

توسيع التغطية أم تقليل الحماية؟

اعتبارات حول خطط الادخار الطوعي في نظام الحماية
الاجتماعية في الأردن

◀ توسيع التغطية أم تقليل الحماية؟

اعتبارات حول خطط الادخار الطوعي في نظام الحماية الاجتماعية في الأردن

في هذه المذكرة،¹ تفكر منظمة العمل الدولية (ILO) وشبكة «النساء في العمالة غير الرسمية: العولمة والتنظيم» (WIEGO) في مقترح قدمه البنك الدولي مؤخراً لإدخال خطة ادخار طوعية (VSS) في الأردن بهدف توسيع تغطية الحماية الاجتماعية للعاملين غير الرسميين. واستناداً إلى البحوث والخبرات القائمة بشأن نظام الحماية الاجتماعية في الأردن، والخبرات الدولية في مجال الخطط الطوعية، ومعايير العمل الدولية، تسلط هذه المذكرة الضوء على عدد من المخاوف المتعلقة بتوافق هذا المقترح مع معايير الضمان الاجتماعي الدولية التي صادق عليها الأردن، والآثار السلبية المحتملة لخطة من هذا النوع على كفاية واستدامة نظام الضمان الاجتماعي في الأردن، بما في ذلك قدرته على ضمان الحماية الكافية للعمال غير الرسميين ذوي الدخل المنخفض.

وتسلط المذكرة الضوء على خطر أن يؤدي اقتراح خطة الادخار الطوعية VSS إلى الاستبدال الجزئي للركيزة القائمة على التضامن في نظام الضمان الاجتماعي، الذي تديره حالياً مؤسسة الضمان الاجتماعي (SSC)، بنظام مساهمات طوعية يركز على المخاطر الفردية، مع عدم اليقين بشأن استحقاقات كفاية المنافع. وهذا يعني في الواقع تقليص حقوق الضمان الاجتماعي المكتسبة لفئات معينة من العمال وتدهور مبدأ التمويل الجماعي لنظام الضمان الاجتماعي في جميع القطاعات الاقتصادية، وبين العمال وأصحاب العمل.

وبدلاً من زيادة تجزئة مشهد الضمان الاجتماعي في الأردن، توصي منظمة العمل الدولية وشبكة «النساء في العمالة غير الرسمية: العولمة والتنظيم» بتكثيف الجهود الرامية إلى توسيع نطاق نظام الضمان الاجتماعي الوطني من خلال تسهيل مساهمات فئات إضافية من العمال تدريبياً. وبناءً على مبادرات مؤسسة الضمان الاجتماعي الحالية، ينبغي أن يكون توسيع نطاق تغطية الضمان الاجتماعي الإلزامي ليشمل العاملين في جميع أشكال العمالة مصحوباً بإعانات مستدامة للاشتراكات لضمان حصول الجميع على استحقاقات كافية. وينبغي أن تستند هذه الجهود إلى فهم دقيق لاحتياجات العمال غير الرسميين من الحماية الاجتماعية وقدراتهم على المساهمة، فضلاً عن صوتهم ومشاركتهم.

وينبغي أن يفتقر توسيع نطاق الضمان الاجتماعي بإصلاحات في خطة مؤسسة الضمان الاجتماعي لتحسين العدالة بين الأجيال والقدرة على تحمل التكاليف والاستدامة. ومن شأن هذا النهج أن يتسق مع تاريخ ومبادئ نظام الضمان الاجتماعي في الأردن، كما يتجلى في اتفاقية الضمان الاجتماعي (المعايير الدنيا) رقم 102 لمنظمة العمل الدولية والأردن طرف فيها.

1 شبكة النساء في التوظيف غير الرسمي: العولمة والتنظيم هي شبكة عالمية للعمل والبحث والسياسة تسعى إلى تحسين وضع الفقراء العاملين في الاقتصاد غير الرسمي.

على مدى العقد الماضي، عانى الأردن من عدد من الصدمات الاجتماعية والاقتصادية. وأدت الصراعات الإقليمية إلى تعطيل طرق التجارة وإمدادات الموارد الطبيعية، ونزوح المجتمعات المحلية عبر الحدود إلى اقتصادات تعاني من ضغوطات أصلاً. وفي أعقاب الربيع العربي انخفض معدل النمو الاقتصادي في الأردن بنحو 3%، بعد أن كان يفوق 8% في عام 2004. وخلال جائحة كوفيد-19، انكمش الاقتصاد بنسبة 1.6% وضاعت قرابة 260 ألف ساعة عمل. كما أدى الوباء إلى تفاقم مواطن الضعف الاجتماعية والاقتصادية الموجودة أصلاً، وأبرزها ارتفاع معدلات البطالة -خاصة بين النساء والشباب- الذين يعانون نصفهم تقريباً من البطالة. ونتيجة لذلك، تشير التقديرات إلى أن الفقر قد ارتفع بنسبة 38 نقطة مئوية بين الأردنيين و18 نقطة مئوية بين السوريين الذين يعانون من ظروف أسوأ بطبيعة الحال. وبعد مضي عامين ما يزال معدل الفقر في المملكة يناهز² 24%.

في حين عاد النمو إلى مستويات ما قبل الجائحة في عام 2020، فإن أولئك الذين تعرضوا لخطر الضعف كانوا قد تخلفوا عن الركب. ويشمل ذلك عدداً كبيراً من الأشخاص المستبعدين من نظام الحماية الاجتماعية والذين يفتقرون إلى ضمان الدخل والحصول على الرعاية الصحية. وقبل انتشار الوباء قُدِّر أن ما يقرب من نصف القوى العاملة الأردنية كانت تعمل في العمالة غير الرسمية وكانت مستبعدة إلى حد كبير من الحماية الاجتماعية.

وفي مواجهة استمرار الفقر وانتشار الضعف، أصبح من الأهمية بمكان الآن أكثر من أي وقت مضى زيادة الجهود الرامية إلى توسيع نطاق نظام الحماية الاجتماعية في الأردن. وسيطلب ذلك تعزيز النظام القائم والاستثمار في آليات للوصول إلى الفئات المستبعدة حالياً، بما في ذلك العمال غير الرسميين والنساء والشباب وكبار السن. ستكون الجهود المبذولة لتوسيع التغطية لتشمل الفئات المستبعدة ضرورية للأردن لتحقيق الحماية الكافية طوال دورة الحياة بما يتماشى مع الاستراتيجية الوطنية للحماية الاجتماعية 2019-2025 والأطر الدولية لحقوق الإنسان ومعايير العمل الدولية.

◀ ويعد توسيع نطاق الحماية في هذا السياق لتشمل العمال غير الرسميين أمراً أساسياً لتحقيق الحماية الاجتماعية الشاملة في الأردن.

كما أن الدستور الأردني كرس الحق في الحصول على الخدمات الاجتماعية والصحية، إلى جانب حق العمل والتعليم. ويحدد قانون العمل كذلك الحقوق والحماية والمسؤوليات لجميع العمال، بغض النظر عن طريقة التعاقد أو الجنسية. وينص قانون المؤسسة العامة للضمان الاجتماعي رقم 1 لعام 2014 وتعديلاته على حق جميع العمال في الحصول على الضمان الاجتماعي على النحو المحدد في قانون العمل. ويجمع نظام الحماية الاجتماعية في الأردن بين المساعدة الاجتماعية غير القائمة على الاشتراكات والتأمين الاجتماعي القائم على الاشتراكات. والمقدم الرئيسي للمساعدة الاجتماعية هو صندوق المعونة الوطنية -وهو برنامج يستهدف مكافحة الفقر تابع لوزارة التنمية الاجتماعية- ويقدم مساعدة نقدية وخدمات مدعومة للأسر الأردنية الفقيرة. ونظراً لأن مساعدة صندوق المعونة الوطنية متاحة فقط للأردنيين، تعتمد أسر اللاجئين الضعيفة على المساعدة التي تقدمها مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين وبرنامج الأغذية العالمي.

