

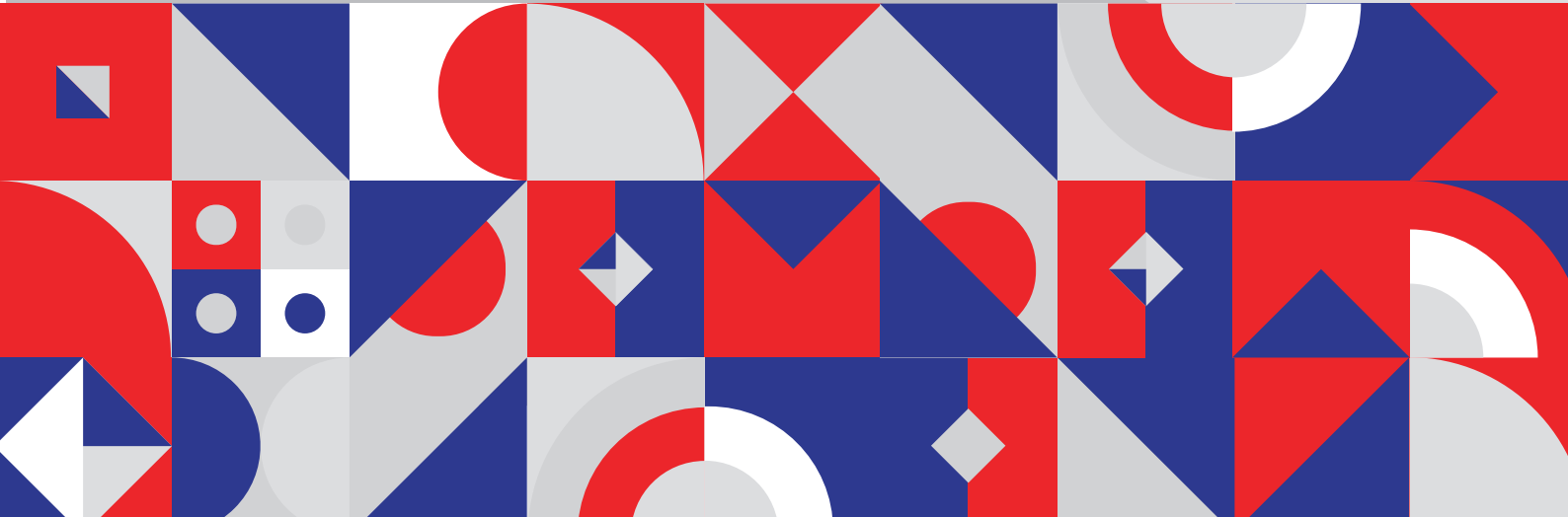
تقرير
بحثي
20
23


العمالة غير المنظمة بالأردن حماية اجتماعية غائبة

إعداد:
مركز الفينيق للدراسات الاقتصادية والمعلوماتية
برنامج المرصد العمالي الأردني

عمان، الأردن
آب 2023

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



المقدمة

تُعتبر الحماية الاجتماعية واحدة من مكونات منظومة حقوق الإنسان التي تمّ تحديدها والاعتراف بها من قبل المجتمع الدولي. وتُعرّف الحماية الاجتماعية بأنها «مجموعة من السياسات والبرامج المُصممة للحد من الفقر والوقاية منه»¹. وهي عنصر أساسي في العقد الاجتماعي الذي تلتزم بمقتضاه الدول باحترام واجباتها ومسؤولياتها تجاه المجتمعات. وتُعتبر الحماية الاجتماعية أداة لتحقيق العدالة للجميع بغض النظر عن العمر أو العرق أو الدين أو الجنسية من خلال توفير عدد من الخدمات الأساسية التي من شأنها تحقيق الحياة الكريمة بعيدا عن الفقر والاستغلال.

ووفقا لمنظمة العمل الدولية، فإن الحماية الاجتماعية تُعتبر حقا من حقوق الإنسان، وعادة ما يتم التعامل مع هذا الحق من خلال تصميم عدد من البرامج والأنظمة التي تُعنى وتُعالج أنظمة الحماية الاجتماعية في جميع المجالات ذات الصلة، ويتم ذلك عن طريق مجموعة من الخطط والمزايا الممولة من الضرائب، بما في ذلك المساعدات الاجتماعية². وينبع الحق في الحماية الاجتماعية مباشرة من الحق في الضمان الاجتماعي المنصوص عليه في المادة (22) من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، والمادة (9) من العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، وبالتالي أصبح إنشاء أنظمة الحماية الاجتماعية إلزاميا لجميع الدول.

