إعداد:
مركز الفينيق للدراسات الاقتصادية والمعلوماتية
برنامج المرصد العمالي الأردني

عمان، الأردن
أيلول / سبتمبر 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.



للدراستات الاقتصادية والمعلوماتية
ECONOMIC & INFORMATICS STUDIES

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 للاصلاح 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

يهدف هذا التقرير الى
تحليل التعديلات الأخيرة
على قانون الضمان
الاجتماعي قبل إقرارها
تشريعياً ووضع ملاحظات
عليها على أمل الأخذ بها
من قبل أصحاب القرار.



تعكس منظومة الضمان الاجتماعي مدى اهتمام أي دولة بتعزيز منظومة الحماية الاجتماعية التي غالباً ما تتكون من عدة عناصر تتمثل في: الخدمات والرعاية الاجتماعية، والتأمينات الاجتماعية، وبرامج سوق العمل، التي تشكل جميعها اساساً صلباً يحمي أفراد المجتمع من الوقوع في براثن الفقر في المقام الأول، وكذلك التخفيف من حدته بالنسبة للفقراء والمهمشين.

بالنسبة للمكون الأول؛ المتمثل في الخدمات والرعاية الاجتماعية، الذي لا يقوم على دفع الاشتراكات، فهو يقوم على مبدأ دعم الفقراء من خلال معونات مالية أو عينية مباشرة. وفي الأردن يتولى هذا الدور صندوق المعونة الوطنية، وكذلك المؤسسات الوطنية والمدنية التي تنفذ برامج تدعم مالياً او عينية الفئات الاجتماعية المهمشة. إلى جانب تقديم خدمات الرعاية الاجتماعية للفئات التي تواجه مخاطر اجتماعية مثل العنف وسوء المعاملة والاستغلال والتمييز والاستبعاد الاجتماعي.

أما المكون الثاني؛ المتمثل في التأمينات الاجتماعية، ويستند إلى دفع اشتراكات مالية من قبل العاملين بأجر يتم اللجوء إليها في حالات، مثل الشيخوخة، بدفع رواتب تقاعدية، والعجز وإصابات العمل والوفاة والبطالة والأمومة، وغيرها من التأمينات، وصيغة الضمان الاجتماعي والتقاعد المدني والعسكري المعمول بها في الأردن تمثله.

في حين يتمثل المكون الثالث في برامج سوق العمل التي تهدف إلى توفير فرص عمل للقادرين عليه لضمان تمكين الأفراد من الحصول على دخل يمكنهم من الحياة الكريمة. يضاف إلى ذلك الخدمات الأساسية التي تقدمها الدولة من الرعاية الصحية والتعليم وغيرها.

في حزيران من عام 2021 وثيقة جديدة تركز على أهمية توسيع الحماية الاجتماعية.

لكن السؤال الذي يطرح نفسه في الوقت الراهن يتعلق بمدى نجاح التعديلات التي تمت على قانون الضمان الاجتماعي بما فيها التعديلات الاخيرة التي أقرها مجلس إدارة مؤسسة الضمان الاجتماعي، في تحقيق الأهداف المعلنة المتعلقة بتوسيع الشمول والتأمينات تحت مظلة الضمان وتقديم خدمات مستدامة وعادلة؟ بشكل عام، يمكن القول إن العديد من البرامج والخطط والاستراتيجيات الاقتصادية التي صممتها وطبقتها الحكومات المتعاقبة خلال العقود الثلاث الماضية، تحت مسميات «إصلاح اقتصادي» ساهمت بشكل فعال في اضعاف الحماية الاجتماعية بمختلف مكوناتها، حيث إلغاء كافة أشكال الدعم وتحرير الأسعار، وذهبت باتجاه تخلي الدولة عن مسؤولياتها في تقديم خدمات حامية في مجالات التعليم والصحة، وعدم تقديم دعم الى صندوق الضمان الاجتماعي، الى جانب اعتماد سياسات أجور منخفضة في القطاعين العام والخاص. وجاء ذلك في إطار برامج اقتصادية مدعومة من المؤسسات المالية الدولية.

وفي هذا السياق، بدأت مؤخرا عمليات تعديل على قانوني الضمان الاجتماعي والعمل باتجاه تخفيف الحماية الاجتماعية، استنادا إلى فرضيات تقوم على أن الحماية الاجتماعية التي يوفرها القانونين للعاملين بأجر تحول دون خروج الأردن من حالة التباطؤ الاقتصادي الذي يعيشه منذ أكثر من عشر سنوات. فجرى تعديل قانون العمل مؤخرا أكثر من مرة، بحيث تم التضييق على العمال في تشكيل نقاباتهم ومشاركتهم في المفاوضات الجماعية حول شروط عملهم. وكذلك تم حرمان الشباب العاملين في بعض القطاعات الاقتصادية لعدة سنوات من تأمين الشيخوخة.

