

## نحو ضمان اجتماعي عادل ومستدام في الأردن



إعداد:

مركز الفينيق للدراسات الاقتصادية والمعلوماتية  
المرصد العمالي الاردني

عمان، الأردن  
كانو الأول 2025

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



### تنويه:

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

## الصفحات

4	الملخص التنفيذي
5	المقدمة
6	الفجوات والتحديات التي تواجهها منظومة الضمان الاجتماعي في الأردن
6	أولاً: الشمول التأميني
8	ثانياً: التقاعد المبكر
9	ثالثاً: تقاعد الشيخوخة
11	رابعاً: اشتراكات العسكريين
12	خامساً: الشباب في منظومة الضمان الاجتماعي
13	سادساً: التهرب التأميني
14	سابعاً: حوكمة إدارة المؤسسة العامة للضمان الاجتماعي
16	ثامناً: دعم الموازنة العامة لبعض برامج الضمان الاجتماعي
17	التوصيات
22	المراجع

# الملخص التنفيذي

محورية في هذا المسار بوصفها أكبر صاحب عمل، نتيجة استخدام التقاعد المبكر كأداة إدارية، في حين يرتبط التقاعد المبكر في القطاع الخاص بانخفاض الأجور وارتفاع تكاليف المعيشة. وتدعو الورقة إلى حصر التقاعد المبكر في الحالات الاستثنائية، وضبط الحالات الحكومية، ومعالجة دوافعه الاقتصادية في القطاع الخاص.

كما تناقش الورقة أثر الإبقاء على سن تقاعد الشيخوخة منخفض نسبياً (60 عاماً للرجال و55 عاماً للنساء) في ظل ارتفاع متوسط العمر المتوقع، وتبين أن رفعه تدريجياً يتوافق مع الممارسات الدولية، ويُعد من أكثر أدوات الإصلاح فعالية في تعزيز استدامة منظومة الضمان الاجتماعي، شريطة اقترانه بسياسات داعمة في سوق العمل.

وتتناول الورقة أيضاً آثار التعديلات التي سمحت بعدم دفع كامل اشتراكات العسكريين وربطها بمعدلات النمو الاقتصادي، معتبرة أنها تقوّض القاعدة التمويلية للصندوق وتنقل مخاطر الاقتصاد الكلي إليه. كما تنتقد استثناء الشباب من الشمول الكامل في بعض التأمينات، لما يحمله من إخلال بمبدأ العدالة والتضامن بين الأجيال.

وتؤكد الورقة أن الإصلاح الحقيقي يتطلب تعزيز حوكمة واستقلالية المؤسسة العامة للضمان الاجتماعي، ليس فقط في إدارة الاستثمارات، بل في رسم السياسات التأمينية الاستراتيجية، بما يستند إلى دراسات اكتوارية مستقلة وحوار اجتماعي مؤسسي. كما تدعو إلى دور تكميلي للموازنة العامة في دعم شمول الفئات الهشة ضمن منظومة الضمان الاجتماعي، بما يقلل الاعتماد المزمّن على المعونات النقدية ويعزز الوقاية الاجتماعية.

وتخلص الورقة إلى أن بناء ضمان اجتماعي عادل ومستدام في الأردن يستلزم مقاربة إصلاحية متكاملة، توسّع الشمول، وتضبط التقاعد المبكر، وترفع سن تقاعد الشيخوخة تدريجياً، وتحسّن الحوكمة، وتكرّس الضمان الاجتماعي كأداة مركزية للعدالة والحماية الاجتماعية والاستقرار الاقتصادي طويل الأمد.

تُعَدّ منظومة الضمان الاجتماعي في الأردن الركيزة الأساسية لمنظومة الحماية الاجتماعية، وأحد أهم أدوات تحقيق الاستقرار الاجتماعي والاقتصادي، لما توفره من حماية للأفراد والأسر من مخاطر الشيخوخة والعجز والوفاة وإصابات العمل والتعطل عن العمل. وقد أعادت نتائج الدراسة الاكتوارية الحادية عشرة الصادرة عن المؤسسة العامة للضمان الاجتماعي تسليط الضوء على واقع هذه المنظومة، مؤكدة أن وضعها المالي ما يزال آمناً على المدى المتوسط، لكنه يواجه تحديات هيكلية متراكمة تهدد استدامته على المدى الطويل إذا لم تُعالج عبر إصلاحات سياساتية وتشريعية مدروسة.

تشير الدراسة الاكتوارية إلى اقتراب نقطتي التعادل في عامي 2030 و2038، وهو ما يشكل مؤشرات إنذار مبكر لاختلالات بنيوية، أبرزها اتساع فجوة الشمول التأميني، والتوسع الكبير في التقاعد المبكر، وانخفاض سن تقاعد الشيخوخة مقارنة بالتحولات الديموغرافية، إضافة إلى تحديات الحوكمة والتهرب التأميني. وتؤكد ورقة السياسة هذه أن اختزال الإصلاح في إجراءات مالية قصيرة الأجل أو في تقليص الحقوق التأمينية سيؤدي إلى إضعاف جوهر النظام، بدلاً من تعزيز استدامته.

تكشف هذه الورقة أن نحو 45 بالمئة من القوى العاملة في الأردن ما تزال خارج مظلة الضمان الاجتماعي، لا سيما العاملين في الاقتصاد غير المنظم، والعاملين بشكل غير منظم. ويعكس ذلك فجوة هيكلية بين تصميم النظام التأميني القائم على نموذج العمل التقليدي، القائم على عمال ومؤسسات، والاشتراك الاختياري مرتفع التكلفة. ما يستدعي إعادة تصميم أدوات اشتراك مرنة، ومدعومة، وقابلة للتطبيق.

وتبرز الورقة التقاعد المبكر بوصفه أحد أخطر مصادر الضغط على استدامة الصندوق، إذ يشكل المتقاعدون مبكراً نحو ثلثي إجمالي المتقاعدين، ويستحوذون على أكثر من 60 بالمئة من فاتورة الرواتب التقاعدية. وتُحمّل الحكومة مسؤولية

التوسع في التقاعد المبكر، واتساع فجوة الشمول التأميني، وضعف استقلالية وحوكمة إدارة المؤسسة العامة للضمان الاجتماعي، إلى جانب سياسات حكومية أخرى أسهمت تدريجياً في إضعاف القاعدة التمويلية للصندوق وزيادة الضغوط على استدامته طويلة الأمد.

وعليه، فإن ما تكشفه الدراسة الاكتوارية اليوم لا ينبغي النظر إليه بوصفه إنذاراً مفاجئاً، بل تأكيداً علمياً متأخراً لمسار من الاختلالات البنيوية التي جرى التنبيه إليها مراراً في الأدبيات الوطنية والتحليلات السياسية، ما يفرض التعامل مع الإصلاح بوصفه عملية تصحيح هيكلية شاملة تعالج جذور المشكلة.

انطلاقاً من إيمان مركز الفينيق للدراسات الاقتصادية بأن استدامة منظومة الضمان الاجتماعي وحوكمته لا تنفصلان عن توسيع الحماية الاجتماعية وتعزيز العدالة الاجتماعية وتقليص التفاوت الاجتماعي، تؤكد هذه الورقة أن أي إصلاح مطلوب يجب أن ينطلق من حماية جوهر النظام التأميني، وتوسيع الشمول ليشمل جميع العاملين في الأردن بغض النظر عن طبيعة مهنتهم أو أنشطتهم الاقتصادية أو جنسياتهم، إلى جانب مكافحة التهرب التأميني والعمل غير المنظم، ومعالجة الاختلالات البنيوية وفي مقدمتها التوسع في التقاعد المبكر، بدلا من تحميل كلفة الإصلاح للمؤمن عليهم أو اختزالها في إجراءات مالية قصيرة الأجل.

وفي هذا الإطار، تسعى الورقة إلى تقديم قراءة سياسية ومقترحات عملية توازن بين متطلبات الاستدامة المالية وضرورات العدالة الاجتماعية، بما يعزز الحماية التأمينية ويوسعها دون الانتقاص منها، ويصون الحقوق والمنافع المقررة للمشتريين، ويحفظ دور الضمان الاجتماعي كأداة مركزية للحماية الاجتماعية في الأردن.

وأياماً أن تشكل ورقة السياسات هذه مساهمة فعالة في الحوار الوطني المزمع إدارته من قبل المجلس الاقتصادي والاجتماعي خلال الشهرين القادمين.

تعدّ منظومة الضمان الاجتماعي في الأردن أحد الأعمدة الرئيسة لمنظومة الحماية الاجتماعية، وركيزة أساسية للاستقرارين الاجتماعي والاقتصادي، لما يوفره من حماية للأفراد والأسر من المخاطر المرتبطة بالشيخوخة، والعجز، والوفاة، والتعطل عن العمل، وإصابات العمل، والأمومة. ولا تقتصر أهمية هذه المنظومة على بعدها الاجتماعي فحسب، بل تمتد لتشمل دورها في تعزيز العدالة الاجتماعية والتماسك المجتمعي، والحد من الفقر والهشاشة، ودعم الاستقرار الاقتصادي على المدى الطويل.

