ورقــة موقف

2025

ورقة موقف

نحو ضمان اجتماعي عادل ومستدام يحمي جميع العاملين ويعزز الحماية الاجتماعية في الأردن

إعداد:

مركز الفينيق للدراسات الاقتصادية والمعلوماتية

برنامج المرصد العمالي

عمان, الأردن

تموز 2025

Phenix الفينيق للدراسات الاقتصادية والمعلوماتية ECONOMIC & INFORMATICS STUDIES

المرصد العمالي الأردني Jordan Labor Watch

www.phenixcenter.net

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

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.

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 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.

تنوية:

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

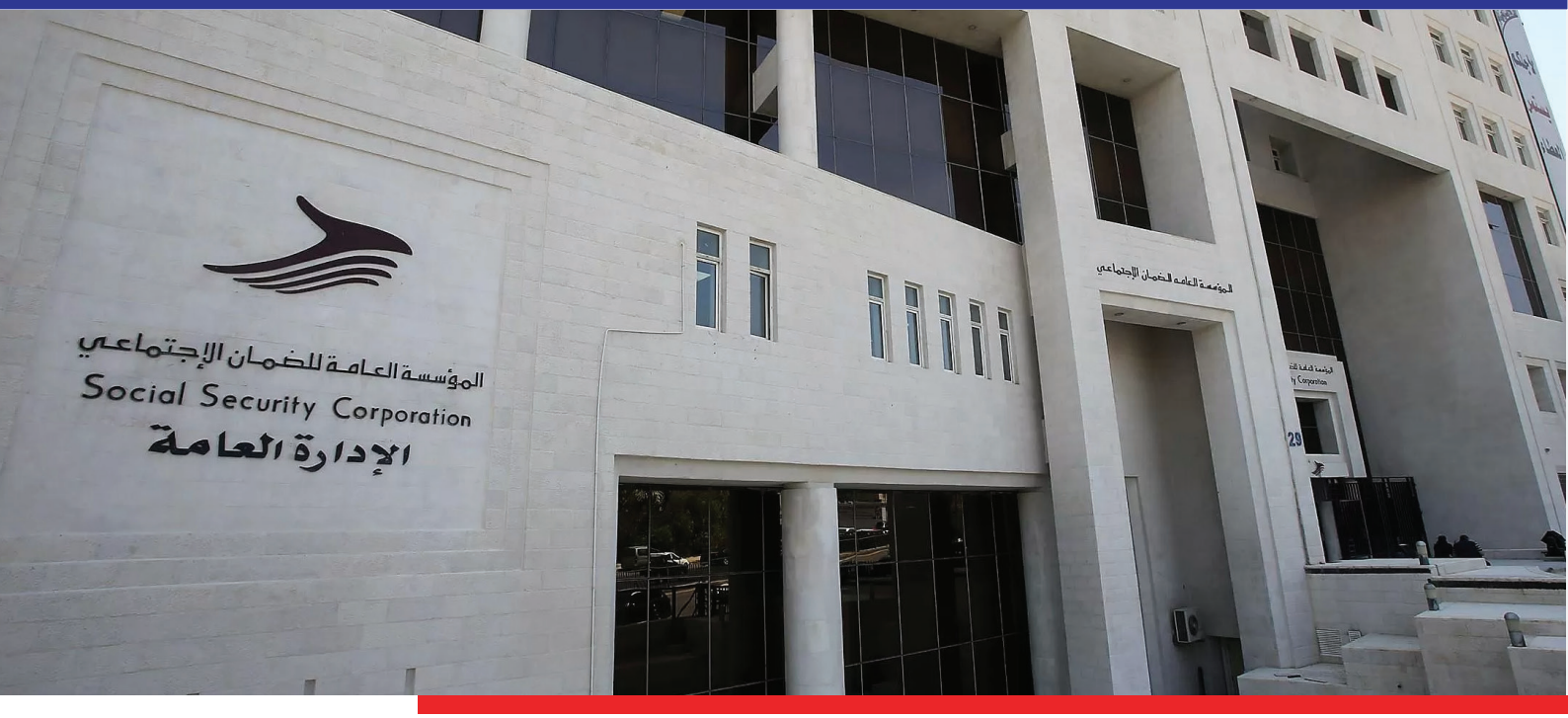
المقدمة

يعد الضمان الاجتماعي في الأردن حجر الأساس في بناء منظومة الحماية الاجتماعية، وركيزة لاستقرار الاقتصاد الوطني والمجتمع على حد سواء.

فمن خلال حماية الأفراد من مخاطر الشيخوخة، والإعاقة، والبطالة، وإصابات العمل، والأمومة، تسهم هذه المنظومة في تعزيز العدالة الاجتماعية وتوفير الأمن الاقتصادي للأسر.

في هذا السياق، أثار التصريح الأخير لصندوق النقد الدولي، الداعي إلى "إصلاحات هيكلية" على قانون الضمان الاجتماعي لضمان استدامته المالية، مخاوف مشروعة لدى فئات واسعة من المواطنين، خاصة في ظل تجارب سابقة أدت إلى تآكل بعض الحمايات، واستبعاد فئات مثل الشباب من بعض التأمينات.