في هذا التقرير، الذي يهدف في المستوى الاول إلى تحليل التعديلات الاخيرة على قانون الضمان الاجتماعي، والتي من المفترض ان تمر قريبا ضمن دوائر إقرارها تشريعيًا من قبل رئاسة الوزراء ومن ثم البرلمان، ووضع ملاحظات عليها على أمل الأخذ بها من قبل أصحاب القرار. وسيعمل التقرير على شرح ملامح منظومة الضمان الاجتماعي في الاردن والتحديات التي تواجهها، ومن ثم رصد التعديلات التي حصلت على قانون الضمان الاجتماعي منذ عام 1978 وحتى اقرار النسخة الاخيرة من القانون عام 2019، في حين سيتم إفراد الجزء الأكبر من التقرير لمناقشة التعديلات المقترحة مؤخرا على قانون الضمان الاجتماعي، وسيقدم التقرير في نهايته توصيات من شأنها تحسين منظومة الضمان الاجتماعي في الأردن، باتجاه توسيع الشمول والتأمينات التي يقدمها بشكل مستدام.

في الأردن، تغطي مؤسسة الضمان الاجتماعي المكون الثاني، المتمثل في دعم حاجات العاملين بأجر عند تعرضهم لظروف و/أو أزمات محددة، من خلال تغطيات مالية في حالات الشيخوخة والتعطل والأمومة والعجز والوفاة وإصابات العمل، وتستخدم أموال المشتركين الموجودة في الصناديق المخصصة لهذه الغايات لتمويل هذه التأمينات، ما يعني أن يساهم العاملون وأصحاب الأعمال في تمويل هذه التأمينات.

منذ تأسيس مؤسسة الضمان الاجتماعي عام 1978 واستنادا إلى أول قانون للضمان الاجتماعي، الذي صدر عام 1977، نشطت المؤسسة بشكل واضح في مجال تعزيز الحماية الاجتماعية للعاملين بأجر في الأردن، لتكون أبرز مهماتها توفير دخل مالي عند التقاعد، فضلا عن تغطية نفقات المؤمن عليهم في حالات الازمات والظروف المذكورة آنفا، ليكون مرجعية عمل المؤسسة قانونها الذي جرت عليه عدة تعديلات منذ اول نسخة وحتى اليوم بعضها كان تحسينيا ومتطورا ويستند الي سعي الاردن لتطوير وتوسيع مظلة المستفيدين من الضمان الاجتماعي وتعزيز الخدمات المقدمة لهم، وبشكل يتواءم مع ما ورد في الاتفاقيات الدولية التي صادق عليها الاردن، وبعض التعديلات على القانون يمكن اعتبارها تراجعية وخطوة إلى الخلف في مسار الضمان الاجتماعي الاردني باتجاه توسيع الشمول والحمايات، وهو ما سيتم شرحه بشكل مفصل لاحقا ضمن هذا التقرير.

ومن المفيد الاشارة الى ان قانون الضمان الاجتماعي تم تعديله خمس مرات، حيث صدر أول قانون للضمان الاجتماعي في الأردن عام 1978 (قانون مؤقت رقم 30 لسنة 1978)، ثم صدر القانون رقم (19) لسنة 2001، وبعده صدر القانون المؤقت المعدل رقم (26) لسنة 2009، والقانون المؤقت رقم 7 لسنة 2010، وأخيراً القانون رقم (1) لسنة 2014 وتعديلاته الذي أصبح نافذاً في الأول من آذار 2014 ومن ثم قانون معدل لقانون الضمان الاجتماعي رقم 24 لسنة 2019 وهو القانون المعمول به حاليا.

مؤخرا، وتحديدًا في اليوم الاخير من شهر آب الماضي، اعلنت مؤسسة الضمان الاجتماعي إقرار مجلس إدارتها 47 تعديلا جديدا على قانون الضمان الاجتماعي قالت المؤسسة ان الهدف منها توسيع المشمولين تحت مظلة الحماية الاجتماعية واستدامة خدمات المؤسسة العامة للضمان الاجتماعي، وهما هدفان رافقا مسيرة مؤسسة الضمان الاجتماعي منذ تأسيسها ويتوافقان مع المنهجية التي تتبعها المنظومة العالمية التي غالبا ما تمثلها في هذا الشأن منظمة العمل الدولية التي تضم اتفاقياتها عدة اتفاقيات تتعلق بالضمان الاجتماعي، وتبنت في مؤتمرها رقم 107 الذي تم عقده

مسار الضمان الاجتماعي

الضمان الاجتماعي، مثل تعديل حاسبة الرواتب التقاعدية باستمرار، وتعديل سن تقاعدي الشيخوخة والمبكر أكثر من مرة، وتغيير شروط الاستفادة من صناديق تأمينيات التعطل والامومة وإصابات العمل عدة مرات، ناهيك عن الصلاحيات التي سمحت لإدارة الضمان في سحب الاموال من صناديق التأمينيات 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 بسحب نسبة من صندوق الأمومة لغايات تنفيذ برامج تتعلق بالأمومة، كل هذه الاسباب خلقت مناخا قلل الثقة بمسار منظومة الضمان الاجتماعي ومستقبلها، وبقدرتها على توفير خدمات جيدة ومستدامة لمشتريها والداخلين الجدد الى سوق العمل.

