



International
Labour
Organization

PROSPECTS



فرص توسعة نطاق تغطية الضمان الاجتماعي في الأردن

المكتب الإقليمي لمنظمة العمل
الدولية للدول العربية

تم اعداده بدعم
من:

Kingdom of the Netherlands



حقوق النشر © منظمة العمل الدولية 2021

تم نشره لأول مرة عام 2021

تتمتع منشورات مكتب العمل الدولي بحق المؤلف بموجب البروتوكول رقم 2 للاتفاقية العالمية لحقوق المؤلف. ومع ذلك، يجوز نسخ مقتطفات قصيرة من هذه المنشورات بدون تفويض بشرط الإشارة إلى المصدر. أما بالنسبة لحقوق النسخ أو الترجمة، فيجب تقديم طلب إلى قسم المنشورات بمنظمة العمل الدولية (الحقوق والترخيص)، مكتب العمل الدولي، CH-1211 جنيف 22، سويسرا، أو عن طريق البريد الإلكتروني: rights@ilo.org. ويرحب مكتب العمل الدولي بمثل هذه الطلبات.

يجوز للمكتبات والمؤسسات والمستخدمين الآخرين المسجلين لدى إحدى منظمات حقوق الاستنساخ عمل نسخ وفقاً للتراخيص الصادرة لهم لهذا الغرض. يرجى زيارة www.ifrro.org للاطلاع على منظمة حقوق الاستنساخ في بلدك.

رقم المطبوعات الدولي (ISBN) لمنظمة العمل الدولية: 9789220341674 (Web PDF)

التسميات المستخدمة في منشورات منظمة العمل الدولية، والتي تتوافق مع ممارسات الأمم المتحدة، وعرض المواد فيها لا تعني التعبير عن أي رأي من جانب مكتب العمل الدولي فيما يتعلق بالوضع القانوني لأي بلد أو منطقة أو إقليم. أو بسطاتها، أو فيما يتعلق بترسيم حدودها.

تقع مسؤولية الآراء المعبر عنها في المقالات والدراسات وغيرها من المساهمات الموقعة على عاتق مؤلفيها وحدهم، ولا يشكل النشر مصادقة من قبل مكتب العمل الدولي على الآراء الواردة فيها.

ولا تعني الإشارة إلى أسماء الشركات والمنتجات والعمليات التجارية مصادقة مكتب العمل الدولي عليها، كما أن عدم ذكر شركة أو منتج تجاري أو عملية معينة ليس علامة على رفضها.

يمكن الاطلاع على المعلومات عن منشورات منظمة العمل الدولية والمنتجات الرقمية على الموقع: www.ilo.org/publns

◀ جدول المحتويات

1	مقدمة:
3	القسم (1): المفاهيم الأساسية
3	تغطية الضمان الاجتماعي
3	حالة العمل
4	العمالة غير الرسمية
6	القسم (2): التغطية القانونية للضمان الاجتماعي في الأردن
6	التغطية القانونية للعاملين
7	التغطية القانونية للعاملين لحسابهم الخاص، وأصحاب العمل، والعمال المساهمين في أسرهم
7	التغطية القانونية للعمال غير الأردنيين
8	القسم (3): التغطية بحكم الواقع للعمال في الأردن
9	حالة العمل
10	العاملون: الخصائص الشخصية
10	العاملون: قطاع العمل وموقعه
12	العاملون: جنسية العمال
14	العاملون: طبيعة العقد ومدته
16	العاملون: الموقع الجغرافي (مثل المحافظة) وغير ذلك من الخصائص
16	العاملون: الطبقة الاقتصادية للعمال
17	العمال لحسابهم الخاص: الجنسية والموقع الجغرافي وغير ذلك من الخصائص الشخصية
19	العمال لحسابهم الخاص: قطاع العمل
20	العمال لحسابهم الخاص: العمالة التي تقاس بأشهر العمل كل السنة
21	العمال لحسابهم الخاص: الطبقة الاقتصادية
22	القسم (4): تصنيف العمال الذين يفتقرون إلى التغطية
22	أسباب عدم تغطية العمال (دوليًّا)
23	ملخص لأهم فئات العمال غير المشمولين بالتغطية في الأردن
24	تصنيف مقترح للعمال الذين يفتقرون إلى التغطية في الأردن

27	القسم (5): تغطية الضمان الاجتماعي بين العاملين في الزراعة في الأردن
27	دور الزراعة في الاقتصاد والمجتمع
29	عمال الزراعة وتغطية الضمان الاجتماعي
33	القسم (6): مناهج السياسة
33	الخطوط العريضة لمناهج السياسة
36	مناهج السياسة المتعلقة بالثغرات التشريعية
37	مناهج السياسة المتعلقة بالامتثال والتنفيذ
39	مناهج السياسة التي تقدم وسائل جديدة
43	القسم (7): الاستنتاج
44	الملحق رقم (1): تعريف العمل غير الرسمي الذي تستخدمه الحكومة الأردنية
45	الملحق رقم (2): برامج الحماية الاجتماعية الأخرى المتعلقة بالعمل
48	الملحق رقم (3): موقف الأردن من المعايير الدولية في مجال الحماية الاجتماعية
48	الاتفاقيات والتوصيات الدولية الرئيسية في مجال الحماية الاجتماعية
49	موقف الأردن الرسمي من الاتفاقيات والتوصيات الدولية الرئيسية في مجال الحماية الاجتماعية
51	الملحق رقم (4): الجداول الإحصائية
54	الملحق رقم (5): عرض موجز للتجربة الدولية في توسعة نطاق تغطية الضمان الاجتماعي
58	الملحق رقم (6): المراجع

مقدمة:

تعمل الحكومة الأردنية على توسعة نطاق تغطية الضمان الاجتماعي لقواها العاملة. وفي سياق الاستراتيجية الوطنية للحماية الاجتماعية، التزم مجلس الوزراء بوضع خطة عمل للحد من العمالة غير الرسمية (بما في ذلك علاقات العمل التي لا تخضع لتشريعات العمل الوطنية أو التي لا يغطيها الضمان الاجتماعي أو التي لا يوجد تعاقد بشأنها)، وقد التزمت مؤسسة الضمان الاجتماعي بتفعيل آليات لتوسعة نطاق تغطية الضمان الاجتماعي. وبالفعل، مدت مؤسسة الضمان الاجتماعي نطاق التسجيل ليشمل ما يقرب من (15000) عامل من خلال استجابتها لتداعيات جائحة (كوفيد).¹

سوف يتطلب تحقيق هدفها بنجاح، مالياً وسياسياً، موائمة إجراءات السياسة مع الخصائص الفريدة للوضع الأردني، والتي تختلف في كثير من نواحيها عن المعيار العالمي. فعلى الصعيد العالمي، يرتبط الافتقار إلى تغطية الضمان الاجتماعي بالعمل الحر والعمل اليومي بأجر، وغالباً ما يؤثر ذلك على سكان الريف والنساء بشكل غير متناسب. ومع ذلك، في الأردن، فإن معظم العمال الذين يفتقرون إلى التغطية هم موظفون يخضعون لترتيبات توظيف طويلة الأجل، ومعظمهم من مناطق حضرية، ومعظمهم من الذكور - وهي خصائص تعكس وضع الاقتصاد الأردني ككل.

تدعم أنظمة الحماية الاجتماعية جيدة الإعداد، بما في ذلك حدها الأدنى، الدخل المستدام والاستهلاك ورأس المال البشري والإنتاجية. يعترف هدف التنمية المستدامة (1-3) بالصلة المباشرة بين زيادة التغطية والحد من الفقر. تحدد اتفاقية الضمان الاجتماعي (الحد الأدنى من المعايير) رقم (102) الحد الأدنى من معايير الضمان الاجتماعي المتفق عليها بين ممثلي الحكومات وأصحاب العمل والعمال في العالم. وقد تم استكمال الإطار المعياري لمنظمة العمل الدولية مؤخرًا بالتوصية رقم (202) المتعلقة بالحد الأدنى من الحماية الاجتماعية، والتي قدمت إرشادات حول كيفية متابعة المد الشامل لنطاق التغطية، من خلال التأسيس لحدود دنيا للحماية الاجتماعية الوطنية للأشخاص ذوي الحاجة. وتعتبر التوصية رقم (204)، بشأن الانتقال من الاقتصاد غير الرسمي إلى الاقتصاد الرسمي توسعة نطاق الضمان الاجتماعي، بمثابة المكون الأساسي لأطر السياسات المتكاملة لتسهيل عملية الانتقال. ويمكن للإصلاحات السياسية والإدارية التي تعمل على توسعة نطاق الوصول إلى الحماية الاجتماعية بين العمال الذين لا تشملهم التغطية التأمينية الاجتماعية وبرامج المساعدة الاجتماعية أن تساعد الأردن في الاقتراب من تغطية الحماية الاجتماعية الشاملة.

يهدف هذا التقرير إلى دعم واضعي السياسات الأردنيين من خلال تحليل القيود الرئيسية المتعلقة بتغطية الضمان الاجتماعي وتحديد مجموعة من إجراءات السياسة التي يمكن أن تعالج هذه القيود.

تم إعداد التقرير في إطار «الشراكة من أجل تحسين آفاق الأشخاص المهجرين قسرياً والمجتمعات المستضيفة» (آفاق)، والتي تمولها حكومة هولندا. تجمع الشراكة بين منظمة العمل الدولية (ILO) ومؤسسة التمويل الدولية (IFC) ومفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين (UNHCR) ومنظمة الأمم المتحدة للطفولة (اليونيسف) والبنك الدولي لوضع مناهج لخلق فرص عمل شاملة، والتعليم والحماية. في سياق التهجير القسري عبر ثمانية بلدان في شرق وشمال أفريقيا والدول العربية.

القسم (1): يسلط الضوء على المفاهيم الأساسية المستخدمة في التقرير. وعلى الرغم من أن المفاهيم تعتبر مألوفاً لمعظم القراء، إلا أننا ندرج هذا القسم لضمان الوضوح، نظراً لنقص المصطلحات القياسية.

القسم (2): يلخص التغطية التشريعية (القانونية) للضمان الاجتماعي ضمن الإطار التنظيمي الأردني.

1 أجرت منظمة العمل الدولية (ILO) تحليلاً منفصلاً لثغرات الضمان الاجتماعي واستجاباتها في أعقاب تدابير استجابة الحكومة لجائحة كورونا (كوفيد - 19). وهذا التحليل متاح عند الطلب.

القسم (3): يحلل خصائص العمال الذين يفتقرون إلى التغطية في الواقع (بحكم الواقع) ويستكشف المدى الذي يعزى فيه نقص التغطية إلى الثغرات التنظيمية (بحكم القانون) مقابل التحديات المتعلقة بالامتثال والإنفاذ.

القسم (4): يضع تصنيفًا عمليًا يمكن أن يوجه الجهود لتوسعة نطاق التغطية في الأردن، استنادًا إلى الأسباب الشائعة لنقص التغطية دوليًا وملخصًا للخصائص الرئيسية للعمال الذين يفتقرون إلى التغطية في الأردن (من القسم (3)).