والمؤسسة العامة للضمان الاجتماعي هي الجهة الرئيسية التي توفر الضمان الاجتماعي، وتغطي 1.48 مليون عامل وتقدم الدعم إلى 293 ألف متقاعد. وقد تحرك الأردن تدريجياً نحو نظام موحّد للضمان الاجتماعي العام يقوم على خطة محددة الاستحقاقات وتمول جماعياً من اشتراكات العمال وأصحاب العمل. ويغطي النظام ستة فروع تشمل الشيوخ والعجز والوفاة والأمومة والتعطل عن العمل⁴ وإصابات العمل. ويبلغ معدل اشتراكات العاملين في القطاع الخاص 21.75% من الأجر الشهري، بواقع 7.5% من العمال و14.25% من أصحاب العمل. في حين أن اللاجئين والعمال المهاجرين لا يستفيدون بشكل عام من المساعدة الاجتماعية في الأردن، يحق لهم الحصول على التأمين الاجتماعي. ومنذ عام 2010، خضعت خطة الضمان الاجتماعي لسلسلة من الإصلاحات الرامية إلى توسيع نطاق التغطية وتحسين الاستدامة المالية على المدى الطويل. وفي الفترة ما بين عامي 2011 و2014، أُنشئت المؤسسة العامة للضمان الاجتماعي تأميني التعطل عن العمل والأمومة في خطة الضمان الاجتماعي، ووسعت نطاق التغطية القانونية لتشمل المشاريع الصغيرة والمتوسطة الحجم والعاملين لحسابهم الخاص. وفي عام 2014، صادق الأردن على اتفاقية منظمة العمل الدولية بشأن الضمان الاجتماعي (المعايير الدنيا) لعام 1952 (رقم 102) التي وضعت التطوير المستمر للنظام الوطني للحماية الاجتماعية في إطار مبادئ التمويل والإدارة المعترف بها دولياً ووضعت معايير دنيا تضمن كفاية الاستحقاقات التي يتعين تقديمها.

2 منظمة العمل الدولية (بدون تاريخ). كوفيد-19 وإحصاءات العمل. آثار سوق العمل. بيانات الدولة الأردنية.

3 منظمة العمل الدولية (2021). فرص لتوسيع تغطية الضمان الاجتماعي في الأردن. مكتب منظمة العمل الدولية الإقليمي للدول العربية

4 التأمين الوحيد الذي تترافق فيه الاستحقاقات على أساس حسابات ادخار فردية بدون تمويل جماعي.

وفي السنوات الأخيرة بُذلت جهود لتوسيع نطاق تغطية الضمان الاجتماعي ليشمل العمال غير الرسميين، ويشمل ذلك التعديلات التي أدخلت على قانون العمل التي تغطي قطاع الزراعة والتي أدخل بموجبها اشتراكات الضمان الاجتماعي على نحو الزامي. واعترافاً بأن الانتقال التدريجي إلى الضمان الاجتماعي سيكون أكثر استدامة بالنسبة لمساهماتهم الطويلة الأجل، تنازلت المؤسسة العامة للضمان الاجتماعي مؤقتاً عن الاشتراكات في تأمينات مختارة لفئات معينة من العمال الزراعيين. كما وسعت المؤسسة العامة للضمان الاجتماعي نطاق التغطية القانونية لتشمل العاملين لحسابهم الخاص وأدخلت نظاماً لشرائح معاشات الشيخوخة، حيث يمكن للعمال اختيار اشتراكات تتراوح بين 10% و75% من دخلهم. ووضعت أيضاً مشاريع أنظمة لتغطية العاملين بدوام جزئي والعاملين بدوام مرن. وعلى الرغم من هذه الجهود ما تزال توجد ثغرات وتحديات كبيرة في ضمان الحماية الفعالة للعمال غير الرسميين، الذين كثيراً ما يعانون من أجل دفع اشتراكات الضمان الاجتماعي ولكنهم في الوقت نفسه مستبعدون من المساعدة الاجتماعية. وبغية زيادة دعم توسيع نطاق التغطية، أطلقت المؤسسة العامة للضمان الاجتماعي مؤخراً، بدعم من الشركاء الدوليين، مبادرة مكرسة لتعزيز توسيع نطاق الضمان الاجتماعي ليشمل العمال الأكثر ضعفاً، مع السعي أيضاً إلى إضفاء الطابع الرسمي على العمالة: استدامة ++ توسيع نطاق التغطية وإضفاء الطابع الرسمي. وتمكن هذه المبادرة العمال الفقراء -لكنهم ليسوا فقراء بما يكفي للاستفادة من المساعدة الاجتماعية التي تستهدف الفقراء- من الانتقال التدريجي إلى الضمان الاجتماعي. ومن خلال إعانات الاشتراكات التي تقدم على مراحل، يحصل العمال على الحماية في حالات الطوارئ التي تحدث في دورة الحياة والتي قد تؤدي إلى تعطيل مساهماتهم الاجتماعية والاقتصادية، ولا سيما إمكاناتهم الإنتاجية. وفي الوقت نفسه، فإنها تبتعد عن نظم الحماية التي تعتمد على المساعدة الممولة من الضرائب، وتستبدلها بدمج العمال في الحماية القائمة على مبدأ التضامن.

◀ المربع 1. استدامة ++: مبادرة المؤسسة العامة للضمان الاجتماعي بشأن توسيع نطاق تغطية الضمان الاجتماعي في الأردن

الهدف: التوسع التدريجي والمستدام للضمان الاجتماعي ليشمل العاملين الضعفاء في الاقتصاد غير الرسمي في الأردن

الفئات المستهدفة	حزمة المنافع	المدة الزمنية
- العاملون لحسابهم الخاص - العمال بأجر في المشروعات المتوسطة والصغيرة ومتناهية الصغر	- دعم اشتراكات الضمان الاجتماعي على مراحل - حافز شمول في الضمان الاجتماعي	18 شهر

المجموعات موضع الاهتمام الشاملة لعدة قطاعات: النساء وغير المواطنين (بما في ذلك اللاجئين)

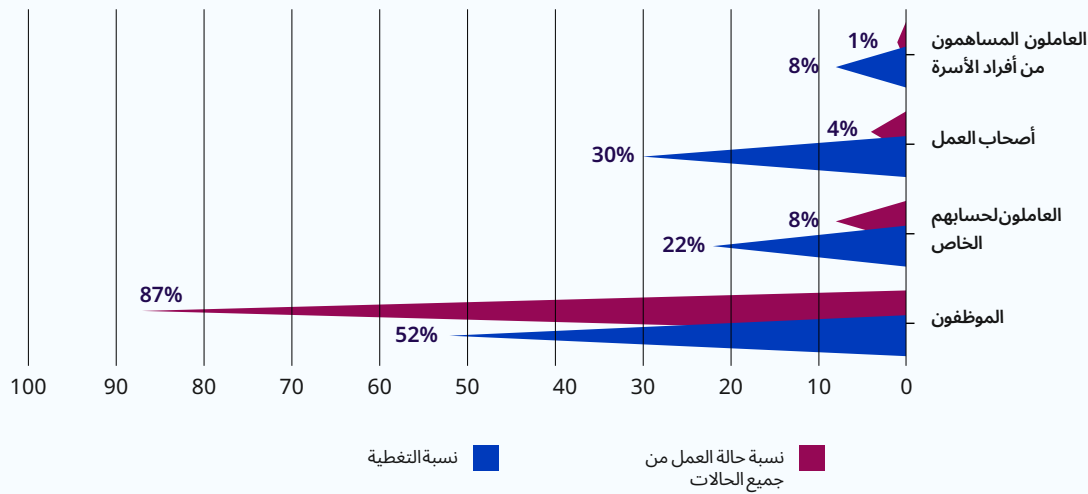
استراتيجية الاستدامة: تطوير خطة وطنية لدعم إعانة اشتراكات الضمان الاجتماعي للفئات الأضعف من العمال للمشاركة في المخطط الرئيسي للمؤسسة العامة للضمان الاجتماعي

◀ نبذة عن العمال غير المسجلين في الضمان الاجتماعي

معظم العمال الأردنيين غير الرسميين لديهم رب عمل ويعملون في قطاعات يشملها قانون الضمان الاجتماعي. وخلافاً للاتجاهات العالمية، فإن معظم العمال غير الرسميين في الأردن لا يعملون لحسابهم الخاص، بل يعملون في علاقات عمل تابعة غير رسمية، ويعملون في هياكل رسمية وغير رسمية⁵. تتكون القوى العاملة في الأردن إلى حد كبير من الموظفين، في حين أن عدد العاملين لحسابهم الخاص أقل بكثير. لذلك يفتقر 78% من العاملين لحسابهم الخاص إلى تغطية الضمان الاجتماعي. ومن بين جميع العمال بأجر، تبلغ معدلات التغطية 46%؛ أي 54% من العمال بأجر يعملون في القطاع غير الرسمي⁶.

