

شباط 2021

فرص توسعة نطاق تغطية الضمان الاجتماعي في الأردن

ملخص تنفيذي

المؤلفون: سوزان رزاز مع لوكا بيليرانو وميريديث بيرن

في محاولتها لضمان الحماية الاجتماعية، تسعى الحكومة الأردنية إلى زيادة تغطية الضمان الاجتماعي القائم على الاشتراكات بين العمال، حيث يمكن أن تساعد هذه الإجراءات في تحقيق هدفها بطريقة مجدية مالياً وسياسياً، إذا ما تم تصميمها وفقاً للسياق الأردني، والذي يختلف في بعض النواحي عن المعيار العالمي. وعلى الصعيد العالمي، يرتبط عدم الحصول على الضمان الاجتماعي في المقام الأول بالعمل الحر والعمل اليومي بأجر، وغالباً ما يؤثر على سكان الريف والنساء بشكل غير متناسب. ومع ذلك، فإن معظم العمال في الأردن، والذين يفتقرون إلى الضمان الاجتماعي، موظفون في ترتيبات التوظيف طويلة الأجل، من سكان المناطق الحضرية، وأغلبهم من الذكور - وهي عوامل تعكس الاقتصاد الأردني ككل.

يحلل هذا التقرير القيود الرئيسية في تغطية الضمان الاجتماعي في الأردن، كما يحدد مجموعة من منهجيات سياسة التغطية لمعالجة هذه القيود.¹ هناك ثلاث نتائج رئيسية تظهر من التحليل، أولاً، تفتقر الغالبية العظمى من العمال إلى تغطية الضمان الاجتماعي بحكم الواقع بسبب الثغرات في الامتثال للوائح وإنفاذها؛ إذ أن أقل من ربع العمال غير المسجلين مستبعدين بحكم القانون. ثانياً، تعد المواطنة محدداً قوياً للتسجيل في مظلة مؤسسة الضمان الاجتماعي، حيث من المرجح أن يكون الأردنيون أكثر عرضة للتسجيل في مؤسسة الضمان الاجتماعي بغض النظر عن نوع الوظيفة التي يشغلونها. وثالثاً، وبغض النظر عن الجنسية، فإن عدد العمال غير المسجلين في الضمان الاجتماعي يعكس القوى العاملة ككل على نطاق واسع، إذ يُشكل العمال بعقود طويلة الأجل وعمال قطاع الخدمات وسكان المناطق الحضرية الجزء الأكبر من العمال غير المسجلين.

تلخص هذه المذكرة تقريراً طويلاً أعدته سوزان رزاز لصالح المكتب الإقليمي لمنظمة العمل الدولية للدول العربية، تحت إشراف لوكا بيليرانو وميريديث بيرن، في سياق مشروع «الشراكة من أجل تحسين آفاق النازحين قسراً والمجتمعات المضيفة

¹ يستند التحليل الإحصائي في هذه المذكرة إلى مسح القوى العاملة لدائرة الإحصاءات العامة لعام 2018 حيثما أمكن ذلك. ويُستكمل بيانات مسح دخل وإنفاق الأسرة لعام 2017/2018. يعتمد كلاً من مسح القوى العاملة ومسح دخل وإنفاق الأسرة على مقابلات مع العمال. إلا أنه لسوء الحظ، لا يشمل المسح المؤسسات غير الرسمية. ونتيجة لذلك، لا يمكننا تحليل خصائص المؤسسات التي لا تسجل موظفيها في مؤسسة الضمان الاجتماعي. وعلى سبيل المثال، فإن المعلومات عن حجم المؤسسات التي لا تسجل موظفيها في الضمان الاجتماعي ستكون مفيدة للغاية، حين يحاول صانعو السياسات توسيع نطاق التغطية. في حالة حجم المنشأة، يمكننا فقط أن نؤسس التحليل على تقديرات الموظفين، والتي ستكون إرشادية فقط في أحسن الأحوال. (من بين الموظفين غير المسجلين في الضمان الاجتماعي، قال 61% إنهم لا يعرفون عدد الموظفين في مكان عملهم، و 26% قالوا أن هناك أقل من 10 موظفين، و 8% قالوا أن هناك ما بين 10 و 49 موظفاً، و قال 4% أن هناك 50 موظفاً أو أكثر).

(PROSPECTS)، والذي تموله الحكومة الهولندية. وتجمع هذه الشراكة بين منظمة العمل الدولية (ILO) ومؤسسة التمويل الدولية (IFC) ومفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين (UNHCR) ومنظمة الأمم المتحدة للطفولة (اليونيسف) والبنك الدولي، لإبتكار منهجيات من شأنها خلق فرص عمل شاملة وتقديم التعليم والحماية الشاملة في سياق التهجير القسري عبر ثماني دول في شرق وشمال أفريقيا والدول العربية.

التغطية التوضيحية للضمان الاجتماعي في الأردن²

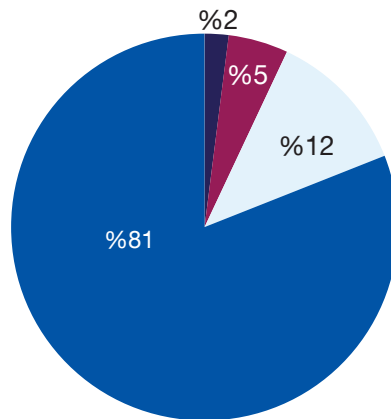
قانون الضمان الاجتماعي (رقم 1 لسنة 2014) يثبت التغطية القانونية (بحكم القانون) للبرامج التي تقع ضمن ولاية مؤسسة الضمان الاجتماعي، وهي تأمين الشيخوخة والعجز والوفاة وإصابات العمل وتأمين الأمومة والتأمين ضد البطالة. ويشترط القانون تغطية الموظفين «دون أي تمييز من حيث الجنسية، وبغض النظر عن مدة العقد أو شكله» وبغض النظر عن عدد الموظفين في المنشأة. ومع ذلك، يتم استبعاد عدد قليل من فئات الموظفين من التغطية الإلزامية (بحكم القانون) بناءً على نوع العقد أو قطاع العمل، أي الموظفين الذين يعملون 16 يومًا أو أقل في الشهر³، و معظم عمال الزراعة وعمال المنازل. ويمكن للعاملين لحسابهم الخاص وأصحاب العمل وعاملو الأسرة المساهمين الحصول على تغطية من مؤسسة الضمان الاجتماعي إذا رغبوا في ذلك، من خلال «البرنامج الاختياري»، إلا أن هذه التغطية بموجب هذا النظام تقتصر على الأردنيين فقط.