القسم (5): يبحث قضايا محددة تتعلق بقطاع الزراعة. فبالإضافة إلى تقديم دراسة حالة، فإن تحليل قطاع الزراعة يعتبر مفيدًا لأنه يشمل العديد من التحديات التي تبدو أقل شأنًا في القطاعات الأخرى.

القسم (6): يستعرض الخطوط العريضة لمجموعة من مناهج السياسة للنظر فيها بين أصحاب المصلحة. يبدأ القسم بتقديم تصنيف للتحديات الرئيسية في الأردن، ثم التجارب الدولية التي يمكن تكييفها بشكل مفيد مع السياق الأردني.

القسم (7): يختتم ويقدم التوصيات بالخطوات العملية التالية التي يمكن للحكومة الأردنية اتخاذها لتحقيق هدفها المتمثل في توسعة نطاق التغطية.²

2 يحتوي الملحق (4) على جداول إضافية قد تكون مفيدة لوضعي السياسات في الاختيار من بين الخيارات وزيادة تنقيحها.

◀ القسم (1): المفاهيم الأساسية

يوضح هذا القسم المفاهيم والتعريفات الأساسية المستخدمة في التقرير.

◀ تغطية الضمان الاجتماعي

يتعلق هذا التقرير بتوسعة نطاق تغطية الضمان الاجتماعي. ويتمثل الهدف، في هذا الصدد، في زيادة عدد العمالة المشمولة بتغطية الضمان الاجتماعي والحد من عدد الذين يفتقرون إلى هذه التغطية. سوف نميز، بشكل حاسم، بين نطاق التغطية ضمن اللوائح القائمة (التغطية القانونية) في مقابل نطاق التغطية على أرض الواقع (التغطية الفعلية أو بحكم الواقع).³

يستخدم مصطلح «تغطية» في بعض الأحيان للإشارة إلى شمولية التغطية وكفايتها. وتشير «الشمولية» إلى المجالات والبرامج المحددة. وفي هذا التقرير، فإننا نركز على شمولية البرامج ضمن ولاية المؤسسة العامة للضمان الاجتماعي في الأردن. تشير كفاية التغطية إلى كفاية الحماية، مثل الحد الأدنى للمعاش التقاعدي بالنسبة لخط الفقر (منظمة العمل الدولية، 2019 ب).

وعلى الرغم من أن تركيزنا ينصب على نطاق التغطية، فإن القسم الخاص بمناهج السياسة يأخذ في الاعتبار أيضًا شمولية التغطية وكفايتها، بقدر ما تؤثر على نطاق التغطية. فعلى سبيل المثال، عندما تكون الميزانية العامة محدودة، قد تكون هناك مفاضلة بين نطاق التغطية (عدد العمال المستفيدين من البرنامج) في مقابل شمولية التغطية وكفايتها (مجال البرامج المشمولة وسواء المزايا). تنعكس ثلاثة أبعاد - التغطية الشاملة والشمولية والكفاية - في إعلان مئوية منظمة العمل الدولية لمستقبل العمل لعام 2019.

◀ حالة العمل

يعتبر الشخص **عاملاً** إذا قام بأي نوع من العمل خلال فترة زمنية محددة. وللملازمة، فإننا نستخدم مصطلح **عامل** للإشارة إلى الأشخاص العاملين.

ويشمل مفهوم **العمل** أربع فئات (يشار إليها بـ **حالة العمل**):⁴

- **العامل:** وهو «الشخص الذي يؤدي عملاً مقابل أجر ويتبع صاحب العمل وفي خدمته». لاحظ أنه يمكن فهم الترتيب بين الموظف وصاحب العمل ضمناً؛ ولا يحتاج إلى تدوينه في عقد مكتوب.
- **صاحب العمل:** وهو «شخص طبيعي أو اعتباري يستخدم شخصاً أو أكثر، بأي صفة كانت، مقابل أجر». ويرتبط المقابل المادي من أصحاب العمل مباشرة بالأرباح.

³ لمزيد من التفاصيل حول نطاق التغطية في البلدان حول العالم، والتعريفات الإحصائية لأنواع التغطية المختلفة، برجاء الرجوع إلى تقرير الحماية الاجتماعية العالمي لمنظمة العمل الدولية: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms_604882.pdf.

⁴ في الاستخدام الشائع، يستخدم مصطلح «العمل» في بعض الأحيان للإشارة بشكل خاص إلى عمل العاملين. لا يقتصر هذا التقرير على العاملين، لذلك من المهم بالنسبة لنا أن نكون أكثر دقة، مع ملاحظة أن «العامل» هو واحد فقط من عدة فئات تستخدم لتحديد حالة العمل. يلاحظ أن منظمة العمل الدولية تدرج «أعضاء تعاونيات المنتجين» كفئة خامسة. ونظرًا لأن هذه الفئة غير مذكورة في قانون العمل الأردني، فإننا لا نتناولها بشكل منفصل. يلاحظ أيضًا أن دائرة الإحصاءات العامة الأردنية تضم «المتدربين بأجر» كفئة خامسة. ونظرًا لأن نسبة صغيرة جدًا من الأشخاص العاملين في الأردن تدرج ضمن هذه الفئة، فإننا لا نتناولها بشكل منفصل عن فئة «الموظف».

- يعتبر **العامل لحسابه الخاص** مثل صاحب العمل، من حيث أن المقابل المادي الذي يتقاضاه مرتبط مباشرة بالأرباح؛ ومع ذلك، على عكس صاحب العمل، فإن العامل لحسابه الخاص ليس لديه عاملين.⁵ وفي هذا التقرير، يعتبر العمال لحسابهم الخاص فئة منفصلة عن أصحاب العمل، بما يتماشى مع تصنيفات دائرة الإحصاءات.
- يشير مصطلح **(العامل المساهم في أسرته)** إلى «أفراد عائلة صاحب العمل الذين يشاركون في مشروعه بدون أجر».

على الرغم من أن المبادئ التي تقوم عليها هذه الفئات الأربع بسيطة، إلا أن تطبيقها في الممارسة العملية غالبًا ما يكون مثيرًا للجدل، ولا سيما التمييز بين العامل والعامل لحسابه الخاص.⁶ وتقدم توصية علاقة العمل رقم (198) الصادرة عن منظمة العمل الدولية مزيدًا من الإيضاح في هذا الصدد. فبينما لا تحدد التوصية علاقة العمل، إلا أنها تشجع الأعضاء على تحديد الشروط (العوامل) المطبقة بوضوح لتحديد وجود علاقة عمل، مع سرد مثالين من هذا القبيل: التبعية والاعتماد. يتم استخدام عوامل إضافية في العديد من البلدان لتحديد علاقة العمل. تتضمن بعض العوامل الأكثر شيوعًا المستخدمة مستوى التبعية لصاحب العمل، وما إذا كان العمل لصالح شخص آخر، وما إذا كان يتم وفقًا لتعليمات (منظمة العمل الدولية، 2020).⁷

من الواضح أن الاستشاريين المحترفين، الذين يقدمون الخدمات للعديد من العملاء المختلفين، هم من العمال لحسابهم الخاص. تتمثل العوامل الرئيسية التي تحدد العامل لحسابه الخاص في الدفع من جانب العديد من الكيانات المختلفة، والاستقلالية في كيفية تنفيذ العمل. يعتبر المصطلح المناسب الذي يصف العاملين المياومين أقل وضوحًا، ومن الشائع أن يحدد أصحاب العمل وضعهم بشكل خاطئ، من أجل تجنب دفع الاشتراكات.

في النهاية، فإن تعريف العامل هو في الأساس مسألة تتعلق بقانون العمل. وتقع مسؤولية تحديد معايير واضحة لتصنيف طبيعة العمل في المقام الأول على عاتق المشرعين والقانونيين. عادةً ما تستخدم الأطر القانونية للضمان الاجتماعي فئات قانون العمل ولكن لا يمكنها إعادة تعريفها، ومن هنا تأتي الحاجة إلى تنسيق وثيق عبر تشريعات العمل والضمان الاجتماعي.

◀ العمالة غير الرسمية

ترتبط العمالة غير الرسمية بغياب تغطية الضمان الاجتماعي، لكن المصطلحات غير مترادفة. من الناحية المفاهيمية، تشير العمالة غير الرسمية إلى الأعمال التي تقع خارج إطار التشريعات، إما بسبب أن المؤسسات التي توجد فيها الأعمال غير مسجلة، أو لأن الأعمال غير محمية بموجب تشريعات العمل والضمان الاجتماعي.⁸

5 مصطلح «العامل لحسابه الخاص» غير مستخدم في قانون العمل الأردني. لكن دائرة الإحصاءات تميز بين العاملين لحسابهم الخاص وأصحاب العمل.

6 تعتبر مفاهيم العمال والمؤسسة مترابطة. جميع أنواع العمال مرتبطة بالمنشآت - سواء كانت مؤسسة أو أسرة. يتلقى العاملون أجوراً ويخضعون للمؤسسة. يعتبر أصحاب العمل والعاملين لحسابهم الخاص مرتبطون أيضًا بمؤسسة، لكن المقابل المادي الذي يتقاضونه مرتبط بأرباح المؤسسة بدلاً من أن يتم تحديده كأجر. وحيثما تكون المؤسسة عبارة عن شركة، يكون أصحاب العمل والعاملون لحسابهم الخاص هم المالكين أيضًا. يؤدي أفراد الأسرة المساهمون عملاً لمنشأة لكنهم لا يتلقون مقابلًا ماديًا شخصيًا. تعرف المؤسسة بأنها «هيئة تقدم خدمات أو تعمل في إنتاج أو توزيع السلع». يمكن أن تكون المؤسسة إما شركة أو أسرة. تشير المؤسسة إلى منظمة (هيئة) موجودة لغرض الإنتاج أو توزيع السلع أو تقديم الخدمات. يلاحظ أن تعريف المؤسسة يعتمد على وظيفتها بدلاً من وضعها القانوني أو الضريبي. يمكن أن تكون الأسرة أيضًا منشأة، على الرغم من أن لها أعرافًا أخرى أيضًا. تعتبر الأسر ذات صلة بالتوظيف بإحدى الطريقتين: عن طريق إنتاج السلع حصريًا لاستخدامها النهائي، وتوظيف عمال منزليين بأجر. تستخدم منظمة العمل الدولية مصطلح «وحدة الإنتاج» الذي نعتبره مرادفًا لمصطلح «مؤسسة».

7 لأغراض عملية، كانت التعريفات القانونية مفيدة. ففي إيطاليا، على سبيل المثال، يستخدم المفتشون ملكية المعدات كبديل لاستقلال العمال. وفي بعض البلدان الأخرى، يعتبر العمال عاملين إذا كانوا يكسبون غالبية دخلهم من كيان واحد.