ويمثل الرجال نسبة غير متناسبة من العمال غير الرسميين في الأردن، ويرجع ذلك أساساً إلى انخفاض مشاركة المرأة في القوة العاملة. وتمثل النساء نسبة أقل من مجموع القوى العاملة، حيث لا يتجاوز معدل مشاركة النساء في القوة العاملة 14%، وتتركز النساء في القوى العاملة في القطاع العام. أما النساء غير العاملات المتزوجات من العاملين في القطاع الرسمي مشمولات بالتغطية من خلال أزواجهن، ولكن هذا يتم على خلفية أن 27.8% فقط من مجموع السكان في الأردن يتمتعون بميزة حماية اجتماعية واحدة على الأقل من مزايا الحماية الاجتماعية. ويرجع ذلك جزئياً نتيجة لانخفاض مشاركة النساء في القوى العاملة، سواء في الاقتصاد الرسمي أو غير الرسمي، وتقل كثيراً احتمالية وصول النساء في سن العمل إلى آليات الحماية القائمة على الاشتراكات المتصلة بالعمال مقارنة بنظرائهن من الرجال. وعلى سبيل المثال فإن 11% من النساء في سن العمل يحصلن على تأمين التعطل عن العمل، مقابل 55.6% من الرجال في سن العمل. ولذلك فإن المرأة، بغض النظر عن مركزها الوظيفي، تتمتع عموماً بحماية أقل من الرجل⁷.

الشكل 1. تغطية الضمان الاجتماعي وحصة القوى العاملة حسب الوضع الوظيفي

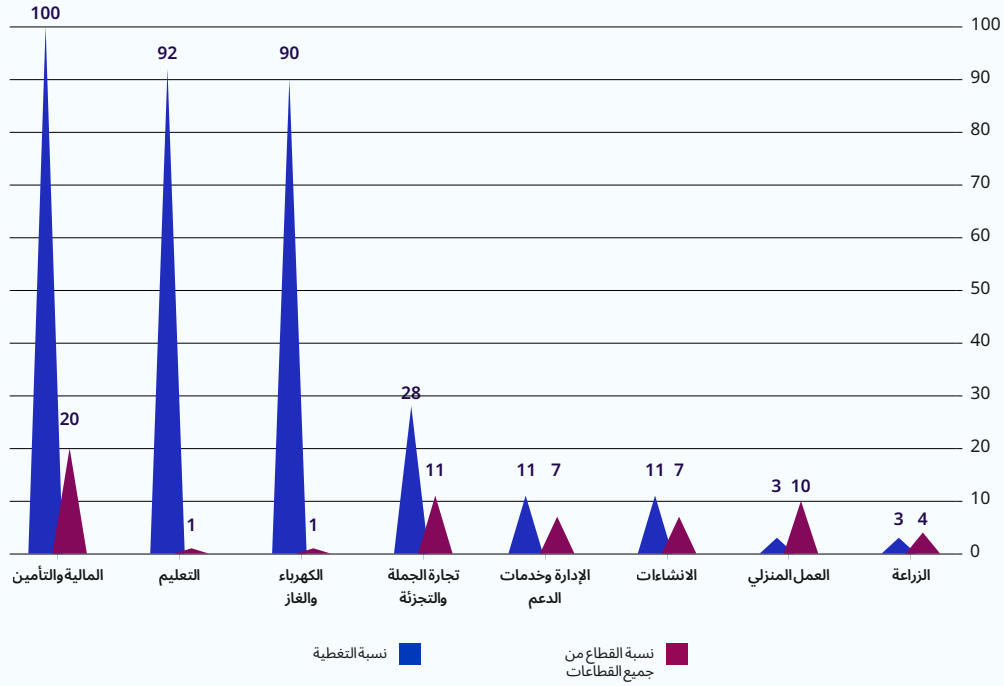


المصدر: منظمة العمل الدولية (2021)

5 منظمة العمل الدولية (2021). فرص لتوسيع تغطية الضمان الاجتماعي في الأردن. مكتب منظمة العمل الدولية الإقليمي للدول العربية
6 سوزان رزاز وإيرين سلوانيس (2022). العقد الاجتماعي الأردني: التحول من التوظيف في القطاع العام كمصدر للتأمين الاجتماعي إلى التأمين الاجتماعي الذي تنظمه الحكومة. ورقة عمل رقم 1582
7 منظمة العمل الدولية (بدون تاريخ). لوحات بيانات الحماية الاجتماعية العالمية. بيانات الدولة الأردنية.

وتعمل أغلبية كبيرة من الموظفين الذين لا يتمتعون بالضمان الاجتماعي بصورة غير رسمية في قطاع الخدمات والبناء والصناعة التحويلية، وجميع تلك القطاعات مطالبة بموجب القانون بإلحاق عمالهم بالضمان الاجتماعي القائم على الاشتراكات. ومن المهم الإشارة إلى أن معدلات تغطية الضمان الاجتماعي هي الأدنى في القطاعات التي عادة ما تكون فيها أشكال العمل أكثر هشاشة مثل الزراعة والبناء. لكن هذه القطاعات تمثل حصة أصغر من مجموع القوة العاملة.

الشكل 2. تغطية الضمان الاجتماعي وحصة القوى العاملة حسب القطاع (نسبة مئوية)



المصدر: منظمة العمل الدولية (2021)

خطة ادخار فردي طوعي جديدة مقترحة للعمال غير الرسميين في الأردن

في عام 2022، بعد تحليل دوافع العمل غير الرسمي، اقترح تقرير صادر⁸ عن البنك الدولي إدخال خطة ادخار طوعية (VSS) للعمال غير الرسميين في الأردن. وسيسمح هذا المقترح للعمال بالاختيار الذاتي في حزم منافع مخصصة بمستويات اشتراك مختلفة. وبموجب هذا المقترح، تُستهدف أربع مجموعات من المنافع على أساس الفوارق في الأجور بين العمال الرسميين وغير الرسميين في ستة قطاعات ومستويات مهارة مختلفة، وأربع فئات فرعية، بما في ذلك الجنس والجنسية. ويحصل القادرون على دفع اشتراكات أعلى على منافع أعلى.

وتوجد عدة عناصر غير واضحة في المقترح، لا سيما علاقة خطة الادخار الطوعية VSS مع الركائز الأخرى الحالية لنظام الضمان الاجتماعي الوطني العام. توفر حزم خطة الادخار الطوعية المقترحة مزيجاً من المنافع والحوافز قصيرة الأجل، مثل الوصول إلى القروض الصغيرة منخفضة الفائدة والتأمين على المركبات واثتمان الإسكان المدعوم، التي يُعتقد أنها تحفز التسجيل. ويشمل التصميم خيار سحب المدخرات قصيرة الأجل وتحويل المدخرات غير المستخدمة إلى خطط الرواتب التقاعدية التي يقدمها القطاع الخاص. ويفترض أن المجموعات ذات الدخل المنخفض ستختار بنفسها حزمة ذات دعم كبير (الحزمة 1)، في حين أن المجموعات الأفضل حالاً ستختار بنفسها حزم ذات متطلبات ومنافع اشتراكات أعلى (الحزمتين 2-4). ويوفر المقترح مستويات عالية نسبياً من الفوائد للذين يستطيعون تحمل اشتراكات أعلى، ويبقي الفوائد الأساسية نسبياً للأشخاص القادرين على دفع اشتراكات أقل.