في هذا السياق، أعادت نتائج الدراسة الاكتوارية الحادية عشرة التي نشرتها مؤخرا المؤسسة العامة للضمان الاجتماعي تسليط الضوء على واقع استدامة النظام التأميني في الأردن، مؤكدةً أن الوضع المالي للصندوق ما يزال آمناً ومستقراً على المدى المتوسط، مع الإشارة في الوقت ذاته إلى تحديات هيكلية مستقبلية تستدعي تدخلات تشريعية وسياساتية مدروسة للحفاظ على ديمومة النظام وتأخير نقاط التعادل.

عادةً ما يثير الحديث عن أي إصلاحات في منظومة الضمان الاجتماعي مخاوف مشروعة لدى شرائح واسعة من المجتمع، لا سيما في ظل تجارب سابقة ارتبط فيها مفهوم "الإصلاح" بإجراءات انتقاصية أو تحميل كلفة الاختلالات الهيكلية للمؤمن عليهم. وقد تجددت هذه المخاوف بعد إعلان نتائج الدراسة الاكتوارية الأخيرة، التي أشارت إلى أن نقطة التعادل الأولى التي تتساوى فيها الإيرادات المباشرة من اشتراكات الأفراد والمنشآت مع النفقات التأمينية، ستكون في عام 2030، فيما ستقع نقطة التعادل الثانية، التي تصبح فيها الإيرادات التأمينية والعوائد الاستثمارية السنوية غير كافية لتغطية النفقات التأمينية في حال عدم تحسن العائد على الاستثمار، في عام 2038.

غير أن هذه النتائج، على أهميتها، لا تمثل مفاجأة للعديد من الخبراء والمختصين الأردنيين والمؤسسات البحثية الوطنية، وفي مقدمتها مركز الفينيق للدراسات الاقتصادية، الذين حذروا منذ سنوات، وقبل إجراء وإصدار نتائج الدراسة الاكتوارية الأخيرة، من مخاطر

# الفجوات والتحديات التي تواجهها منظومة الضمان الاجتماعي في الأردن

فيما يأتي تحليل ومناقشة للفجوات والتحديات التي تواجهها منظومة الضمان الاجتماعي في الأردن والتي تحتاج الى معالجة بهدف تعزيز شمولها وفعاليتها واستدامتها:

الشمول التأميني	التقاعد المبكر	تقاعد الشيخوخة	اشتراكات العسكريين
اشتراكات الشباب	التهرب التأميني	حوكمة الضمان	دعم الموازنة

## أولاً: الشمول التأميني



مقابل ما يقارب 265 ألف متقاعد فعّال، في حين يُقدّر عدد العاملين في سوق العمل الأردني بنحو ثلاثة ملايين عامل. وتنعكس هذه الأرقام فجوة شمول تأميني واسعة، إذ إن نحو 45 بالمئة من القوى العاملة ما تزال خارج مظلة الضمان الاجتماعي، وهو مستوى مرتفع لا يمكن اعتباره هامشياً، بل يدل على خلل بنيوي في شمولية منظومة الحماية الاجتماعية في الأردن.

وعملياً، يعني ذلك أن ما يقارب 1.3 مليون عامل يفتقرون إلى الحد الأدنى من الحماية الاجتماعية ضد مخاطر الشيخوخة والعجز والوفاة وفقدان الدخل، وهو ما يتعارض مع مبادئ العدالة الاجتماعية والحق في الضمان الاجتماعي كجزء من منظومة العمل العادل والمنصف (العمل اللائق)، ويُضعف وظيفة الضمان الاجتماعي كأداة وقائية ضد الفقر

تكشف فجوة الشمول التأميني في منظومة الضمان الاجتماعي عن إشكالية بنيوية تتجاوز كونها خللاً إدارياً أو ضعفاً في إنفاذ القانون، لتعبر عن فجوة هيكلية بين تصميم منظومة الضمان الاجتماعي من جهة، والتحويلات العميقة والمتسارعة في سوق العمل من جهة أخرى. فالنظام التأميني القائم ما يزال يستند إلى افتراضات تقليدية حول طبيعة العمل من حيث وجود عامل وصاحب عمل ومؤسسات منظمة بغض النظر عن عدد العاملين فيها، في حين أن الواقع الاقتصادي والاجتماعي يشهد توسعاً متسارعاً في أنماط عمل متجددة، وغير منتظمة، ولا تقوم على علاقة عمل واضحة بين طرفين.

تشير بيانات المؤسسة العامة للضمان الاجتماعي حتى نهاية تشرين الثاني/نوفمبر 2025 إلى أن عدد المؤمن عليهم يبلغ نحو 1.66 مليون مؤمن عليه،

والهشاشة. وفي الوقت ذاته، يشكّل هذا الواقع خسارة مباشرة لصندوق الضمان الاجتماعي، إذ يُحرّمه من اشتراكات شريحة واسعة من النشطين اقتصادياً كان من الممكن أن تسهم في تعزيز قاعدته التمويلية.

ومن منظور مالي واكتواري، يُترجم استمرار هذه الفجوة إلى خسارة مزدوجة للنظام التأميني: فمن جهة، يفقد الصندوق إيرادات تأمينية محتملة كان من شأنها دعم الاستدامة المالية وتأخير الوصول إلى نقاط التعادل؛ ومن جهة أخرى، تبقى قطاعات واسعة من الفئات غير المشمولة مرشحة للتحويل مستقبلاً إلى مستفيدين من برامج الدعم والحماية الاجتماعية، عبر تدخلات مالية مباشرة من الدولة، مثل صندوق المعونة الوطنية وغيرها من التدخلات. وبالتالي فإن توسيع قاعدة المشتركين النشطين يُعد أحد العوامل الحاسمة لتعزيز استدامة منظومة الضمان الاجتماعي وتأخير نقاط التعادل، ما يجعل فجوة الشمول التأميني أحد أبرز مصادر الاختلال الاكتواري طويل الأمد التي تتطلب معالجة هيكلية عاجلة.

وتتوزع فجوة الشمول بشكل غير متوازن بين فئات سوق العمل، إذ تتركز بشكل خاص بين العاملين في الاقتصاد غير المنظم، والعاملين عبر المنصات الرقمية والعمل عن بُعد، إضافة إلى العاملين في الأعمال والمهن الحرة. وتشترك هذه الفئات في خصائص محددة تجعل اندماجها في النظام التأميني القائم أمراً بالغ الصعوبة، أبرزها غياب صاحب العمل التقليدي، وعدم انتظام الدخل، وتعدد مصادره، وقصر أو تقطع فترات العمل، فضلاً عن الطابع العابر للحدود في كثير من أنشطة العمل الرقمي.

وفي هذا السياق، يبرز الاشتراك الاختياري كخيار قانوني وحيد متاح للعاملين في المهن الحرة وبعض فئات العمل غير التقليدي المذكور بعضها اعلاه. إلا أن هذا الخيار بصيغته الحالية، يعاني من إشكاليات جوهرية تحدّ من فعاليته، وعلى رأسها ارتفاع كلفته، إذ يُلزم العامل بدفع 17 بالمئة من دخله كاشتراك

تأميني. وفي ظل مستويات الدخل المتوسطة أو المتدنية، والتقلبات الاقتصادية، وارتفاع تكاليف المعيشة، يتحول هذا الاشتراك من أداة إدماج في الضمان الاجتماعي إلى عبء مالي، ما يفسر ضعف الإقبال عليه وبقاء نسب الشمول الطوعي متدنية من هذه الفئات.

وتتضاعف هذه الإشكالية لدى العاملين في أنماط العمل الرقمية والعمل عن بُعد، حيث لا تتوافر آليات واضحة لتحديد الدخل الخاضع للاشتراك، أو لتحصيل الاشتراكات بطرق مرنة تتناسب مع طبيعة هذه الأعمال. كما أن ارتباط عدد كبير من هؤلاء العاملين بمنصات أو شركات خارج الإطار القانوني المحلي يضعف قدرة الضمان الاجتماعي على التدخل، ويُحمّل العامل الفرد كامل مسؤولية الحماية الاجتماعية، وهو ما يؤدي عملياً إلى تعميق الهشاشة بدلاً من الحد منها.

إن أي تأخير إضافي في معالجة فجوة الشمول التأميني سيؤدي إلى تقليص هامش الأمان المالي المتاح حالياً، وتسريع الوصول إلى نقاط التعادل، خاصة في ظل الضغوط الأخرى التي تواجه منظومة الضمان الاجتماعي، مثل التوسع في التقاعد المبكر والضغوط الديموغرافية. كذلك فإن التوسع في الشمول لن يتحقق دون إعادة تصميم أدوات الاشتراك لتصبح أكثر مرونة، وعدالة وقابلية للتحمّل والتطبيق.

وعليه، فإن فجوة الشمول التأميني لم تعد مسألة تقنية يمكن معالجتها بإجراءات جزئية أو حملات توعية محدودة، بل أصبحت قضية هيكلية تمس جوهر العقد الاجتماعي بين الدولة والمواطنين. ومن هذا المنطلق، فإن أي إصلاح تشريعي يستند إلى نتائج الدراسة الاكتوارية، ولا يضع إعادة هيكلة أدوات الشمول التأميني في صلب أولوياته، سيبقى إصلاحاً منقوصاً يعالج الأعراض الظاهرة دون التصدي للأسباب البنيوية التي تهدد استدامة منظومة الضمان الاجتماعي في الأردن.