ومن الأسباب التي زعزعت ثقة الرأي العام بمنظومة الضمان الاجتماعي، إجحام المؤسسة عن نشر نتائج الدراسات الاكتوارية التي تجريها استنادا 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 أولا بنتائج التقييم الاكتواري، وبحال تأكيدها وجود عجز مالي في موجودات الضمان الاجتماعي.

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

تدخلات 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 اخرى أصدرت عدة 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 الاموال من صناديق التأمينيات وتحديدا صندوق الأمومة وإصابات العمل، ما يعني أن العمال أنفسهم سحبوا من مدخراتهم للتخفيف من الاثار السلبية التي رافقت أزمة كورونا.

يبلغ عدد المنضويين تحت مظلة الضمان الاجتماعي في الاردن 1.44 مليون مشترك¹، وتشير الأرقام الرسمية الى أن نسبة العاملين غير المغطيين بأي شكل من أشكال الضمان الاجتماعي 48 بالمئة خلال عام 2019، ولا يتوفر أرقام رسمية أكثر حداثة منها حتى الآن، مع أن تقرير صدر قبل أسابيع قليلة للبنك الدولي يشير الى أن نسبة العمالة غير المنظمة، غير المحمية بالضمان الاجتماعي تشكل 59 المئة من مجمل القوى العاملة. وتشير بيانات رسمية الى أن 25 بالمئة من العاملين والعاملات في مؤسسات اقتصادية منظمة غير مشمولين بالضمان الاجتماعي ويعانون من التهرب التأميني.

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، وكذلك إجراء تعديلات مستمرة على قانونها الذي كان بنسخته الأولى يلزم شمول منشآت منتقاة في الضمان الاجتماعي، ومن ثم أصبح يلزم جميع المنشآت على مدار سنوات بالضمان الاجتماعي، بمن فيهم العاملين في القطاع العام (مدنيين وعسكريين). فضلا عن فتح الباب أمام الاشتراك الاختياري. ونصت التعديلات التي أجريت على القانون في عام 2014 على تعريف المؤمن عليه ليصبح «الشخص الطبيعي» بدلا من «العامل»، وهذا اعطى المؤسسة صلاحيات لشمول فئات جديدة تحت مظلة الضمان الاجتماعي مثل: ربات المنازل، أصحاب العمل والعاملين لحسابهم الخاص.

ورغم كل التعديلات التي أجريت على قانون الضمان الاجتماعي باتجاه توسيع الشمول، وبرامج التوعية التي نفذتها المؤسسة، وكما أشير أعلاه، ما يزال مئات الآف من العاملين في الأردن غير منضويين تحت مظلة الضمان الاجتماعي. وهذا التهرب التأميني الكبير يمكن تفسيره بضعف فاعلية منظومة إنفاذ القانون التي تتمثل في التفتيش على المنشآت للتأكد من عدم مخالفتها قانون الضمان الاجتماعي ومدى إشراك جميع العاملين والعاملات لديها في الضمان الاجتماعي، فضلا عن عدم تشديد العقوبات في هذا المجال.

كذلك، لعبت التعديلات المتكررة على قانون الضمان الاجتماعي في غير مجالات توسيع الشمول والتأمينيات دورا في عزوف قطاعات واسعة عن الاشتراك في

¹ <https://www.ssc.gov.jo>

تعديلات قانون الضمان لعام 2022

الذين توفر لهم منشآتهم تأميناً صحياً، والمؤمن عليهم المشمولين بالتأمين الصحي المدني أو العسكري. مع اضافة فقرة جديدة تسمح للمؤسسات التي توفر تأمين صحي ان تشترك في تأمين صحي الضمان مقابل التزامها بدفع نسبة 5 بالمئة بحيث تدفع المؤسسة 3 بالمئة والعامل 3 بالمئة.

وبذلك، خالفت الصيغة المطروحة على تعديلات قانون الضمان الاجتماعي بخصوص التأمين الصحي أبسط المعايير المتعارف عليها عالمياً، وتتمثل في أن يتحمل مختلف الأطراف عمال وأصحاب أعمال وحكومة تكلفة توفير التأمين الصحي. وهذه الصيغة تعكس التوجهات العامة للحكومة في تخليها عن مسؤولياتها في توفير الرعاية الصحية لمواطنيها في إطار الضمان الاجتماعي من جهة، ورفع يد القطاع الخاص في تحمل مسؤولياته في تحمل جانب من عبء تكاليف التأمين الصحي للعاملين لديه. وفي هذا السياق نقر أن القطاع الخاص مثقل بالأعباء، إلا أن مصدر هذه الأعباء ليس أجور العاملين ونفقات تشغيلهم، بل تأتي من ارتفاع تكاليف الطاقة والضرائب المتعددة التي تفرضها الحكومة الى جانب الإجراءات الحكومية البيروقراطية التي تثقل كاهله. وكان الأجدى تخفيف هذه الأعباء الحكومية لتمكينه من المساهمة في القيام بدوره في توفير الحماية الاجتماعية المقررة في إطار معايير العمل الدولية، وأن تقوم الحكومة بالمساهمة في توفير الرعاية الصحية اللازمة لكافة مواطنيها عاملين أو غير عاملين، هذه هي الصيغ المعمول بها عالمياً، والتي تضمن شمولها لجميع المستحقين وتضمن استدامتها.

