

تقرير

إصلاح سياسات العمل وضمان انفاذها لتحقيق العدالة الاجتماعية

بمناسبة يوم العمال العالمي

إعداد
مركز الفينيق للدراسات الاقتصادية والمعلوماتية
بالتعاون مع مؤسسة فريدريش ايبرت الألمانية

أيار 2018

تقرير

إصلاح سياسات العمل وضمان انفاذها لتحقيق العدالة الاجتماعية

بمناسبة يوم العمال العالمي

إعداد
مركز الفينيق للدراسات الاقتصادية والمعلوماتية
 بالتعاون مع مؤسسة فريدريش ايبرت الألمانية

أيار 2018

المحتويات

5	مدخل
6	النموذج التنموي والاقتصادي
7	تراجع فرص التشغيل واستمرار ارتفاع معدلات البطالة
7	ضعف مستويات الأجور
8	تقييد حرية التنظيم النقابي والمفاوضة الجماعية
9	ضعف الحماية الاجتماعية
10	التجاوزات والانتهاكات على الحقوق العمالية الأساسية

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 في الأردن قائم على مبادئ الديمقراطية وحقوق الانسان، بالتركيز على اصلاح سياسات العمل وفق هذه المبادئ وإزالة القيود عن حرية التنظيم النقابي وتعزيز 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 إيبيرت (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 برنامج مشترك بين مركز الفينيق ومؤسسة فريدريش إيبيرت - الأردن، 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 يساهم 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 و المعلوماتية و مؤسسة فريدريش إيبيرت غير مسؤولين عن تصريحات الجهات الأخرى الواردة في سياق التقرير

مدخل

يجسد يوم العمال العالمي ذكرى النضالات العمالية في مختلف أنحاء العالم، وروح العمل الإنساني الجماعي دفاعاً عن حقوق العمال على اختلاف مهنتهم وتخصصاتهم وأماكن عملهم، للحفاظ على مكتسباتهم التي حققوها بدمهم وعرقهم، وتحسين شروط العمل بشكل مستمر. ولتحقيق شروط عمل مرضية وعادلة، تدفع باتجاه تعزيز معايير العدالة الاجتماعية والتخفيف من التفاوت الاجتماعي. وعلى الرغم من مرور ما يزيد عن مائة وعشرين عاماً على بدء الاحتفال بيوم العمال العالمي، إلا أن ملايين العمال، في شتى أنحاء العالم، ما زالوا يتعرضون لمختلف أشكال الانتهاكات والاعتداءات على حقوقهم الأساسية، سواءً ما يتعلق منها بالأجور أو ساعات العمل أو شروط الصحة والسلامة المهنية وغيرها من ظروف العمل الصعبة وغير اللائقة.

يمكن القول أنه وبالرغم من الجهود التي بذلت في الأردن على المستويين الرسمي والمدني لتحسين التشريعات والسياسات الناظمة لعلاقات العمل، إلا أن العديد من المؤشرات تظهر وبوضوح أن غالبية العاملين بأجر في الأردن يعانون من ظروف عمل صعبة وغير عادلة وغير لائقة، سواء من حيث عدم توفر فرص العمل اللائقة وارتفاع معدلات البطالة، خاصة لدى فئة الشباب وانخفاض مستويات الأجور، واتساع ظاهرة العمل غير المنظم والعمالة الفقيرة، وعدم تنظيم العمالة المهاجرة (الوافدة)، وغياب الأمن والاستقرار الوظيفي، واتساع رقعة الانتهاكات والاعتداءات على حقوقهم العمالية والإنسانية الأساسية المنصوص عليها في تشريعات العمل الأردنية والدولية.

النموذج التنموي والاقتصادي

هذه النتائج جاءت بسبب تطبيق جملة من السياسات الاقتصادية اتسمت بالانتقائية نذكر منها: تحرير الأسعار الذي أدى إلى ارتفاع كبير في أسعار السلع والخدمات. وتنفيذ سياسات ضريبية غير عادلة، إذ فرضت الضريبة العامة على المبيعات بنسب عالية بلغت 16 %، وفرض الضرائب الخاصة بمعدلات عالية على العديد من السلع الأساسية مثل المشتقات النفطية والاتصالات، إضافة إلى ضعف التمايز في معدلات الضريبة العامة على المبيعات على السلع والخدمات تبعاً لدرجة أهميتها لغالبية المواطنين، في حين لا تزيد حصة ضريبة الدخل عن 4 % من الناتج المحلي الإجمالي بسبب ضعف أساليب التحصيل والتهرب الضريبي، إلى جانب تقوم على أسس غير تصاعدية.