بشكل عام، يعمل 26 % من العمال في قطاعات مستبعدة من نطاق التغطية القانونية⁵، في حين أن 41 % من العاملين في القطاعات التي ينبغي أن تكون مشمولة بحكم القانون غير مسجلين لدى مؤسسة الضمان الاجتماعي. وفي معظم الحالات، يرجع سبب عدم الوصول إلى عدم الامتثال للقانون، وليس إلى فجوة في التشريع.

التغطية الواقعية للعاملين في الأردن⁵

إن حالة التوظيف وقطاع العمل ومهنته ونوع العقد والجنسية تُعد جميعها متغيرات تحدد معدلات التغطية بين العاملين في الأردن. وعلى عكس الاتجاهات العالمية، يمثل الموظفون أكبر فئة من العمال بدون تغطية؛ ومع ذلك، فإن العدد النسبي للموظفين بالمقارنة مع أولئك الذين لديهم وضع وظيفي مختلف يُعد مرتفعاً. أما عمال الأسرة المساهمون والعاملين لحسابهم الخاص، الذين يشكلون 8 % فقط و 1 % من القوى العاملة في الأردن، فإن لديهم معدلات تغطية تبلغ 22 % و 8 % فقط على التوالي، ويقارن هذا بمعدل تغطية 52 % بين الموظفين.

الشكل 1. الوضع الوظيفي للعمال الذين يفتقرون إلى التغطية.



الموظفون ■ العاملين لحسابهم الخاص ■ أرباب العمل ■ عمال الأسرة المساهمون

2 تحليل معدلات التغطية (حصة مجموعات مختلفة من العمال المسجلين في الضمان الاجتماعي) مفيد أيضًا ويرد في الملحق.

3 وفقًا للمادة 4 من قانون العمل، يتم استبعاد الفئات الإضافية من التغطية الإلزامية، بما في ذلك الموظفون المدنيون والعسكريون الذين تم تعيينهم قبل دمج برنامج الضمان الاجتماعي.

4 يعكس هذا الرقم العدد الإجمالي للموظفين في الزراعة والأنشطة التي تكون فيها الأسرة هي صاحب العمل، مثل العمل المنزلي، مقسومًا على إجمالي عدد الموظفين في مسح القوى العاملة الأردنية، 2018. وقد لا يزال الموظفون خارج هذه القطاعات غير مشمولين، على أساس مدة عقودهم وخصائص العمل الأخرى.

5 تحليل معدلات التغطية (حصة مجموعات مختلفة من العمال المسجلين في الضمان الاجتماعي) مفيد أيضًا ويرد في الملحق.

الجدول 1. معدلات التغطية حسب حالة التوظيف

الحالة الوظيفية	نسبة التغطية	حصة الحالة الوظيفية بين جميع العمال
الموظفون	52 % (48 % من الموظفين يفتقرون إلى التغطية الفعلية)	87 % (87 % من جميع العاملين في الأردن هم موظفون)
العاملين لحسابهم الخاص	22 % (78 % من العاملين لحسابهم الخاص يفتقرون إلى التغطية الفعلية)	8 % (8 % من جميع العاملين في الأردن هم عاملون لحسابهم الخاص)
أرباب العمل	30 % (70 % من أرباب العمل يفتقرون إلى التغطية الفعلية)	4 % (4 % من جميع العاملين في الأردن هم من أصحاب العمل)
عمال الأسرة المساهمون	8 % (92 % من العاملين في الأسرة المساهمين يفتقرون إلى التغطية الفعلية)	1 % (1 % من جميع العاملين في الأردن هم عمال أسرة مساهمون)

هناك جزء صغير فقط (26 %) ممن لا يشملهم الضمان الاجتماعي في القطاعات المستبعدة بموجب قانون الضمان الاجتماعي. ويرجع ذلك جزئيًا إلى أن نسبة العاملين في هذه القطاعات منخفضة، عند مقارنتها بحصة العاملين في القطاع العام والإدارة والتجارة. وتعمل الغالبية العظمى من العمال غير المغطيين في الخدمات والبناء والتصنيع - أي القطاعات التي يتطلب القانون تغطية الضمان الاجتماعي لها.