8 البنك الدولي (2022). خطط الادخار الطوعي لحماية العمال غير الرسميين في الأردن (باللغة الإنجليزية). ورقة مناقشة بشأن الحماية الاجتماعية والوظائف؛ رقم 2206.

◀ الجدول 1. خطة الادخار الطوعي المقترح للأردن

الحزمة	الخصائص العامة للمجموعة (المجموعات) المستهدفة	العناصر الأساسية
الحزمة 1	قدرة منخفضة أو معدومة على الاشتراك للعمال ذوو المستويات التعليمية الدنيا الذين يعملون في الزراعة أو الخدمات أو المبيعات أو الحرف اليدوية أو المنشآت الصغرى والصغيرة والمتوسطة؛	الاشتراكات في نظام التقاعد (القائم على الاشتراكات) مع القدرة على سحب المدخرات الفردية أو تحويلها إلى رواتب تقاعدية. مدعوم بشدة ومن المحتمل ربطه ببرامج المساعدة الحكومية الأخرى (نافذة واحدة).
الحزمة 2	قدرة اشتراك محدودة للعمال شبه المهرة، أو العمال غير الأردنيين ذوي المهارات العالية، بما في ذلك في الحرف والتجارة والخدمات والمبيعات.	الاشتراكات المرتبطة بالمدخرات الخاصة والتأمين والتراخيص الحكومية أو عمليات الترخيص مع القدرة على سحب المدخرات أو تحويلها إلى نظام الرواتب التقاعدية (قائمة على الاشتراكات). يجب إضافة بعض الميزات لتحفيز الاشتراكات.
الحزمة 3	قدرة اشتراك بسيطة للمهن الأولية، النساء العاملات في المهن الأعلى مهارة، العمال غير الأردنيين شبه المهرة العاملين في الشركات متوسطة الحجم.	سيتم ترحيل الاشتراكات المرتبطة بالمدخرات الفردية إذا لم يتم استخدامها، إلى رواتب تقاعدية. وستضاف بعض الميزات لتحفيز الاشتراكات.
الحزمة 4	قدرة اشتراك للعمال ذوو التعليم العالي والعاملون في الأنشطة الإدارية والمهنية في شركات مختلفة الأحكام بأجور شهرية تتراوح بين 219 - 321 دينار أردني.	مرتبطة بالمدخرات الفردية متوسطة وطويلة الأجل، مع إمكانية الانسحاب أو تدويرها إلى معاش تقاعدي.

المصدر: البنك الدولي (2022)

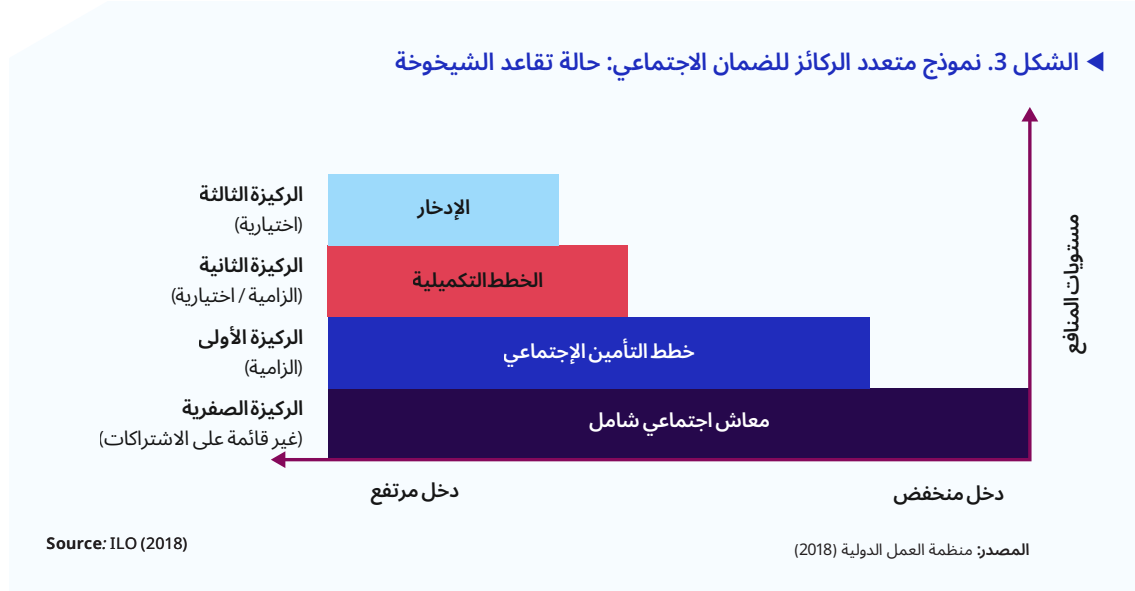
◀ خطط الادخار الفردي الطوعي ومعايير الضمان الاجتماعي الدولية

باعتبار الأردن دولة عضواً في منظمة العمل الدولية وطرفاً في اتفاقية الضمان الاجتماعي (المعايير الدنيا) رقم 102 واتفاقية المساواة في المعاملة (الضمان الاجتماعي) رقم 118 فإنه يتحمل التزاماً بتنفيذ أحكامهما بما في ذلك توفير الهيكل القانوني والإداري والتمويل الذي يعزز مستويات كافية من الحماية، بما في ذلك حماية ضد التعطل عن العمل. ويحدد القانون مستوى المنافع ومدتها وشروطها المؤهلة، وبالتالي يمكن التنبؤ بها. كما تشترط الاتفاقيات الدولية للضمان الاجتماعي التي صادق عليها الأردن أن يتم تمويل المنافع بشكل جماعي من قبل كل من العمال وأصحاب العمل، وألا تفرض مصاعب لا مبرر لها على العمال ذوي الموارد الأقل. كما أن التوصية رقم 202 المتعلقة بالحدود الدنيا للحماية الاجتماعية توضح كذلك التضامن في التمويل والإدماج الاجتماعي، بما في ذلك للأشخاص العاملين في الاقتصاد غير الرسمي. وفي نهاية المطاف تظل الدولة مسؤولة عن تنفيذ السياسات المتسقة وحسنة التنسيق لتحقيق مستويات كافية من الحماية بما يتماشى مع المعايير الدولية.

ويمكن التحقق من صحة الخطط الطوعية إذا استوفت المعايير المنصوص عليها في اتفاقية منظمة العمل الدولية رقم 102، أي أن تكون (1) تحت إشراف السلطات العامة أو تديرها من خلال التشغيل المشترك بين أصحاب العمل والعمال؛ و (2) تغطي جزءاً كبيراً من الأشخاص الذين لا يتجاوز دخلهم دخل العمال المهرة. ولا يبدو أن خطة الادخار الطوعي المدروسة تستوفي هذه المعايير. تعمل خطط الضمان الاجتماعي القائمة على حسابات الادخار الفردية على تحويل المخاطر - مخاطر الاقتصاد الكلي والمخاطر المالية والديمغرافية - إلى الأفراد بدلاً من تقديم تأمين جماعي لهم. تسمح حسابات الادخار الفردية للأفراد بسحب المنافع واستخدامها عبر حالات الطوارئ، التي يمكن أن تسحب المدخرات لتغطية المخاطر قصيرة الأجل على حساب التغطية الكافية للاحتياجات طويلة الأجل، مثل تقاعد الشيخوخة. والأهم من ذلك أن هذا الاقتراح سيساهم في إنشاء نظام مزدوج للضمان الاجتماعي، يشارك فيه العمال الرسميون والميسورون في خطة وطنية أكثر ملاءمة تقوم على التضامن،

في حين أن العمال الضعفاء يديرون المخاطر بشكل فردي في المقام الأول، بما في ذلك المشاركة المحدودة في التمويل من أصحاب العمل المعنيين.