8 يشير مصطلح «الاقتصاد غير الرسمي» إلى جميع الأنشطة الاقتصادية (حسب أي فئة من العاملين وأي فئة من المؤسسات) التي لا تغطيها الترتيبات القانونية أو الواقعية أو لا تغطيها بشكل كاف. في الاقتصاد غير الرسمي، يعتبر مصطلحا «القطاع غير الرسمي» و «العمالة غير الرسمية» مفهومين مختلفين. القطاع غير الرسمي هو مفهوم قائم على المؤسسة، ويشير إلى «مجموعة فرعية من المؤسسات الفردية التي لم يتم تشكيلها ككيانات منفصلة مستقلة عن مالكيها، وتعمل عادةً على مستوى منخفض من التنظيم، وعلى نطاق صغير وبدون تقسيم للعمل أو بدون تقسيم رأس المال كعوامل إنتاج». أما العمالة غير الرسمية فهي مفهوم قائم على التوظيف، يشير إلى شروط علاقة العمل والحماية المرتبطة بالعمل. لمزيد من المعلومات حول تعريف السمة غير الرسمية، برجاء مراجعة منظمة العمل الدولية (2018).

لأسباب عملية، يتم تعريف العمالة غير الرسمية بشكل مختلف لأنواع مختلفة من العمل (حالة العمل). التعريفات الإحصائية الرسمية للعمالة غير الرسمية في الأردن هي على النحو التالي:⁹

الجدول رقم (1): التعريفات الإحصائية للعمالة غير الرسمية المستخدمة في الأردن

تعريف العمالة غير الرسمية	حالة العمل
... إذا كان صاحب العمل لا يدفع اشتراكات الضمان الاجتماعي بالنيابة عن العامل. (يلاحظ أنه يمكن للعاملين أن يكونوا عمالة غير رسمية حتى إذا كانت المؤسسة التي يعملون فيها رسمية / مسجلة.)	موظف يعمل بصفة عمالة غير رسمية
... إذا كانت المؤسسة تابعة للقطاع الخاص أو منزلية، وإذا كانت غير مسجلة في السجل التجاري. (يلاحظ أن جميع أصحاب العمل في القطاع العام أو في المنظمات الدولية يعتبرون عمالة رسمية)	موظف يعمل بصفة عمالة غير رسمية
... إذا كانت المؤسسة تابعة للقطاع الخاص أو منزلية، وإذا كانت غير مسجلة في السجل التجاري. (يلاحظ أن جميع العمال لحسابهم الخاص في القطاع العام أو في المنظمات الدولية يعتبرون عمالة رسمية)	العامل لحسابه الخاص عمالة غير رسمية
... في جميع الحالات (على حسب التعريف)	العامل المساهم في أسرته يمثل عمالة غير رسمية

غالبًا ما يرتبط العمل المؤقت وعدم وجود عقد مكتوب وحجم المؤسسة بالعمالة غير الرسمية ولكنها لا تحدد الخصائص. بعبارة أخرى، يعتبر العاملون الذين يقومون بأعمال مؤقتة، والذين يفتقدون إلى عقد مكتوب ويعملون في مؤسسات صغيرة جدًا، مشمولون بحكم القانون بالضمان الاجتماعي ولكنهم مع ذلك قد يمثلون عمالة غير رسمية. ومع ذلك، ونظرًا لأن العمالة غير الرسمية تعتمد على تغطية فعلية (وليس بحكم القانون)، فإن نسبة كبيرة من العاملين الذين يتمتعون بهذه الخصائص يمثلون عمالة غير رسمية.

9 طورت دائرة الإحصاءات العامة الأردنية تعريفات العمالة غير الرسمية بالتشاور مع منظمة العمل الدولية. يقدم الجدول ملخصًا للتعريفات. التعريف بالكامل وارد في الملحق رقم (1).

◀ القسم (2): التغطية القانونية للضمان الاجتماعي في الأردن

يوضح هذا القسم الإطار التشريعي الذي يثبت التغطية القانونية (بحكم القانون) للخطط التي تقع ضمن ولاية مؤسسة الضمان الاجتماعي، بما في ذلك:¹⁰

- تأمين الشيخوخة والعجز والوفاة (بما في ذلك معاش الشيخوخة المنتظم ومعاش الشيخوخة المبكر والمبلغ الإجمالي ومعاش العجز واستحقاقات الورثة)؛¹¹
- تأمين إصابات العمل (المصروفات الطبية، بدل الإصابة، معاش العجز ومخصصات الوفاة)؛
- تأمين الأمومة
- تأمين البطالة

يتضمن الإطار التشريعي للحماية الاجتماعية المتعلقة بالعمل أيضًا أحكامًا خارج مؤسسة الضمان الاجتماعي، مثل مخططات مسؤولية صاحب العمل والتأمين الصحي وبعض البرامج غير القائمة على الاشتراكات: وهي محددة في الملحق رقم (2). قد يرغب القارئ المهتم أيضًا في الرجوع إلى الملحق رقم (3)، الذي يحدد الاتفاقيات الدولية الرئيسية والتغطية القانونية في الأردن في هذا السياق.

◀ التغطية القانونية للعاملين

يقضي قانون الضمان الاجتماعي (رقم 1 لسنة 2014) بتغطية العاملين «دون أي تمييز من حيث الجنسية، وبغض النظر عن مدة العقد أو شكله» وبغض النظر عن عدد العاملين في المنشأة. يتم استبعاد فئات قليلة فقط من العاملين من التغطية الإلزامية (بحكم القانون)¹². يُعفى العاملون الذين يعملون أقل من ستة عشر يومًا في أي شهر بموجب المادة (4)¹³. تعتبر متطلبات تغطية معظم عمال الزراعة غامضة لأن القوانين التي تنظم العمل في الزراعة لم تصدر بعد.¹⁴ ومع ذلك، فإن بعض فئات عمال الزراعة مدرجة صراحة في التغطية الإلزامية (بحكم القانون): (1) المديرين في الشركات المسجلة، و(2) المهندسين الزراعيين والأطباء البيطريين والعاملين في الزراعة في المؤسسات العامة والعاملين الفنيين في الآلات الزراعية والمشاتل والمفارخ ومزارع الأسماك وتربية النحل (استنادًا إلى تغطيتهم بموجب القانون رقم 8 لعام 1996).¹⁵ تمنح اللائحة الداخلية التي صدرت مؤخرًا لأصحاب العمل مناهج جديدة لتغطية عمال الزراعة، لكنها لا تغير

10 يسمح قانون الضمان الاجتماعي (رقم 1 لسنة 2014) أيضًا للمؤسسة العامة للضمان الاجتماعي بإنفاذ برنامج تأمين صحي، لكن هذا لم يتم تنفيذه بعد.

11 قد تختار بعض فئات المشاركين في برنامج الشيخوخة والعجز والوفاة استحقاق مبلغ مقطوع من المؤسسة العامة للضمان الاجتماعي بدلًا من المعاش التقاعدي الشهري. فعلى سبيل المثال، يمكن لغير الأردنيين الذين يغادرون البلاد بشكل نهائي والنساء عند الزواج اختيار مبلغ مقطوع. يحصل العمال الذين لم يكملوا العدد المطلوب من الاشتراكات تلقائيًا على مبلغ مقطوع من المؤسسة العامة للضمان الاجتماعي. براء مطالعة المادة (104) من قانون الضمان الاجتماعي رقم (1) لسنة (2014).

12 يتم استبعاد الفئات الإضافية من التغطية الإلزامية، بما في ذلك الموظفون المدنيون والعسكريون الذين تم تعيينهم قبل دمج برنامج الضمان الاجتماعي

13 يسمح نظام العمل المرن رقم (22) لعام (2017) والتعليمات التنفيذية للعاملين بنظام العمل المرن لأصحاب العمل بخيار تغطية العاملين الذين يعملون ما بين (48) و(127) ساعة شهريًا والذين لديهم عقد مكتوب على النحو المحدد في اللوائح والتعليمات. تنص مسودة التعليمات التي وضعتها المؤسسة العامة للضمان الاجتماعي على تغطية إلزامية للعاملين بدوام جزئي في الضمان الاجتماعي، على أساس التغطية التناسبية، وهي في انتظار الموافقة الداخلية. تشير المادة (4) إلى أن العمال باليومية أو بالساعة أو بالقطعة أو عمال الشحن أو من في حكمهم الذين يعملون (16) يومًا أو أكثر في أي شهر معين يخضعون للقانون، بغض النظر عن عدد ساعات العمل أو القطع أو الشحنات في اليوم.

14 ينطبق قانون الضمان الاجتماعي على «جميع العمال الخاضعين لأحكام قانون العمل السارية المفعول» (رقم 1 لسنة 2014). علاوة على ذلك، فإن «العمال الزراعيين والعمالة المنزلية والطهاة والبستانيون، وكذلك الأشخاص المندمجين، مشمولون بموجب اللائحة التنفيذية التي سيتم إصدارها لهذا الغرض. وينظم هذا النص عقودهم وساعات الراحة والتفتيش وأي مسائل أخرى تتعلق بتوظيفهم». (قانون رقم 48 لسنة 2008 بتعديل قانون العمل). ومع ذلك لم تصدر اللائحة التنفيذية المذكورة في قانون العمل بشأن عمال الزراعة والعمالة المنزلية والطهاة والبستانيين حتى بداية عام 2020.

15 بسبب هذا الاستبعاد بحكم الواقع نتيجة لعدم وجود اللائحة التنفيذية المذكورة أعلاه، فإن المادة (3) من قانون العمل (رقم 8 لعام 1996) لا تنطبق على «العاملين الزراعيين»

متطلبات تغطية عمال الزراعة. تغطية الضمان الاجتماعي غير مطلوبة للعمال المنزليين.¹⁶ تقتضي اللوائح التي تحكم العمالة في العمل المنزلي من أصحاب العمل الحصول على تأمين يوفر الرعاية الطبية للاستشفاء، ومزايا مبلغ مقطوع للإعاقاة الدائمة الناتجة عن الحوادث والمزايا الممنوحة للناجين في حالة الوفاة العرضية.¹⁷

◀ التغطية القانونية للعاملين لحسابهم الخاص، وأصحاب العمل، والعمال المساهمين في أسرهم

يمكن للعاملين لحسابهم الخاص وأصحاب العمل والعمال المساهمين في أسرهم الاشتراك للحصول على تغطية من المؤسسة العامة للضمان الاجتماعي إذا رغبوا في ذلك، من خلال «برنامج اختياري» إذا كانوا من الأردنيين. يشمل البرنامج الاختياري معاش الشيخوخة والتأمين ضد العجز والوفاة. على هذه الخلفية العامة، هناك نقطتان جديرتان بالملاحظة:

- في عام 2020، تبنت المؤسسة العامة للضمان الاجتماعي لائحة داخلية لقانون الضمان الاجتماعي جعلت التغطية إلزامية للعاملين لحسابهم الخاص في الزراعة والإنشاءات والنقل والسياحة والخدمة العامة والصيانة وقطاعات الفن والإعلام. تسمح اللائحة التنفيذية بالتغطية الكاملة للأردنيين وغير الأردنيين في حالة المزايا قصيرة الأجل والتغطية الجزئية للمدى الطويل (التقاعد)، وتعتمد المزايا على معدلات الاشتراكات المخفضة التي يختارها العامل. بالنسبة للعمال غير الأردنيين، ينطبق هذا على تصاريح العمل المرنة. وفي وقت إعداد هذا التقرير، لم تكن اللوائح الداخلية لتطبيق اللائحة التنفيذية قد صدرت بعد من قبل المؤسسة العامة للضمان الاجتماعي.
- تطلب وزارة الصناعة والتجارة رسمياً من العمال لحسابهم الخاص تسجيل أعمالهم أو عملياتهم. تتطلب اللائحة التنفيذية لتغطية الضمان الاجتماعي من جميع الشركات المسجلة التسجيل في جميع فروع الضمان الاجتماعي. وهذا من شأنه أن يجعل من التغطية الاختيارية للعاملين لحسابهم الخاص زائدة عن الحاجة، ولكن يبدو أن لوائح المؤسسة العامة للضمان الاجتماعي ووزارة الصناعة والتجارة تفتقر إلى التنسيق في هذا الصدد.