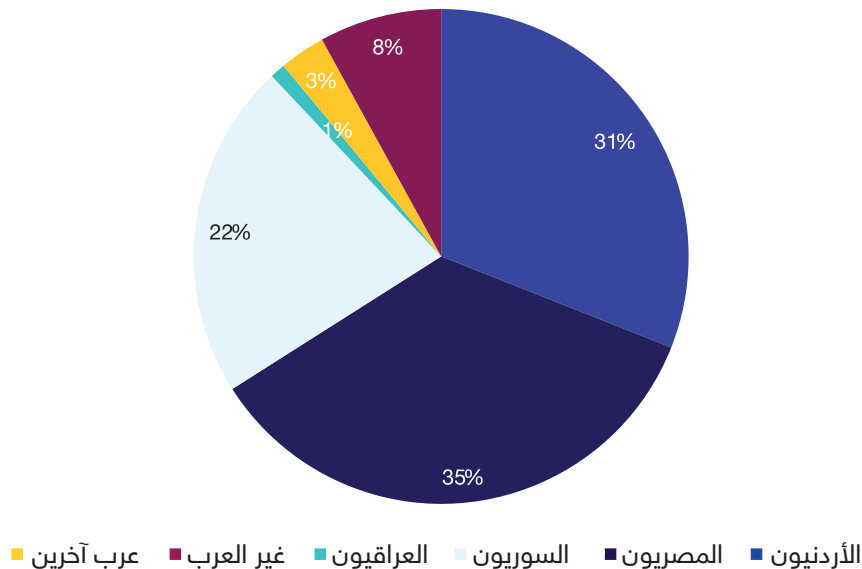
الجدول 2. معدلات التغطية حسب القطاع، من الأدنى إلى الأعلى

القطاع	معدل التغطية	حصة القطاع بين جميع العاملين
الزراعة	3 % (97 % من عمال الزراعة يفتقرون إلى التغطية)	4 % (4 % من جميع العاملين في الأردن يعملون في قطاع الزراعة)
العمل المنزلي	3 % (97 % من العمال المنزليين يفتقرون إلى التغطية)	10 % (10 % من جميع العاملين في الأردن يعملون كعمال منزليين)
البناء	11 % (89 % من عمال البناء يفتقرون إلى التغطية)	7 % (7 % من جميع العاملين في الأردن يعملون في البناء)
الإدارة والخدمات المساندة	11 % (89 % من العاملين في الإدارة وخدمات الدعم يفتقرون إلى التغطية)	7 % (7 % من جميع العاملين في الأردن يعملون في الخدمات الإدارية والدعم)
تجارة الجملة والتجزئة	28 % (72 % من العاملين في تجارة الجملة والتجزئة يفتقرون إلى التغطية)	11 % (11 % من جميع العاملين في الأردن يعملون في تجارة الجملة والتجزئة)

الكهرباء والغاز	90 % (10 % من العاملين في قطاع الكهرباء والغاز) يفتقرون إلى التغطية)	1 % (1 % من جميع العاملين في الأردن يعملون في قطاع الكهرباء والغاز)
التعليم	92 % (8 % من جميع العاملين في قطاع التعليم) يفتقرون إلى التغطية)	10 % (10 % من جميع العاملين في الأردن يعملون في قطاع التعليم)
التمويل والتأمين	95 % (5 % من جميع العاملين في قطاع المالية والتأمين) يفتقرون إلى التغطية)	1 % (1 % من جميع العاملين في الأردن يعملون في قطاع المالية والتأمين)
القطاع العام والدفاع	100 % (100 % من العاملين في القطاع العام والدفاع) مشمولون)	20 % (20 % من جميع العاملين في الأردن يعملون في القطاع العام والدفاع)

بينما يوفر قانون الضمان الاجتماعي تغطية لجميع العمال، بغض النظر عن الجنسية أو الوضع، إلا أن معدلات التغطية أقل بكثير بين العمال المهاجرين واللاجئين. ويشكل الأردنيون حوالي ثلث الموظفين الذين يفتقرون إلى التغطية، بينما يشكل المصريون 35 % والللاجئون السوريون 22 %. وهذا يُعد مؤشراً مهماً لأن الجنسيات تمثلان نسبة أقل بكثير من جميع الموظفين مقارنة بالأردنيين. يمثل السوريون 11 % فقط من جميع الموظفين في الأردن و 22 % من جميع العمال غير المشمولين. وفي الواقع فإن ما يقرب من 94 % من جميع العمال المصريين و 96 % من العمال السوريين يفتقرون إلى التغطية، مقارنة بـ 24 % فقط من جميع العمال الأردنيين. ومرة أخرى تعكس التغطية المنخفضة لغير الأردنيين عدم الامتثال للقانون، بدلاً من وجود فجوة في اللوائح: حيث يستند قانون العمل الأردني على مبدأ المساواة في الحقوق بين العمال من جميع الجنسيات.⁶