وتوفر المعايير الدولية للضمان الاجتماعي توجيهات ملموسة بشأن الدور والأهداف النسبية لمختلف أنواع الخطط القائمة على نهج الحقوق في إطار نظام متعدد الركائز للضمان الاجتماعي.⁹ ويصف النموذج أدناه نظاماً يجمع بين التأمين الاجتماعي العام القائم على الاشتراكات والمعاشات الاجتماعية غير القائمة على الاشتراكات، وتكملة أحياناً خطط تكميلية للأشخاص الذين يسهمون أكثر في تقاعدهم.



الجدول 2. وظيفة المكونات المختلفة في نظام تقاعدي متعدد الركائز

وهو يهدف إلى وضع حد أدنى للحماية الاجتماعية قائم على الحقوق لكبار السن. وعادة ما يتم توفير هذه الركيزة من خلال نظام للمعاشات الاجتماعية غير قائم على الاشتراكات يمول من الضرائب العامة. ويمكن تحقيق شمولية التغطية من خلال معاش اجتماعي شامل أو من خلال مزيج من التأمين الاجتماعي والمعاشات الاجتماعية التي تخضع لاختبار الموارد أو لاختبار المعاش التقاعدي. وعملًا بالبند 102 من جدول الأعمال ينبغي أن يضمن هذا الحد الأدنى للمعاش التقاعدي دخلاً كافياً للعيش بصحة وحياة لائقة لجميع كبار السن.	الركيزة 0 - الحد الأدنى للراتب التقاعدي
وهذه الركيزة، التي تمثل إلى جانب الحد الأدنى للمعاشات التقاعدية، جوهر أي نظام متطور للمعاشات التقاعدية، وتتألف عموماً من نظام إلزامي للتأمين الاجتماعي يوفر مزايا محددة ويمول جماعياً من اشتراكات أصحاب العمل والعمال (مع تقديم دعم من الميزانية العامة في كثير من البلدان لدعم الإعفاءات أو التخفيضات الحالية في الاشتراكات وتغطية العجز المحتمل في التمويل)؛ ويمكن للتمويل من الضرائب أن يكمل الاشتراكات التي يدفعها أصحاب العمل والعمال، ولا سيما للعمال الذين يعملون لحسابهم الخاص أو ذوي القدرة المنخفضة على دفع الاشتراكات.	الركيزة الأولى - التأمين الاجتماعي (الإلزامي وقائم على التضامن)
هذه الركيزة اختيارية وتهدف إلى استكمال مكون الاشتراكات بمكون طوعي أو إلزامي أو كليهما. وهذه الخطط التكميلية إما قائمة على حالة العمالة أو غير مهنية ويمكن أن توفر مزايا محددة أو اشتراكات محددة. ويمول هذا المعاش عادة من اشتراكات أصحاب العمل والعمال وبديره القطاع الخاص، بغية استكمال استحقاقات المعاش التقاعدي بالاقتران مع الركائز الأخرى. وهو يتطلب قدرة فعالة للدولة على ضمان التنظيم المناسب والإشراف.	الركيزة الثانية - الخطط التكميلية
وهذه الركيزة مكتملة أيضاً، وتتألف من مجموعة من خطط الادخار الطوعي لمن لديهم القدرة الاقتصادية على تحقيق مدخرات شخصية إضافية، يديرها عادة مديرو معاشات تقاعدية من القطاع الخاص في ظل المنافسة السوقية الكاملة والتنظيم والإشراف الحكوميين.	الركيزة الثالثة - ركيزة الادخار الشخصي الطوعي

المصدر: منظمة العمل الدولية (2018)

لاحظت الهيئات الإشرافية التابعة لمنظمة العمل الدولية عموماً أن نظم المعاشات التقاعدية القائمة على رسمة المدخرات الفردية التي تديرها صناديق المعاشات التقاعدية الخاصة تتجاهل مبادئ التضامن وتقاسم المخاطر والتمويل الجماعي، وتتجاهل مبادئ إمكانية التنبؤ بمستويات الاستحقاقات فضلاً عن الإدارة الشفافة والخاضعة للمساءلة والديمقراطية. وأشارت لجنة الخبراء المعنية بتطبيق الاتفاقيات والتوصيات التابعة لمنظمة العمل الدولية إلى أن هذه المبادئ تدعم جميع المعايير الدولية للضمان الاجتماعي والمساعدة التقنية وتوفر الضمانات المناسبة للاستمرارية المالية والتنمية المستدامة للضمان الاجتماعي؛ أما إهمالها وإلغاء ضمانات الدولة- يعرض أعضاء الخطط الخاصة لمخاطر مالية أكبر.

◀ الخبرات الدولية في مجال نظم الادخار الفردية

نظراً لأن عدداً قليلاً فقط من البلدان تنفذ خطط الادخار الطوعية، فإنها تفتقر إلى قاعدة أدلة قوية مما يجعل من الصعب فهم فعاليتها وكفاءتها واستدامتها والتزامها بمعايير الضمان الاجتماعي الدولية. في عام 2022 اعترف البنك الدولي «بعدم وجود خبرة يعتمد عليها في هذا المجال، وتوجد العديد من التحديات الواضحة بالفعل»¹⁰. وتقتصر الكثير من الأدلة الموجودة على عدد من البلدان المرتفعة الدخل، ولا سيما إيطاليا والمملكة المتحدة ونيوزيلندا والولايات المتحدة. ويمتد هذا النقص في الأدلة إلى مسائل أساسية للداء الفعال لخطط الادخار الطوعية المقترحة. وبالتالي «ما يزال يتعين علينا اتخاذ المنهج التجريبي لتحديد تأثير مضاهاة الاشتراكات على مشاركة الناس في الاقتصاد غير الرسمي أو استمرارهم في الادخار»¹¹.

ويبدو أن البلدان التي أدخلت نظام خطة الادخار الطوعية للعمال غير الرسميين تعاني من أجل الحصول على الاشتراكات واستمرارها. ويشير عدد من التجارب القطرية إلى أنه في حين يمكن أن يصل نظام خطة الادخار الطوعية إلى عدد كبير من العمال غير الرسميين، فإن الأغلبية تكافح من أجل تقديم مساهمات منتظمة. فعلى سبيل المثال، يبلغ عدد الأعضاء المسجلين في خطة الادخار الطوعي Mbao في كينيا 250,000 عضو، ولكن 92,927 فقط هم مشتركون فعليين. وتضم خطة الادخار الأخرى في كينيا -المسماة Haba Haba 140,0994 عضواً مسجلاً، ولكن 14,249 عضواً فقط يدفعون اشتراكاتهم بانتظام. وتواجه خطة نيجيريا للمعاشات التقاعدية الصغيرة تحديات مماثلة، حيث لا يوجد سوى 6,270 عضواً عاملاً من أصل 64,464 عضواً مسجلاً¹².

ويبرز التقييم المقبل الذي ستجربه شبكة «النساء في العمالة غير الرسمية: العولمة والتنظيم» (WIEGO) لخطة معاشات القطاع غير الرسمي التي أنشأها اتحاد رابطات العمال غير الرسميين في غانا التحديات التي يواجهها العمال غير الرسميين في دفع اشتراكات كافية. وكان متوسط الاشتراكات الشهرية لا يتجاوز 15 دولاراً أمريكياً أو 3% من متوسط الدخل الشهري المبلغ عنه. وبهذا المعدل ومتوسط عمر الأعضاء يبلغ (48) سنة، فإن متوسط المدخرات مع الفائدة والتسوية لمراعاة التضخم لن يتجاوز 2,468 دولاراً أمريكياً في سن الستين. وفي الواقع، من المرجح أن يكون المبلغ أقل، لأن معظم العمال سيكون لديهم فجوات في اشتراكاتهم. كما أنها لا تأخذ في الاعتبار التكاليف الإدارية المرتفعة البالغة 2.5%.