◀ التغطية القانونية للعمال غير الأردنيين

كما أشرنا سلفاً، فإن العاملين غير الأردنيين يعاملون معاملة تماثل معاملة العاملين الأردنيين فيما يتعلق بالتغطية الإلزامية. ومع ذلك، غير مطلوب بالنسبة للعاملين لحسابهم الخاص وأصحاب العمل والعمال المساهمين في أسرهم من غير الأردنيين أن يتم تغطيتهم ولا يمكنهم - في الواقع - الحصول على التغطية لأنهم غير مؤهلين للتسجيل في البرنامج الاختياري.

¹⁶ تسمح اللائحة التنفيذية الجديدة لأصحاب العمل بزيادة نطاق التغطية ولكن بتقليص مدى التغطية. تمنح اللائحة التنفيذية لعام 2019 التي تستثني بعض الشركات من تغطية تأمين الشيخوخة بالنسبة لبعض العمال أصحاب العمل الخيار في توفير التغطية للموظفين الأردنيين في المؤسسات المسجلة حديثاً والتي لا يزيد عدد موظفيها عن 25 موظفاً. (من المحتمل أن يؤدي ذلك إلى زيادة فئات العمال المشمولين، على سبيل المثال نطاق التغطية). وفي الوقت ذاته، يتمتع أصحاب العمل بخيار استبعاد تغطية معاشات الشيخوخة بالنسبة لنفس المجموعات، بما في ذلك أولئك المشمولين بالفعل بحكم القانون، استناداً إلى القانون رقم (8) لعام 1996. (يمكن أن يقلل هذا من أنواع المزايا التي يتلقاها هؤلاء العمال، على سبيل المثال مدى التغطية). من الناحية العملية، من غير المرجح أن تزيد اللائحة الجديدة من نطاق التغطية، لأنها لا يطلب من أصحاب العمل القيام بذلك.

¹⁷ اللائحة التنفيذية «لائحة العمالة المنزلية والطهاة والبستانيون والفئات المماثلة» لعام 2009 و «تعليمات سياسات التأمين للعمالة المنزلية» لعام 2015.

القسم (3): التغطية بحكم الواقع للعمال في الأردن¹⁸

في هذا القسم، نحدد خصائص العمال الذين يفتقرون إلى الضمان الاجتماعي. ينصب تركيزنا على تحديد العمال الذين يفتقرون إلى التغطية (بحكم الواقع)، لأن هؤلاء هم الذين يحتاجون إلى استهدافهم بأي جهود لتوسعة نطاق التغطية. تم بيان التغطية القانونية (أو بحكم القانون) في القسم السابق. عند النظر في استبعاد معظم العاملين الذين يعملون بالزراعة وأولئك الذين يعملون في المنازل، يعمل 26% من العمال غير المسجلين في قطاعات مستبعدة من نطاق التغطية القانونية، في حين أن 41% من العاملين في القطاعات التي ينبغي تغطيتها بحكم القانون هم غير مسجلين في المؤسسة العامة للضمان الاجتماعي. ويشمل هذا الرقم العاملين، والعمال لحسابهم الخاص، وأصحاب العمل والعمال المساهمين في أسرهم.

ومن أجل فهم دوافع عدم وجود التغطية وتحديد نهج السياسة المناسب، نتناول الخصائص التالية للعمل الأساسي لكل فرد¹⁹: الحالة؛ والقطاع والمهنة؛ نوع العقد ومدته؛ جنسية العامل وجنسه؛ الطبقة الاقتصادية (على سبيل المثال، نصيب الفرد من الاستهلاك) وتعليم العامل؛ والموقع الجغرافي (على سبيل المثال، المحافظة).

كيف يتم قراءة النتائج الواردة في هذا القسم وتفسيرها

يجب تحليل خصائص أولئك الذين يفتقرون إلى التغطية على أساس عاملين: معدل التغطية بين المجموعات ذات الخصائص المشتركة؛ والحجم النسبي للمجموعات. فبينما قد تمثل فئات العمال ذات الخصائص المشتركة (مثل العمال المياومين الزراعيين) عددًا صغيرًا فقط بالنسبة لجميع العمال الذين يفتقرون إلى التغطية، يجب النظر إلى هذه الأرقام بالنسبة لحجم الفئات الممثلة بين جميع العمال في الأردن.

فعلى سبيل المثال، فإن (97%) من العمال في الزراعة يفتقرون إلى تغطية الضمان الاجتماعي، لكن (7%) فقط من العاملين الذين يفتقرون إلى التغطية يعملون في الزراعة. للوهلة الأولى، قد يبدو هذا الرقم منخفضًا بشكل مدهش، لكنه نتيجة للحجم النسبي للزراعة حيث أن حصة صغيرة جدًا (4%) من القوى العاملة تعمل في الزراعة.

في الفقرات التالية، نذكر معلومات عن كلا الجانبين: معدلات التغطية ضمن فئات مختلفة من العمال وكذلك تكوين العمال الذين يفتقرون إلى التغطية. يمكن للقارئ المهتم أن يجد بيانات تفصيلية إضافية حول معدلات التغطية في الملحق رقم (4).

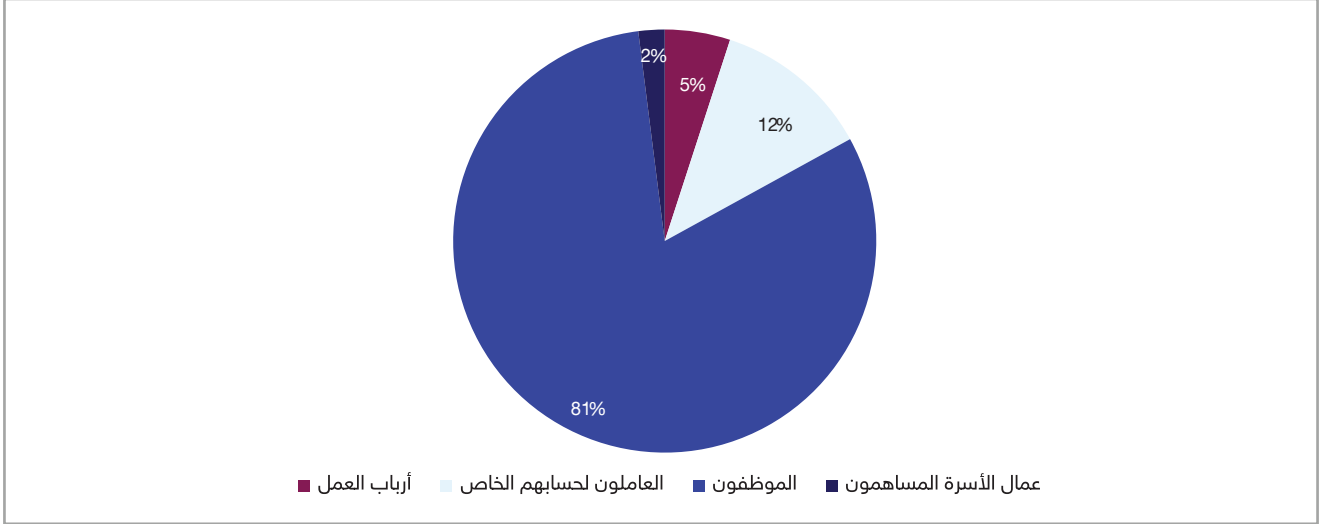
18 يعتمد هذا القسم على البيانات التي جمعتها دائرة الإحصاءات العامة الأردنية في مسح القوى العاملة ومسح دخل ونفقات الأسرة. يوفر كلا المسحين بيانات تمثيلية عالية الجودة. تم تحديث عينات واستبيانات كلا المسحين مؤخرًا بدعم من منظمة العمل الدولية (مسح القوى العاملة) والبنك الدولي (ومسح دخل ونفقات الأسرة).

19 لا توجد معلومات عن تغطية الضمان الاجتماعي للمهن الثانوية. ومع ذلك، أفاد أقل من 5 في المائة من المستجيبين بوجود أكثر من مهنة في مسح القوى العاملة.

حالة العمل

العمال الذين يفتقرون إلى التغطية هم في الغالب من العاملين (81%)، مع عدد قليل نسبياً من العمال لحسابهم الخاص (الشكل 1).

الجدول رقم (1): التعريفات الإحصائية للعمالة غير الرسمية المستخدمة في الأردن



من الأهمية بمكان ملاحظة أن معدلات التغطية بين العمال لحسابهم الخاص أقل منها بين العاملين. فقط 22% من العمال لحسابهم الخاص مسجلون لدى المؤسسة العامة للضمان الاجتماعي مقابل 52% من العاملين. ومع ذلك، ونظراً لوجود عدد قليل نسبياً من العمال لحسابهم الخاص في الأردن - 8% فقط من إجمالي العمال - فإنهم يشكلون 12% فقط من العمال غير المسجلين (الجدول رقم (2)).

الجدول رقم (2): معدلات التغطية بحسب حالة العمل

حالة العمل	معدلات التغطية	نسبة حالة العمل بين جميع العمال
العاملون	52% (48% من العاملين يفتقرون إلى تغطية بحكم الواقع)	87% (87% من جميع العمال في الأردن هم من العاملين)
العمال لحسابهم الخاص	22% (78% من العمال لحسابهم الخاص يفتقرون إلى التغطية بحكم الواقع)	8% (8% من جميع العمال في الأردن هم من العمال لحسابهم الخاص)
أصحاب العمل	30% (70% من أصحاب العمل يفتقرون إلى التغطية بحكم الواقع)	4% (4% من جميع العمال في الأردن هم من أصحاب العمل)
العمال المساهمين في أسرهم	8% (92% من العمال المساهمين في أسرهم يفتقرون إلى التغطية بحكم الواقع)	1% (1% من جميع العمال في الأردن هم عمال مساهمون في أسرهم)

نتنقل الآن إلى خصائص العاملين الذين يفتقرون إلى التغطية، والذين يشكلون الغالبية العظمى من العمال الذين يفتقرون إلى التغطية. ثم نبين خصائص العمال لحسابهم الخاص الذين يفتقرون إلى التغطية - مجموعة أقل من العاملين ولكنها تتطلب معاملة منفصلة، بالنظر إلى معاملتهم المتميزة في الإطار التشريعي.