## ثانياً: التقاعد المبكر



2024، فإن 54 بالمئة من المشتركين رواتبهم الشهرية 500 دينار فأقل، و72 بالمئة رواتبهم 600 دينار فأقل<sup>2</sup>. هذه الأرقام تعكس هشاشة الدخل، وتفسر السلوك الاقتصادي لقطاعات واسعة من العاملين، إذ يلجأ جزء منهم إلى التقاعد المبكر للحصول على راتب تقاعدي، ثم العودة إلى سوق العمل، غالباً في وظائف مرنة أو غير منظمة. لتأمين دخل إضافي يغطي الاحتياجات الأساسية للأسر. وتنتج هذه الحلقة آثاراً مركبة، مثل ارتفاع كلفة التقاعد المبكر على الصندوق من جهة، وتعزيز العمل غير المنظم من جهة ثانية، وزيادة معدلات البطالة بين الشباب من جهة ثالثة، حيث تقل أعداد فرص العمل الجديدة المتاحة للداخلين الجدد إلى سوق العمل. مع ما يحمله ذلك من ضغط إضافي على قاعدة الاشتراكات النشطة والاستدامة.

وتكتسب هذه المشكلة دلالة أكبر عند مقارنتها بالممارسات الدولية فوق تقرير منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية (OECD)، يبلغ متوسط سن التقاعد المبكر (Early retirement age) في الدول الأعضاء في المنظمة نحو 62.5 سنة، أي بنحو سنتين تقريباً دون متوسط سن تقاعد الشيخوخة<sup>3</sup> كما تشير المنظمة إلى أن المتوسط المستقبلي للتقاعد المبكر مرشح للارتفاع إلى 63.9 سنة، بما يعكس اتجاهها عاما لتقييد الخروج المبكر وتشجيع البقاء في سوق العمل.

وعليه، فإن استمرار التوسع في التقاعد المبكر في الأردن يشكل تهديداً مزدوجاً، تهديداً مالياً-اكتواريًا عبر استنزاف الموارد وزيادة الالتزامات طويلة الأجل، وتهديداً اجتماعياً عبر توسيع دائرة المتقاعدين ذوي الدخل المتدني وإضعاف وظيفة الضمان كأداة وقائية ضد الفقر والمخاطر الاجتماعية. وبالنتيجة، فإن ضبط الحالات المبكرة، خصوصاً في القطاع العام، ومعالجة دوافعها الاقتصادية في القطاع الخاص، يجب أن يُنظر إليه كأولوية إصلاحية مركزية، لأن أي إصلاح لا يواجه التقاعد المبكر سيبقى قاصراً عن حماية الاستدامة وتعزيز العدالة بين الأجيال.

أصبحت سياسة التوسع في التقاعد المبكر في الأردن من أكثر السياسات كلفة وتأثيراً على استدامة منظومة الضمان الاجتماعي، لأنها تُخلّ مباشرةً بمعادلة "مدة الاشتراك مقابل مدة الاستفادة"، وأدت إلى توسّع فجوة التمويل بين الإيرادات التأمينية والنفقات التقاعدية، وتشير بيانات المؤسسة العامة للضمان الاجتماعي إلى أن المتقاعدين مبكراً يشكلون نحو 64 بالمئة من إجمالي المتقاعدين (169,072 من أصل 264,787)<sup>1</sup>، كما يستحوذون على نحو 61 بالمئة من إجمالي فاتورة الرواتب التقاعدية؛ وهي مؤشرات تُظهر أن التقاعد المبكر لم يعد استثناء بل أصبح نمطاً غالباً يحمل صندوق التقاعد عبئاً طويل الأمد، ويحدّ من القدرة على تأخير نقاط التعادل التي أبرزتها نتائج الدراسة الاكتوارية الحادية عشرة.

وتتحمل الحكومة مسؤولية محورية في هذا المسار بوصفها أكبر صاحب عمل في الأردن، إذ جرى توظيف التقاعد المبكر كأداة إدارية لمعالجة فائض وظيفي أو إعادة هيكلة أو تحديث إداري. والنتيجة العملية هي ترحيل كلفة القرار الإداري من الموازنة العامة إلى صندوق الضمان الاجتماعي، ما يعني تحميل المشتركين الحاليين والمستقبليين تبعات سياسات تشغيل وإدارة موارد بشرية كان يفترض أن تُدار ضمن أدوات الخدمة المدنية والإنفاق العام. وتدعم المؤشرات المتداولة هذه القراءة، إذ يُشار إلى أن 10,550 من أصل 17,200 متقاعد مبكر خلال عام 2023 كانوا من القطاع العام، أي أكثر من 60 بالمئة من مجمل المتقاعدين مبكراً، وهو ما يعكس وزن القطاع العام والقرارات الحكومية في تغذية هذا المسار، ويجعل ضبط الحالات المبكرة الحكومية أحد أهم مداخل الإصلاح المالي لتعزيز استدامة صندوق الضمان الاجتماعي.

في المقابل، تتخذ ظاهرة التقاعد المبكر في القطاع الخاص طابعاً مختلفاً؛ فهي في الغالب ليست حالات قسرية، بل خيار اقتصادي اضطراري مرتبط بانخفاض الأجور مقارنة بتكاليف المعيشة. فوفقاً للتقرير السنوي للمؤسسة العامة للضمان الاجتماعي لعام

<sup>1</sup> المؤسسة العامة للضمان الاجتماعي، بيانات إحصائية منشورة.

<sup>2</sup> المؤسسة العامة للضمان الاجتماعي، التقرير السنوي لسنة 2024.

<sup>3</sup> OECD. (2025). Pensions at a Glance 2025. Paris: OECD Publishing.



## ثالثاً: تقاعد الشيخوخة



المنظمة إلى أن معظم الدول الأعضاء تتجه إلى تقليص الفجوة بين سن تقاعد الرجال والنساء، باعتبار أن استمرار التفاوت لم يعد مبرراً اقتصادياً أو اجتماعياً في ظل تحسن مؤشرات الصحة والعمل لدى النساء.

في هذا السياق، يُعد الإبقاء على سن تقاعد شيخوخة منخفض نسبياً في الأردن عاملاً ضاعفاً على منظومة الضمان الاجتماعي، لا سيما عند اقترانه بالانتشار الواسع للتقاعد المبكر. ولا يقتصر أثر هذا الخلل على الجانب الاكتواري فحسب، بل يمتد إلى الاقتصاد الكلي وسوق العمل، حيث أن الخروج المبكر واسع النطاق من سوق العمل يسهم في تقليص حجم القوة العاملة النشطة، وتراجع الإنتاجية الكلية، وزيادة الاعتماد على التحويلات التقاعدية في مراحل عمرية مبكرة، ما يضعف إمكانات النمو الاقتصادي الشامل.

وتُظهر الخبرات الدولية والممارسات الفضلى في هذا المجال أن رفع سن تقاعد الشيخوخة تدريجياً يُعد من أكثر أدوات الإصلاح فعالية وأقلها كلفة اجتماعية إذا ما نُفذ ضمن إطار زمني واضح، وترافق مع سياسات سوق عمل داعمة. وتشير العديد من التقارير الدولية إلى أن الدول التي اعتمدت هذا المسار نجحت في تحسين مؤشرات الاستدامة المالية دون إحداث صدمات اجتماعية حادة، خاصة عندما اقترنت الإصلاحات بتحسين شروط العمل، والأجور، وتوسيع فرص التدريب.

في الحالة الأردنية، ينطوي الإبقاء على سن تقاعد الشيخوخة عند مستوياته الحالية على مخاطر واضحة، أبرزها تسريع الوصول إلى نقاط التعادل الاكتوارية، وزيادة الضغط على الموارد التأمينية، وارتفاع كلفة الرواتب التقاعدية على المدى المتوسط والطويل، فضلاً عن تعميق الفجوة بين الواقع الديموغرافي المتغير والتشريعات الناضمة لسوق العمل والحماية الاجتماعية.

يُعدّ سن تقاعد الشيخوخة من أكثر المتغيرات تأثيراً في استدامة أنظمة التأمينات الاجتماعية، لما له من انعكاس مباشر على التوازن بين فترات الاشتراك وفترات الاستفادة، وعلى العلاقة طويلة الأمد بين الإيرادات التأمينية والنفقات التقاعدية. وتؤكد الأدبيات الدولية أن انخفاض سن تقاعد الشيخوخة مقارنة بمتوسط العمر المتوقع يؤدي حتماً إلى اتساع الفجوة الاكتوارية وزيادة الضغوط على صناديق التقاعد، لا سيما في ظل التحولات الديموغرافية المتسارعة<sup>4</sup>.