وجرى التأكيد على الحق في الضمان الاجتماعي أيضا في الاتفاقيات الدولية الأخرى مثل اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز العنصري في المادة (11)، واتفاقية حقوق الطفل في المادة (26)، واتفاقية حماية العمال المهاجرين وأسرهم في المادة (27)، والعديد من اتفاقيات منظمة العمل الدولية وبخاصة الاتفاقية رقم (102) بشأن المعايير الدنيا للضمان الاجتماعي التي تُعد أهم الاتفاقيات الدولية المعنية بالحماية الاجتماعية، وصادق عليها الأردن عام 2014.





أهداف التقرير

يهدف التقرير إلى الوقوف على واقع الحماية الاجتماعية في الأردن بالتركيز على العاملين في الأنشطة الاقتصادية المنظمة وغير المنظمة، وغير مشمولين بالضمان الاجتماعي، إضافة إلى الوقوف على أسباب توسع رقعة العمل غير المنظم، وتقديم سياسات بديلة ومقترحات من أجل تطوير أدوات تأمينية ملائمة لشمول جميع العاملين والعاملات بمنظومة الضمان الاجتماعي.

منهجية التقرير

اعتمد إعداد هذا التقرير على مراجعة وقراءة التشريعات المحلية ذات العلاقة والأوراق والدراسات والتقارير المنشورة وطنياً وعالمياً والاتفاقيات الدولية فيما يتعلق بالحماية الاجتماعية، إضافة إلى إجراء مقابلات مع عاملين وعاملات في القطاعات التي تتركز فيها العمالة غير المنظمة. كما تم تنفيذ جلسة نقاشية مع خبراء في مجال الحماية الاجتماعية لمناقشة كيفية شمول العمالة غير المنظمة بمظلة الضمان الاجتماعي. ويأتي هذا التقرير ضمن سلسلة التقارير البحثية التي يُصدرها المرصد العمالي الأردني التابع لمركز الفينيق للدراسات الاقتصادية والمعلوماتية بالتعاون مع مؤسسة فريدريش إيبيرت الألمانية.

الحماية الاجتماعية في الأردن

عليهم المشمولين بمظلة الضمان إلى نحو مليون و497 ألف مشترك فعّال، من بينهم نحو 91 ألف مشترك اختياري، وفقا لأخر البيانات الصادرة عن المؤسسة العامة للضمان الاجتماعي³.

وعلى الرغم من ذلك، ما يزال ما يقارب نصف القوى العاملة في الأردن غير مشمولين بمظلة الضمان الاجتماعي، إلى جانب ما نسبته 59 بالمئة من العاملين في القطاع الخاص غير مشمولين وفقا لتصريحات مدير عام مؤسسة الضمان في تموز الماضي⁴ وتقارير البنك الدولي⁵، ومعظمهم من ذوي الدخل المحدود وبحاجة ماسة للحماية الاجتماعية، ناهيك عن أن هناك العديد من العاملين والعاملات في القطاعات المنظمة غير مشمولين بالضمان الاجتماعي، وتبلغ نسبتهم نحو 17 بالمئة وفقا لدراسات سابقة لمؤسسة الضمان الاجتماعي⁶.

وحاولت مؤسسة الضمان عقب جائحة كورونا شمول قطاعات عديدة من العمالة غير المنظمة مثل سائقي المركبات العمومية من خلال برامج خاصة متعلقة بنظام الشمول بالتأمينات التي توفرها المؤسسة مثل برنامج «استدامة++»، إلا أن ذلك لم ينعكس بشكل إيجابي على واقع العمالة غير المنظمة في الأردن.

في الأردن، تلعب المؤسسة العامة للضمان الاجتماعي دورا مركزيا في تعزيز منظومة الحماية الاجتماعية في المملكة، التي غالبا ما تتكون من عدة مكونات أو عناصر تتمثل في: الخدمات والرعاية الاجتماعية والتأمينات الاجتماعية وبرامج سوق العمل. وتُشكّل هذه العناصر أساسا صلبا يحمي أفراد المجتمع من الوقوع في براثن الفقر في المقام الأول، والتخفيف من حدته بالنسبة للفقراء والمهمشين.

وتُغطي مؤسسة الضمان الاجتماعي المكوّن الثاني المتمثل في دعم حاجات العاملين بأجر عند تعرّضهم لظروف و/أو أزمات محددة، من خلال تغطيات مالية في حالات الشبخوخة والتعطل عن العمل والأمومة والعجز والوفاة وإصابات العمل، وتُستخدم أموال المشتركين الموجودة في الصناديق المخصصة لهذه الغايات من أجل تمويل هذه التأمينات، ما يعني أن يُساهم العاملون وأصحاب العمل في تمويل هذه التأمينات.