رغم أن توفير التأمين الصحي من قبل مؤسسة الضمان الاجتماعي كان مطلباً أكدت عليه منظمات المجتمع المدني طوال العقود الماضية، إلا أنه لا يمكن قبول قرار زيادة الاقتطاعات المرتفعة أصلاً، خاصة أن تصريحات صحفية صادرة عن مديرية الإعلام في الضمان الاجتماعي تؤكد أن الخدمات التي سيوفرها هذا التأمين للمشاركين فيه ستتنحصر فقط على الخدمة داخل المستشفيات، ولن تشمل خدمات زيارة عيادات الأطباء والمراكز الصحية الخاصة ولا الخدمات الصيدلانية².

وهنا، من المهم تسجيل التحفظ على التعديل الجديد المرتبط أيضاً بالتأمين الصحي، حيث تم إضافة فقرة جديدة تنص على حق المؤسسة العامة للضمان الاجتماعي بإيقاف العمل بهذا التأمين بقرار من مجلس

رغم ان مؤسسة الضمان الاجتماعي امتنعت حتى وقت إعداد هذا التقرير عن الإفصاح عن النسخة الرسمية من مسودة التعديلات التي أعلنت عن بعضها في مؤتمر صحفي عقده مؤخرًا، وهو أمر يبعث برسائل غير مطمئنة بأنه يمكن إجراء تعديلات أخرى، أو التراجع عن بعضها. وهي حاجة ضرورة لجميع ذوي العلاقة من الوقوف الدقيق وقراءة هذه التعديلات. فإن هذا التقرير سيعتمد على ما نشره في وسائل الاعلام لبيانات صحفية صدرت بشكل متفرق عن مؤسسة الضمان الاجتماعي تتحدث عن هذه التعديلات التي يبلغ عددها 47 تعديلاً من بين 110 مواد هي عدد مواد قانون الضمان الاجتماعي الحالي. وفيما يلي قراءة لهذه التعديلات في ضوء المعايير الدولية للحمايات الاجتماعية، والتي تركزت خلال العقود الماضية، في إطار الشريعة العالمية لحقوق الانسان ومعايير منظمة العمل الدولية والممارسات الفضلى.

التأمين الصحي:

رغم أنّ النسخة الاولى من قانون الضمان الاجتماعي التي صدرت عام 1978 والنسخ اللاحقة منه، نصت على حق المؤمن عليهم في الضمان الاجتماعي في ستة تأمينات اساسية من ضمنها التأمين الصحي، إلا ان هذا التأمين لم يتم توفيره حتى يومنا هذا، حيث تم ربط تفعيله بصدور نظام يحدد الفئات المستفيدة منه لم يصدر حتى اليوم. التعديلات التي اقترحت مؤخراً والمعلن عنها كان أبرز ملامحها تطبيق التأمين الصحي على المؤمن عليهم العاملين في القطاع الخاص والمتقاعدين وافراد اسرهم من قبل المؤسسة وحدها او بالاتفاق مع المؤسسات الخاصة بموجب تعليمات تصدر لتنظيم ذلك ستحدد الفئات المستفيدة، على أن يتم زيادة الاقتطاعات على المشتركين في التأمين الصحي بنسبة 4 بالمئة يدفعها المشتركون في الضمان الاجتماعي والمتقاعدون و1 بالمئة لغايات المعالجة من مرض السرطان.

وبذلك ستصبح نسبة الاقتطاعات على المشتركين في هذا التأمين 26.75 بالمئة حيث يدفع المؤمن عليهم اليوم 21.75 بالمئة على اصابات العمل والامومة والتعطل عن العمل، والشيخوخة، والعجز، والوفاة. سيدفع منها العامل 12.5 بالمئة، واستتنت التعديلات الجديدة من الاستفادة من التأمين الصحي العاملين

² <https://2u.pw/HMNf7>

من فرص الحصول على فرص عمل بديلة تمكنهم/ن من الانخراط في سوق العمل مرة أخرى، وبالتالي يصبحون بلا دخل، ما سيدخلهم في دائرة الفقر.

وكذلك الحال بالنسبة للعاملين في القطاع العام، حيث أن صلاحيات الإدارات العليا المنصوص عليها في نظام الخدمة المدنية تدفعهم لإنهاء خدمات العاملين في القطاع العام في وقت مبكر، وبالتالي فإن وضع قيود على عمليات إنهاء الخدمات يتطلب مسبقاً قبل الوصول إلى سن الشيخوخة الجديد.