في الأردن، ما يزال سن تقاعد الشيخوخة محدداً عند 60 عاماً للرجال و55 عاماً للنساء، وهو تنظيم تشريعي لم يعد منسجماً مع الواقع الديموغرافي والصحي الراهن، ولا مع الاتجاهات العالمية السائدة في أنظمة التقاعد. فقد شهد المجتمع الأردني خلال العقود الماضية تحسناً ملحوظاً في متوسط العمر المتوقع، حيث تشير بيانات دائرة الإحصاءات العامة إلى بلوغه نحو 77 عاماً للإناث و74 عاماً للذكور<sup>5</sup>، وهو ما يعني زيادة عدد سنوات الحياة بعد التقاعد مقارنة بفترات الاشتراك الفعلي.

وتُظهر تقارير منظمة العمل الدولية أن أحد أبرز التحديات التي تواجه أنظمة التقاعد عالمياً يتمثل في الزيادة المستمرة في متوسط العمر المتوقع مقابل ثبات أو بطء تعديل سن التقاعد، الأمر الذي يؤدي إلى ارتفاع كلفة المعاشات التقاعدية كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي، ويقوّض استدامة الصناديق التأمينية إذا لم يُعالج عبر إصلاحات هيكليّة. وفي مقدمتها رفع سن تقاعد الشيخوخة تدريجياً.

وتظهر بيانات منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية OECD أن متوسط سن تقاعد الشيخوخة القانوني في الدول الأعضاء في المنظمة يبلغ نحو 64.4 عاماً للرجال و63.6 عاماً للنساء، مع اتجاه واضح في عدد متزايد من الدول لرفعه إلى 66 أو 67 عاماً وربطه تلقائياً بمتوسط العمر المتوقع<sup>6</sup>. كما تشير

<sup>4</sup> International Labour Organization. (2014). World Social Protection Report 2024-26. Geneva: ILO.

<sup>5</sup> دائرة الإحصاءات العامة. (2024) الكتاب الإحصائي السنوي لعام 2023، الأردن.

<sup>6</sup> OECD. (2025). Pensions at a Glance 2025. Paris: OECD Publishing.

الأعمال الشاقة والخطرة، وبأن يترافق مع سياسات عامة تعزز الجدوى الاقتصادية للاستمرار في العمل، وفي مقدمتها تحسين مستويات الأجور، وتوفير بيئة عمل لائقة، وتوسيع خيارات العمل المرن والجزئي المنظم للفئات الأكبر سناً.

وعليه، فإن مراجعة سن تقاعد الشيخوخة في الأردن ينبغي النظر إليها كجزء من إصلاح هيكلي شمولي لمنظومة الضمان الاجتماعي، يستند إلى مخرجات الدراسة الاكتوارية والمعايير الدولية لمنظمة العمل الدولية ومنظمة التعاون الاقتصادي والتنمية، ويوازن بين متطلبات الاستدامة المالية واعتبارات العدالة الاجتماعية وحقوق العاملين، بما يعزز قدرة النظام على الاستمرار في أداء دوره بوصفه ركيزة أساسية للحماية الاجتماعية في الأردن.

في المقابل، فإن رفع سن تقاعد الشيخوخة تدريجياً ليصل إلى 65 عاماً للرجال و60 عاماً للنساء، وتطبيقه على المشتركين الجدد، يتسق مع الاتجاهات والمعايير الدولية، ويحقق حزمة من المنافع المتداخلة. فمن الناحية الاكتوارية، يؤدي إلى زيادة سنوات الاشتراك وتأخير صرف الرواتب التقاعدية، ما ينعكس مباشرة على تحسين مؤشرات الاستدامة وتأخير نقاط التعادل. ومن الناحية الاقتصادية، يساهم في إبقاء العمال ذوي الخبرة في سوق العمل لفترة أطول، ودعم الإنتاجية، والحد من خروج الكفاءات في سن مبكرة، إضافة إلى أثره الإيجابي على رفع متوسط الرواتب التقاعدية المستقبلية.

غير أن نجاح هذا التوجه يبقى مشروطاً بتطبيقه بصورة تدريجية وعادلة، تراعي الفوارق بين الجنسين وطبيعة المهن والقدرات الصحية، ولا سيما في



## رابعاً: اشتراكات العسكريين



تمويل التزامات مستقبلية مؤكدة، يتحملها صندوق الضمان الاجتماعي لاحقاً عند استحقاق المنافع، نيابة عن الحكومة، دون أن يكون قد حصل على الإيرادات المقابلة لها في وقتها.

كما يتعارض هذا النهج مع مبدأ الفصل بين السياسة المالية وإدارة أنظمة التأمين الاجتماعي، إذ يُخضع حقوق المؤمن عليهم واستدامة الصندوق لمؤشرات ظرفية مثل معدلات النمو الاقتصادي، بدل ربطها بالتزامات قانونية ثابتة تقوم على الاشتراكات. وفي فترات التباطؤ الاقتصادي، وهي بطبيعتها دورية ومتكررة، يتحول هذا التعديل إلى أداة دائمة لتقليص التزامات الحكومة، لا إلى إجراء استثنائي مؤقت، ما يزيد من العبء على الصندوق ويفوّض ثقة المجتمع في عدالة منظومة الضمان الاجتماعي.

إن الحفاظ على استدامة الضمان الاجتماعي يتطلب انتظاماً كاملاً في تدفق الاشتراكات، وتوسيع قاعدة المساهمين، وعدم تحميل النظام أعباء لا تعكس طبيعة العلاقة التأمينية. وفي هذا الإطار، فإن استمرار العمل بهذا التعديل يقوّض الجهود الإصلاحية الأخرى، ويحد من أثر أي إجراءات تستهدف تأخير نقاط التعادل أو تعزيز الاستقرار المالي للصندوق.

وعليه، فإن إلغاء التعديلات التي تعفي الحكومة من دفع كامل اشتراكات العسكريين يُعد خطوة أساسية لإعادة التوازن إلى منظومة الضمان الاجتماعي، وتصويب العلاقة المالية بين الحكومة والصندوق، وضمان تحميل كل طرف مسؤولياته وفقاً لمبدأ العدالة التأمينية. كما يُعد هذا الإجراء شرطاً لازماً لنجاح أي إصلاحات مستقبلية تستند إلى نتائج الدراسات الاكتوارية، ويعزز الثقة بأن استدامة الضمان الاجتماعي لن تكون رهينة للتقلبات الاقتصادية أو للحوادث المالية قصيرة الأجل، بل قائمة على التزامات واضحة ومستقرة تحمي حقوق المؤمن عليهم والأجيال القادمة.

شكّلت التعديلات التي أُجريت في عام 2023 على قانون الضمان الاجتماعي، والتي سمحت للحكومة بعدم دفع كامل الاشتراكات المترتبة عليها عن العاملين العسكريين وربط دفعها بمعدلات النمو الاقتصادي، سابقة تشريعية ذات آثار سلبية مباشرة على استدامة منظومة الضمان الاجتماعي. وبموجب هذه التعديلات، تُعفى الحكومة من دفع جزء من اشتراكات العسكريين في حال كان معدل النمو الاقتصادي أقل من 5 بالمئة على أن يتحمل صندوق الضمان الاجتماعي فعلياً كلفة هذا العجز.

ويُمثل هذا التعديل اختلالاً جوهرياً في المبادئ التي تقوم عليها أنظمة التأمينات الاجتماعية، إذ ينقل مخاطر الاقتصاد الكلي وتقلباته من الموازنة العامة إلى صندوق الضمان الاجتماعي، الذي يفترض أن يكون كياناً تأمينياً مستقلاً قائماً على توازن واضح بين الاشتراكات والمنافع. وبدلاً من أن تتحمل الحكومة، بصفتها صاحب عمل، كامل التزاماتها التأمينية تجاه العاملين لديها، جرى تحميل الصندوق أعباء إضافية لا ترتبط بسلوك المؤمن عليهم ولا بطبيعة النظام التأميني ذاته.

وقد أسهم هذا التعديل في إضعاف القاعدة التمويلية لصندوق الضمان الاجتماعي، عبر حرمانه من جزء من الاشتراكات المستحقة فعلياً، في وقت يشهد فيه النظام ضغوطاً متزايدة ناجمة عن التوسع في التقاعد المبكر، وارتفاع متوسط الأعمار، واتساع فجوة الشمول التأميني. وبالتالي فإن أي اقتطاع أو تأجيل في تدفقات الاشتراكات، خاصة من صاحب عمل بحجم الحكومة، يُترجم مباشرة إلى تراجع في الإيرادات المتوقعة، وتسريع في استنزاف الموارد، وتقليص هامش الأمان المالي.

وتزداد خطورة هذا التعديل بالنظر إلى أن الحكومة هي أكبر صاحب عمل في الأردن، وأن العسكريين يشكلون شريحة كبيرة من المؤمن عليهم، وتترتب عليهم التزامات تقاعدية طويلة الأمد. وعليه، فإن عدم دفع الاشتراكات كاملة يخلق فجوة تراكمية في

## خامساً: الشباب في منظومة الضمان الاجتماعي



الشمول الكامل يحدّ من قدرة النظام على تعزيز قاعدته التمويلية على المدى المتوسط والطويل. فالشباب يشكّلون الشريحة الأكبر من الداخلين الجدد إلى سوق العمل، واستبعادهم جزئياً من التأمينات الأساسية يعني فقدان اشتراكات منتظمة تسهم في تعزيز استدامة الصندوق وتأخير نقاط التعادل بين موارد الصندوق ونفقاته.