العاملون: الخصائص الشخصية

يمثل الذكور الغالبية العظمى من العاملين الذين يفتقرون إلى التغطية (89%). تعتبر قلة عدد النساء أمراً متوقعاً لسببين. أولاً، تمثل النساء نسبة صغيرة من العمال بشكل عام: 18% من العاملين في الأردن من الإناث. ثانياً، تعمل المرأة الأردنية بشكل أساسي في القطاع العام والمؤسسات الكبيرة: 29% فقط من العاملات في الأردن يفتقرن إلى التغطية، مقابل 52% من العاملين من الرجال.

المعدل العمري للعاملين الذين يفتقرون إلى التغطية يماثل نظرائهم المشمولين بالضمان الاجتماعي، وهو ما يعني أنه يمكن وضع أي برنامج جديد لزيادة التغطية استناداً إلى نفس مجموعة الافتراضات الاكتوارية المعتمدة على السن.

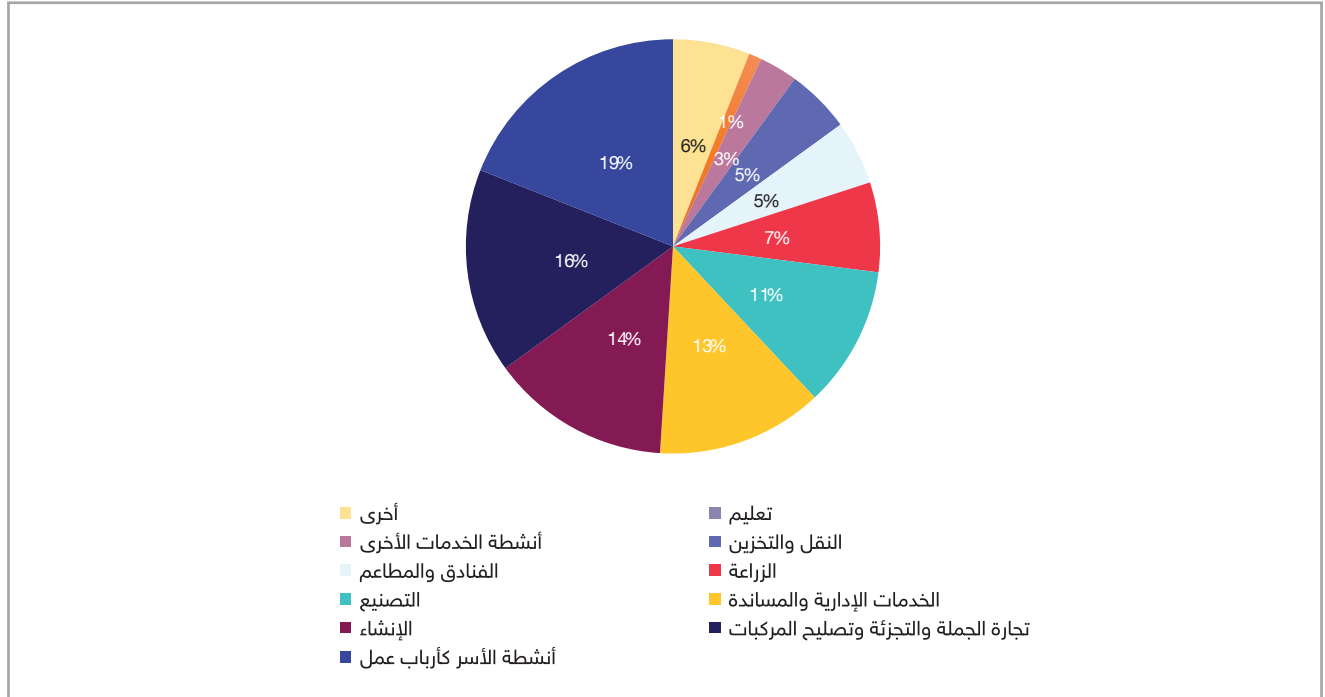
ثمانية وستون في المائة من العاملين الذين يفتقرون إلى التغطية حاصلون على تعليم أقل من الثانوي. تسعة وعشرون في المائة حاصلون على تعليم ابتدائي أو أقل.²⁰ سوف تحتاج أي جهود لتوسعة نطاق تغطية الضمان الاجتماعي إلى استيعاب المستوى التعليمي المنخفض نسبياً بين العاملين الذين يفتقرون إلى التغطية، ومن المرجح أن تنجح البرامج إذا كانت الإجراءات وحملات الاتصال واضحة وبسيطة.

العاملون: قطاع العمل وموقعه

الغالبية العظمى من العاملين الذين يفتقرون إلى التغطية يعملون في الخدمات والإنشاءات والتصنيع - القطاعات التي يقتضي فيها القانون وجود تغطية الضمان الاجتماعي (الشكل رقم (2)).²¹

فقط 26% من العاملين الذين يفتقرون إلى التغطية (بحكم الواقع) معفيين، بناءً على قطاع عملهم (أي أنهم يفتقرون أيضاً إلى التغطية بحكم القانون).²²

الشكل رقم (2): قطاع العمل للعاملين المفتقرين للتغطية.



20 ثمانية في المائة من الأميين، و4 في المائة يستطيعون القراءة والكتابة، و17 في المائة أنهوا المدرسة الابتدائية.

21 تشير البيانات المستندة إلى المهنة بدلاً من القطاع إلى الأمر ذاته. يعمل 43 في المائة من العاملين الذين يفتقرون إلى التغطية في مهن الخدمات والمبيعات، بينما يعمل 24 في المائة في الحرف اليدوية والمهن ذات الصلة.

22 تذكر أن الزراعة والعمل المنزلي هما قطاعان مستبعدان من التغطية الإلزامية (بحكم القانون).

من المهم بمكان ملاحظة أن معدلات التغطية تختلف اختلافاً كبيراً من قطاع إلى آخر. ففي قطاع الزراعة²³، على سبيل المثال، تفتقر الغالبية العظمى من العاملين إلى التغطية. ومع ذلك، ولأن قطاع الزراعة في الأردن ضئيل للغاية، فإن 7% فقط من جميع العاملين الذين يفتقرون إلى التغطية يعملون في الزراعة.

الجدول رقم (3): معدلات التغطية بحسب القطاع مرتبة من أدنى معدلات التغطية إلى الأعلى

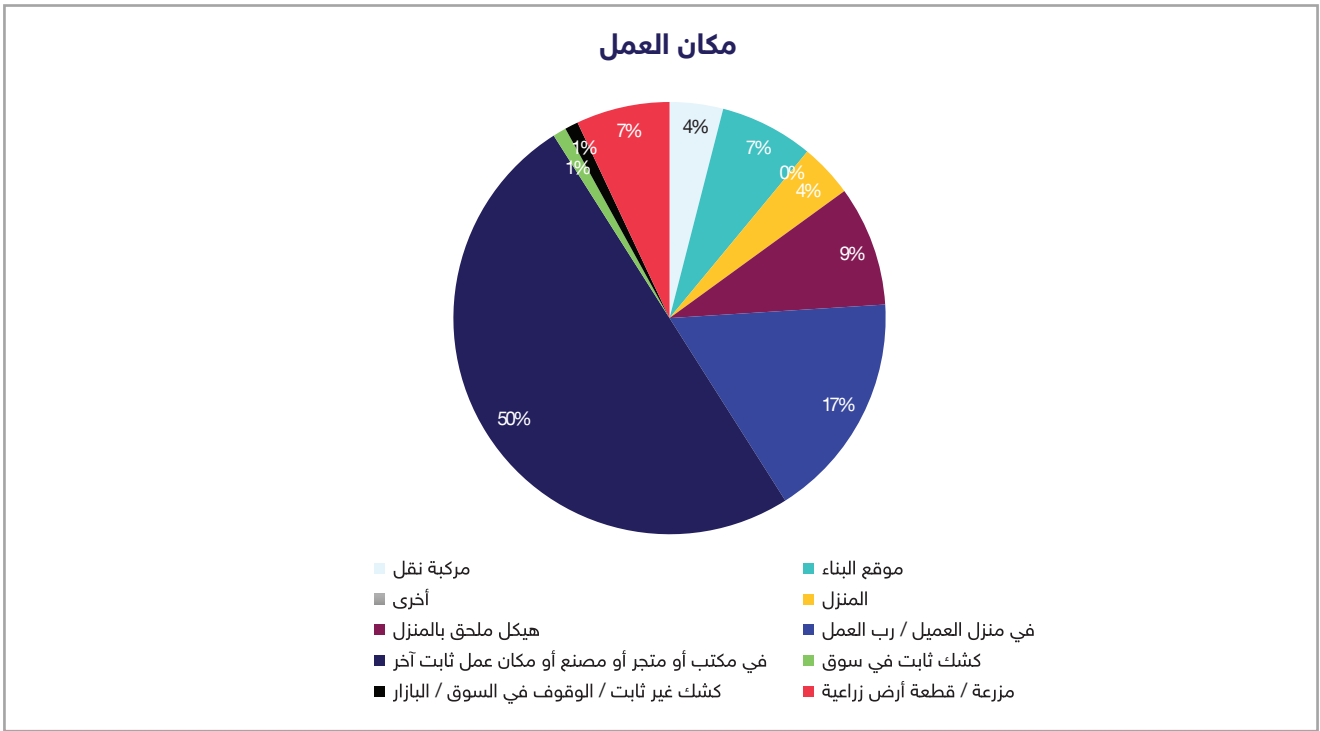
حالة العمل	معدلات التغطية	نسبة حالة العمل بين جميع العمال
الزراعة	3% (97% من عمال الزراعة يفتقرون إلى التغطية)	4% (4% من جميع العمال في الأردن يعملون في قطاع الزراعة)
العمالة المنزلية	3% (97% من العمالة المنزلية يفتقرون إلى التغطية)	10% (10% من جميع العمال في الأردن يعملون كعمالة منزلية)
الإنشاءات	11% (89% من عمال الإنشاءات يفتقرون إلى التغطية)	7% (7% من جميع العمال في الأردن يعملون في الإنشاءات)
الخدمات الإدارية وخدمات الدعم	11% (89% من العمال في الخدمات الإدارية وخدمات الدعم يفتقرون إلى التغطية)	7% (7% من جميع العمال في الأردن يعملون في الخدمات الإدارية وخدمات الدعم)
تجارة الجملة والتجزئة	28% (72% من العمال في تجارة الجملة والتجزئة يفتقرون إلى التغطية)	11% (11% من جميع العمال في الأردن يعملون في تجارة الجملة والتجزئة)
الكهرباء والغاز	90% (10% من العمال في قطاع الكهرباء والغاز يفتقرون إلى التغطية)	1% (1% من جميع العمال في الأردن يعملون في قطاع الكهرباء والغاز)
التعليم	92% (8% من جميع العمال في قطاع التعليم يفتقرون إلى التغطية)	10% (10% من جميع العمال في الأردن يعملون في قطاع التعليم)
التمويل والتأمين	95% (5% من جميع العمال في قطاع التمويل والتأمين يفتقرون إلى التغطية)	1% (1% من جميع العمال في الأردن يعملون في قطاع التمويل والتأمين)
القطاع العام والدفاع	100% (100% من العاملين في القطاع العام والدفاع مشمولون بالتغطية)	20% (20% من جميع العمال في الأردن يعملون في القطاع العام والدفاع)

23 الأنشطة والمهن الاقتصادية التي يعمل فيها العاملين ذات صلة بالحماية الاجتماعية لأن التعرض لإصابات العمل ونطاق الإنفاذ يختلفان بشكل كبير باختلاف الأنشطة والمهن. فعمال الإنشاءات، على سبيل المثال، أكثر عرضة لإصابات العمل من عمال الخدمات الإدارية. غالباً ما يتعرض عمال الزراعة للأسمدة والمواد الكيميائية الأخرى التي تسبب أمراضاً مهنية، وعاملات المنازل معرضات للخطر لأنهن يعملن في أماكن خاصة - لا يزورها المفتشون ولا تكون مرئية للمشرفين الذين يقومون بالتمشيش. غالباً ما ترتبط الأنشطة والمهن الاقتصادية أيضاً بالربح والدخل وبالتالي بقدرة العامل وصاحب العمل على المشاركة في برامج الحماية الاجتماعية القائمة على الاشتراك.