إن إلغاء التقاعد المبكر للمشاركين الجدد بهذه الصيغة يشكل قفزه في الهواء، دون إجراء إصلاحات نوعية في سوق العمل، من حيث شروط العمل ومعايير وعلى وجه الخصوص سياسات الأجور، لأن الدافع الأساسي للتقاعد المبكر لدى العاملين في القطاع الخاص يتمثل في أن مستويات أجورهم منخفضة، ومع الزمن تزداد الأعباء العائلية عليهم، فيضطرون لاستفادة من خيار التقاعد المبكر من أجل إعادة الدخول إلى سوق العمل مرة أخرى للحصول على أجر آخر لتغطية التزاماتهم الاجتماعية المترتبة عليهم.

هذه الخطوة سترتب عليها أعباء اجتماعية كبيرة، وستوسع من قاعدة العاملين والمتقاعدين الفقراء في الأردن، وستسهم في تعميق التفاوت الاجتماعي واللامساواة الاقتصادية، وهذه مخاطر كبيرة ستؤدي إلى تهديد الأمن والاستقرار الاجتماعي والسياسي بمفهومه الشامل.

احتساب الراتب التقاعدي:

من التعديلات الجديدة على قانون الضمان الاجتماعي تغيير طريقة احتساب الراتب التقاعدي لمن تقل اشتراكاته عن 120 اشتراكاً مع بداية العام 2023، حيث سيتم احتسابه على أساس متوسط أجره عن كامل فترات اشتراكه، على أن تعدل الرواتب التقاعدية حسب معدلات التضخم المسجلة في السنوات اللاحقة لتحقيق الأجر. بحيث تكون مرتبطة بشكل عكسي بالأجور حيث تمنح الزيادة السنوية كاملة للرواتب التي تقل عن (300) دينار وبنسبة (75 بالمئة) للرواتب التي تزيد عن (300) دينار وحتى (500) دينار و(50 بالمئة) للرواتب التي تزيد عن (500) وحتى ألف دينار أما الرواتب المبكرة التي تزيد عن ألف دينار فترتبط بالتضخم عند إكمال سن الشيخوخة. وهنا يمكن التأكيد 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

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.

التقاعد المبكر والشيخوخة:

نصت التعديلات الجديدة على رفع سن التقاعد المبكر لمن تقل خدمتهم مع بداية عام 2023 عن سبع سنوات وما يعادل (84) اشتراكاً إلى (55) للذكر و(52) للأنثى، في حين سيتم إلغاء التقاعد المبكر لمن تقل اشتراكاته مع بداية عام 2026 عن (36) اشتراكاً وأصبح تقاعدهم على سن الشيخوخة (62) للذكر و(59) للإناث.

من حيث المبدأ، لطالما أكد مركز الفينيق، في تقارير وأوراق مواقف سابقة عن تأييده لرفع سن تقاعد الشيخوخة والمبكر، لتخفيف الضغط المالي الذي قد يلحق بصناديق الضمان الاجتماعي، التي قد ينذر بضعفة وضعها المالي مستقبلاً، وكذلك رفع سن تقاعد الشيخوخة والمبكر يتوافق مع الاتجاه العالمي في هذا المجال في ظل تحسن الظروف الصحية في العالم التي مكّنت الأفراد من البقاء في العمل لسنوات أكبر، ومن ناحية ثانية، من المفترض أن يحسّن رفع سن التقاعد الراتب التقاعدي حيث تزيد سنوات الخدمة، والأهم من ذلك الحفاظ على الخبرات الكبيرة في سوق العمل وعدم إخراجها منه وهي في ذروة عطائها.

لكن في حالة الأردن، هنالك بعض الإجراءات المسبقة التي يجب القيام بها وتشكل متطلبات أساسية قبل رفع سن التقاعد، حيث يجب قبل رفع سن تقاعد الشيخوخة والمبكر أو إلغاء المبكر لبعض الفئات، تنفيذ عدد من الإجراءات والتعديلات على التشريعات والأنظمة والتعليمات ذات العلاقة تسهم في تحسين وتحضير بيئة العمل في الأردن لتشجيع العاملين والعاملات على البقاء في سوق العمل، وعدم اللجوء للتقاعد المبكر، على أن يرتبط ذلك بتوفير أجور كريمة وملائمة تكفل الحد الأدنى من العيش الكريم، دون الحاجة للرجوع إلى سوق العمل بعد الخروج على التقاعد المبكر وهو ما يحدث غالباً في سوق العمل الأردني نتيجة عدم كفاية الراتب التقاعدي لتغطية حاجات الفرد المتقاعد واسرته.