كما أن ربط تشغيل الشباب بتخفيض حقوقهم التأمينية ينقل عبء سياسات سوق العمل من الحكومة وأصحاب العمل إلى الشباب أنفسهم وصندوق الضمان الاجتماعي، ويحوّل الضمان الاجتماعي من أداة للحماية والعدالة الاجتماعية، إلى أداة دعم غير مباشر لكلفة التشغيل، وهو ما يخلط بين أهداف سياسات التشغيل وأهداف أنظمة التأمين الاجتماعي. وتُظهر التجارب العالمية والممارسات الفضلى أن تشجيع تشغيل الشباب لا يتحقق عبر تقليص حقوقهم، بل من خلال سياسات سوق عمل نشطة تتحمل الحكومة وأصحاب العمل كلفتها، دون المساس بجوهر الحماية الاجتماعية.

وعليه، فإن تعزيز العدالة للشباب داخل منظومة الضمان الاجتماعي يتطلب إعادة الاعتبار لمبدأ الشمول الكامل منذ اليوم الأول للعمل، وضمان تمتع الشباب بذات الحقوق التأمينية التي يتمتع بها سائر العاملين، بما يعزز ثقتهم بالنظام، ويدعم استدامته المالية، ويكرّس مبدأ التضامن بين الأجيال.

شكّلت التعديلات التي أُدخلت على الفقرة (ج) من المادة 59 من قانون الضمان الاجتماعي خلال عام 2023، والتي استثنت العاملين الشباب دون سن الثلاثين من الشمول الكامل بتأمين الشيخوخة والعجز والوفاة، تراجعاً جوهرياً في فلسفة الضمان الاجتماعي القائمة على الشمول والتكافل بين الأجيال عدم التمييز. فهذه التعديلات لم تقتصر آثارها على تخفيض كلفة الاشتراكات على أصحاب الأعمال وبالتالي تخفيض إيرادات صندوق الضمان الاجتماعي، بل أسست لمسار يُضعف الحماية التقاعدية للشباب، ويقوّض حقهم في بناء مسار تأميني متكامل منذ دخولهم سوق العمل.

ويُعد استثناء الشباب من الشمول الكامل في تأمين الشيخوخة والعجز والوفاة إشكالياً وغير عادلاً من عدة زوايا. فمن الناحية الاجتماعية، ينطوي هذا التوجه على تمييز تأميني قائم على العمر، يتعارض مع مبدأ المساواة في الحقوق والالتزامات بين العاملين، ويضعف ثقة الأجيال الشابة بمنظومة الضمان الاجتماعي بوصفه نظاماً يحميهم على المدى الطويل. ومن الناحية الاقتصادية، يؤدي تأخير إدماج الشباب في التأمينات طويلة الأجل إلى تقليص سنوات الاشتراك الفعلية، ما ينعكس سلباً على قيمة الرواتب التقاعدية المستقبلية، ويزيد من احتمالات هشاشتهم في سن الشيخوخة.

أما من المنظور الاكتواري، فإن استثناء الشباب من



الإجراءات الرقابية التقليدية.

وتؤكد الممارسات الفضلى في العالم أن التحول الرقمي في التفتيش والرقابة يشكل مدخلا أساسيا لمكافحة التهرب التأميني، من خلال بناء أنظمة إلكترونية ذكية قادرة على الربط بين قواعد بيانات متعددة، مثل بيانات الضمان الاجتماعي، ودائرة الضريبة، والسجل التجاري، ورخص المهن، والعمل، بما يسمح بالكشف المبكر عن حالات عدم الامتثال، وتقليل الاعتماد على التفتيش التقليدي. كما تُظهر هذه الممارسات أن إشراك العاملين في منظومة الرقابة، عبر منصات شكاوى رقمية آمنة وسهلة الاستخدام، يعزز الامتثال الطوعي، ويرفع كلفة التهرب بالنسبة للمنشآت المخالفة.

وفي هذا السياق، لا يقلّ ردع التهرب التأميني أهمية عن كشفه، إذ تُظهر التجارب المقارنة والممارسات الفضلى أن العقوبات غير الرادعة، أو التي لا تُنفذ بانتظام، تُحوّل التهرب التأميني إلى خيار اقتصادي مربح لبعض المنشآت. لذلك، تعتمد الأنظمة الفعّالة مزيجا من العقوبات المالية المتصاعدة، والإجراءات الإدارية، وربط الامتثال التأميني بالوصول إلى الخدمات العامة والتسهيلات الاقتصادية، بما يجعل الالتزام بالضمان الاجتماعي شرطا أساسيا لممارسة النشاط الاقتصادي بشكل قانوني.

وعليه، فإن مكافحة التهرب التأميني في الأردن تتطلب انتقالا من مقارنة جزئية تعتمد على التفتيش التقليدي، إلى مقارنة شمولية ومتكاملة تقوم على التحديث الرقمي، وتكامل البيانات، وتغليظ العقوبات، وتمكين العاملين، وربط الامتثال التأميني بكامل دورة حياة المنشأة الاقتصادية. ويُعد هذا التحول شرطا أساسيا لتعزيز العدالة الاجتماعية، وحماية حقوق العاملين، وتقوية القاعدة التمويلية للضمان الاجتماعي، بما ينسجم مع متطلبات الاستدامة على المدى الطويل.

يُعد التهرب من تسجيل العاملين في الضمان الاجتماعي أحد أخطر التحديات البنيوية التي تواجه منظومة الحماية الاجتماعية في الأردن، لما يترتب عليه من آثار سلبية مباشرة على حقوق العاملين، وعلى الاستدامة المالية للمؤسسة العامة للضمان الاجتماعي. فبالإضافة إلى أن التهرب التأميني يحرم العامل من حقه في الحماية ضد مخاطر الشيخوخة والعجز والوفاة وإصابات العمل، فهو يُضعف أيضا قاعدة المشتركين النشطين، ويقلّص الإيرادات التأمينية، ويزيد من الضغوط المستقبلية على الصندوق. وتفيد المؤشرات الإحصائية لمؤسسة الضمان الاجتماعي أن نسبة التهرب التأميني من منشآت الأعمال المنظمة يبلغ 22.8 بالمئة،<sup>7</sup> إضافة إلى أن ما يقارب 59 بالمئة من العاملين في القطاع الخاص غير مشتركين، وهذه معدلات كبيرة.<sup>8</sup>

وكما هو معروف، فإن فعالية أنظمة الضمان الاجتماعي لا تتوقف على جودة التشريعات فقط، بل تعتمد بدرجة كبيرة على قدرة الدولة على إنفاذ القانون، وتكامل أدوات الرقابة، وسهولة وصول العاملين إلى آليات الشكاوى والانتصاف. ففي الأنظمة الأكثر كفاءة، يُنظر إلى التفتيش العمالي والتأميني بوصفه وظيفة وقائية وتنظيمية، لا مجرد أداة عقابية لاحقة، ويُدمج ضمن منظومة رقمية متكاملة تعتمد على تبادل البيانات، وتحليل المخاطر، والاستهداف الذكي للقطاعات والمنشآت الأكثر عرضة للتهرب التأميني.

وفي الحالة الأردنية، ما تزال أدوات التفتيش والرقابة تواجه تحديات تتعلق بمحدودية الموارد البشرية، واتساع سوق العمل غير المنظم، وتعدد أشكال التهرب التأميني، خاصة في القطاعات كثيفة العمالة، والأنشطة الصغيرة والمتوسطة، وأنماط العمل غير التقليدية. كما أن ضعف تمكين العاملين أنفسهم من الإبلاغ الآمن والفَعّال عن التهرب يسهم في استمرار هذه الظاهرة، ويحدّ من أثر

<sup>7</sup> بيانات إحصائية نشرتها المؤسسة العامة للضمان الاجتماعي، 2025.

<sup>8</sup> تصريحات صحفية منشورة لمدير عام الضمان الاجتماعي، 2023.

## سابعاً: حوكمة إدارة المؤسسة العامة للضمان الاجتماعي

وتؤكد الممارسات الفضلى في العالم، أن الاستقلالية المؤسسية لأنظمة الضمان الاجتماعي يجب أن تشمل بُعدين متلازمين ومتكاملين: الأول، استقلالية إدارة الأصول والاستثمارات، بما يضمن تعظيم العائد طويل الأجل، وتنويع المخاطر، وتقييد توظيف أموال المؤمن عليهم لتمويل العجز الحكومي أو سياسات قصيرة الأمد. والثاني، وهو الأهم، استقلالية رسم السياسات التأمينية الاستراتيجية، بحيث تكون أي تعديلات على شروط الاستحقاق، أو هيكله المنافع أو سن التقاعد أو قواعد الشمول مبنية على دراسات إكثوارية علمية، ومعايير الحماية الاجتماعية الدولية، وحوار اجتماعي حقيقي، وتقييمات للأثر الاجتماعي والاقتصادي، لا على اعتبارات آنية أو ضغوط مالية مؤقتة.