يضاف إلى ذلك عمليات الخصخصة العشوائية وغير المدروسة، وإضعاف العديد من القطاعات الصناعية بسبب تحرير التجارة الخارجية من دون ضوابط وتوقيع العديد من اتفاقيات التجارة الحرة غير العادلة، ومن أهم هذه القطاعات: صناعات الخزف والبلاط والأحذية والدباغة والألبسة والاسمنت والحديد والصناعات الغذائية والزراعية وغيرها. مجمل ذلك قاد إلى ضعف المشاركة الاقتصادية، ومشاركة المرأة منها، على وجه الخصوص، واتساع أعداد العاملين في الاقتصاد غير المنظم، الذي أصبح السمة الغالبة لسوق العمل.

ان ضعف شروط العمل في الأردن نتيجة حتمية لجملة سياسات اقتصادية واجتماعية وضعتها ونفذتها الحكومات المتعاقبة، حيث لم يساعد هذا النموذج على خلق فرص عمل كافية لطالبيها من خريجي النظام التعليمي، وأدى إلى تعميق مشكلات القوى العاملة الأردنية وتعزيز اختلالات سوق العمل. ويعود هذا بشكل أساسي للسياسات الاقتصادية التي قامت بتنفيذها الحكومات المتعاقبة بما فيها الحالية، بسبب غياب المساءلة والمحاسبة والرقابة الحقيقية، ووجود برلمانات ضعيفة غير قادرة على مراقبة أداء الحكومات. إلى جانب القيود الكبيرة المفروضة على تنظيم المجتمع لنفسه، وخاصة العمال، ليجد الأردن نفسه يعاني من المشكلات الاقتصادية ذاتها، التي كان يعاني منها عند انفجار الأزمة الاقتصادية الكبرى التي واجهها قبل ثلاثة عقود، وأطاحت بالقيمة الشرائية للدينار الأردني بشكل ملموس. وقد اعتاد المسؤولون تحميل الظروف الخارجية مسؤولية مجمل المشكلات الاقتصادية التي نعاني منها.

المؤشرات الاقتصادية والاجتماعية الأساسية الحالية تشير بوضوح إلى استمرار صعوبة الأوضاع الاقتصادية، إذ إن معدل النمو الاقتصادي بلغ 2.0 % في عام 2017، ومعدل العجز في الموازنة العامة قبل المنح والمساعدات ما زال مرتفعاً في نهاية 2017، وارتفع الدين العام إلى مستويات قياسية قاربت 27.5 مليار دينار، ليصل إلى ما يقارب 96 % من الناتج المحلي الاجمالي، وهو مؤشر كبير وخطير جداً.

تراجع فرص التشغيل واستمرار ارتفاع معدلات البطالة

المهني ومن الجدير بالذكر أن جزءاً كبيراً من فرص العمل المستحدثة أعلاه يشغلها عمالة وافدة. وقد سجل معدل البطالة خلال عام 2017 رقماً كبيراً بلغ (18.3%)، ولدى الإناث (27.5%)، وعند الذكور (16.1%)، وعند الشباب ما بين سن (16 - 24) من غير الجالسين على مقاعد الدراسة ما بين (36.4 - 45.4%) وهذه أرقام مفزعة.

ضعف مستويات الأجور

كذلك يعاني سوق العمل الأردني من انخفاض ملموس وكبير في مستويات الأجور للغالبية الكبيرة من العاملين بأجر في القطاعين العام والخاص، إذا ما أخذ بعين الاعتبار مستويات الأسعار لمختلف السلع والخدمات، ما أدى إلى اتساع رقعة العمالة الفقيرة. فالغالبية الكبيرة من العاملين بأجر لا يحصلون على أجور توفر لهم الحياة الكريمة لقاء عملهم الأساسي، وهناك فجوة كبيرة بين معدلات الأجور التي يحصل عليها الغالبية الساحقة، وبين قدرة هذه الأجور على توفير حياة كريمة لهم. وحسب الأرقام الرسمية الصادرة عن دائرة الإحصاءات العامة والمؤسسة العامة للضمان الاجتماعي، هنالك تدنٍ واضح في معدلات الأجور لغالبية العاملين بأجر. وحسب أرقام المؤسسة العامة للضمان الاجتماعي فإن متوسط الأجر الشهري للمشاركين فيها في عام 2016 بلغ (493) ديناراً، حيث بلغت لدى الذكور (510) ديناراً شهرياً، ولدى الإناث (447) ديناراً شهرياً، ولا تتعد أرقام دائرة الإحصاءات العامة عن هذه المؤشرات. عند مقارنة هذه الأرقام بمستويات الفقر في الأردن نلاحظ