ويرى مركز الفينيق أن إلغاء التقاعد المبكر يتطلب إجراء تعديلات على قانون العمل ونظام الخدمة المدنية، بحيث يتم وضع قيود على إنهاء خدمات العاملين والعاملات في سن متأخرة من العمر الوظيفي ولكنها قبل استحقاق سن التقاعد المبكر، حيث أن إنهاء خدمات العاملين والعاملات في هذه السنوات يقلص

حيث ينص بشكله الحالي على ان تكون المؤمن عليها مشتركة في الضمان الاجتماعي خلال الستة شهور الاخيرة من استحقاقها لإجازة الامومة، في حين تنص التعديلات الجديدة على أن تكون مشمولة بأحكام هذا التأمين خلال مدة 8 اشهر في اخر اثني عشر شهر قبل استحقاقها لإجازة الأمومة، ما يعني أنه ليس من المطلوب أن تكون مدة خدمتها او اشتراكها متواصلة، بل تحتسب الثمانية شهور خلال السنة الاخيرة التي تسبق استحقاقها لإجازة الامومة، وهي خطوة ستيسر على المشتركات المتزوجات بعض العقبات التي تواجه انتفاعهن من تأمين الامومة.

الا أن الصيغة الأكثر عدالة في هذا المجال السماح للمؤمن عليهن بالاستفادة من اجازة الامومة بمجرد اشتراكهن في الضمان الاجتماعي دون تحديد مدد زمنية لذلك، ولكن بحال اصرار المؤسسة الابقاء على شرط المدة فإنه من المستحسن ان تبقى عدد الاشتراكات السابقة لاستحقاق اجازة الامومة ستة أشهر متفرقة من اخر عام وعدم زيادتها الى ثمانية أشهر.

من ناحية اخرى، لم تتطرق التعديلات لمواد اخرى ضمن تأمين الامومة كان من المهم تعديلها مثل المادة التي تنص على وقف صرف بدل إجازة الأمومة في حال التحاق المؤمن عليها بعمل خلال هذه الإجازة، في حين انها تجيز للمؤمن عليها الجمع بين بدل إجازة الأمومة وما يستحق لها من راتب اعتلال العجز الجزئي الإصابي الدائم، أو راتب اعتلال العجز الكلي الإصابي الدائم، حيث أنه من الافضل تعديل هذه المادة بحيث لا تقتصر حالات الجمع بين بدل اجازة الامومة وما يستحق لها من الرواتب الاخرى، مثلا لم يتم السماح للمؤمن عليها بالجمع بين بدل الامومة وراتب العجز الجزئي الطبيعي او راتب التقاعد المبكر.

تأمين التعطل عن العمل:

يجب التأكيد هنا على أن منظومة التعطل المعمول بها في اطار الضمان الاجتماعي ليست «تأمين البطالة» المنصوص عليه في المعايير الدولية في غالبية دول العالم، وشرعنته المعايير ذات العلاقة. والصيغة المعمول بها أردنيا بحاجة الى تعديلات جوهرية لتصبح تأمين بطالة، تكون الحكومة مسؤولة عن توفير المخصصات اللازمة لتمويله.

قدمت التعديلات الجديدة على قانون الضمان الاجتماعي بعض التغييرات على تأمين التعطل عن العمل حيث تم اضافة فقرة جديدة للمادة التي تتحدث عن المؤمن عليهم الذي لا يصرف لهم بدل تعطل، حيث تنص الفقرة الجديدة على حق المؤمن عليه الأردني الذي لا

يكون سببا في زيادة التهرب التأميني من التسجيل في الضمان الاجتماعي، وسيضعف الثقة بفاعلية الاشتراك في الضمان الاجتماعي. وهنالك صيغ أكثر عدالة مطبقة في غالبية دول العالم المتقدم تتمثل في احتساب الراتب التقاعدي وفق المتوسط الحسابي لأعلى رواتب سبع سنوات أو عشر سنوات، بحيث يستطيع المتقاعد أو المتقاعدة الحصول على راتب تقاعدي يوفر له/ها حياة كريمة عند التقاعد، وهو الهدف الأسمى لنظم الضمان الاجتماعي.

يضاف الى ذلك، فإن تغيير الحسبة التقاعدية بهذه الطريقة من شأنها أن تزيد من الفقراء، لأن قيمة الرواتب التقاعدية ستخفض بشكل ملموس كما تم الإشارة اليه أعلاه، وبالتالي فإن الفقر سيزداد في الأردن جراء ذلك.

استحداث حساب التكافل:

استحدثت التعديلات المقترحة على قانون الضمان الاجتماعي حساب التكافل الاجتماعي لتغطية نفقات التعليم لأبناء المؤمن عليهم والمتقاعدين وتغطيات اضافية لمدة الخدمة للحصول على راتب تقاعدي للمؤمن عليهم، حيث تتكون موارد هذا الحساب من الاشتراكات التي تقتطع من راتب المؤمن عليه وراتب المتقاعد بحيث يدفع من يقل راتبه عن ألف دينار، دينارا واحد شهريا، في حين يدفع من يزيد اجره عن ذلك دينارين شهريا. وتم اضافة فقرة تعطي مجلس الضمان الحق بتحديد شروط الاستفادة من هذا الحساب بموجب تعليمات يصدرها.