وتُظهر التجارب العالمية في الدول التي نجحت في حماية أنظمة الضمان الاجتماعي من الأزمات المتكررة، أن الفصل الواضح بين دور الحكومة ودور الهيئات التأمينية المستقلة كان عنصراً حاسماً في هذا النجاح. ففي هذه النماذج، يقتصر دور الحكومة على وضع الإطار التشريعي العام وأهداف الحماية الاجتماعية الوطنية، في حين تتولى هيئة مستقلة إدارة النظام التأميني وتشغيله وتطويره، دون أن تُستخدم صناديق الضمان كأدوات لمعالجة اختلالات سوق العمل قصيرة الأجل أو كبدايل عن إصلاحات مالية وهيكلية أوسع.

وفي هذا السياق، فإن الخروج من البنية التقليدية لمجلس إدارة الضمان الاجتماعي في الأردن ورأسته من قبل موقع وزاري تنفيذي سيؤدي إلى تحصين القرار الاستثماري، وتحرير القرار التأميني الاستراتيجي من التداخل بين السياسات الحكومية اليومية وإدارة الحقوق التأمينية طويلة الأمد. فمجلس إدارة مستقل وغير وزاري يتبعه إدارة تنفيذية كفؤة، يضم خبرات إكثوارية وتأمينية وقانونية واقتصادية واجتماعية، ويقوم على تمثيل متوازن للأطراف الاجتماعية (الحكومة، العمال،

لا تقتصر أهمية استقلالية المؤسسة العامة للضمان الاجتماعي على تحصين قراراتها الاستثمارية من التدخلات الحكومية قصيرة الأجل أو الضغوط المرتبطة بإدارة المالية العامة، بل تمتد بصورة أعمق وأكثر جوهرية إلى ضمان استقلالية التوجهات التأمينية والاستراتيجية التي تشكّل جوهر النظام التأميني، وتحدد مساره طويل الأمد فيما يتعلق بالشمول التأميني، وهيكله المنافع، والتوازن بين الحقوق والالتزامات، والعلاقة التضامنية بين الأجيال.

فالضمان الاجتماعي ليس مجرد صندوق مالي أو محفظة استثمارية تُدار بمعايير الربحية فقط، بل هو نظام تأمين اجتماعي يقوم على عقد اجتماعي بين الدولة والعمال، يركز إلى مبادئ التكافل، والعدالة الاجتماعية، والاستدامة المالية، وحماية الفئات الأكثر هشاشة عبر دورة الحياة. ومن هذا المنطلق، فإن إخضاع القرارات التأمينية الاستراتيجية، سواء تعلّق الأمر بشروط الاستحقاق، أو مستويات المنافع، أو سياسات الشمول والاستثناء، أو إعادة توزيع الأعباء بين الأجيال، لاعتبارات سياسية ظرفية أو ضغوط مالية قصيرة الأجل، يُعدّ مساساً مباشراً بجوهر هذا العقد الاجتماعي، ويقوّض الثقة المجتمعية بالنظام التأميني برمّته.

وتُظهر التجربة الأردنية خلال السنوات الماضية أن عدداً من التعديلات التي طالت قانون الضمان الاجتماعي لم تكن دائماً نتاجاً لتقييمات إكثوارية مستقلة أو لحوار اجتماعي مؤسسي متكامل، بل جاءت أحياناً في سياقات ضاغطة مرتبطة بتحديات سوق العمل والإدارة العامة أو الأوضاع المالية العامة. ومن الأمثلة على ذلك التوسع في التقاعد المبكر، واستثناء فئات من الشمول الكامل، وتحميل الصندوق أعباءً ناتجة عن سياسات حكومية تتعلق بإدارة القطاع العام أو ضبط النفقات، وهي ممارسات تعكس خللاً في حوكمة القرار التأميني الاستراتيجي لا يقل خطورة عن التدخل في القرار الاستثماري ذاته.

<sup>9</sup> International Social Security Association (ISSA). (2020). Good governance guidelines for social security institutions. Geneva: ISSA.

المجتمع فيها، ويضمن استمرارها كأداة مركزية للحماية والعدالة الاجتماعية، لا كأداة لمعالجة أزمات آنية أو لنقل أعباء السياسات العامة إلى المؤمن عليهم والأجيال القادمة.

وتُظهر التجارب العالمية كما توردتها الجمعية العالمية للضمان الاجتماعي أيضاً أن الدول التي نجحت في تحصين أنظمة الضمان الاجتماعي من التقلبات السياسية والمالية اعتمدت نماذج تفصل بوضوح بين الجهة السياسية المنظمة والجهة التأمينية المُديرة، بما ينسجم مع توصيات منظمة العمل الدولية بشأن الحوكمة الرشيدة لأنظمة الضمان الاجتماعي.<sup>9</sup>

وتؤكد النماذج العالمية الفضلى، أن الاستقلال المؤسسي المقترن بالمساءلة والشفافية هو أحد العوامل الحاسمة في تعزيز استدامة أنظمة التقاعد العامة وحماية حقوق المؤمن عليهم .

أصحاب العمل)، ويقوده جهاز تنفيذي مهني يتمتع بالاستقلالية والكفاءة والرؤية، سيكون أكثر قدرة على اتخاذ قرارات استراتيجية متزنة في قضايا حساسة مثل سن التقاعد الشيخوخة، والتقاعد المبكر، وتوسيع الشمول، وهيكله المنافع، دون الخضوع لضغوط سياسية أو مالية آنية.

وعليه، فإن تعزيز استقلالية المؤسسة العامة للضمان الاجتماعي يجب أن يُفهم بوصفه استقلالية شاملة ومتكاملة، تشمل استقلالية القرار الاستثماري، واستقلالية القرار التأميني الاستراتيجي، واستقلالية الإدارة التنفيذية الفنية، ضمن إطار صارم من المساءلة والشفافية، والرقابة البرلمانية، والتدقيق المستقل، والحوار الاجتماعي المؤسسي، والتقييم الاكتواري الدوري.

إن تبني هذا الفهم المتكامل للاستقلالية، المتوافق مع أفضل الممارسات العالمية، من شأنه أن يحصّن منظومة الضمان الاجتماعي في الأردن، ويعزز ثقة





## ثامنا: دعم الموازنة العامة لبعض برامج الضمان الاجتماعي

مقاربات تكاملية تعالج جذور الهشاشة من خلال أدوات وقائية أكثر استدامة، وفي مقدمتها توسيع الشمول التأميني ضمن منظومة الضمان الاجتماعي.

ومن هذا المنطلق، فإن توجيه جزء من الدعم الحكومي السنوي نحو تمويل برامج داخل منظومة الضمان الاجتماعي، وخاصة برامج دعم اشتراكات العاملين في الأنشطة الاقتصادية غير المنظمة، والمهن الحرة، والعمل الهش، من شأنه أن يُحدث تحولا استراتيجيا في بنية الحماية الاجتماعية. فإدماج هذه الفئات في الضمان الاجتماعي لا يوفر لهم فقط حماية تأمينية مستدامة، بل يقلل أيضا من احتمالية تحولهم مستقبلا إلى مستفيدين دائمين من برامج المعونة النقدية التي يقدمها صندوق المعونة الوطنية ووزارة التنمية الاجتماعية عبر برامجها المختلفة.

ويسهم هذا التوجه في تخفيف الضغط الاستراتيجي على موازنات صندوق المعونة الوطنية على المدى المتوسط والطويل، من خلال تقليص عدد الأسر التي تعتمد بشكل دائم على الدعم النقدي المباشر، وتحويل جزء من هذه الفئات إلى مشتركين فاعلين في منظومة الضمان الاجتماعي. وبذلك، تنتقل الدولة من نموذج المعالجة اللاحقة للفقر إلى نموذج الوقاية المسبقة منه عبر أدوات تأمينية أكثر استدامة.

كما أن دعم اشتراكات العاملين في الاقتصاد غير المنظم عبر الموازنة العامة يعزز من قاعدة المشتركين النشطين في الضمان الاجتماعي، ويقوي مركزه المالي والاكتواري، وهو ما ينعكس إيجابا على استدامة النظام ككل، ويحدّ من الضغوط المستقبلية على المالية العامة المرتبطة بتوسيع برامج الدعم الاجتماعي غير التأميني.

وعليه، فإن إعادة توجيه جزء من المخصصات الحكومية السنوية، دون المساس بدور صندوق المعونة الوطنية، نحو دعم برامج الضمان الاجتماعي الموجهة للفئات الهشة، يُعد خيارا استراتيجيا، يحقق تكاملا بين أدوات الحماية الاجتماعية، ويعزز كفاءتها، ويضمن استخدام الموارد العامة بصورة أكثر استدامة وعدالة، بما يخدم أهداف الحد من الفقر، وتوسيع الشمول التأميني، وتعزيز الاستقرار الاجتماعي والاقتصادي في الأردن.