تعتبر الخصائص المادية لمكان العمل مهمة من حيث نطاق التطبيق. ومع السعة المحدودة، يركز المفتشون الحكوميون جهودهم على أماكن العمل التي يوجد بها العديد من العاملين والتي يسهل الوصول إليها. بالإضافة إلى ذلك، غالبًا ما يرتبط حجم المؤسسة بالإنتاجية والربح والدخل، وبالتالي بقدرة العاملين وأصحاب العمل على سداد اشتراكات الضمان الاجتماعي.

يعمل حوالي نصف العاملين الذين يفتقرون إلى التغطية في مواقع العمل التقليدية مثل المكاتب والمتاجر والمصانع وأماكن العمل الثابتة الأخرى، ويعمل 17% في منازل عملائهم أو أصحاب أعمالهم، ويعمل 7% في مزرعة أو قطعة أرض زراعية ويعمل 7% في مواقع الإنشاءات. انظر الشكل رقم (3).

الشكل رقم (3): مواقع عمل العاملين الذين يفتقرون إلى التغطية.

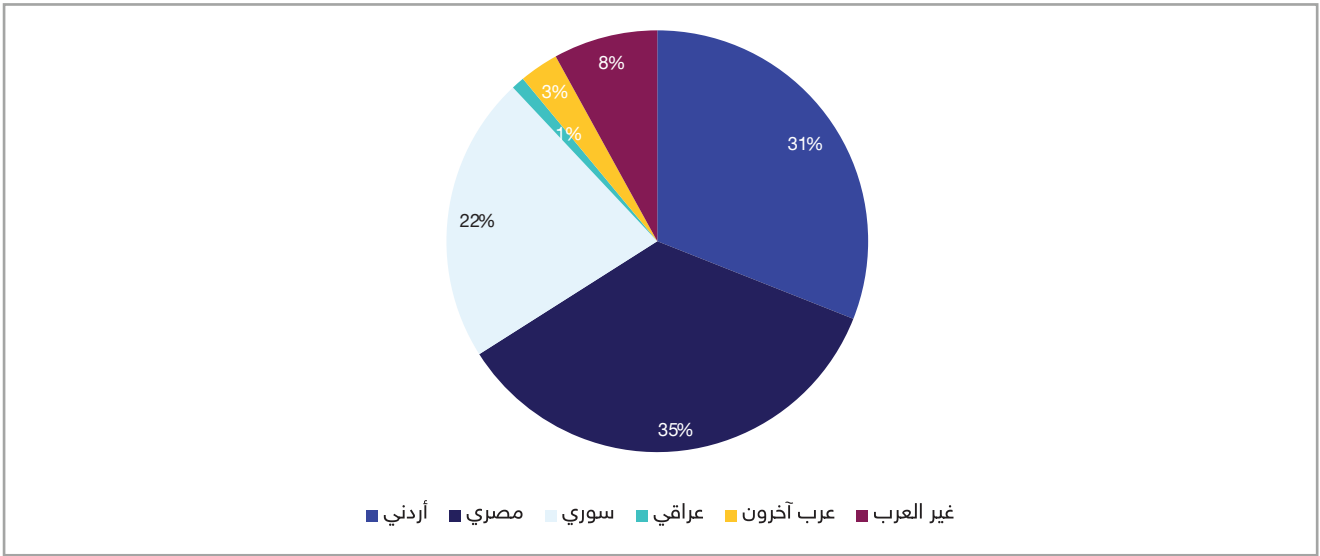


المصدر: مسح القوى العاملة دائرة الإحصاءات العامة، 2018

◀ العاملون: جنسية العمال

نسبة كبيرة من الذين يفتقرون إلى التغطية هم من المصريين والسوريين. يشكل الأردنيون حوالي ثلث العاملين الذين يفتقرون إلى التغطية، ويشكل المصريون 35% والللاجئون السوريون 22% (الشكل رقم (4)).

الشكل رقم (4): جنسية العاملين الذين يفتقرون إلى التغطية.



من غير المفاجئ أن يشكل غير الأردنيين غالبية العاملين الذين يفتقرون إلى التغطية، نظرًا لمعدلات التغطية المنخفضة للغاية. فعلى سبيل المثال، فإن (94%) من العاملين المصريين يفتقرون إلى التغطية. على الرغم من أن غير الأردنيين يشكلون أقلية (36%) من جميع العاملين، إلا أن الاختلاف الكبير في معدلات التغطية يفوق الحجم الإجمالي للسكان.

الجدول رقم (4): معدلات التغطية بحسب جنسية العاملين

حالة العمل	معدلات التغطية	نسبة حالة العمل بين جميع العمال
الأردنيون	76% (24% من العاملين الأردنيين يفتقرون إلى التغطية)	64% (64% من جميع العاملين أردنيين)
المصريون	6% (94% من العاملين المصريين يفتقرون إلى التغطية)	18% (18% من جميع العاملين مصريون)
السوريون	4% (96% من العاملين السوريين يفتقرون إلى التغطية)	11% (11% من جميع العاملين سوريون)
العراقيون	32% (68% من العاملين العراقيين يفتقرون إلى التغطية)	>1% (>1% من جميع العاملين عراقيون)
العرب من جنسيات أخرى	24% (76% من العاملين العرب من جنسيات أخرى يفتقرون إلى التغطية)	2% (2% من جميع العاملين عرب من جنسيات أخرى)
غير العرب	12% (88% من العاملين غير العرب يفتقرون إلى التغطية)	4% (4% من جميع العاملين من غير العرب)

لا يواجه العاملون الأردنيون وغير الأردنيين اختلافات في معدلات التغطية فحسب، بل يختلفون أيضًا بشكل منهجي من حيث الخصائص الشخصية والوظيفية. فعلى سبيل المثال، بينما يعمل الأردنيون غير المشمولين بالتغطية في الغالب في تجارة الجملة والتجزئة والتصنيع والنقل، يعمل نظرائهم من غير الأردنيين بشكل أساسي في المنازل والخدمات الإدارية

والإنشاءات. تم وصف الخصائص الشخصية والوظيفية الإضافية للأردنيين وغير الأردنيين بشكل منفصل في الملحق رقم (4).

يقوم قانون العمل الأردني على مبدأ أن العمال من جميع الجنسيات متساوون في الحقوق.²⁴ وكما نوقش بمزيد من التفصيل في القسم التالي، تشير التغطية الأقل لغير الأردنيين في المقام الأول إلى عدم الامتثال للقانون، وليس إلى وجود ثغرة في التشريع، حيث أن معدلات التغطية لغير الأردنيين أقل بشكل منهجي من التغطية الخاصة بالأردنيين في مختلف أنواع العمالة. وبالإضافة إلى ذلك، يرتبط انخفاض التغطية للعمال من غير الأردنيين بحقيقة أن هؤلاء العمال هم أكثر عرضة للعمل في قطاعات أو أشكال عمل لا يتم توفير التغطية القانونية فيها أو لا يتم تنفيذها (بالكامل) (على سبيل المثال، القطاع الزراعي، الإنشاءات أو العمالة المنزلية، مع مستويات عالية من العمل العرضي وبدوام جزئي). انظر مزيد من المناقشة أدناه.

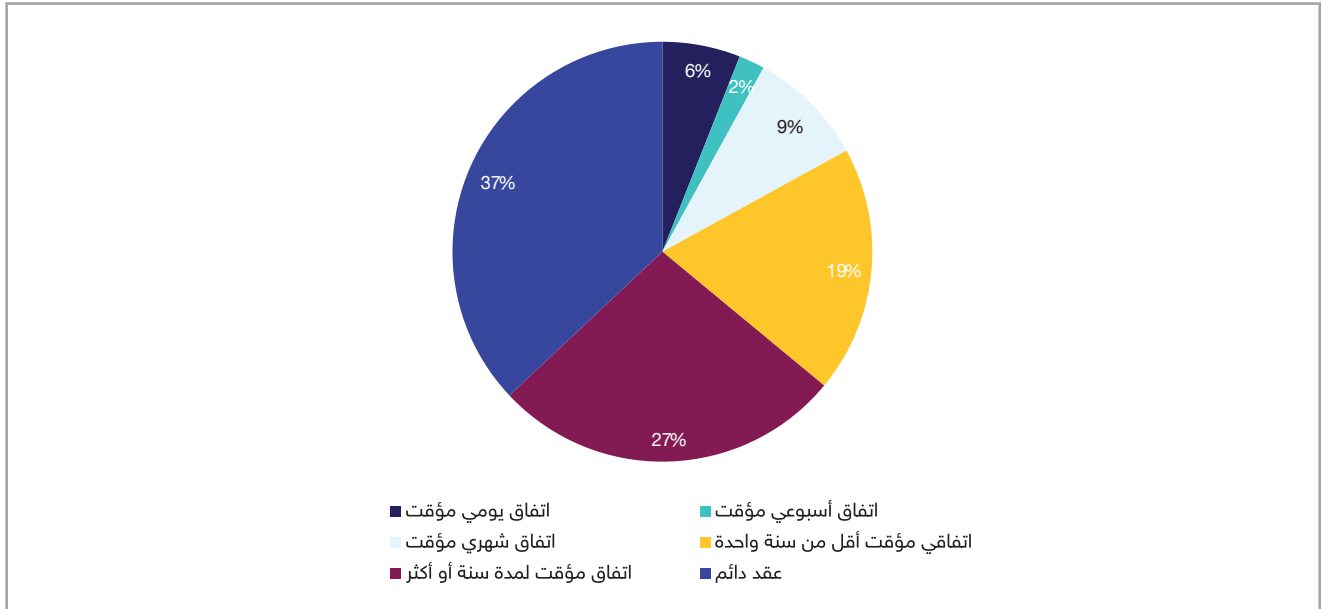
العاملون: طبيعة العقد ومدته

تذكر أن التغطية إلزامية للعمال المؤقتين والدائمين وما إذا كان ترتيب التوظيف محددًا في عقد مكتوب أم لا. وبشكل أكثر تحديدًا، فإن التغطية إلزامية لأي شخص يعمل 16 يومًا أو أكثر في أي شهر معين.