وعلى الرغم من أهمية استحداث صناديق التكافل في المجتمعات وخاصة مجتمعنا الذي يعاني من معدلات تفاوت اجتماعي عالية، لكن من المستغرب ان يتم الصرف عليه من اقتطاعات جديدة من المشتركين والمتقاعدين، ما يعزز الفرضية التي تؤكد ان الحكومات الاردنية المتعاقبة تتخلى عن مسؤولياتها تجاه مواطنيها ومقيمها وتنيط بهم مسؤولية توفير أبسط حقوقهم مثل الحق في التعليم. ويبدو أن هذا التوجه أصبح يلقي بظلاله على مؤسسة الضمان الاجتماعي، والأمر الاخر الذي يجب التأكيد عليه هو أنه ليس من مسؤولية مؤسسة الضمان الاجتماعي ولا من مهامها المساهمة في الإنفاق على ملف التعليم، بل هي مسؤولية الحكومة لها مخصصات في موازنة الدولة.

تأمين الامومة:

عدلت مسودة القانون الجديدة شرطا ينص عليه القانون الحالي يتعلق بمدة الانتفاع من تأمين الامومة

تقل اشتراكاته عن 240 اشتراكاً منها اشتراكاً واحداً في تأمين التعطل عن العمل طلب الحصول على بدل التعطل للمدة التي يطلبها شريطة أن لا يصبح رصيد حسابه الادخاري مديناً بأكثر من 8 بالمئة من مجموع أجوره المشمولة بتأمين الشيخوخة.

بدل التعطل يصرف من الحساب الادخاري للمؤمن عليهم في صندوق التعطل، ما يعني أن ما يتم سحبه من الصندوق هو في الأساس رصيد للمؤمن عليه الذي سيحصل عليه عند التقاعد بحال لم يتم سحبه، وهذا جوهر عمل صندوق التعطل، بمعنى أن الاصل أن لا يتم سحب الرصيد إلا عند حالة التعطل التي من المفترض أن تكون مؤقتة ولاشهر قليلة، ولكن السماح للمؤمن عليهم السحب من الصندوق دون تحديد مدة، والتي تمتد بحسب القانون الحالي من ثلاثة اشهر الى ستة أشهر، سيعمل على إبطاء رجوع المؤمن عليه الى سوق العمل كونه يتقاضى راتباً، وكذلك قد يشجع على العمل في القطاع غير المنظم الذي لا يخضع لمنظومة الضمان الاجتماعي. في حين أن الأصل أن الاردن كغيره من الدول تحارب التوسع في العمل في القطاع غير المنظم. الى جانب ذلك، فإن ما سيتم صرفه للعامل المتعطل سيكون بمثابة الانفاق عليه من ماله الخاص ولكن بالقسط، وهنا تتنفي صفة الحماية المؤقتة للعامل الذي أنشئ صندوق التعطل لأجلها.

التعديلات الجديدة اضافت فقرة جديدة تسمح باشتراك الموظفين تحت سن 30 عاماً بتأمين الشيخوخة، وبعد سن الثلاثين يسمح للمؤمن عليه المشترك الاستفادة من التأمينات الاخرى كما يسمح له في الاشتراك الاختياري التكميلي.

كان الأجدى بالتعديلات الجديدة على قانون الضمان الاجتماعي الغاء 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 الى توسعة الشمول وبكافة التأمينات، فضلاً عن ان هذا النص يحمل تمييزاً ضد الشباب. وهذا الامر ينطبق ايضاً على اصحاب الحيازات الزراعية، التي سمحت فقرة جديدة جاءت ضمن التعديلات، بإشراكهم بتأمين اصابات العمل والتعطل والامومة والعجز والوفاة اما تأمين الشيخوخة فيتم بشراخ شمول تحدها المؤسسة ضمن نظام يصدر لاحقاً.

المشتركين الشباب:

في توجه غير مفهوم ومستهجى، تستمر الاجراءات التي تبدو تعسفية بحق الموظفين الشباب ممن هم تحت سن الثلاثين عاماً، هذه الاجراءات بدأت بالتعديلات التي حصلت على القانون عام 2019 حيث سمحت التعديلات، وقتها، لمؤسسة الضمان الاجتماعي باستثناء عاملين في بعض القطاعات، ممن تقل أعمارهم عن 28 عاماً من الشمول بتأمين الشيخوخة، على أن يشملوا بالتأمينات الأخرى على ان يصدر نظام يحدد اليات تنفيذ هذا التعديل، مع الاشارة الى ان المؤسسة بدأت بالعمل بهذا القرار في شهر اذار/مارس من العام الحالي فقط، حيث أجلت المؤسسة تطبيقه خلال ازمة كورونا لأن غالبية القطاعات كانت مستفيدة من برامج الضمان أثناء الجائحة، وبذلك ارتأت المؤسسة تأجيل تطبيقه لحين عودة غالبية القطاعات للعمل.