لا يمكن تحقيق شمول وعدالة منظومة الضمان الاجتماعي بالاعتماد على الاشتراكات التأمينية وحدها، خاصة في ظل اتساع الاقتصاد غير المنظم، وتدني مستويات الأجور، وارتفاع عدد العاملين المعرضين للهشاشة الاقتصادية. وفي هذا السياق، يبرز دور الموازنة العامة للدولة كعنصر مكمل وأساسي لمنظومة الحماية الاجتماعية، من خلال تخصيص مخصصات سنوية واضحة لدعم برامج الضمان الاجتماعي الموجهة لشمول الفئات الأكثر هشاشة، باعتبار ذلك استثمارا اجتماعيا طويل الأمد لا عبئا ماليا إضافيا.

وتشير التجارب الدولية إلى أن مساهمة الحكومات في تمويل بعض برامج الضمان الاجتماعي، ولا سيما تلك المرتبطة بتوسيع الشمول التأميني ودعم العاملين في الأنشطة الاقتصادية غير المنظمة، تُعد من الممارسات الفضلى في بناء أنظمة حماية اجتماعية فعّالة وشاملة ومستدامة. فالدولة، بوصفها الجهة الضامنة للعقد الاجتماعي، تتحمل جزءا من كلفة الحماية الاجتماعية للفئات التي لا تستطيع تحمّل كامل الاشتراكات التأمينية، دون أن يعني ذلك التدخل في إدارة النظام التأميني أو تقويض استقلاليتته. وفي هذا السياق هنالك عشرات الدول في العالم تدعم صناديق الضمان الاجتماعي بمخصصات سنوية في اطار موازنتها العامة.

في الحالة الأردنية، يشكّل تخصيص الحكومة مخصصات مالية سنوية كبيرة ومتزايدة لصندوق المعونة الوطنية ركيزة أساسية في جهود الدولة لحماية الأسر الفقيرة ومحدودة الدخل والتخفيف من آثار الفقر والبطالة والهشاشة الاجتماعية، ويؤدي دورا مهما في الاستجابة للاحتياجات المعيشية العاجلة وتعزيز الحد الأدنى من الاستقرار الاجتماعي.

إلا أن هذا الدور، على أهميته، يبقى ذا طابع علاجي في جوهره، إذ يركّز على التخفيف من نتائج الهشاشة بعد وقوعها، أكثر من معالجته للأسباب البنيوية التي تقف وراءها، وفي مقدمتها عدم الاستقرار الوظيفي وغياب الحماية التأمينية للعاملين في الاقتصاد غير المنظم وأنماط العمل الهش. وهو ما يستدعي، إلى جانب استمرار دعم صندوق المعونة الوطنية، التفكير في



# التوصيات

فيما يأتي مجموعة من التوصيات السياسية موزعة حسب الموضوع التي من شأن الأخذ بها المساهمة في تعزيز شمولية واستدامة منظومة الضمان الاجتماعي في الأردن والتي تشكل العمود الفقري لمنظومة الحماية الاجتماعية:

## • التوصيات الخاصة بتعزيز الشمول التأميني

انطلاقاً من تحليل الفجوة القائمة، تبرز الحاجة إلى حزمة متكاملة من الإصلاحات التشريعية التي تستهدف إدماج العاملين في أنماط العمل الجديدة والمهن الحرة ضمن منظومة الضمان الاجتماعي، من خلال أدوات مدعومة من قبل الحكومة، ومتنوعة، وقابلة للتحمل المالي (affordable)، وتشمل ما يلي:

1. استحداث أنظمة اشتراك تأميني مرنة ومتدرجة، من خلال تطوير أدوات اشتراك جديدة مخصصة للعاملين في الأعمال والمهن الحرة والعاملين عبر المنصات الرقمية، تعتمد على الدخل المصرّح عنه، وبنسب اشتراك متدرجة، مع إمكانية تجميع فترات الاشتراك المتقطعة.
2. إعادة تصميم الاشتراك الاختياري، باتجاه خفض كلفته، وتجزئة الاشتراك حسب نوع التأمين (شيخوخة، عجز، أمومة، تعطل)، وإتاحة خيارات مرنة للاشتراك الجزئي، بما يجعله أداة جذب حقيقية لا عبئاً مالياً.
3. تقديم دعم حكومي جزئي لاشتراكات العاملين في المهن الحرة والعمل الرقمي، خاصة في سنوات الاشتراك الأولى، باعتباره استثماراً في الاستدامة المالية للنظام وليس عبئاً عليه، مع توجيه الدعم للفئات ذات الدخل المحدود.
4. إدماج منصات العمل الرقمية في منظومة الضمان الاجتماعي من خلال تطوير آليات تشاركية مع منصات العمل الرقمية المحلية والعالمية، تتيح اقتطاع نسبة من الدخل لصالح الاشتراكات التأمينية.
5. ربط الشمول التأميني بحوافز ملموسة من خلال تحفيز الاشتراك في الضمان الاجتماعي عبر ربط الاشتراك في الضمان بإمكانية الوصول إلى مزايا إضافية، مثل التأمين الصحي، أو برامج التمويل الميسر، أو التغطية ضد مخاطر فقدان الدخل، بما يعزز جدوى الاشتراك من منظور العامل.
6. تحديث الإطار التشريعي والتنظيمي من خلال إدخال تعديلات قانونية وتنظيمية على قانوني العمل والضمان الاجتماعي تعترف صراحة بأنماط العمل الجديدة والمهن الحرة، وتُخضعها لأطر حماية اجتماعية مرنة، بما ينسجم مع أفضل الممارسات الدولية.
7. تنفيذ حملات توعوية متخصصة بالتعاون مع النقابات العمالية والمهنية ونقابات أصحاب العمل، ومنظمات المجتمع المدني، ومنصات العمل الرقمية، لشرح خيارات الاشتراك الجديدة ومنافعها، وبناء الثقة في منظومة الضمان الاجتماعي.

## • التوصيات الخاصة بسن التقاعد المبكر

8. تعديل قانون الضمان الاجتماعي بتقييد التقاعد المبكر تشريعيا ومنع الإحالات القسرية بحيث يُحصر التقاعد المبكر في الحالات الطوعية، وفي المهن الخطرة والشاقة، ومنع أي إحالات قسرية من قبل الجهات العامة أو الخاصة، وبخاصة في القطاع العام، وان لا تقل (بجميع الأحوال) أشهر الاشتراك الفعلي لاستحقاق التقاعد المبكر عن 300 شهر للذكور والإناث، وان يتم تقليص الفارق بين سن تقاعد الشيخوخة والمبكر عن خمس سنوات ضمن معادلة محددة.
9. تقليص صلاحيات الحكومة في الإحالة إلى التقاعد المبكر من خلال وضع قيود قانونية واضحة على هذه الصلاحيات، بصفتها أكبر صاحب عمل، في إحالة موظفيها إلى التقاعد المبكر، ومنع استخدامه كأداة للتحديث الإداري أو معالجة الفائض الوظيفي، مع إلزام الخزينة العامة بتحمل أي كلف إضافية ناتجة عن قرارات استثنائية بدل تحميلها لصندوق الضمان الاجتماعي.
10. إقرار آلية رقابة على التقاعد المبكر من خلال إنشاء لجنة رقابية تضم ممثلين عن الحكومة، والمؤسسة العامة للضمان الاجتماعي، وممثلي العمال وأصحاب العمل، تتولى مراجعة والمصادقة المسبقة على أي إحالات جماعية أو استثنائية إلى التقاعد المبكر، استنادا إلى معايير اجتماعية واقتصادية واكتوارية واضحة، وبما يضمن عدم الإضرار باستدامة الصندوق أو بحقوق العاملين.
11. مراجعة سياسات الأجور باتجاه زيادتها، لرفع الجدوى الاقتصادية للبقاء في العمل من خلال تبني مسار تدريجي لزيادة الأجور، بما يراعي ارتفاع تكاليف المعيشة ومستويات الأسعار، ويجعل الاستمرار في العمل حتى سن تقاعد الشيخوخة خيارا اقتصاديا مجديا، ويحد من لجوء العاملين إلى التقاعد المبكر كوسيلة لتعويض تدني الدخل.
12. تعزيز الحوافز للبقاء في سوق العمل وربطها بالإصلاح التقاعدي من خلال تطوير حوافز مالية وتأمينية تشجع العاملين على الاستمرار في العمل، مثل تحسين آلية احتساب الراتب التقاعدي مقابل سنوات الاشتراك الإضافية، بما يُسهم في تقليص الضغط على صندوق التقاعد وتعزيز استدامة منظومة الضمان الاجتماعي.