ومع إيماننا بأهمية استدامة الصندوق وحوكمته، نؤكد أن أي إصلاح يجب أن يهدف أولاً إلى تعزيز الحماية الاجتماعية، وتوسيع الشمول التأميني، وتحقيق العدالة بين مختلف فئات العاملين، بدلاً من اختزال الإصلاح في خفض التكاليف وتقييد الحقوق.



وفيما يأتي مجموعة الأولويات التي يجب التركيز عليها عند اجراء تعديلات واصلاحات على قانون الضمان الاجتماعي:

أولاً: تعزيز الشمول التأميني ليشمل جميع العاملين

رغم الجهود التي بذلتها مؤسسة الضمان الاجتماعي، إلا أن نسبة غير المشمولين بالضمان ما تزال مرتفعة، إذ تقارب نصف القوى العاملة، بحسب تقديرات المؤسسة ذاتها وتقارير البنك الدولي ومؤسسات محلية مختصة. ويعود ذلك إلى عدة عوامل

- ضعف إنفاذ القانون والتفتيش على المنشآت.
- التهرب التأميني من قبل العديد من أصحاب العمل.
- عدم ملاءمة نماذج الاشتراك الحالية للعاملين في الاقتصاد غير المنظم والعاملين لحسابهم الخاص.
- تكرار التعديلات التشريعية التي أثرت سلبا على ثقة المواطنين بالمنظومة.

ومع تزايد أشكال العمل الجديدة (العمل عبر المنصات، العمل المستقل، والعمل الجزئي)، تبرز الحاجة لتطوير أدوات تأمينية مرنة، تتناسب مع طبيعة هذه الأعمال، وتوفر للمؤمن عليهم حماية شاملة بكلفة معقولة.

توصية سياساتية

1. تبني نظام اشتراك تأميني مبسط وقليل التكلفة موجه للعاملين المستقلين والعمالة غير المنظمة، مع دعم جزئي من الدولة لتشجيع الاندماج الطوعي في النظام.
2. تعزيز عمليات انفاذ القانون من خلال التفتيش الفعال، وربط تجديد اصدار السجل التجاري ورخص المهن بالتسجيل في الضمان الاجتماعي.
3. تنفيذ حملات وطنية مشتركة مع النقابات ومنظمات المجتمع المدني للتوعية بأهمية الضمان لجميع العاملين، وربط الشمول بمزايا إضافية مثل التأمين الصحي والتمويل الميسر.

ثانياً: إصلاح سياسات التقاعد المبكر ووقف الإحالات القسرية

أصبحت سياسة التوسع في التقاعد المبكر، خصوصا الإجباري منها، وفي القطاع العام عبئا ثقيلا على منظومة الضمان الاجتماعي، حيث تشكل نسبة المتقاعدين مبكرًا نحو 63% من مجمل المتقاعدين، ما يؤدي إلى

- استنزاف صندوق التقاعد وتهديد مستوى استدامته.
- انخفاض الرواتب التقاعدية وزيادة اعداد المتقاعدين الفقراء.
- عودة المتقاعدين لسوق العمل من أجل الحوصل على دخول إضافية ما يؤدي الى رفع مستويات البطالة.

توصية سياساتية

1. قصر التقاعد المبكر على الحالات الطوعية أو الفئات التي تعمل في مهن خطرة، ومنع أي إحالات قسرية من قبل المؤسسات.
2. الحد من عمليات الإحالة على التقاعد المبكر من قبل الحكومة سواء لأسباب تتعلق بالتحديث الإداري أو لأية أسباب أخرى.
3. وضع آلية رقابة على التقاعد المبكر تضمن مراعاة البعد الاجتماعي والاقتصادي، وتشترط تقديم مبررات واضحة ومدروسة لأي إحالة جماعية.

ثالثاً: تطوير تأمين التعطل عن العمل إلى تأمين بطالة حقيقي

الصيغة الحالية لتأمين التعطل المعمول بها لا تلبي الحد الأدنى من المعايير الدولية ذات العلاقة، ولا يشمل العاملين المرضى بأمراض تتطلب فترات علاج طويلة مثل مرض السرطان، كما أن تخفيض نسب التعويضات في المقترحات الأخيرة من شأنه أن يزيد من هشاشة الفئات الأكثر عرضة للفقر، خاصة في فترات فقدان العمل.

توصية سياساتية

1. تحويل تأمين التعطل إلى نظام تأمين بطالة فعلي، بمساهمة حكومية، يضمن دخلا كريما للعاطلين عن العمل لفترة انتقالية.
2. شمول المرضى الذين تتطلب عمليات استشفائهم فترات زمنية طويلة مثل مرضى السرطان بألية تعويضات التعطل عن العمل.
3. حصر استخدام صندوق التعطل في غايته الأساسية، وعدم السماح بالسحب منه لأغراض غير مرتبطة بفقدان الدخل.