وتميل الخطط الطوعية إلى أنها تعاني من آثار الاختيار السلبية، مما يؤدي في كثير من الأحيان إلى انعدام الحماية لأشد العمال ضعفاً¹³. وبقدر ما ترتبط الحسابات الفردية بالدخل، فإنها قد لا توفر حماية كافية للعمال غير الرسميين الأفقر، ما لم توفر تدابير أخرى على الأقل مستوى أساسياً من الحماية للجميع. والسبب في ذلك هو أن العمال يحتاجون إلى تراكم دخل مرتفع بما فيه الكفاية للتمتع بالحماية الكافية، وهو أمر صعب بشكل خاص بالنسبة لأولئك الذين لديهم قدرات منخفضة على دفع الاشتراكات. والبنك الدولي محق بتحذيره من أنه «ما يزال من غير الواضح مدى الحماية المالية التي يمكن تحقيقها من خلال تعزيز الادخار الطوعي وحده».

ومن المهم ملاحظة أن المصاريف الإدارية لحسابات الادخار الفردية، ولا سيما الخطط الصغيرة نسبياً التي تقتصر على العمال ذوي الدخل المنخفض، يمكن أن تقلل إلى حد كبير من مدخرات الأعضاء. ومن الجدير بالذكر أن رسم الإدارة السنوي الذي لا يتجاوز 1 في المائة على مدى الحياة الوظيفية الكاملة يخفض المعاش التقاعدي بنحو 20%. وتفرض العديد من الخطط الطوعية رسوماً أعلى بكثير¹⁴. ويعترف تقرير حديث بالتكاليف الإدارية المرتفعة لمثل هذا الخطط في غانا، حيث تخلق الرسوم التنظيمية التي

10 البنك الدولي (2022). رسم مسار نحو الحماية الاجتماعية الشاملة: المرونة والإنصاف والفرص للجميع.

11 البنك الدولي (2021). الحماية الاجتماعية للاقتصاد غير الرسمي. دروس عملية للبلدان النامية في أفريقيا وخارجها.

12 المرجع نفسه.

13 منظمة العمل الدولية (2021). توسيع نطاق الضمان الاجتماعي ليشمل العاملين في الاقتصاد غير الرسمي. الدروس المستفادة من التجارب الدولية.

14 نيكولاس بار (2013). نظام المعاشات التقاعدية في فنلندا: الكفاية والاستدامة وتصميم النظام.

يفرضها الأمعاء ومديرو الصناديق وأمناء الاستثمار «مقاومة تلقائية بنسبة 2.5% يتعين على الصندوق أن يتغلب عليها كل عام، إلى جانب تأثير التضخم، من أجل تحقيق عائد حقيقي ملموس».¹⁵

وأخيراً، سيتطلب إنشاء نظام خطة ادخار طوعية قائم بذاته تكاليف أولية كبيرة. وستتطلب أي خطة جديدة موارد لتمويل الأنشطة قبل أن تبلغ حجماً كافياً لتكديس الاحتياطات والعائدات حتى تتمكن من التمويل الذاتي لتكلفة إدارة الخطة. «ستكون التكاليف الأولية مرتفعة لأنه سيتوجب على مديري الخطة أن يستثمروا في التواصل وبناء الوعي وتجربة مناهج مختلفة للمساعدة في بناء عادة ادخارية بين عمال الاقتصاد غير الرسمي الذين يواجهون تحديات في القدرات والفرص والتحفيز».¹⁶ ويستثنى من ذلك تكاليف البرمجيات والأجهزة وتكاليف التشغيل اللازمة لوضع خطة قائمة بذاتها.

المربع 2. الدروس المستفادة من خصخصة المعاشات التقاعدية وإضفاء الطابع الفردي عليها

منذ أوائل الثمانينات إلى منتصف العقد الأول من القرن الحادي والعشرين، قام 30 بلداً بخصخصة نظمها التقاعدية العامة خصخصة كلية أو جزئية. وأصبح الانتساب إلى نظام المعاشات التقاعدية الخاص إلزامياً بالنسبة للموظفين وطوعياً بالنسبة للعاملين لحسابهم الخاص. وألغيت اشتراكات أصحاب العمل. وبدلاً من أن يحصل العمال على معاش تقاعدي محدد المزايا في نهاية حياتهم الوظيفية، يتعين عليهم إيداع اشتراكات محددة في حسابات فردية. وعند التقاعد، كان من المقرر استخدام هذه المدخرات لشراء قسط سنوي من شركة تأمين خاصة.

وفي جميع البلدان أدت تجارب الخصخصة باستمرار إلى تدهور أداء نظم المعاشات التقاعدية، كما أدت إلى تدهور مؤشرات التغطية والملاءمة والقدرة على تحمل التكاليف والحوكمة. وأصبحت معدلات التغطية بالركود أو انخفضت، وتدهورت المنافع، وازدادت أوجه عدم المساواة بين الجنسين، وتحولت مخاطر تقلبات الأسواق المالية إلى الأفراد. كما ازدادت التكاليف الإدارية، مما زاد من تخفيض المنافع. وأدى ارتفاع تكاليف الانتقال إلى ضغوط مالية كبيرة. وفي حين كان من المفترض أن تحسن إدارة القطاع الخاص الحوكمة، فقد أضعفته الإصلاحات، حيث ألغيت مشاركة العمال في الإدارة. أما المهام التنظيمية والإشرافية، فقد استولى عليها المسؤولون عن إدارة صناديق المعاشات التقاعدية مما أدى إلى نشوء تضارب في المصالح.

ومن بين الآثار الأكثر إثارة للقلق لخصخصة المعاشات التقاعدية تفاقم أوجه عدم المساواة بين الجنسين وعدم المساواة في الدخل. وتعرض نظم المعاشات التقاعدية العامة تقليدياً عن أوجه عدم المساواة عن طريق ضمان حد أدنى من المعاش التقاعدي لأصحاب الدخل المنخفض، وإعادة التوزيع بين الأعضاء الأكثر ثراءً والأفقر، والتعويض عن الانقطاع في الحياة الوظيفية وفترات الانقطاع عن تسديد الاشتراكات بسبب مسؤوليات رعاية الطفل أو رعاية الأسرة. غير أنه مع استحداث الحسابات الفردية، ألغيت عناصر إعادة التوزيع في نظم الضمان الاجتماعي. والنتيجة المتوقعة هي أن ذوي الدخل المنخفض أو غير المستقرين في الحصول على عمل رسمي مدفوع الأجر، لديهم مدخرات صغيرة وبالتالي ينتهي بهم الأمر إلى معاشات تقاعدية صغيرة. ونتيجة لهذه الإخفاقات الواضحة، ألغى 18 بلداً خصخصة نظم المعاشات التقاعدية لديها بحلول عام 2018 وعاودوا إنشاء النظم العامة.

المصدر: منظمة العمل الدولية (2018) ب)¹⁷

15 البنك الدولي (2021)، الحماية الاجتماعية للاقتصاد غير الرسمي. دروس عملية للبلدان النامية في أفريقيا وخارجها.

16 البنك الدولي (2022)، رسم مسار نحو الحماية الاجتماعية الشاملة: المرونة والإنصاف والفرص للجميع.

17 منظمة العمل الدولية (2018) ب) عكس خصخصة المعاشات التقاعدية. إعادة بناء نظم المعاشات التقاعدية العامة في أوروبا الشرقية وأمريكا اللاتينية.