في الوقت الذي تزايدت به أعداد طالبي الوظائف من خريجي النظام التعليم الأردني المائة ألف سنوياً. شهدت السنوات القليلة الماضية تراجعاً ملموساً في أعداد فرص العمل المستحدثة في الاقتصاد الأردني، فقد تراجعت أعداد فرص العمل المستحدثة خلال السنوات الماضية، حيث بلغت في عام 2007 نحو 70 ألف فرصة لتتخفض في عام 2008 إلى 69 ألف فرصة عمل، وهو يشكل عدد الوظائف ذاتها التي وفرها الاقتصاد الأردني في عام 2009، ليتراجع عدد الوظائف إلى 66 ألف وظيفة عام 2010 ويواصل الانخفاض في عام 2011 إلى 55 ألف فرصة عمل، وفي عام 2012 بلغ 50 ألف فرصة، فيما تراوحت الوظائف التي أنتجها الاقتصاد خلال عامي 2013 و2014 حوالي 45 ألف فرصة عمل سنوياً، وسجلت في عام 2015 ما يقارب 48 ألف وظيفة، وخلال النصف الأول من عام 2016 فقد بلغت 26 ألف وظيفة جديدة.

تعود أسباب تراجع أعداد فرص العمل المستحدثة إلى أسباب عدة، ومن أبرزها: تراجع معدلات النمو الاقتصادي، وتراجع حجم المشاريع الصناعية التي تعد المشغل الرئيسي للعمالة، ووجود فجوة واسعة بين حاجات سوق العمل ومخرجات التعليم الجامعي والفني والمهني، فحاجات سوق العمل لا تتواءم مع المعارف والمهارات التي يحملها الداخلون الجدد إليه من حيث نوع التخصصات ومستوى اتقان مهارات الخريجين في مجالات تخصصاتهم. فلا تزال هناك تخصصات يطلبها سوق العمل ولا توفرها مؤسسات التعليم الجامعي أو

العاملين. فعندما يغيب التنظيم النقابي العمالي المستقل والديمقراطي والفعال، لن يتمكن العاملون من الدفاع عن مصالحهم وتحسين شروط عملهم، سواء كان ذلك على مستوى التشريعات أو السياسات أو الممارسات. ولا زالت الحكومات ترفض إجراء تعديلات ملموسة تلغي فيه الحظر على تأسيس نقابات عمالية جديدة خارج إطار النقابات العمالية الرسمية الـ (17)، والتي لم يزد عددها منذ ما يقارب أربعة عقود. على الرغم من النص الواضح الوارد في الدستور الأردني في المادة (16) منه والتي تنص على "حق الأردنيين بتأليف الجمعيات والنقابات والأحزاب السياسية على أن تكون غايتها مشروعة ووسائلها سلمية"، وقرار المحكمة الدستورية التفسيري، الذي صدر في تموز من عام 2013 والذي أكد بشكل مباشر على حق العمال العاملين في القطاع العام بتنظيم أنفسهم في نقابات خاصة بهم، إلا أن غالبية العمال الأردنيين لا يزالون غير قادرين على ممارسة حقهم في ذلك، على الرغم من مصادقة الأردن على "العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية" الذي نشر في الجريدة الرسمية عام 2006، وينص صراحة على حق جميع العمال بتأسيس نقابات لهم من دون تدخل أي جهة. كما أن الأردن ملزم بتطبيق نصوص اتفاقية منظمة العمل الدولية رقم 87 المتعلقة بالحرية النقابية وحماية حق التنظيم، كونها واحدة من ثماني اتفاقيات مكونة لإعلان منظمة العمل الدولية للحقوق والمبادئ الأساسية للعمل الذي أقر في عام 1998، وألزمت به الدول الأعضاء كافة في منظمة العمل الدولية، والأردن

المستوى المتدني لمعدلات الأجور هذه، وتشير الأرقام الرسمية لمستويات الفقر المطلق في الأردن الى اقترابه من 450 ديناراً شهرياً للأسرة المعيارية المكونة من ما يقارب (5.0) افراد، وعند التعمق في شرائح الأجور التي يحصل عليها العاملون بأجر، نلاحظ الوضع الكارثي، اذ أن (48.5) بالمائة تبلغ أجورهم الشهرية (400) دينار فأقل، وكذلك (70.7) بالمائة، منهم اجورهم (500) دينار فما دون.