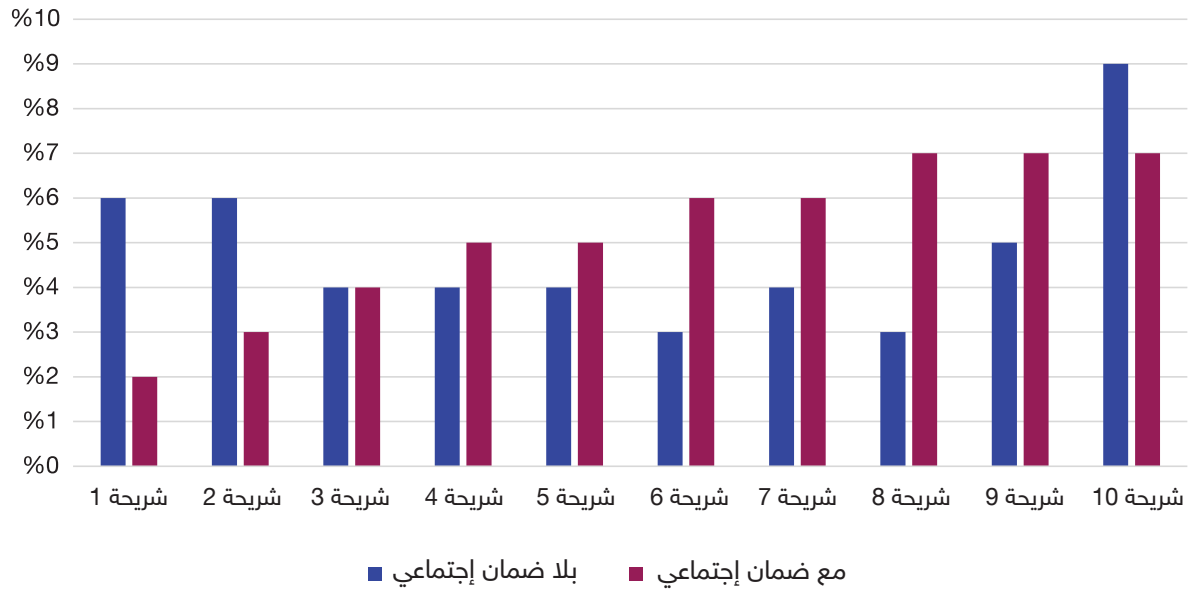
الشكل 2. جنسية الموظفين غير المشمولين



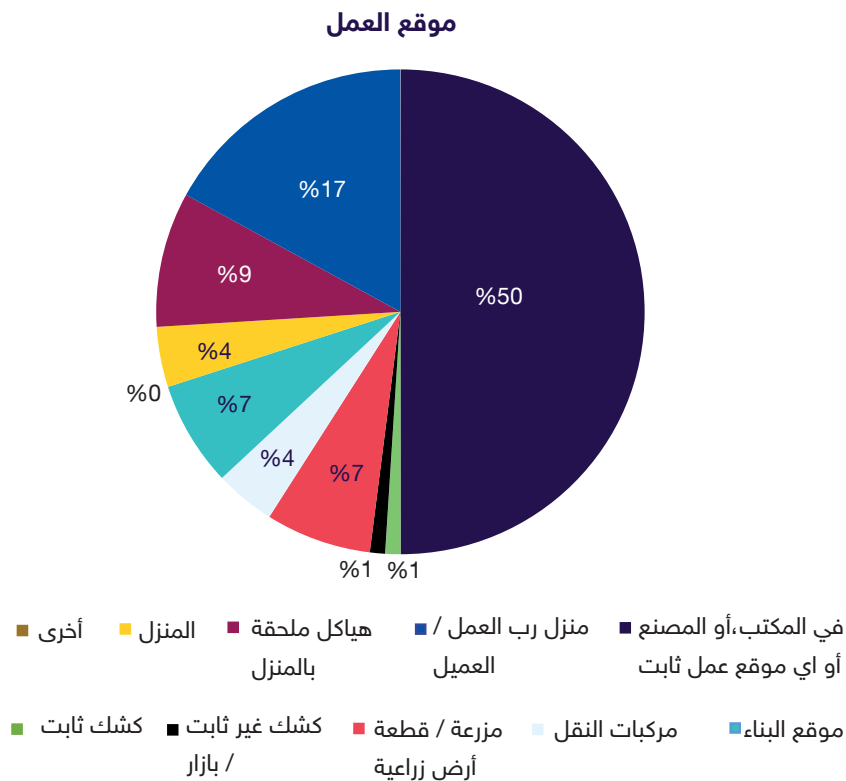
6 الاستثناء هو أن غير الأردنيين غير مؤهلين لبرنامج الضمان الاجتماعي الاختياري الحالي. انظر مزيد من المعلومات أدناه.

إن أولئك الذين يفتقرون إلى التغطية ينحسرون أيضًا في أفقر وأغنى أطراف طيف الدخل: تعتبر تغطية الضمان الاجتماعي هي الأعلى بين الطبقة الوسطى (الشكل 3). وهذا يعكس بشكل خاص العمل الحر وترتيبات العمل المؤقت التي هي أكثر شيوعًا بين الطبقات الأعلى والأدنى على التوالي. كما يعني ذلك أيضًا أنه ليس كل العمال خارج التغطية فقراء، بل إن البعض ممن لديهم موارد، قد يخرجون من التغطية لأسباب تتعلق بضعف الحوافز ونقص المعلومات والإجراءات الإدارية. ويعكس (الشكل 4) إن معظم سكان الأردن الذين يعيشون في مناطق حضرية عالية، ومعظم العمال الذين يفتقرون إلى الضمان الاجتماعي يتواجدون في عمان وإربد.

الشكل 3. تغطية الضمان الاجتماعي حسب الدرجة الاقتصادية



الشكل 4. تغطية الضمان الاجتماعي حسب الموقع



حسب الجدول 3 فإن القطاعان المستبعدان من التغطية الإلزامية - الزراعة والخدمة المنزلية - ويشكلان معًا 26 % فقط من العمال غير المسجلين. والجزء الأكبر من الذين يفتقرون إلى الضمان الاجتماعي هم في قطاع الخدمات.⁷ وبالمثل، يتم استبعاد أقل من 8 % من العمال غير المسجلين على أساس وضعهم كعمال باليومية: إلا أن الغالبية العظمى من أولئك الذين يفتقرون إلى الضمان الاجتماعي هم في ترتيبات التوظيف طويلة الأجل.⁸

تختلف معدلات التغطية للعمال الأردنيين - نسبة فئات العمال المسجلين في الضمان الاجتماعي - اختلافًا كبيرًا حسب الحالة الوظيفية. وإجمالاً، فإن ما يقرب من 1 من كل 3 عمال أردنيين غير مسجل لدى مؤسسة الضمان الاجتماعي، إلا أن معدلات التغطية أعلى بكثير للموظفين (أكثر من 75 %) مقارنة بالعمال لحسابهم الخاص وأصحاب العمل (أقل من 30 %). وتُعد معدلات التغطية بين الموظفين الأردنيين أقل أيضًا لأشكال العقود الأقل استقرارًا وللعمال، وتختلف بشكل كبير حسب موقع العمل والقطاع. أما معدلات التغطية بالنسبة للعمال غير الأردنيين فهي أقل بكثير، حيث أن 7 % فقط منهم مسجلون في مؤسسة الضمان الاجتماعي. وفي الواقع، فإن فجوة التغطية بين الأردنيين وغير الأردنيين كبيرة لجميع فئات العمال، بما في ذلك الموظفين في عقود طويلة الأجل (فقط 10 % مسجلين لدى مؤسسة الضمان الاجتماعي). وهناك تفاصيل إضافية في التقرير الكامل حول هذه المؤشرات.