المطلوب أن يتم تغطية الغالبية العظمى من العاملين الذين يفتقرون إلى التغطية بناءً على طبيعة عقودهم ومدتها: 8% فقط معفيون من التغطية (أي عدم وجود تغطية بحكم القانون) بناءً على الطبيعة قصيرة الأجل للغاية لأعمالهم.

إن أكثر من ثلث العاملين ((37%)) من الذين يفتقرون إلى التغطية بحكم الواقع لديهم عقود دائمة، و(27%) آخريين يعملون بعقود مؤقتة تغطي سنة عمل على الأقل. ويتناقض حاد مع التصور القائل بأن العمل بالميأومة أمر شائع في الأردن، يشير مسح القوى العاملة إلى أن (6%) فقط من العاملين يعملون عادة لدى أصحاب عمل مختلفين كل يوم.^{25 26}

الشكل رقم (5): مدة عمل العاملين الذين يفتقرون إلى التغطية.



24 الاستثناء هو أن غير الأردنيين غير مؤهلين للبرنامج الاختياري الحالي.

25 من الممكن أن يعرّف بعض العمال الميأومين أنفسهم على أنهم عمال لحسابهم الخاص وبالتالي لا يتم تضمينهم في الأرقام الموضحة في الشكل رقم (3). وحتى لو كان هذا هو الحال بالنسبة لبعض العمال، فإن العدد سيكون ضئيلاً، كما يبدو من النسبة الصغيرة من العاملين لحسابهم الخاص ككل، من بين العمال غير المسجلين في المؤسسة العامة للضمان الاجتماعي.

26 ترتبط العمالة غير الرسمية ارتباطاً وثيقاً بعدد العاملين في المؤسسة. يعمل 85 في المائة من العاملين في أماكن عمل يقل عدد أفرادها عن عشرة أشخاص في أعمال غير رسمية، بالمقارنة بنسبة 15 في المائة من العاملين في أماكن عمل تضم 100 شخص أو أكثر. يقضي قانون الضمان الاجتماعي بتغطية العمال في المؤسسات بكافة أحجامها.

تختلف معدلات التغطية بشكل كبير حسب مدة العقد (انظر الجدول رقم (5)). ففي حين يتم تغطية (70%) من العاملين ذوي العقود الدائمة، فإن التغطية تكاد تكون معدومة بين أولئك الذين لديهم ترتيبات عمل تقل عن شهر. هناك اختلافات كبيرة في معدلات التغطية بين العمال الأردنيين وغير الأردنيين لجميع أنواع العقود، باستثناء العقود اليومية أو الأسبوعية، فمن بين العمال الأردنيين ذوي العقود الدائمة، فإن (14%) من العمال يفتقرون إلى التغطية، بينما (87%) من غير الأردنيين ممن ذوي العقود التي تتضمن نفس المدة يفتقرون إلى التغطية.

الجدول رقم (5): معدلات التغطية بحسب مدة العمل.

مدة العمل	معدل التغطية لجميع العاملين	معدلات تغطية العمالة الأردنية	معدلات تغطية العمالة غير الأردنية	نسبة فئة المدة بين جميع العاملين في الأردن
اتفاق يومي أو أسبوعي	1% (ما يقرب من 100% يفتقرون إلى التغطية)	>1% (ما يقرب من 100% يفتقرون إلى التغطية)	>1% (ما يقرب من 100% يفتقرون إلى التغطية)	3% (3% يعملون وفقاً لاتفاق يومي)
اتفاق شهري	16% (84% يفتقرون إلى التغطية)	36% (64% يفتقرون إلى التغطية)	2% (98% يفتقرون إلى التغطية)	5% (5% يعملون وفقاً لاتفاق شهري)
اتفاق مدته أكثر من شهر ولكن أقل من سنة	23% (77% يفتقرون إلى التغطية)	50% (50% يفتقرون إلى التغطية)	3% (97% يفتقرون إلى التغطية)	12% (12% يعملون وفقاً لاتفاق مدته أكثر من شهر ولكن أقل من سنة)
اتفاق لمدة سنة أو أكثر	28% (72% يفتقرون إلى التغطية)	57% (43% يفتقرون إلى التغطية)	6% (94% يفتقرون إلى التغطية)	4% (18% يعملون وفقاً لاتفاق مدته سنة أو أكثر)
عقد دائم	70% (30% يفتقرون إلى التغطية)	86% (14% يفتقرون إلى التغطية)	3% (87% يفتقرون إلى التغطية)	61% (61% يعملون بعقود دائمة)
غير العرب	12% (88% من العاملين غير العرب يفتقرون إلى التغطية)	4% (4% من جميع العاملين من غير العرب)	12% (88% من العاملين غير العرب يفتقرون إلى التغطية)	4% (4% من جميع العاملين من غير العرب)

غالبية العاملين الذين يفتقرون إلى التغطية يعملون بدوام كامل. فقط 5% من العاملين الذين يفتقرون إلى التغطية - لمهنتهم الأساسية - يعملون بدوام جزئي.²⁷ أقل من 5% من المشاركين في الاستطلاع أفادوا بوجود مهن متعددة، وليس من الممكن تحديد معدل تغطية الضمان الاجتماعي للوظيفة الثانية من مسح القوى العاملة.

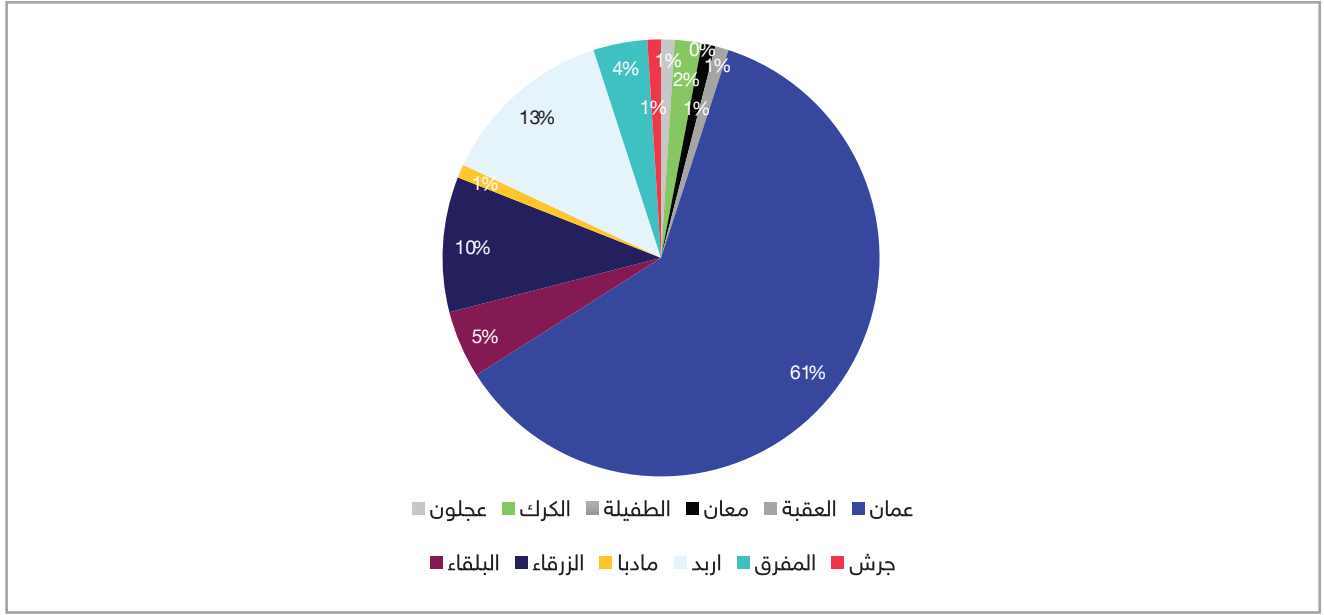
يتعامل القانون الأردني مع الاتفاقات الشفهية والعقود المكتوبة على قدم المساواة. ومع ذلك، من الناحية العملية، فإن إثبات طبيعة الاتفاق يكون أسهل إذا كانت مكتوبة. لذلك ليس من الغريب أن 69% من العاملين الذين يفتقرون إلى التغطية يفتقرون أيضًا إلى وجود عقد مكتوب.

27 في الواقع، يميل العاملون الذين يفتقرون إلى التغطية إلى العمل لساعات أطول من العاملين المشمولين بالضمان الاجتماعي: (58% من العاملين الذين يفتقرون إلى التغطية يعملون أكثر من 49 ساعة في الأسبوع، مقارنة بـ 15% فقط من العاملين المشمولين بالتغطية).

العاملون: الموقع الجغرافي (مثل المحافظة) وغير ذلك من الخصائص

يقع مكان معظم العاملين الذين يفتقرون إلى التغطية في عمان وإربد (الشكل 6). يعتبر التركيز الكثيف لأولئك الذين يفتقرون إلى التغطية في عمان في الأساس انعكاسًا لسكان المدن في الأردن. تضم محافظة عمان 56% من السكان. وتضم أكبر ثلاث محافظات حضرية، بالإضافة إلى إربد والزرقاء، 80 في المائة من السكان.

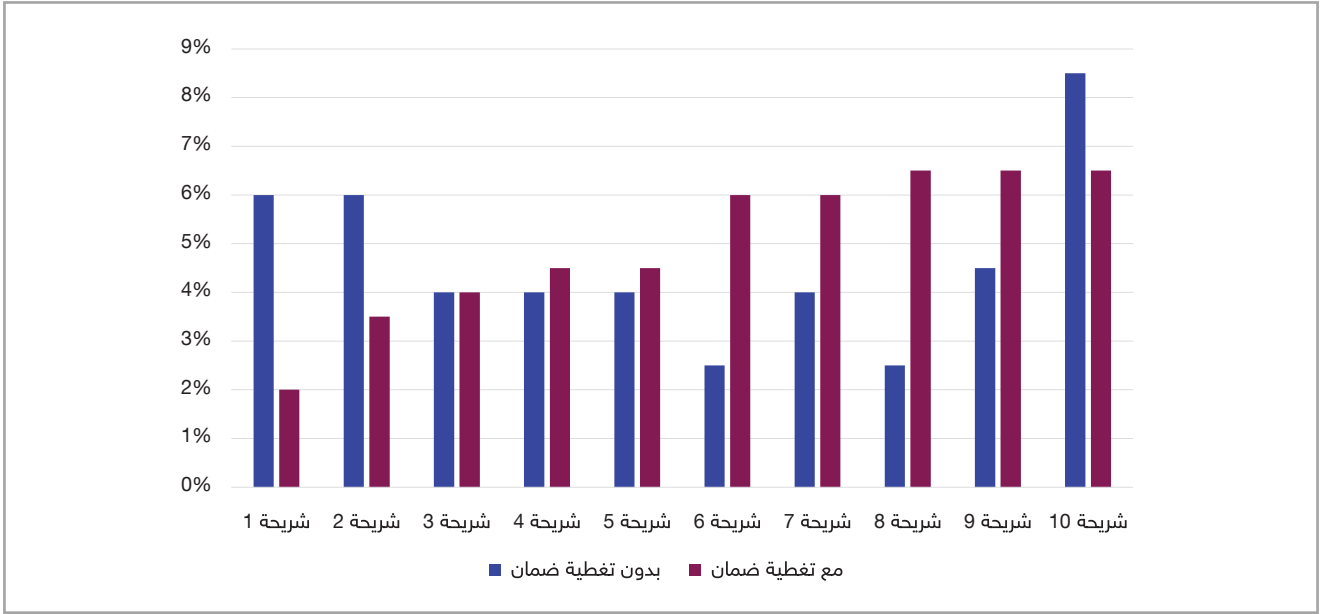
الشكل رقم (6): المحافظة التي تضم العاملين الذين يفتقرون إلى التغطية.