الاعتبارات والشواغل المتعلقة بمقترح خطة مدخرات طوعية في سياق الأردن.

يتم تقديم مقترح نظام الادخار الطوعي على أنه يهدف إلى تكملة ركيزة الضمان الاجتماعي القائمة على التضامن في مؤسسة الضمان الاجتماعي، ولكنه سيؤدي إلى تقليص فعلي لحقوق الضمان الاجتماعي القائمة لأشد العمال ضعفاً. ويبدو أن المقترح يستهدف فئات العاملين لحسابهم الخاص والعاملين بأجر الذين يشملهم حالياً قانون الضمان الاجتماعي بصورة إلزامية. أما من الناحية العملية، فسيحتاج للمشاركين في نظام الادخار الطوعي - ولأصحاب عملهم - خيار إجراء تخفيض كبير في الاشتراكات في نظام الضمان الاجتماعي الوطني القائم¹⁸، من أجل إتاحة المجال لهم لتجميع المدخرات الفردية الخاصة في دعامة تكميلية. وهذا من شأنه أن يمثل تدهوراً في حقوق والتزامات الضمان الاجتماعي المنصوص عليها حالياً في قانون الضمان الاجتماعي الأردني.

قد يؤدي إدخال خطة ادخار إضافية إلى خطر تحويل تمويل الاشتراكات المحدودة والإيرادات الضريبية والاهتمام بعيداً عن الركيزة الأساسية للضمان الاجتماعي العام في الأردن ويمكن أن يؤدي إلى إضعافها. يمكن أن تلعب خطة الادخار الطوعية المقترحة دوراً في زيادة الحماية عند تقديمها مترافقة مع خطة التأمين الاجتماعي الممولة بشكل كافٍ. ولكن نظراً للتحديات التي تواجهها أنظمة الضمان الاجتماعي في الأردن¹⁹، فمن المرجح أن ينتقص ذلك من الحماية الإضافية. ويهدد إدخال نظام تكميلي خاص في هذا الوقت بتحويل الاشتراكات التي تشتد الحاجة إليها والأعضاء المحتملين بعيداً عن نظام الضمان الاجتماعي الوطني القائم على التضامن، مما يقوض استدامته ويقوض قدرته على ضمان كفاية المعاشات التقاعدية لمن هم في سن العمل حالياً. كما قد يؤدي تقسيم الموارد المحدودة والأعضاء بين الركيزة القائمة على التضامن والخطة الطوعية المقترحة إلى إضعاف النظام العام والوصول إلى نقطة من عدم الاستدامة والاستعاضة عنه تدريجياً بنظام فردي والذي من المرجح أن يستبعد أولئك الذين لديهم قدرة محدودة على المساهمة على حساب الكفاية والإنصاف والشمولية

وقد يؤدي نظام الادخار الطوعي إلى مواجهة العمال غير الرسميين لحواجز ضارة لتقسيم اشتراكاتهم المحدودة بين المخطط الإلزامي والخطة الطوعية المدعومة، وإلى انخفاض كبير في المزايا. في حين يقر الاقتراح بأن القدرة على دفع الاشتراكات محدودة بالنسبة للعمال ذوي الدخل المنخفض، لا تزال جميع الحزم المقترحة في خطة الادخار الطوعي تضيف مساهمة مالية من جانب العامل، حتى لو كانت مدعومة من قبل الحكومة. وبدون حوافز كافية، وعند الاقتضاء، بدون دعم مالي، سيجد العديد من العمال صعوبة في اختيار مستويات أعلى للاشتراكات في ركيزة نظام التقاعد الرئيسي لدى المؤسسة العامة للضمان الاجتماعي²⁰. ونتيجة لذلك، سيكونون دون حماية كافية في سن الشيخوخة. كما أن السماح بسحب المدخرات في وقت مبكر من خطط نظام الضمان الاجتماعي أثناء الحياة المهنية للعمال يمكن أن يؤثر سلباً على كفاية المنافع. لقد قدمت تجربة السحب الجماعي من تأمين التعطل عن العمل في المؤسسة العامة للضمان الاجتماعي في السنوات التي سبقت أزمة كوفيد-19 درساً واقعياً حول الحاجة إلى الحفاظ على الصلة الأساسية بين صناديق الضمان الاجتماعي والحالات الاجتماعية الطارئة التي من المفترض أن تستجيب لها.

وتشير النمذجة إلى أن السماح بالتأمين الجزئي في نظام التقاعد من شأنه أن يؤدي إلى عدم كفاية المنافع التقاعدية بدرجة كبيرة، وهي إلى حد بعيد تعتبر غير كافية لتحقيق المتطلبات الدنيا لاتفاقية منظمة العمل الدولية رقم 102، التي تنص على معدل إحلال لا يقل عن 40% بعد 30 عاماً من الاشتراكات (الشكل 4). ويثير هذا القلق بصفة خاصة بالنسبة للعمال ذوي الدخل المنخفض والعمال ذوي المهن القصيرة والمجزأة. وستأثر المرأة تأثراً سلبياً بوجه خاص، بالنظر إلى أنه من الأرجح أن تتحمل مسؤوليات إضافية، وأن تعاني من اضطرابات وظيفية، وأن تأخذ باستراتيجيات سلبية للتكيف عندما لا تلبى احتياجات الحماية على مستوى الأسرة المعيشية. وسوف تنخفض مستويات المعاشات التقاعدية المنخفضة إلى حد كبير إلى ما دون المزايا

18 يبدو أن مقترح خطة الادخار الطوعية يقوم على فرضية مفادها أن آلية التأمين الجزئي ("الاشتراك على نظام الشرائح") للشيخوخة ستمتد لتشمل فئات جديدة من العمال - مثل العمال بأجر من العاملين في المؤسسات الصغرى - الذين يخضعون حالياً بموجب القانون للتأمين الكامل في جميع التأمينات التي تقدمها مؤسسة الضمان الاجتماعي. ومن المهم الإشارة إلى آلية التأمين الجزئي التي بدأ العمل بها مؤخراً بالنسبة للعاملين لحسابهم الخاص التي لم تكن مشمولة في السابق بالتغطية الإلزامية.

19 وتشير التقييمات الاكتوارية لفرع تأمين الشيخوخة والعجز والوفاة التابع للمؤسسة العامة للضمان الاجتماعي إلى الحاجة إلى ضرورة إعادة التوازن بين الإيرادات والنفقات على المدى المتوسط، ولا يزال نظام التقاعد يبرز تحت ضغط التكاليف الإدارية المرتفعة، والمزايا السخية نسبياً، والانخفاض المستمر في النسبة بين المشتركين والمتقاعدين نتيجة للتغيرات الديمغرافية وتحولات سوق العمل. وبشكل توسيع نطاق التغطية عاملاً هاماً لتعزيز الاستدامة المالية للركيزة الرئيسية للضمان الاجتماعي

20 ويبدو أن المقترح يشير إلى أن دعم الاشتراكات لن تكون إلا على منفعة المحددة الاشتراكات، مما يخلق بالفعل حافزاً صارماً للأعضاء على المساهمة بأقل قدر ممكن في ركيزة نظام التقاعد الرئيسي القائم على التضامن، في إطار المؤسسة العامة للضمان الاجتماعي. وحتى الآن، يظهر تطبيق نظام الشرائح «للتأمين الجزئي» على العاملين لحسابهم الخاص أن الغالبية العظمى من العمال من المرجح أن يختاروا أدنى شريحة ممكنة، مما سيؤدي إلى استحقاقات تقاعدية غير كافية إلى حد بعيد عن الحد الأدنى من المعايير الدولية. وكانت منظمة العمل الدولية قد دعت في السابق إلى إلغاء أدنى شريحتين في الاشتراك، وهما غير مشمولتين في برنامج استدامة+.

الممولة من الضرائب، مثل تلك المقدمة من خلال صندوق المعونة الوطنية: وبالتالي سيكون العمال أكثر عرضة للاعتماد على المساعدة الاجتماعية، مما يضيف ضغطاً على نظام الأردن غير القائم على الاشتراكات والمرهق بالفعل.