على مدار العقود الماضية توسّع عمل المؤسسة باتجاه شمول أكبر عدد ممكن من العاملين تحت مظلتها من خلال برامج ومبادرات لرفع الوعي بأهمية الاشتراك في الضمان الاجتماعي، وكذلك إجراء تعديلات مستمرة على قانونها إلى أن أصبح يُلزم جميع المنشآت بالضمان الاجتماعي. إذ وصل عدد المؤمن

² حالة البلاد 2020، المجلس الاقتصادي والاجتماعي الأردني، تقرير، 2021، صفحة 203.

<http://www.esc.jo/Documents/ESC-2020.pdf>

³ التقرير الخامس حول التنمية المستدامة والعمل اللائق والوظائف الخضراء، منظمة العمل الدولية، 2013، صفحة 24.

<https://bit.ly/3qm4Aeg>

⁴ الجبارين، عامر، «الاقتصاد الأخضر: نحو توليد فرص عمل لائق»، مداخلة في جلسة حوارية عبر «زووم»، خبير الاقتصاد البيئي، 2021.

العمالة غير المنظمة.. تعريفات وخصائص

ويوجد أيضا العديد من العاملين والعاملات غير المنظمين (غير المشمولين بالضمان الاجتماعي) في قطاعات منظمة مثل المدارس الخاصة والسكرتارية وشركات الخدمات الصحية المساندة وشركات الأمن والحماية والمحلات التجارية (محلات التجزئة) المتوسطة والصغيرة والمدارس الخاصة وصالونات الحلاقة والتجميل⁸، وهو شكل من أشكال التهرب التأميني من قبل أصحاب العمل في هذه القطاعات.

العمالة غير المنظمة في القطاع الخاص

قطاع الزراعة

ما يزال العديد من العاملين والعاملات في قطاع الزراعة يعانون من عدم إشراكهم في مظلة الضمان الاجتماعي على الرغم من صدور نظام عقال الزراعة بعد سنوات طويلة من الانتظار.

هذا النظام الذي صدر في منتصف عام 2021 بمقتضى



عُرِّفت منظمة العمل الدولية العمالة غير المنظمة بأنها تشمل العاملين المشغلين 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 يُنتجون سلعا للاستخدام النهائي لأسرهم المعيشية حصريا، وغير مشمولين بأي شكل من أشكال الحماية الاجتماعية⁷.

ويمكن تقسيم العمالة غير المنظمة في الأردن إلى نوعين: النوع الأول يتمثل بالعاملين لدى منشأة أو وحدة اقتصادية أو لحسابهم الخاص، وغير مشمولين بالضمان الاجتماعي، وبالتالي لا يتمتعون بأي من التأمينات الاجتماعية التي توفرها مؤسسة الضمان الاجتماعي، والنوع الثاني يتمثل في العاملين في مؤسسات منظمة، ولكن أصحاب الأعمال لا يسجلونهم في الضمان الاجتماعي، أي متهربين تأمينياً.

وبحسب قانون الضمان الاجتماعي، فإن طريقة الشمول بالضمان بالنسبة للنوع الأول تتمثل في الاشتراك الإلزامي بنسبة 21.75 بالمئة، يتحمل صاحب العمل 14.25 بالمئة منها، في حين يتحمل العامل النسبة الباقية وهي 7.5 بالمئة من أجره الشهري. وفي الأعمال غير المنظمة مثل العاملين لحسابهم الخاص في مؤسسات غير مسجلة (غير منظمة)، فيشتركون من خلال الاشتراك الاختياري.

وتتركز معظم العمالة غير المنظمة في الأردن في قطاعات الزراعة والإنشاءات والنقل في القطاع الخاص، إضافة إلى المعلمين والمعلمات على حساب التعليم الإضافي ومعلمات «محو الأمية» وموظفي شراء الخدمات بالنسبة للقطاع العام.

⁷ مكتب العمل الدولي، التقرير الخامس: الانتقال من الاقتصاد غير المنظم إلى الاقتصاد المنظم، مؤتمر العمل الدولي، الدورة 103 لعام 2014.⁶

⁸ جلسة نقاشية مع خبراء في الحماية الاجتماعية نظّمها مركز الفينيق.

الحيازات الزراعية الذين عملت لديهم من شمولها بالضمان الاجتماعي دفعها للتفكير في الاشتراك الاختياري. إلا أنه عندما علمت أن قيمة هذا النوع من الاشتراك تبلغ 17.5 بالمئة من أجرها الشهري تراجعت عن الفكرة، بسبب أجرها المنخفض الذي تحصله، إذ أوضحت أن أجرها اليومي يكاد لا يُجاوز الـ 5 دنانير.