الحد الأدنى للأجور البالغ (220) ديناراً شهرياً، يقل بشكل كبير عن خط الفقر المطلق، الصادر عن قبل الجهات الرسمية ذات العلاقة. وهناك قطاعات واسعة من العاملين بأجر يحصلون على أجور شهرية تقل عن الحد الأدنى للأجور، ويشكل انخفاض الأجور السبب الأساسي لغالبية الاحتجاجات العمالية التي تم تنفيذها خلال الأعوام الماضية. وإلى جانب ذلك تشير العديد من الدراسات والتقارير أن أعداداً كبيرة من العاملين في الأردن يحصلون على أجور شهرية تقل عن الحد الأدنى للأجور المنخفض أصلاً، ما يعني أن غالبية العاملين بأجر يصنفون ضمن العمالة الفقيرة.

تقييد حرية التنظيم النقابي والمفاوضة الجماعية

يعاني سوق العمل الأردني من وجود قيود على حرية التنظيم النقابي. ويعد هذا سبباً أساسياً في اتساع رقعة الانتهاكات التي تتعرض لها قطاعات واسعة من

واحدة منها.

في الأردن ليسوا ممثلين في نقابات عمالية.

ضعف الحماية الاجتماعية

بالرغم من التعديلات المتلاحقة على نصوص قانون الضمان الاجتماعي والتي كانت بمجملها تعديلات ذات صبغة إصلاحية، تشمل جميع القوى العاملة في الأردن قانونياً، ولا تفرق بين العمالة الوطنية والعمالة الوافدة (المهاجرة)، فإن نسبة المشمولين في الضمان الاجتماعي ما زالت قليلة نسبة الى مجمل القوى العاملة، فهم يشكلون ما يقارب 50 بالمائة من مجمل القوى العاملة البالغة ما يقارب 2.5 مليون، إذ يبلغ عدد المؤمن عليهم الفعالين (على رأس عملهم) ما يقارب (1.24) مليون عامل حتى منتصف عام 2017، وحتى لو أضفنا لهم أعداد العاملين المشمولين بأنظمة تقاعدية وتأمينية أخرى (مدنية وعسكري) تبقى هنالك قطاعات عمالية كبيرة غير مشمولة بأي نظام تأميني، حيث أن العاملين في الأردن وفق أسس غير نظامية وفي الاقتصاد غير المنظم تتسع باستمرار.

وفيما يتعلق بكفاية المنافع التأمينية، فقد شكلت التعديلات الأخيرة التي أجريت على قانون الضمان الاجتماعي عام، 2014، نقلة إلى الأمام فيما يتعلق بأنواع التأمينات الاجتماعية التي يغطيها الضمان الاجتماعي، إلا أن هذه التعديلات ما زالت قاصرة عن تحقيق المعايير الدنيا للضمان الاجتماعي الواردة في اتفاقية منظمة العمل الدولية رقم (102) في الوقت الراهن،

لم تمنع مختلف هذه القيود من أن تقوم قطاعات واسعة من العاملين بتنظيم أنفسهم في تجمعات وهيئات خارج إطار الهيئات النقابية المعترف بها رسمياً حسب القوانين المعمول بها، فعندما يضيق الإطار القانوني على الحراك المجتمعي فإن المجتمع يخلق آلياته الخاصة به، وهذا ما فعله عشرات الآلاف من العاملين بتنظيم أنفسهم في أطر نقابية خارج إطار النقابات الرسمية المعترف بها. ولم تمنع كذلك من دفع عمال الأردن من تنفيذ ما يقارب 4000 احتجاج عمالي خلال السنوات السبع الماضية.