الشكل 4. الرواتب التقاعدية المتوقعة تقديمها في إطار سيناريوهات التأمين الجزئي²¹



21 تشير شريحة 10% في الرسم البياني إلى تطبيق 10% من معدل الاشتراك الكامل لتأمين الشيخوخة على النحو المعمول به حالياً في قانون المؤسسة العامة للضمان الاجتماعي. ونفس الشيء بالنسبة لجميع الشرائح الأخرى. وقد نصت اللوائح الداخلية للمؤسسة العامة للضمان الاجتماعي على وجود أربع شرائح «تأمين جزئي» لتغطية العاملين لحسابهم الخاص في تأمين الشيخوخة. تعتمد المحاكاة في المثال على فرضية الدخل الشهري يبلغ 363 ديناراً أردنياً.

قد يقلل المقترح أيضاً من تعقيد القرار المطلوب من العمال غير الرسميين: ما هو المبلغ الذي ينبغي المساهمة به في الضمان الاجتماعي مقابل خطة الادخار الطوعية وحزمه المختلفة؟ فالعمال غير النظاميين في بعض الفئات المستهدفة لديهم معرفة محدودة بالمبادئ المالية وفهم أساسي لمفاهيم الضمان الاجتماعي. ومن الصعب تصور إمكانية اتخاذ خيار مستنير تماماً بشأن الفروق بين نظم المنافع المحددة ونظم الاشتراكات المحددة وأثارها من حيث المخاطر والعائدات والمزايا. قد يختار الأفضل حالاً منهم أيضاً حزم اشتراكات أقل عندما يكون بإمكانهم في الواقع تحمل المزيد. وإذا كان المقصود من المدخرات الفردية هو شراء خطط معاشات تقاعدية خاصة، فإن هذا قد يربط العمال أيضاً بالصناعة المالية مع القليل من المعلومات حول الخيارات البديلة والمخاطر المرتبطة بها.

وفي حين أن إصلاحات ركيزة الضمان الاجتماعي الحالية لها ما يبررها لتوسيع نطاق التغطية، فإن ذلك ينبغي أن يتم من خلال مشاورات ثلاثية الأطراف ومع المنظمات التي تمثل العمال غير الرسميين. وقد أعرب ممثلو العمال بالفعل عن قلقهم إزاء احتمال تقليص دور اشتراكات الضمان الاجتماعي وإعادة توزيع المسؤوليات القائمة على الاشتراكات نحو العمال وحدهم بعيداً عن أصحاب العمل. ويكمن الخطر في أن هذا المقترح من شأنه أن يعفي أصحاب العمل من مسؤوليتهم في المساهمة في حماية العمال في سلاسل القيمة الخاصة بهم، وأن يقوض نظم التضامن الجماعي وإعادة التوزيع، وأن يزيد من انعدام الثقة ويقلل من التماسك الاجتماعي، مع تعزيز الاتجاه نحو وضع عبء تمويل الحماية الاجتماعية على عاتق العمال بشكل فردي. لا يتطرق المقترح إلى مسؤولية أصحاب العمل عن المساهمة في ركيزة الاشتراكات المباشرة ولا يبدو أنه يحتوي على آليات من شأنها إجبار أصحاب العمل على المساهمة طوعاً.

يمكن تفويض إدارة خطة الادخار الطوعية المقترحة إلى القطاع الخاص، وما تزال الروابط المقترحة مع البنية التحتية الوطنية للضمان الاجتماعي غير واضحة. ووفقاً للمقترح، فإن نظام الضمان الاجتماعي «يمكن أن تديره سلطة عامة، مثل وزارة التخطيط والتعاون الدولي أو صناديق خاصة»، وفي كلتا الحالتين بمعزل عن المؤسسة الوطنية - المؤسسة العامة للضمان الاجتماعي - المكلفة بموجب القانون بتوفير الضمان الاجتماعي لجميع العمال في الأردن. ومن شأن إضافة طبقة مؤسسية أخرى أن يزيد من تجزئة نظام التأمين الاجتماعي والحماية الاجتماعية.²²

ويمكن موازنة مقترح خطة الادخار الطوعية على نحو أفضل مع المبادرات القائمة والمستمرة الرامية إلى توسيع نطاق الضمان الاجتماعي. ويوجد لدى مؤسسة الضمان الاجتماعي اشتراك اختياري للعمال غير المشمولين بالتغطية الإلزامية. وقد استهدفت هذه الخطة الطوعية في البداية العاملين لحسابهم الخاص الأردنيين، ومقدمي الرعاية الأسرية والمغتربين الأردنيين في الخارج. ويساهم نحو 5% من مشتركي الضمان الاجتماعي فيه بشكل اختياري. ويمكن إعادة توجيه عناصر خطة الادخار الطوعي نحو إعادة تصميم الاشتراك الاختياري وتعزيزها من أجل تحسين إمكانية الوصول إلى الخدمات المالية وزيادة جاذبيتها. وفيما يتعلق بفئات العمال الذين يخضعون حالياً للتغطية الإلزامية، أطلقت المؤسسة العامة للضمان الاجتماعي مؤخراً آلية لتوسيع نطاق التغطية (استدامة++) تهدف إلى الحد من الحواجز المالية التي تحول دون الحصول على الضمان الاجتماعي الوطني، فضلاً عن تقديم حوافز ومزايا تكميلية.

يسلط التحليل الذي يدعم مقترح خطة الادخار الطوعية الضوء على تحدٍ معترف به على نطاق واسع وحاسم لنظام الضمان الاجتماعي في الأردن: الحاجة إلى سد الفجوة بين التغطية القانونية والتغطية الفعالة للضمان الاجتماعي. ويتطلب ذلك معالجة مسألة القدرة على تحمل تكاليف الاشتراك في نظام الضمان الاجتماعي، ولا سيما بالنسبة لمعظم العمال الضعفاء والعاملين في المؤسسات الصغيرة، بما في ذلك التركيز على إيجاد مزيج أفضل بين المنافع القصيرة وطويلة الأجل، إلى جانب آليات لضمان الإنفاذ والامتثال. لكن للأسباب المذكورة أعلاه، فإن الحل المقترح ينطوي على خطر دفع نظام الضمان الاجتماعي خارج مساره التاريخي وأساسه المتجذرة في معايير الضمان الاجتماعي الدولية. وبدلاً من التركيز على مبادرات تكميلية جديدة، ينبغي بذل أي جهد إضافي لضمان الإصلاح التدريجي للركيزة الرئيسية للضمان الاجتماعي الوطني الممول بشكل جماعي والمشاركة الواسعة النطاق لأكثر مجموعة ممكنة من العمال فيه بمعدل اشتراكات في المتناول، مع توفير منافع كافية ومستدامة. وهذا النهج -الذي اتخذ بالفعل في إطار المبادرات القائمة للمؤسسة العامة للضمان الاجتماعي- يتطلب مزيداً من الدعم، وفي نهاية المطاف، إضفاء الطابع المؤسسي عليه في شكل خطة وطنية لدعم الاشتراكات، على غرار ما تم تطويره في العديد من البلدان على الصعيد العالمي.

22 ويؤدار نظام التأمين الاجتماعي بالفعل بشكل منفصل عن المساعدة الاجتماعية، وقد ثبت أن انتقال الأفراد بين النظامين أمر صعب بسبب تضارب المعايير والحواجز الإدارية والاختيار السليبي.



wiego.org

شبكة النساء في العمالة غير الرسمية: العولمة
والتنظيم

فلوريان يورغينز جرانت

(florian.juergens-grant@wiego.org)

ilo.org

منظمة العمل الدولية

لوكا بيليرانو (pellerano@ilo.org)

جلنار كردي (kurdi@ilo.org)

ميريديث بيرن (byrne@ilo.org)