أما حسني، وهو عامل زراعة في الأغوار الجنوبية، فيقول إن أصحاب الحيازات الزراعية يرفضون فكرة التسجيل بالضمان الاجتماعي، بسبب تغير العمال لديهم باستمرار، وهذا يعود إلى طبيعة المواسم الزراعية، فالعديد من العاملين أو العاملات من الممكن أن يعملوا لدى صاحب حيازة زراعية لأسبوع كامل ثم ينتقلون إلى صاحب عمل آخر.

ويبلغ عدد عمال الزراعة في الأردن نحو 423 ألف عامل وعاملة، منهم 323 ألف من الجنسية الأردنية، ونحو 51 ألف من الجنسية المصرية، ونحو 41 ألف من الجنسية السورية، ونحو 8 آلاف من جنسيات أخرى، وفقا لدراسة أجراها المركز الوطني لتنمية الموارد البشرية¹¹ عام 2022 ونشرتها وزارة العمل على موقعها الإلكتروني.

قطاع الإنشاءات

يُعد قطاع الإنشاءات من القطاعات التي تتركز فيها العمالة غير المنظمة في الأردن (من مهاجرين وأردنيين)، ومعظمهم غير مشمولين بالضمان الاجتماعي، ويعود ذلك إلى عدة أسباب، منها أن قانون الضمان الاجتماعي استثنى من الشمول بأحكامه العمال الذين يعملون أقل من 16 يوما في الشهر الواحد¹².

وتُفيد المعلومات والمقابلات التي أجراها «المرصد

قانون العمل، نصّ على شمول عمال الزراعة بأحكام قانوني العمل والضمان الاجتماعي، إلا أنه ما إن أُقر حتى اصطدم بعوائق حالت دون تطبيقه بالشكل الصحيح، إذ مارس أصحاب العمل في القطاع الزراعي ضغوطات على الحكومة لتعديله بما يتناسب مع مصالحهم أو إغائه وبخاصة ما يتعلق بجزئية الشمول بالضمان الاجتماعي.

إذ ألزم النظام صاحب العمل الزراعي بإشراك عمال الزراعة لديه بالتأمينات المشمولة بأحكام قانون الضمان الاجتماعي⁹، واستثنى من ذلك صاحب العمل الذي يستخدم ثلاثة عمال فأقل¹⁰.

ونتيجة لتلك الضغوطات، صدر البلاغ رقم (41) بعد شهرين من إقرار النظام، ل يتيح لأصحاب الحيازات الزراعية شمول العاملين بتأمين إصابات العمل فقط، على أن يتم شمولهم بباقي التأمينات اعتبارا من 1 كانون الثاني 2023. لكن ذلك لم يُنفذ على أرض الواقع، حيث أجرت الحكومة في نيسان الماضي تعديلات على قانون الضمان الاجتماعي، ومن بينها تعديل المادة (59) لتصبح تشمل العاملين في الحيازات الزراعية بتأمين إصابات العمل والأمومة فقط إلى حين صدور قرار من مجلس الوزراء بشمولهم بكافة التأمينات.

تقول ريماء خالد، إحدى عاملات الزراعة في الأغوار الشمالية، إنها تعمل في مجال الزراعة منذ نحو 16 عاما وتنقلت خلال هذه الفترة بين العديد من أصحاب الحيازات الزراعية، إلا أنه لم يتم شمولها بالضمان الاجتماعي.

وتبين ريماء أن نظام عمال الزراعة لم يُطبق على أرض الواقع، وإنما «حيز على ورق»، إذ أن معظم أصحاب الحيازات الزراعية لم يلتزموا به، بسبب عدم قناعتهم بقضية شمول عمال الزراعة في مظلة الضمان الاجتماعي، كما أن أي عامل أو عاملة تُطالب بحقوقها بذلك يتم الاستغناء عنها فورا.

وتقول علياء، وهي عاملة زراعية أخرى، إن تهرب أصحاب

⁹ نظام عمال الزراعة رقم 19 لسنة 2021، المادة 12.

¹⁰ المرجع السابق، المادة 15.

¹¹ دراسة للمركز الوطني لتنمية الموارد البشرية 2022 بعنوان: الفجوة بين جانبي العرض والطلب في قطاع الزراعة

<https://www.nchrd.gov.jo/assets/PDF/Studies/Sectoral/Agriculture.pdf>

¹² قانون الضمان الاجتماعي رقم 1 لسنة 2014، المادة 4، الفقرة (ب)، البند 3.