## • التوصيات الخاصة بسن تقاعد الشيخوخة

13. تعديل قانون الضمان الاجتماعي لرفع سن تقاعد الشيخوخة تدريجياً للمشاركين الجدد، وبما يتوافق مع الممارسات الفضلى عالمياً ليصل إلى 65 عاماً للرجال و60 عاماً للنساء، من خلال مراحل زمنية سنوية واضحة ومعلنة مسبقاً، بحيث تبدأ من سن 61 ثم 62 ثم 63 ثم 64 ثم 65 بشكل سنوي.
14. تقليص الفجوة بين سن تقاعد الرجال والنساء تدريجياً من خلال اعتماد مسار تقاربي تدريجي لسن التقاعد بين الجنسين، وبما يتوافق مع الممارسات الفضلى دولياً، مع الإبقاء على استثناءات محددة تتعلق بالأعمال الشاقة أو المسؤوليات الرعائية وفق معايير واضحة ومضبوطة.
15. الإبقاء على سن تقاعد أقل للعاملين في المهن الشاقة والخطرة، على أساس تعريفات ومعايير مهنية وصحية دقيقة تُحدَّث دورياً، مع منع التوسع غير المبرر في هذه الاستثناءات، حفاظاً على العدالة بين العاملين وعلى الاستدامة المالية لمنظومة الضمان الاجتماعي.
16. ربط رفع سن التقاعد بحوافز وسياسات داعمة للبقاء في سوق العمل من خلال ربط رفع سن تقاعد الشيخوخة بحزمة سياسات مرافقة تجعل الاستمرار في العمل خياراً مجدياً اقتصادياً واجتماعياً، تشمل: تحسين نسب احتساب الراتب التقاعدي مقابل كل سنة اشتراك إضافية بعد السن الحالي، تطوير حوافز مالية وتأمينية للعاملين الأكبر سناً.

## • التوصيات الخاصة باشتراكات العسكريين

17. إلغاء التعديلات القانونية التي جرت في عام 2023 والمتعلقة بربط اشتراكات العسكريين بمعدلات النمو الاقتصادي، والتي تسمح للحكومة بعدم دفع كامل الاشتراكات المترتبة عليها عن العاملين العسكريين في حال كان معدل النمو الاقتصادي أقل من 5 بالمئة، وإعادة التأكيد على الالتزام الكامل وغير المشروط بدفع الاشتراكات المستحقة.
18. إلزام الحكومة بدفع كامل الاشتراكات بأثر فوري ومستمر من خلال النص صراحة في القانون على التزام الحكومة، بصفتها صاحب عمل، بدفع كامل اشتراكات العسكريين في مواعيدها المحددة، دون تأجيل أو اقتطاع، وبما يضمن انتظام التدفقات المالية إلى صندوق الضمان الاجتماعي.
19. تحصين منظومة الضمان من تقلبات السياسات المالية من خلال إدخال نصوص تشريعية تكرس مبدأ الفصل بين إدارة التأمينات الاجتماعية والسياسات المالية قصيرة الأجل، ومنع ربط حقوق المؤمن عليهم أو استدامة الصندوق بمؤشرات اقتصادية ظرفية مثل معدلات النمو أو أوضاع الموازنة.

## • التوصيات الخاصة باشتراكات الشباب

20. تعديل النصوص التي جرت على قانون الضمان الاجتماعي في عام 2023 بما يفضي إلى إلغاء حرمان الشباب دون سن الثلاثين من بعض التأمينات، واستعادة مبدأ الشمول الكامل والمتساوي في تأمين الشيخوخة والعجز والوفاة لجميع العاملين، بغض النظر عن العمر.
21. فصل سياسات تشغيل الشباب عن منظومة الضمان الاجتماعي، واعتماد أدوات بديلة لتشجيع أصحاب العمل على تشغيل الشباب، لا تمس حقوقهم التأمينية، مثل الحوافز الضريبية، أو دعم الأجور من الخزينة العامة، أو برامج التدريب المدعومة.

## • التوصيات الخاصة بالتهرب التأميني

22. تحديث أنظمة التفتيش الرقمي من خلال تطوير أنظمة إلكترونية ذكية، وربط قواعد بيانات الضمان الاجتماعي مع بيانات دائرة الضريبة، والسجل التجاري، ورخص المهن، بما يتيح الكشف الاستباقي عن حالات التهرب التأميني.
23. تعزيز التفتيش الميداني الموجّه عبر زيادة عدد المفتشين، وتوجيههم نحو القطاعات والأنشطة الأكثر عرضة للتهرب، بدلاً من الاعتماد على التفتيش العشوائي.
24. إطلاق منصة شكاوى رقمية آمنة وفعّالة تُمكن العاملين من التبليغ عن التهرب التأميني بسرية كاملة، مع توفير آليات حماية للمبلغين وضمان متابعة الشكاوى ضمن مدد زمنية محددة.
25. تغليظ العقوبات على المنشآت المخالفة من خلال فرض غرامات مالية متصاعدة، وإجراءات إدارية رادعة، بما يعكس الكلفة الحقيقية للتهرب التأميني.
26. ربط إصدار وتجديد السجل التجاري ورخص المهن والتسهيلات الحكومية بإثبات شمول العاملين فعلياً بالضمان الاجتماعي، وجعل الامتثال التأميني شرطاً أساسياً للاستمرار في ممارسة النشاط الاقتصادي.

## • التوصيات الخاصة بحوكمة المؤسسة العامة للضمان الاجتماعي

27. تعديل قانون المؤسسة العامة للضمان الاجتماعي لاعتماد نموذج حوكمة مستقل وغير حكومي، بحيث لا تكون رئاسة مجلس الإدارة لمؤسسة الضمان الاجتماعي مرتبطة بأي منصب وزاري. ويشمل ذلك إنشاء هيئة/مجلس إدارة مستقل برئاسة شخصية مهنية مستقلة، مع تحديد صلاحيات واضحة تفصل بين دور الحكومة في وضع السياسات العامة للحماية الاجتماعية، ودور المؤسسة في إدارة النظام التأميني وتشغيله وتطويره.

28. تخصيص إدارة الأصول والاستثمار من خلال فصل إدارة الأصول والاستثمارات عن الضغوط المالية الحكومية عبر وضع سقف قانونية واضحة للإقراض الحكومي من أموال الضمان الاجتماعي، وربط أي استثمار في أدوات الدين الحكومي بمعايير محفظة استثمارية معلنة.

29. تعزيز استقلالية الإدارة التنفيذية لمؤسسة الضمان الاجتماعي من خلال اعتماد آلية تنافسية وشفافة لتعيين المدير العام وكبار التنفيذيين، تقوم على الكفاءة والخبرة السياسية والمهنية، وبعقود محددة الأهداف ومؤشرات أداء واضحة. ويُربط الاستمرار في المنصب بالتقييم المهني الدوري، مع تحديد خطوط مساءلة مؤسسية واضحة تضمن استقلال القرار الفني اليومي وتحمي الإدارة التنفيذية من التدخلات غير المؤسسية.

## • التوصيات الخاصة بدور الموازنة العامة في الضمان الاجتماعي

30. إدراج بند مالي سنوي في الموازنة العامة لدعم اشتراكات العاملين في الأنشطة الاقتصادية غير المنظمة، والمهن الحرة، والعمل الهش، بهدف توسيع الشمول التأميني وزيادة عدد المشتركين النشطين في الضمان الاجتماعي.

31. اعتماد مسار تدريجي لإعادة توجيه جزء من مخصصات صندوق المعونة الوطنية لدعم اشتراكات الفئات القادرة على العمل ضمن منظومة الضمان الاجتماعي، بما يقلل الاعتماد المزمّن على المعونة النقدية ويخفف الضغط طويل الأمد على موازنته.

32. إطلاق برامج تكاملية بين المؤسسة العامة للضمان الاجتماعي وصندوق المعونة الوطنية لدعم اشتراكات مستفيدي المعونة القادرين على العمل لفترات محددة، وربط الدعم بخطط إدماج اقتصادي وتقييم دوري للأثر الاجتماعي والمالي.

33. اشتراط أن يؤدي الدعم الحكومي إلى زيادة فعلية في عدد المشتركين وتحسين المؤشرات الاكتوارية، مع إجراء تقييم دوري يقيس أثره على خفض الاعتماد على صندوق المعونة الوطنية وتعزيز استدامة منظومة الحماية الاجتماعية.

## أولاً: المراجع العربية

- دائرة الإحصاءات العامة. (2024). الكتاب الإحصائي السنوي لعام 2023. عمّان: دائرة الإحصاءات العامة، الأردن.
- المؤسسة العامة للضمان الاجتماعي. (2024). التقرير السنوي لسنة 2024. عمّان: المؤسسة العامة للضمان الاجتماعي.
- المؤسسة العامة للضمان الاجتماعي. (2025). بيانات إحصائية منشورة. عمّان: المؤسسة العامة للضمان الاجتماعي.
- المؤسسة العامة للضمان الاجتماعي. (2025). بيانات إحصائية منشورة لعام 2025. عمّان: المؤسسة العامة للضمان الاجتماعي.
- المؤسسة العامة للضمان الاجتماعي. (2023). تصريحات صحفية منشورة لمدير عام المؤسسة العامة للضمان الاجتماعي. عمّان.
- المؤسسة العامة للضمان الاجتماعي. (2023). قانون الضمان الاجتماعي رقم 1 لسنة 2024 وتعديلاته. عمّان.

## ثانياً: المراجع الإنجليزية

- International Labour Organization. (2024). World social protection report 2024-26: Universal social protection for climate action and a just transition. Geneva: ILO.
- International Social Security Association. (2020). Good governance guidelines for social security institutions. Geneva: ISSA.
- Organisation for Economic Co-operation and Development. (2025). Pensions at a glance 2025. Paris: OECD Publishing.



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