منهجيات السياسة المتعلقة بالامتثال والإنفاذ

يمكن تحديد عدة أنواع مختلفة من القيود المفروضة على تغطية الضمان الاجتماعي، وبناءً على الخبرة الدولية والتحليل المقدم أعلاه، تتمثل التحديات الرئيسية في الامتثال والإنفاذ، مع وجود ثغرات تشريعية ملزمة لما بين 15 % و 19 % من أولئك الذين يفتقرون إلى التغطية. ويلخص التقرير المنهجيات الموصى بها في ثلاث مجموعات: نهج السياسات التي تعالج الفجوات التشريعية، نهج السياسات التي تتناول الامتثال والإنفاذ؛ ونهج السياسة التي تقدم أساليب جديدة للتغطية. يمكن اتباع أكثر من نهج واحد بالتوازي كجزء من استراتيجية متعددة الجوانب، حيث تهدف المنهجيات إلى تكملتها وتعزيز بعضها البعض.

نهج السياسات المتعلقة بالفجوات التشريعية

نهج السياسة 1: تضمين الزراعة والعمل المنزلي في لوائح العمل القياسية وتشريعات الضمان الاجتماعي

أدى استبعاد الزراعة والعمل المنزلي من لوائح العمل المعيارية وأنظمة الضمان الاجتماعي إلى حدوث تشوهات في سوق العمل وتم تحديده على أنه سبب رئيسي في تجنب العمال الأردنيين العمل الزراعي.⁹ إن القضاء على هذه الفجوة التشريعية سيؤدي إلى تغطية قانونية لما يقرب من 240 ألف عامل إضافي مستبعدين حاليًا بموجب التشريع.

نهج السياسة 2: السماح لغير الأردنيين بالمشاركة في برنامج الضمان الاجتماعي «الإختياري» الحالي

بالإضافة إلى البرنامج الأساسي، يوجد لدى مؤسسة الضمان الاجتماعي برنامج «إختياري»، مصمم في البداية للعمال لحسابهم الخاص ولكنه متاح لجميع الأردنيين، بما في ذلك المستبعدين على أساس القطاع أو مدة العمل. ومع ذلك، لا يُسمح لغير الأردنيين بالمشاركة. إن القضاء على هذه الفجوة التشريعية يمكن أن يسمح لبعض العمال غير الأردنيين بالاشتراك بالضمان الاجتماعي.¹⁰

7 من المهم أن نلاحظ أن معدلات التغطية تختلف اختلافًا كبيرًا من قطاع إلى آخر. على سبيل المثال، فالغالبية العظمى من الموظفين في قطاع الزراعة غير مسجلين لدى مؤسسة الضمان الاجتماعي. ومع ذلك، ولأن قطاع الزراعة في الأردن صغير جدًا، فإن 7 % فقط من جميع الموظفين الذين يفتقرون إلى تغطية الضمان الاجتماعي يعملون في الزراعة. كما يعمل أكثر من ضعف عدد الموظفين الذين يفتقرون إلى تغطية الضمان الاجتماعي في الخدمات الإدارية وخدمات الدعم، نظرًا لحقيقة أن نسبة كبيرة جدًا من الموظفين يعملون في الخدمات الإدارية وخدمات الدعم.

8 بموجب القانون، فإن الموظفين الذين يعملون 16 يومًا أو أكثر مشمولين بشكل إلزامي بالضمان الاجتماعي ومطلوب منهم التسجيل.

9 من الشواغل الشائعة حول توسيع التغطية الإلزامية في القطاع الزراعي، أن العديد من المزارعين (أرباب العمل في الزراعة) فقراء أو قريبون من الفقر. على الرغم من أن الأسر التي تزرع الأرض (بما في ذلك الموظفون والعمال لحسابهم الخاص) تمثل تقريبًا السكان في الطبقة الاقتصادية (8 % في الخمس الأدنى و 11 % في الخمس الأعلى)، فمن المرجح أن يكون ملاك الأراضي أثرياء (15 % في الخمس الأدنى و 24 % في الخمس الأعلى). ومن المرجح أن تكون الأسر التي تستأجر أراضي زراعية أكثر ثراءً (13 % في الخمس الأدنى مقابل 29 % في الخمس الأعلى). (تستند الحسابات إلى مسح دخل وإنتاج الأسرة 2017/2018 الذي أجرته دائرة الإحصاءات العامة).

10 على الرغم من أن البرنامج الإختياري مصمم بشكل أساسي للعمال لحسابهم الخاص (العمال لحسابهم الخاص وأرباب العمل)، إلا أنه يُسمح لجميع الأردنيين - بما في ذلك الموظفون والعمالون في الأسرة المساهمون وحتى أولئك الذين ليسوا في القوى العاملة - بالمشاركة. ومن بين حوالي 650 ألف عامل غير أردني في الأردن، فإن الغالبية العظمى منهم موظفون - ومن ثم يتم تغطيتهم عمومًا في مخطط الضمان الأساسي الإلزامي الرئيسي - مع 47 ألف عامل فقط لحسابهم الخاص، و 4000 عامل أسرة مساهم وأقل من 1000 صاحب عمل.