وأسرته، وهو لا يستطيع تحمّل أي أعباء مالية إضافية، فهو يسعى إلى توفير أكبر قدر ممكن من المال ليعود به إلى موطنه مصر في المستقبل القريب.

أما إبراهيم المصري، وهو عامل مياومة أردني يعمل بمهنة البناء والحدادة، فيقول إنه يرغب بالاشتراك في الضمان الاجتماعي منذ سنوات، لكن ظروف عمله لم تسمح له، إذ يعمل كذلك ما لا يزيد على 16 يوما في الشهر الواحد.

كما أن معظم المقاولين الذين عمل لديهم لم يبادروا إلى إشراكه في مظلة الضمان الاجتماعي، وفق إبراهيم، على الرغم من أن هناك مقاولين عملَ لديهم لأكثر من سنة كاملة.

في حين يرى عامر، وهو عامل بإحدى كسارات الحجارة، أنه من الضروري إشراك العاملين في مجال الإنشاءات بالضمان الاجتماعي، لأن هذا القطاع مليء بالمخاطر الصحية أثناء العمل، ويوضح أن أي عامل في قطاع الإنشاءات يُصاب أثناء عمله فيتعالج على حسابه الشخصي، وفي حال توفي إثر إصابة عمل فلا يكون لأسرته أي حقوق.

ويورد أنه في أيار الماضي توفي عامل في إحدى الكسارات بمحافظة إربد إثر سقوطه داخلها أثناء عمله، وأشار إلى أن هذا العامل لم يكن مشمولاً بالضمان الاجتماعي، ما يعني أن أسرته ستقع في براثن الفقر.

وبلغ عدد إصابات العمل في قطاع الإنشاءات 635 إصابة عام 2021، وفقا لآخر الأرقام الصادرة عن المؤسسة العامة للضمان الاجتماعي¹⁴.

قطاع النقل



العمالي» مع عمال في هذا القطاع أن العديد منهم يعمل أقل من 16 يوما في الشهر الواحد، ولذلك لا يستطيعون الاشتراك في الضمان الاجتماعي على الرغم من خطورة بيئة عملهم.

ومن الأسباب أيضا التي أدت إلى تركز العمالة غير المنظمة في هذا القطاع، إجماع معظم عمال الإنشاءات فكرة الاشتراك الاختياري، بسبب قيمته التي رأوا أنها عالية وتُشكّل عبئا ماليا عليهم.

ويصل عدد العاملين في قطاع الإنشاءات وصناعة مواد البناء إلى نحو 100 ألف عامل¹³، وفقا لأرقام النقابة العامة للعاملين في البناء.

يقول عز الدين، وهو عامل مياومة بمهنة القسارة من الجنسية المصرية، إن ظروفه الاقتصادية لا تسمح له بالاشتراك في الضمان الاجتماعي، لأن عدد أيام عمله في الشهر الواحد في معظم الأحيان لا تُجاوز الـ15 يوما.

ويبين أن دخله الشهري بالكاد يكفي مستلزمات منزله

¹³ النقل النقابة العامة للعاملين في البناء (تصريح خاص).

¹⁴ الاستراتيجية المؤسسة العامة للضمان الاجتماعي، تقرير إصابات العمل لعام 2021

<https://www.ssc.gov.jo/wp-content/uploads/2023/03/%D8%AA%D9%82%D8%B1%D9%8A%D8%B1-%D8%A5%D8%B5%D8%A7%D8%A8%D8%A7%D8%AA-%D8%A7%D9%84%D8%B9%D9%85%D9%84-%D9%84%D8%B9%D8%A7%D9%85-2021.pdf>

راتب تقاعدي يعتاش منه في المستقبل، إلا أن ظروفه المادية لم تسمح له بالاشتراك، فأجره لا يكفيه بسبب الالتزامات المترتبة عليه من مصاريف الأسرة وإيجار المنزل وفواتير الكهرباء والماء.

أما محمد ذياب، وهو سائق تكسي أصفر متضمن، فيلاحظ أن لا أحد يتقبل فكرة الاشتراك الاختياري نظرا لكلفته العالية، ويرى أن المشكلة تكمن بعدم إلزام أصحاب مكاتب التوكسي وبخاصة التي تملك أعدادا كبيرة من مركبات التوكسي بشمول السائقين لديهم بالضمان.