السلامة والصحة المهنية:

صحيح أن التعديلات الجديدة رفعت نسبة تحمل المنشأة في حال حدوث اصابة عمل وتأخرها عن إشعار المؤسسة بها من 15% الى 20% من تكاليف العناية الطبية المترتبة وكامل البدل اليومي المستحق. الا أن ذات التعديلات تضمنت أكثر من نص يعفي المنشآت من بعض مسؤولياتها المنصوص عليها ضمن القانون الحالي، إذ أنها ألغت فقرة تلزم تحمل المنشأة اجر الأيام الثلاثة الأولى من تاريخ وقوع الإصابة، كما تم شطب فقرة من أحد مواد القانون المعمول به حالياً تتحدث عن شروط الصحة والسلامة المهنية تنص على « إذا ثبت للمؤسسة أن إصابة العمل وقعت بسبب مخالفة المنشأة لما ورد في الفقرة (أ) من هذه المادة فتنحصر المنشأة جميع تكاليف العناية الطبية الواردة في المادة (26) من هذا القانون التي دفعتها المؤسسة». وهذه دعوة الى عدم إلزام منشآت الأعمال بالالتزام بمعايير السلامة والصحة المهنية المنصوص عليها في التشريعات الأردنية ذات العلاقة ومن بينها قانون الضمان الاجتماعي والأنظمة الصادرة بموجبه.

المنشآت المستفيدة من هذا النظام، عاملة في قطاعي الإنتاج الزراعي والنباتي والحيواني وتكنولوجيا المعلومات، جرى تسجيلها مستهل تشرين الأول/أكتوبر 2019 لدى الجهات الرسمية، في حين أنه يشترط لاستفادة المنشآت من هذا النظام، ألا يزيد عدد العاملين لديها على 25 عاملاً، وألا يزيد عمر

التوصيات

يوصي التقرير بضرورة نشر كامل التعديلات بشكل رسمي ودقيق، وفتح حوار موسع قبل اقراره من مجلس الوزراء، وإعادة النظر بكافة التعديلات المقترحة من قبل مجلس إدارة المؤسسة. إلى جانب ذلك العودة عن كافة التعديلات المقترحة التي تنتقص من منظومة الحماية الاجتماعية التي يوفرها قانون الضمان الاجتماعي استنادا إلى المعايير الدولية والممارسات الفضلى في مختلف أنحاء العالم، بحيث يعود مسار تطور منظومة لاضمان الاجتماعي الى توسيع الشمول والتأمينات المختلفة، مع ضرورة تحمل مختلف الشركاء الاجتماعيين تكاليف النفقات المخصصة لتوفيرها، وهم الحكومة وأصحاب الأعمال والعمال.

وفي هذا السياق، يطالب التقرير بما يلي:

1. الكشف عن نتائج الدراسات الاكتوارية الدورية وطرحها للنقاش.
2. إعادة النظر في الاقتطاعات المرتفعة، وتخفيض اشتراكات الضمان الاجتماعي بشكل عام للتخفيف على القطاع الخاص والعمالين.
3. اعتماد صيغة تأمين صحي للمشاركين والمتقاعدين تكون أكثر عدلا بحيث يتحمل أعبائها الشركاء الاجتماعيين من حكومة وقطاع خاص وعمال.
4. عدم رفع سن تقاعد الشيخوخة أو المبكر إلا بعد مراجعة سياسات الأجور بشكل عام في القطاعين العام والخاص، وتعديل القوانين بحيث تحد من صلاحيات المؤسسات بالاستغناء عن موظفيها بسن معين.
5. إعادة النظر بالتعديلات المقترحة على آلية احتساب الراتب التقاعدي، بحيث يتم احتساب الراتب التقاعدي بشكل أكثر عدالة خاصة، تضمن رواتب تقاعدية تكفي لحياة كريمة لأسر المتقاعدين.
6. إلغاء مقترح انشاء حساب التكافل الاجتماعي على حساب العاملين والمتقاعدين.
7. الإبقاء على مدة الستة أشهر من الاشتراكات قبل استحقاق اجازة الامومة على ان تكون متقطعة وليس الاشتراط ان تكون الستة أشهر الاخير.
8. إلغاء كافة التعديلات المقترحة والتعديلات السابقة التي تسمح بالسحب من أي صندوق من صناديق التأمينات الا للغايات التي وجدت هذه الصناديق من اجلها.
9. إلغاء استثناء العاملين الشباب من الاشتراك في تأمين الشيخوخة وليس فقط السماح، وليس الإلزام، بإشراكهم في الضمان الاجتماعي.
10. إلغاء التعديلات المقترحة على اعفاء المنشآت من مسؤولياتها في حال اخلالها بمعايير السلامة والصحة المهنية أثناء حدوث إصابات عمل.



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