نهج السياسة 3: توسيع نطاق التغطية الإلزامية لجميع الموظفين وأصحاب العمل والعاملين لحسابهم الخاص

إنشاء تغطية إلزامية لأصحاب العمل والعاملين لحسابهم الخاص، بما يتماشى مع نطاق تغطية اللوائح الداخلية لتغطية العاملين لحسابهم الخاص والتي تمت الموافقة عليها في عام 2020 والتوسع في نطاقها وذلك للتغلب على الفعالية المحدودة للنظام «الإختياري» الحالي.

نهج السياسة المتعلقة بالامتثال والإنفاذ

نهج السياسة 4: إعطاء الأولوية لجهود الإنفاذ من خلال أنظمة تفتيش أكثر فعالية

تطوير نظام إلكتروني يوفر تنبيهات في الوقت الفعلي فيما يتعلق بأصحاب العمل غير الممثلين والذي يعطي الأولوية لعمليات التفتيش بناءً على تحليل خصائص أصحاب العمل الأكثر احتمالاً للتهرب من لوائح الضمان الاجتماعي. يُعد استخدام الموارد النادرة للإنفاذ أكثر فاعلية عندما يتم توجيهها إلى أنواع المؤسسات التي لديها ميل أكبر للتهرب من الامتثال، وكذلك تلك الأقل تكلفة في التفتيش. وقد طورت العديد من البلدان التي تواجه مواقف مماثلة تعليمات لتحديد المجالات المحتملة لعدم الامتثال التي تم استخدامها في كل من الإنفاذ ورفع الوعي.

نهج السياسة 5: زيادة التوعية

تطوير برنامج توعية بقانون العمل وتغطية الضمان الاجتماعي، مع التركيز على ترتيبات التوظيف المؤقت وما يسن عليه عقد العمل. وبحكم الواقع، فإن هناك نسبة كبيرة من العاملين في العمالة غير الرسمية في وظائف مؤقتة طويلة الأجل - وهم مشمولون بالقانون (بحكم القانون) - لكنهم غير مسجلين في مؤسسة الضمان الاجتماعي. ولا يُعرف إلى أي مدى يعرف أصحاب العمل والموظفون أنهم مشمولين بحكم القانون.

نهج السياسة 6: الإنفاذ من خلال قنوات أخرى

يمكن أن تكون أي وكالة حكومية نقطة تفتيش ملائمة للامتثال في مؤسسة الضمان الاجتماعي. ففي البرازيل يتم التحقق من الامتثال للضمان الاجتماعي لجميع المؤسسات قبل منح العقود الحكومية. أما في المغرب، فيجب تسجيل الصيادين في الضمان الاجتماعي من أجل الحصول على رخصة الصيد.¹¹ وبالنظر إلى التقدم الذي أحرزه الأردن في خدمات الحكومة الإلكترونية، فهو في وضع جيد لتنفيذ آليات التنسيق عبر الهيئات الحكومية، على وجه الخصوص، يمكن للحكومة الأردنية تطوير التحقق الآلي من الامتثال للضمان الاجتماعي كشرط مسبق لتلقي الخدمات الحكومية مثل دعم المياه، والإعفاءات الضريبية، والقروض الميسرة أو المشاركة في مناقصات المشتريات العامة.

نهج السياسة 7: تبسيط الإجراءات الإدارية

إن جعل العمليات الإدارية أقل إرباكًا أو استهلاكًا للوقت يمكن أن يقلل من العديد من مشاكل عدم الامتثال، خاصة بالنسبة لأولئك الذين لديهم مستويات تعليم منخفضة أو مستويات دخل منخفضة. وعلى المستوى العالمي، نجح نوعان من التعديل بشكل خاص. أولاً، أدى سداد المساهمات عبر الهاتف الخليوي إلى تبسيط كبير للعمليات الإدارية في كولومبيا، وكوت ديفوار، وكينيا، وتنزانيا، وتركيا، وأوغندا، وأوروغواي، وزامبيا. ويمكن تبني هذا النهج بسهولة في الأردن، مع الأخذ في الاعتبار أن نصف المستهلكين الأردنيين يدفعون بالفعل الفواتير عبر الإنترنت أو في أجهزة الصراف الآلي أو عبر الهاتف المحمول. ثانيًا، كان الجمع بين مساهمات الضمان الاجتماعي وضرائب الأعمال في دفعة واحدة ناجحًا للغاية في أوروغواي، مما ساهم في تسهيل ممارسة الأعمال التجارية بشكل عام ومضاعفة تغطية الضمان ثلاث مرات في غضون ثلاث سنوات.

منهجيات سياسة توفير أساليب جديدة

نهج السياسة 8: دعم اشتراكات الضمان الاجتماعي لأولئك غير القادرين على تحمل معدلات الاشتراك الحالية

حقيقة أن بعض الموظفين أو أصحاب العمل أو العاملين لحسابهم الخاص قد لا يكونوا قادرين على تحمل تكاليف المشاركة في برنامج الضمان الاجتماعي القياسي، لا يعني أنهم غير قادرين تمامًا على تقديم الاشتراكات. يقع العديد من العمال الأردنيين فيما يسمى أحيانًا «الوسط المفقود» - أولئك الذين لا يستطيعون تحمل اشتراكات برامج الضمان الاجتماعي الحالية ولكنهم ليسوا فقراء بما يكفي للتأهل لبرامج مكافحة الفقر مثل صندوق المعونة الوطنية. وتعد خطط دعم اشتراكات الضمان الاجتماعي لفئات معينة من العمال شائعة في جميع أنحاء العالم، كما يتم أحيانًا تمويل الإعانات بشكل صريح من الميزانية العامة، وفي بعض الأحيان يتم شمولها ضمنيًا في تصميم النظام من خلال التضامن بين الأعضاء.

نهج السياسة 9: إعادة تعريف علاقة الاشتراك بالمزايا - خاصة بالنسبة للمعاشات التقاعدية طويلة الأجل.