في حين يقول باسل حبّول، وهو سائق على تطبيقات نقل ذكي، إنه يعمل في قطاع النقل العام منذ نحو 20 عاما، 13 عاما سائق تكسي أصفر، و7 سنوات على تطبيقات النقل، إلا أنه إلى الآن لم يستطع الاشتراك اختياريًا بالضمان لكلفته العالية، ويبين أن عمره جاوز الـ46 عاما واقترب من التقاعد، ولا يوجد لديه راتب تقاعدي يعتمد عليه في المستقبل.

كما أن الاشتراك بالضمان الاجتماعي بالنسبة له ليس ضمن أولوياته، فهو عليه التزامات مالية، ويؤكد أن ذلك ينطبق على معظم السائقين أكانوا على تطبيقات النقل الذكية أو على وسائل النقل الأخرى.

العمالة غير المنظمة

لا يختلف قطاع النقل كثيرا عن قطاعي الزراعة والإنشاءات من حيث تركيز العمالة غير المنظمة، فمعظم السائقين وبخاصة المتضمنين (الذين يدفعون مبلغا شهريا يُسمى ضمان لمالك المركبة مقابل العمل عليها) غير مشمولين بمظلة الضمان الاجتماعي.

ويشمل قطاع النقل العام (مركبات التوكسي الأصفر والسرفيس وباصات الكوستر والحافلات والسفريات، إضافة إلى المركبات العاملة على تطبيقات النقل الذكي).

ومن حيث الأعداد، يصل عدد سائقي مركبات التوكسي الأصفر (متضمنين ومالكين) إلى نحو 17 ألف سائق في المملكة، ونحو 7 آلاف سائق سرفيس، ونحو 7 آلاف أيضا بالنسبة للحافلات وباصات الكوستر، ونحو 1000 بالنسبة لمركبات السفريات¹⁵، في حين يصل عدد السائقين المرخصين العاملين على تطبيقات النقل الذكي المرخصة إلى نحو 11 ألفا¹⁶.

يقول فراس الصقري، وهو سائق باص كوستر، إنه فكّر مرارا في الشمول بالضمان الاجتماعي ليقول له



¹⁵ النقابة المستقلة لسائقي العمومي في الأردن (تصريح خاص)

¹⁶ هيئة تنظيم النقل البري، مؤشرات الأداء (ركاب وبضائع) للربيع الثاني من العام 2023 https://www.ltrc.gov.jo/sites/default/files/ltqryr_lrby_2023.pdf, 2023-6-lthny_Isn_2023_mhdt_h_lgy_30

في القطاع العام

شراء الخدمات وبخاصة حقهم في الضمان الاجتماعي، إذ أن بعض عقود شراء الخدمات تتضمن تنازلهم عن حقهم في الضمان الاجتماعي.

ففي عام 2021 استطاع «المرصد العمالي» من خلال عمليات بحثه، الاطلاع على نسخة من عقود شراء خدمات لموظفين في إحدى مؤسسات القطاع العام، وتبين في أحد بنود العقد أنهم يتنازلون عن شمولهم بالضمان الاجتماعي والتأمين الصحي، باعتبار التزام تعاقدهم عن طريق نظام المشتريات الحكومية، وينحصر بالقيام بمهمات معينة مقابل مبلغ مالي¹⁹.

وبما أن هؤلاء غير خاضعين لنظام الخدمة المدنية، فإن قانوني العمل والضمان الاجتماعي يشملانهم حكماً، وبالتالي يجب أن يتمتعوا بكافة حقوقهم المنصوصة فيهما، إلا أنهم لا يحظون بالكثير من الاهتمام بحقوقهم ويتم انتهاكها والتحايل عليها كما ذكرنا أعلاه.

ولتوضيح ذلك، حدد قانون الضمان الاجتماعي الفئات الخاضعة لأحكامه ومن بينها جميع العمال الخاضعين لأحكام قانون العمل النافذ مهما كانت مدة العقد أو شكله²⁰. كما نص نظام الشمول بتأمينات مؤسسة الضمان الاجتماعي على أن الشخص يعتبر مؤمناً عليه ومشمولاً بأحكام القانون إذا توافرت الشروط التالية: أن يؤدي عملاً لدى المنشأة ويتقاضى أجراً مقابل العمل وأن يكون تابعاً لإدارة المنشأة وتوجيهها وإشرافها²¹، وهذا ينطبق على موظفي شراء الخدمات.

ونص النظام أيضاً على أن إرادة صاحب العمل أو العامل أو الاتفاق المعقود بينهما صراحة أو ضمناً لا تحول دون شمول المؤمن عليه بأحكام قانون الضمان الاجتماعي²².