هنالك خلل آخر يتعلق بالمفاوضة الجماعية والحوار الاجتماعي، التي طالما اشتكى منها ممثلو العمال ونقاباتهم، والمتمثل في عدم سلاسة واستقلالية آليات المفاوضة الجماعية، واقتصارها على النقابات العمالية المعترف بها فقط، ويعطي القانون الحق للحكومة بالتدخل في أي مرحلة من مراحل التفاوض، الأمر الذي يضعف دور النقابيين ويجردهم من أدواتهم الضاغطة التي يعد الإضراب أهمها. وكذلك القيود المفروضة على عملية المفاوضة الجماعية، حيث يحرم قانون العمل الحالي فرص اجراء مفاوضات جماعية بين أصحاب الأعمال وممثلين عن العاملين لديهم، لأن اقتصار المفاوضة الجماعية على النقابات العمالية فقط، يحرم غالبية العاملين في الأردن من المفاوضة الجماعية الهادفة لتحسين شروط عملهم، لأن الغالبية الكبرى من العاملين

الذي يلي استحقاق الراتب، كما حددها قانون العمل، وهناك قطاعات واسعة من العاملين لا يحصلون على حقوقهم في الإجازات السنوية والمرضية والرسمية.

هنالك أيضاً انتهاكات كبيرة تتعلق بساعات العمل، إذ أن هنالك العديد من القطاعات العمالية يعمل فيها العاملون ساعات تتجاوز الساعات الثماني، التي حددها قانون العمل الأردني، من دون الحصول على بدل عمل إضافي، كما تغيب شروط السلامة والصحة المهنية عن قطاعات واسعة من العاملين في المؤسسات المتوسطة والصغيرة والعاملين في القطاع غير النظامي.

في ضوء ما تم استعراضه، بات من الضروري على الحكومة ومختلف أجهزة الدولة الأردنية، الأخذ بعين الاعتبار هذه التحديات التي تواجه عمال الأردن وسوق العمل، عند رسمها وتنفيذها للسياسات المختلفة وخاصة السياسات الاقتصادية، لتصب بمجملها في زيادة فرص العمل الجديدة واللائقة، وإعادة النظر بسياسات الأجور المتبعة وإعطائها بعداً قيمياً اجتماعياً، وعدم التعامل معها باعتبارها كلفة فقط، وإعادة النظر بنصوص قانون العمل المتعلقة بالتنظيم النقابي لتمكين جميع العاملين من تنظيم أنفسهم في نقابات ديمقراطية وفعالة تحقق مصالحهم، وإعادة تعريف النزاع العمال وأطراف المفاوضة الجماعية لتشمل العاملين أنفسهم وممثلهم، وإضافة مواد لضمان الغاء كافة أشكال التمييز ضد المرأة، وتوسيع منظومة الحماية الاجتماعية لتشمل العاملين

فالقانون ما زال يربط شمول المشتركين بالتأمين الصحي بقرار مجلس الوزراء الذي لم يصدر حتى الآن. وهناك قطاعات واسعة من العاملين في مؤسسات مشمولة في قانون الضمان الاجتماعي إلا أن مؤسساتهم لا تشركهم في الضمان الاجتماعي، وهناك مؤسسات تشرك جزءاً من العاملين، والعديد من المؤسسات تشرك العاملين لديها أو جزءاً منهم برواتب تقل عن رواتبهم الحقيقية وذلك بهدف تخفيف الاقتطاع المترتب عليها.

التجاوزات والانتهاكات على الحقوق العمالية الأساسية

تواجه قطاعات واسعة من العاملين في الأردن من اتساع رقعة الانتهاكات التي يتعرض لها قطاعات واسعة من العاملين بأجر، والتجاوزات على التشريعات والسياسات، وعلى وجه الخصوص، قانوني العمل الأردني والضمان الاجتماعي، إذ ما زالت عمليات التفتيش التي تقوم بها وزارة العمل غير قادرة على وضع حد للتجاوزات والمخالفات التي تقوم بها فئات كبيرة من أرباب العمل وخاصة في المؤسسات المتوسطة والصغيرة، وكذلك العاملين في القطاع غير النظامي (غير الرسمي).

هنالك قطاعات واسعة من العاملين بأجر يحصلون على أجور شهرية تقل عن الحد الأدنى للأجور البالغ (220) ديناراً، وأعداداً كبيرة يستلمون أجورهم الشهرية في فترات زمنية متأخرة تتجاوز اليوم السابع من الشهر

كافة، وتمكينهم من التمتع بحقوقهم الأساسي في التأمين الصحي، بالإضافة إلى تطوير نظم إنفاذ التشريعات العمالية لوضع حد للتجاوزات التي تجري عليها، لتمكين العاملين من التمتع بظروف عمل لائقة.