إن ضمان التغطية الكاملة والإلزامية ذات الأولوية للمزايا قصيرة الأجل مثل تغطية البطالة والمرض والأمومة لجميع العمال المستبعدين حاليًا يمكن أن تستجيب للاحتياجات الفورية ونقاط الضعف وتفضيلات العمال، فضلًا عن إظهار قيمة الضمان الاجتماعي وبناء الثقة في النظام.

بالنظر إلى أن الحصة الأكبر من اشتراكات الضمان الاجتماعي مخصصة لتمويل منافع التقاعد طويلة الأجل، إلا أن هناك نهج آخر لمعالجة نقص القدرة على تحمل تكلفة الاشتراك، وهو إنشاء خطط تقاعد متعددة المستويات تسمح باشتراكات أقل إلى جانب منافع أقل في المقابل.

نهج السياسة 10: جمع الاشتراكات من المراحل الأخرى في سلسلة قيمة الإنتاج

من حيث المبدأ - وكما يتضح من الأدبيات التجريبية - يمكن جمع اشتراكات الضمان الاجتماعي من أي مكان على طول سلسلة القيمة. ويتم دفع التكلفة الكاملة للمنتج النهائي من قبل المستهلك بغض النظر عن مكان دفع التعويض على طول سلسلة القيمة.¹²

تواجه العديد من البلدان التحديات في جمع المساهمات من خلال تغيير المكان الذي يتم فيه جمع الاشتراكات في سلسلة القيمة. على سبيل المثال، يُعد تحصيل الاشتراكات أمرًا مرهقًا في القطاع الإنشائي في الهند، بسبب ترتيبات التوظيف التي تشمل عدة مستويات من المقاولين من الباطن بالإضافة إلى قدر كبير من العمل باليومية. ولمواجهة هذا التحدي، يتم جمع الاشتراكات على شكل رسوم يدفعها المقاولون الرئيسيون بناءً على القيمة الإجمالية لعقد البناء، مما يعني الوصول بنجاح إلى أكثر من 70 % من العمال.¹³ وهناك نهج ناجح آخر يتمثل في جمع الاشتراكات من وكالات التوظيف والتشغيل، كما هو الحال بالنسبة للعمال المهاجرين الفلبينيين في العديد من البلدان.

12 انظر Atkinson and Stiglitz، 1980؛ كوتليكوف وسامرز، 1987؛ Fullerton and Metcalf، 2002. تمت دراسة النتائج الموسعة بشكل تجريبي على تأثير جمع الضمان الاجتماعي من صاحب العمل مقابل الموظف. وعلى الرغم من وجود اختلافات (من المفترض أنها مرتبطة بالوعي)، فإن النتائج عمومًا لا تجد تأثيرًا كبيرًا على إجمالي التعويض الذي يتلقاه العامل. أي عندما يتم أخذ المساهمات من صاحب العمل، يكون التعويض النقدي (الأجور أو المرتبات) أقل بالمقابل والعكس صحيح.

13 من خلال جمع المساهمات من المؤسسات الأكبر والأكثر رسمية (على طول سلسلة القيمة)، تنجح صناديق رعاية العمال في الهند التي تجمع مساهمات الضمان الاجتماعي في الامتثال العالي والتنفيذ البسيط. تصل تغطية عمال البناء إلى أكثر من 70 % في العديد من الولايات، وقد تم تطوير برامج مماثلة لقطاعي الزراعة والنقل في بعض الولايات الهندية.

نهج السياسة 11: تطوير مناهج لضمان تغطية الضمان الاجتماعي لجميع المقيمين في الأردن - سواء من خلال النظام الأردني أو من خلال أنظمة بلدهم الأم

تطلب العديد من البلدان من العمال الذين ليسوا مواطنين أن يكونوا مشمولين بالضمان الاجتماعي - من خلال برامجهم أو البرامج المحلية في موطن العامل¹⁴. تُعد التغطية ضمن أنظمة البلد المضيف أبسط وأسهل بشكل عام للتحقق. وتتطلب بعض الحكومات استخدام أنظمة الدولة المضيف حتى بالنسبة للعمال الموسمييين كجزء من جهودها الشاملة للسيطرة على عدد العمال المهاجرين وتأثيرهم على الاقتصاد المضيف.¹⁵

عندما يتم تغطية العمال المهاجرين من قبل أنظمة الدولة المضيف، فمن المهم إنشاء آليات لضمان أن يصبح العمال المهاجرين مؤهلين للضمان الاجتماعي والاستفادة منه على الرغم من التحديات التي تنجم عن تنقلهم. وتبرز اتفاقيات الضمان الاجتماعي الثنائية والمتعددة الأطراف (SSAs) بمثابة آليات يتم تبنيها لتمكين التنسيق بين مخططات الضمان الاجتماعي لدولتين أو أكثر، لضمان إمكانية نقل استحقاقات الضمان الاجتماعي المتراكمة أو التي هي قيد الاستحواذ.

¹⁴ التشريع الألماني، على سبيل المثال، يتطلب مشاركة العمال المهاجرين في برنامج الضمان الاجتماعي الألماني ما لم يتمكنوا من إثبات أنهم مشمولين في وطنهم. وتتطلب بلجيكا أيضًا تغطية، مع خيار استخدام أنظمة البلد الأم للعمال الموجودين في بلجيكا لمدة خمس سنوات أو أقل.

¹⁵ حصل البرنامج الكوري، الذي يوفر الضمان الاجتماعي للعمال المهاجرين الموسمييين بمساهمات يدفعها كل من أرباب العمل والموظفين، على جائزة الأمم المتحدة للخدمة العامة لشفافيته وجهوده الناجحة في مكافحة الفساد.