يعتقد الكثيرون أن جميع موظفي القطاع العام مشمولين بأحكام قانون الضمان الاجتماعي كون القطاع العام أكثر حرصاً على حقوق الموظفين فيه بخلاف القطاع الخاص، إلا أن هذا الاعتقاد ليس دقيقاً، فالعديد من العاملين والعاملات يعملون في القطاع العام بدون أن يتمتعوا بالضمان الاجتماعي مثل الموظفين تحت بند شراء الخدمات ومعلومات محو الأمية والمعلمين على حساب التعليم الإضافي.

ويصل عدد معلمات محو الأمية إلى نحو 135 معلمة¹⁷، في حين يصل عدد المعلمين على حساب التعليم الإضافي إلى نحو 20 ألفاً¹⁸، أما بالنسبة إلى موظفي شراء الخدمات، فلا تتوفر أي معلومات رسمية حول أعدادهم.

وعلى الرغم من أن هؤلاء يعملون في العديد من مؤسسات القطاع العام، إلا أنهم غير خاضعين لنظام الخدمة المدنية، لأن طريقة توظيفهم ليست عن طريق جدول التشكيلات في ديوان الخدمة المدنية، وإنما عن طريق التوظيف وفق إجراءات وشروط معينة أو عن طريق عقود شراء الخدمات.

ووجد مفهوم «شراء الخدمات» لغايات ومهام محددة من حيث طبيعة العمل وصعوبته وزمن المهمة، وتجنباً للتوظيف الدائم الذي ربما يُرتب تكاليف إضافية على المؤسسات ويزيد من كادها البشري غير المطلوب، وقد استُخدم هذا النمط من التوظيف في الآونة الأخيرة في معظم مؤسسات القطاع العام بشكل واسع.

وأفقد هذا التوسع العديد من العاملين الحقوق العمالية التي من المفترض أن يتمتع بها العاملون وفق

¹⁷ تقرير صحفي للمرصد العمالي الأردني 2023 بعنوان: معلمات محو الأمية يتعرضن لانتهاكات عمالية منذ عقود.

¹⁸ تصريحات رئيس لجنة التعليم النيابية 2023.

¹⁹ المرصد العمالي الأردني، تقرير صحفي منشور عام 2021 <http://labor-watch.net/ar/read-news/152700>

²⁰ قانون الضمان الاجتماعي رقم 1 لسنة 2014، المادة 4، الفقرة (أ)، البند 1.

²¹ نظام الشمول بتأمينات المؤسسة العامة للضمان الاجتماعي، المادة 9، الفقرة (أ).

²² المرجع السابق، المادة 9، الفقرة (ج).

أسباب توسع العمالة غير المنظمة في الأردن

مجموعة من السياسات ساهمت في اتساع العمل غير المنظم، ودفعت العديد من أصحاب العمل في القطاعات الاقتصادية إلى عدم شمول العاملين والعمالات لديهم بمظلة الضمان الاجتماعي، وفيما يلي عرض لهذه السياسات:

1. لا يتضمن قانون الضمان الاجتماعي آليات وأدوات تأمينية ملائمة لإشراك العاملين غير المنظمين (غير المشمولين بالضمان الاجتماعي)، على الرغم من تعديله مرات عديدة، والخيارات الوحيدة التي يُتيحها تقصر على ما يُسمى بـ«الاشتراك الاختياري»، بحيث يدفع العامل أو العاملة 17.5 بالمئة من راتبه/ا للاشتراك في الضمان، وهذه النسبة مرتفعة وتحول دون الإقبال على الاشتراك، وهو ما ساهم في بقاء عشرات الآلاف من العاملين والعمالات خارج منظومة الضمان الاجتماعي.
2. أدى التراخي الرسمي في مراقبة تطبيق معايير العمل اللائق في إطار تشجيع الاستثمار على حساب شروط العمل إضافة إلى ضعف إنفاذ التشريعات ذات العلاقة، إلى اتساع الانتهاكات العمالية والتعدي على حقوق العاملين والعمالات وبخاصة الحق في الضمان الاجتماعي.
3. دفعت الالتزامات الإدارية والمالية والضريبية التي تترتب على تسجيل منشآت الأعمال بما فيها الصغيرة، العديد من أصحاب العمل إلى عدم تسجيل مؤسساتهم لدى الجهات الرسمية، وعدم تسجيل العاملين والعمالات لديهم في مظلة الضمان الاجتماعي، وهو ما يُسمى بـ«التهرب التأميني».
4. إن استبعاد قطاعات عمالية واسعة من أحكام قانون الضمان الاجتماعي مثل عمال المنازل ومن يعملون أقل من 16 يوماً في الشهر، ساهم بشكل كبير في توسع العمالة غير المنظمة في الأردن.
5. ساهم ضعف توازنات القوى الاجتماعية في سوق العمل بين أصحاب العمل والعمال في إضعاف شروط العمل في العديد من القطاعات، ما فتح الباب على مصراعيه لتوسع الانتهاكات العمالية ومنها الحرمان من الضمان الاجتماعي، وهذا سببه تشوه منظومة التنظيم النقابي في الأردن، إذ يتضمن قانون العمل قيوداً عديدة على حرية التنظيم النقابي والمفاوضة الجماعية. فعلى سبيل المثال، حصرت المادة (44) من قانون العمل الأردني حق المفاوضة الجماعية بالنقابات العمالية، وترفض زيادة أعداد النقابات وتفضل الإبقاء على 17 نقابة فقط تنضوي تحت مظلة الاتحاد العام لنقابات عمال الأردن، ما يُضعف شروط العمل ويمنع العاملين والعمالات من المطالبة بتحسين بيئة العمل بمختلف جوانبها.
6. كما سمح الغياب اللافت لأدوار معظم النقابات العمالية الأردنية في الدفاع عن شروط العمل وعن لعب دور أساسي في الحوار الاجتماعي والمفاوضة الجماعية بين العمال وأصحاب العمل؛ في التغول على حقوق العمل وبخاصة الشمول بالضمان الاجتماعي من قبل العديد من أصحاب العمل.