رابعاً: تعزيز عدالة الشباب في منظومة الضمان

تشكل التعديلات التي جرت على قانون الضمان الاجتماعي خلال السنوات القليلة الماضية، والتي استثنت الشباب دون سن الثلاثين من شمول كامل بتأمين الشيخوخة والعجز والوفاة تراجعًا خطيرا في فلسفة الشمول في اطار الضمان الاجتماعي، وتهدد بإضعاف الحماية التقاعدية لهم.

توصية سياساتية

1. تعديل المادة (59) من القانون التي سمحت بتخفيض الاشتراكات للشباب، واستعادة مبدأ المساواة الكاملة في الشمول التأميني لجميع العاملين.

2. تقديم حوافز بديلة لأصحاب العمل لتشغيل الشباب، لا تمس بحقوقهم التأمينية، مثل الإعفاءات الضريبية.

خامساً: تفعيل التأمين الصحي وفق مبادئ الإنصاف والمشاركة

رغم النص على التأمين الصحي منذ عام 1978، لم يتم تفعيله، وعدم العودة المقترح الذي قدمته الحكومة عام 2022 والذي كان يهدف الى تحميل العامل الجزء الأكبر من الكلفة، وهو ما يتعارض مع مبادئ العدالة التأمينية.

توصية سياساتية

1. تفعيل التأمين الصحي تدريجياً، بالشراكة بين الحكومة وأصحاب العمل والعاملين، وضمان استناد النظام إلى اتفاقية منظمة العمل الدولية رقم (102) حول الحد الأدنى من معايير الضمان.
2. إنشاء صندوق خاص للتأمين الصحي ضمن المؤسسة، مع تحديد واضح للفئات المستهدفة ومصادر التمويل.

سادساً: استقلالية المؤسسة وحوكمتها الرشيدة

استقلالية مؤسسة الضمان الاجتماعي هي الضمان الحقيقي لشفافية قراراتها، خاصة الاستثمارية منها. والاعتماد الكبير على المسار السهل المتمثل بإقراض الحكومة من أموال الصندوق يهدد قدرته على الوفاء بالتزاماته المستقبلية، ويهدد ثقة المجتمع بمؤسسة الضمان الاجتماعي.

توصية سياساتية

1. وضع تشريعات تقيّد استخدام أموال الضمان من قبل الحكومة، وتفرض رقابة مستقلة على قرارات الاستثمار، وتعزز من استقلالية إدارة المؤسسة من خلال اعتماد نموذج حوكمة شبيه بنموذج البنك المركزي.
2. إعادة تشكيل مجلس إدارة الضمان ليعكس التوازن بين ممثلي الدولة، وأصحاب العمل، والعمال، ويعزز من دوره الرقابي والتخطيطي.

سابعاً: تطوير أدوات إنفاذ القانون ومكافحة التهرب التأميني

التهرب من تسجيل العاملين في الضمان يضر بالمؤسسة وبالعاملين، ويضعف قاعدة المشتركين. ولذا، لا بد من تعزيز قدرات التفتيش والمساءلة.

توصية سياساتية

1. تحديث أنظمة التفتيش الإلكتروني، وتوسيع نطاق العمل الميداني، وإطلاق منصة شكاوى رقمية فعالة تتيح للعاملين التبليغ عن التهرب.
2. تغليظ العقوبات على المنشآت المخالفة، وربط اصدار تجديد السجل التجاري ورخص المهن والتسهيلات بإثبات شمول العاملين بالضمان.

الخاتمة

إن إصلاح منظومة الضمان الاجتماعي ضرورة وطنية ملحة، لكنها لا تعني بأي حال تقليص الحمايات أو تحميل العبء على العاملين لوحدهم. بل يجب أن تُبنى هذه الإصلاحات على مبادئ العدالة، والاستدامة، والتشاركية. نحن أمام فرصة تاريخية لإعادة بناء الثقة في هذه المؤسسة الحيوية من خلال إصلاحات حقيقية وشاملة تراعي مصالح العاملين وتحقق التوازن بين متطلبات الاستدامة المالية وحقوق الإنسان الأساسية.

فالحماية الاجتماعية ليست عبئاً على التنمية، بل هي شرط أساسي لتحقيقها. والانفاق عليها يعد استثمارا حقيقيا ومصلحة للجميع.

الفينيق للدراسات الاقتصادية والمعلوماتية
ECONOMIC & INFORMATICS STUDIES

المرصد العمالي الأردني
Jordan Labor Watch

CONTACT US:

الفينيق للدراسات الاقتصادية والمعلوماتية
PHENIX FOR ECONOMIC & INFORMATICS STUDIES

Tel. +962 6 56 838 54
Fax: +962 6 56 838 64
P.O.Box: 304 Amman 11941 Jordan
E-Mail: info@phenixcenter.net
www.phenixcenter.net

@PhenixCenter

المرصد العمالي الأردني
JORDAN LABOR WATCH

www.labor-watch.net

@LaborWatchJo