الخاتمة

هناك لا شك حاجة إلى مزيج من نهج السياسات التكميلية لمواجهة تنوع التحديات الموجودة في الأردن. على سبيل المثال، يعتبر سد الثغرات التنظيمية وتوضيح أوجه الغموض أمرًا مهمًا بلا شك، ولكنه لن يعالج التحديات التي تعود إلى عدم كفاية الامتثال والإنفاذ. والمطلوب استراتيجية شاملة لتوسيع تغطية الضمان الاجتماعي، والتي سوف تسمح بصياغة وتحديد أولويات التوصيات والتدابير الرئيسية على المستويات المختلفة في خطة عمل متماسكة.

عند تطوير مثل هذه الإستراتيجية، سيكون من الضروري للمضي قدمًا بذل المزيد من الجهود على نوعين من الإجراءات. أولاً، ستكون هناك حاجة إلى تحليل إضافي لتحديد مدى فهم العمال وأرباب العمل لحقوقهم ومسؤولياتهم بدقة ولتحديد الآثار المالية لمختلف الأساليب. وثانيًا، والأهم من ذلك، يجب إجراء مناقشات عامة - بما في ذلك الوكالات الحكومية وممثلي العمال وأرباب العمل، وخاصة أولئك الذين يمثلون العمال في الاقتصاد غير الرسمي. مثل هذه المناقشات ضرورية لبناء اتفاق مشترك حول نهج السياسات التي تتوافق مع القيم الأردنية وأيًا ما يمكن، بالنظر إلى القدرات المؤسسية والمالية للأردن.



International
Labour
Organization

PROSPECTS

منظمة العمل الدولية
المكتب الاقليمي للدول العربية

الملحق الإحصائي

النسب المئوية لكل مجموعة تفتقر إلى تغطية الضمان الاجتماعي

جميع الجنسيات	غير أردني	أردني	
الحالة الوظيفية			
% 92	% 99	% 90	عمال الأسرة المساهمون
% 70	% 96	% 65	أرباب العمل
% 78	% 98	% 70	العاملين لحسابهم الخاص
% 48	% 93	% 24	الموظفين
% 52	% 93	% 31	جميع الحالات الوظيفية
اتفاق مدة العمل			
% 99	% 99	% 98	اتفاق يومي مؤقت
% 100	% 100	% 99	اتفاق أسبوعي مؤقت
% 84	% 98	% 64	اتفاق شهري مؤقت
% 77	% 97	% 50	اتفاقية مؤقتة أقل من سنة واحدة
% 72	% 94	% 43	إتفاق سنة واحدة أو أكثر
% 30	% 87	% 14	عقد دائم
الصناعة الرئيسية (قطاع) العمل			
% 97	% 98	% 91	الزراعة والغابات وصيد الأسماك
% 38	% 82	% 21	التعدين واستغلال المحاجر
% 55	% 90	% 37	التصنيع
% 10	% 21	% 10	توريد الكهرباء والغاز والبخار وتكييف الهواء
% 57	% 85	% 41	إمدادات المياه والصرف الصحي وإدارة النفايات ومعالجتها
% 89	% 96	% 75	البناء

جميع الجنسيات	غير أردني	أردني	
72 %	92 %	62 %	تجارة الجملة والتجزئة؛ إصلاح السيارات والدراجات النارية
56 %	81 %	54 %	النقل والتخزين
الجنسية			
غير متوفر	94 %	غير متوفر	المصرية
غير متوفر	96 %	غير متوفر	السورية
غير متوفر	68 %	غير متوفر	العراقية
غير متوفر	76 %	غير متوفر	عرب آخرين
غير متوفر	88 %	غير متوفر	غير عربية
89 %	96 %	30 %	أنشطة الخدمات الإدارية والدعم
0 %	8 %	0 %	الإدارة العامة والدفاع؛ الضمان الاجتماعي إجباري
8 %	67 %	5 %	التعليم
14 %	71 %	8 %	أنشطة صحة الإنسان والعمل الاجتماعي
47 %	78 %	31 %	الفنون والترفيه والاستجمام
76 %	94 %	64 %	أنشطة الخدمات الأخرى
97 %	97 %	91 %	أنشطة الأسر المعيشية كأرباب عمل؛ السلع وأنشطة إنتاج الخدمات غير المتميزة للأسر وللإستخدام الخاص
61 %	78 %	28 %	أنشطة المنظمات والمؤسسات القائمة خارج الحدود الإقليمية
العدد المقدر للموظفين في مكان العمل ¹⁶			
85 %	98 %	65 %	أقل من 10 أشخاص
41 %	97 %	23 %	من 10 إلى 19 شخصًا
21 %	89 %	10 %	20-49 شخصًا
19 %	88 %	5 %	50-99 شخصًا
15 %	51 %	5 %	100 شخص وأكثر

¹⁶ كما ذكرنا سابقًا تستند هذه البيانات إلى دراسات استقصائية للموظفين، وليس للشركات. ولهذا السبب، وبالإضافة إلى حقيقة أن 61 % من الموظفين قالوا إنهم لا يعرفون عدد الموظفين في مكان عملهم، يجب اعتبار هذه البيانات إرشادية فقط.

جميع الجنسيات	غير أردني	أردني	
الجنس			
% 52	% 93	% 27	ذكر
% 29	% 88	% 11	أنثى
الفئة العمرية			
% 77	% 96	% 59	19-15
% 46	% 91	% 30	24-20
% 48	% 93	% 23	29-25
% 49	% 94	% 19	39-30
% 47	% 93	% 22	49-40
% 42	% 85	% 24	59-50
% 56	% 92	% 35	60
التعليم			
% 83	% 95	% 53	الابتدائية أو أقل
% 53	% 94	% 31	أكثر من ابتدائي ولكن ليس أكثر من ثانوي
% 23	% 83	% 10	أكثر من ثانوي