الخلاصة و التوصيات

إن بقاء نحو نصف القوى العاملة في الأردن خارج منظومة الضمان الاجتماعي على الرغم من كل التقدم الذي أحرزته المؤسسة العامة للضمان الاجتماعي منذ تأسيسها، يُشكل تحدياً كبيراً في منظومة الحماية الاجتماعية في الأردن، لذلك آن أوان التفكير في كيفية تطوير أدوات وآليات ملائمة وفعّالة ومستدامة وذات كلف معقولة، لتوسيع الشمول في مظلة الضمان الاجتماعي، إضافة إلى ضرورة إعادة النظر في السياسات التي ساهمت في توسع مساحة العمالة غير المنظمة، وفيما يلي بعض التوصيات والمقترحات التي من شأنها توسيع نطاق الشمول بالضمان الاجتماعي:

1. تطوير أدوات تأمينية جديدة لشمول العاملين لحسابهم الخاص أو العاملين بالأعمال اليومية والحرّة (ليس لديهم صاحب عمل) وليس لديهم مؤسسات مسجلة (منظمة)، مدعومة من قبل الدولة لشمولهم بمنظومة الضمان الاجتماعي، وذلك عن طريق تخفيض هذه النسبة أو تخصيص صندوق خاص يتم تمويله من موازنة الدولة السنوية لدفع جزء من هذه الاشتراكات.
2. إعادة النظر في السياسات الاقتصادية وبخاصة المتعلقة بالاستثمار، بحيث يتم تشجيع وتقديم التسهيلات والحوافز للاستثمارات التي تعمل على توليد فرص عمل لائق جديدة تتمتع بالحمايات الاجتماعية.
3. تخفيض اشتراكات الضمان الاجتماعي مع الحفاظ على كافة المنافع التأمينية، لتشجيع المؤسسات على عدم التهرب من تسجيل العاملين والعاملات لديهم في الضمان الاجتماعي.
4. تطوير نظم إنفاذ التشريعات العمالية، لوضع حد للتجاوزات التي تجري عليها وبخاصة المتعلقة بالشمول بالضمان الاجتماعي.
5. التوقف عن التمييز ضد عمال المنازل ومن يعملون أقل من 16 يوماً في الشهر الواحد، وشمولهم بأحكام قانون الضمان الاجتماعي كغيرهم من العاملين والعاملات.
6. إجراء تعديلات شاملة على مختلف النصوص القانونية المتعلقة بالتنظيم النقابي والمفاوضات الجماعية، استناداً إلى المعايير الدولية ذات العلاقة، بحيث يتم السماح لجميع العاملين والعاملات بتأسيس نقابات عمالية خاصة بهم بكامل الحرية وبدون الاستناد إلى نظام التصنيف المهني الذي تصدره وزارة العمل.
7. شمول جميع العاملين بعقود شراء الخدمات بمظلة الضمان الاجتماعي، إذ أن قانون الضمان الاجتماعي يشملهم كُما بأحكامه، لأنهم يعملون أكثر من 16 يوماً في الشهر، ويتلقون أجراً مقابل عملهم.



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

المركز العمالي الأردني
Jordan Labor Watch



@LaborWatchJo
www.labor-watch.net