العاملون: الطبقة الاقتصادية للعمال

يوضح الشكل رقم (7) معدلات تغطية للعامل وفقًا للدخل الشريحة لأهل المنزل الذي يعيشون فيه. تعتبر معدلات التغطية أعلى بين العمال في منتصف التوزيع الاقتصادي، وهو ما قد يرجع إلى ارتفاع احتمالية كونهم عاملين دائمين، مع وجود علاقة واضحة بين العامل وصاحب العمل، بينما من المرجح أن يكون من هم في الشريحة الأدنى في وضع وظيفي أكثر خطورة (على سبيل المثال، أجور أقل، عقود شفوية)، وذوي علاقات عمل أقل استقرارًا (مثل العقود قصيرة الأجل) والعمل في قطاعات ذات معدلات تغطية منخفضة. قد يكون انخفاض التغطية بين العاملين في الجزء العلوي من توزيع الدخل ناتجًا عن زيادة الاعتماد على خطط التأمين الخاصة والعمل خارج الأردن، لكن هذا يتطلب مزيدًا من التحقيق. تقل احتمالية تغطية العمال غير الأردنيين في جميع الطبقات الاقتصادية بالضمان الاجتماعي مقارنة بالعاملين الأردنيين.

الشكل رقم (6): المحافظة التي تضم العاملين الذين يفتقرون إلى التغطية.



المصدر: دائرة الإحصاءات العامة، مسح دخل ونفقات الأسرة، 2017

ننتقل الآن إلى العمال لحسابهم الخاص الذين يفتقرون إلى التغطية

◀ العمال لحسابهم الخاص: الجنسية والموقع الجغرافي وغير ذلك من الخصائص الشخصية

وكما سلف ذكره (الجدول 2) تشمل تغطية الضمان الاجتماعي واحد فقط من بين كل خمسة عاملين لحسابهم الخاص. غالبية العاملين لحسابهم الخاص الذين يفتقرون إلى التغطية هم من الذكور. ومع ذلك، فإن نسبة كبيرة (21%) من الإناث، وهي أعلى بكثير من نسبة 11% بين العاملين الذين يفتقرون إلى التغطية. سوف تحتاج أي برامج جديدة تهدف إلى توسعة نطاق التغطية بين العاملين لحسابهم الخاص إلى النظر في أنماط العمل بين النساء.

العمال لحسابهم الخاص الذين يفتقرون إلى تغطية الضمان الاجتماعي لديهم معدل عمري مشابه لنظرائهم من العاملين والعمال في الأردن ككل.

أربعون في المائة من العمال لحسابهم الخاص الذين يفتقرون إلى التغطية حاصلون على تعليم أقل من الثانوي. سبعة وعشرون في المائة حاصلون على تعليم ابتدائي أو أقل. وعلى الرغم من أن هذا المستوى من التعليم أعلى نسبياً من نظرائهم من العاملين، إلا أنه منخفض نسبياً مقارنة بالقوى العاملة ككل.

كما هو الحال بالنسبة للعاملين، يوجد غالبية العمال لحسابهم الخاص في أكبر ثلاث محافظات حضرية. وتشير هذه الحقيقة إلى أن العديد من العمال غير المشمولين بالحماية في هذه المجموعات يتمتعون بإمكانية وصول جيدة بشكل معقول إلى المؤسسات، بما في ذلك المؤسسة العامة للضمان الاجتماعي، بينما يوجد عدد قليل نسبياً في مواقع نائية يصعب الوصول إليها. انظر الجدول رقم (6).

الجدول رقم (6): توزيع العاملين لحسابهم الخاص الذين يفتقرون الى التغطية حسب المحافظات

المحافظات	نسبة الافتقار إلى التغطية
عمان	44%
البلقاء	5%
الزرقاء	16%
مأدبا	2%
إربد	20%
المفرق	4%
جرش	3%
عجلون	2%
الكرك	1%
الطفيلة	1%
معان	1%
العقبة	1%
الإجمالي	100%

المصدر: دائرة الإحصاءات العامة، مسح دخل ونفقات الأسرة، 2017

ستة وثمانين بالمائة من العمال لحسابهم الخاص الذين يفتقرون إلى التغطية أردنيون: النسبة المتبقية 14% (حوالي 21 ألف شخص) هم من غير الأردنيين. أقل من واحد من كل ثلاثة عمال أردنيين لحسابهم الخاص يفتقر إلى التغطية، وتخفض هذه النسبة إلى (2%) في حالة العمال غير الأردنيين (الجدول رقم (7)). قد يعني انتشار الأردنيين بين العمال لحسابهم الخاص دون ضمان اجتماعي دعمًا سياسيًا أكبر لتوسيع التغطية والإصلاح.

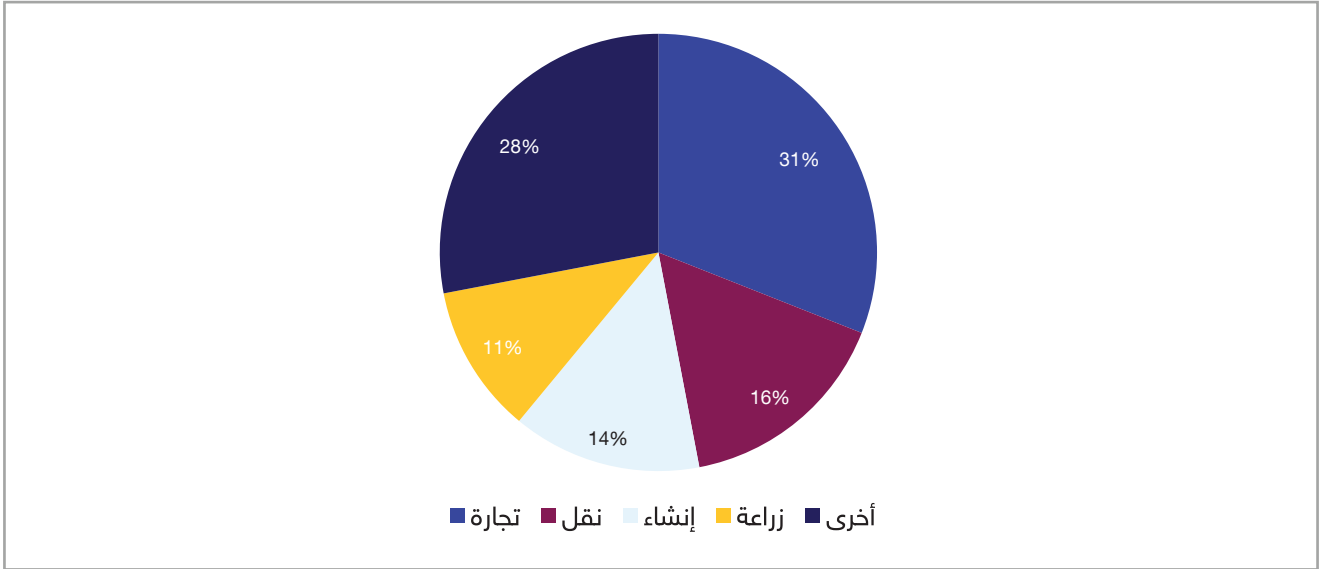
الجدول رقم (7): معدلات التغطية للعمال لحسابهم الخاص من الأردنيين وغير الأردنيين

الجنسية	معدلات التغطية	نسبة العمال لحسابهم الخاص من الأردنيين وغير الأردنيين
الأردنيون	30% (70% من العاملين الأردنيين يفتقرون إلى التغطية)	72% (72% من العمال لحسابهم الخاص أردنيون)
غير الأردنيين	2% (98% من العاملين غير الأردنيين يفتقرون إلى التغطية)	28% (28% من العمال لحسابهم الخاص غير أردنيين)

◀ العمال لحسابهم الخاص: قطاع العمل

مثلهم في ذلك مثل العاملين، هناك نسبة كبيرة من العمال لحسابهم الخاص الذين يفتقرون إلى التغطية في أنشطة تجارة التجزئة والجملة. انظر الشكل رقم (8). وعلى عكس العاملين، فإن نسبة كبيرة من العمال لحسابهم الخاص الذين يفتقرون إلى التغطية يعملون في النقل - كسائقي سيارات الأجرة والحافلات المملوكة للقطاع الخاص في المقام الأول. يعتبر العمال لحسابهم الخاص الذين يفتقرون إلى التغطية أقل عرضة للعمل في الأنشطة المنزلية (على سبيل المثال كعمال منازل وبستانيين) مقارنة بنظرائهم من العاملين.

الشكل رقم (8): نسبة العمال لحسابهم الخاص، حسب القطاع.



وكما هو مبين في الجدول رقم (8) أدناه، يبدو أن معدلات التغطية هي الأدنى بالنسبة للعاملين لحسابهم الخاص في قطاعي التجارة والنقل. ربما يكون من المدهش ملاحظة أن 40% من العاملين لحسابهم الخاص في الزراعة يتمتعون بضمن اجتماعي - بما يزيد بشكل كبير على نسبة 22% من العاملين لحسابهم الخاص بشكل عام.

الجدول رقم (8): معدلات التغطية للعمال لحسابهم الخاص على حسب القطاع

النشاط الاقتصادي	معدلات التغطية	نسبة العمال لحسابهم الخاص في مختلف الأنشطة الاقتصادية
التجارة	21% (79% يفتقرون إلى التغطية)	31% (31% في قطاع التجارة)
النقل	25% (75% يفتقرون إلى التغطية)	16% (16% في قطاع النقل)
الإنشاءات	12% (88% يفتقرون إلى التغطية)	14% (14% في قطاع الإنشاءات)
الزراعة	40% (60% يفتقرون إلى التغطية)	11% (11% في قطاع الزراعة)
غير ذلك	19% (81% يفتقرون إلى التغطية)	28% (28% في قطاعات أخرى)

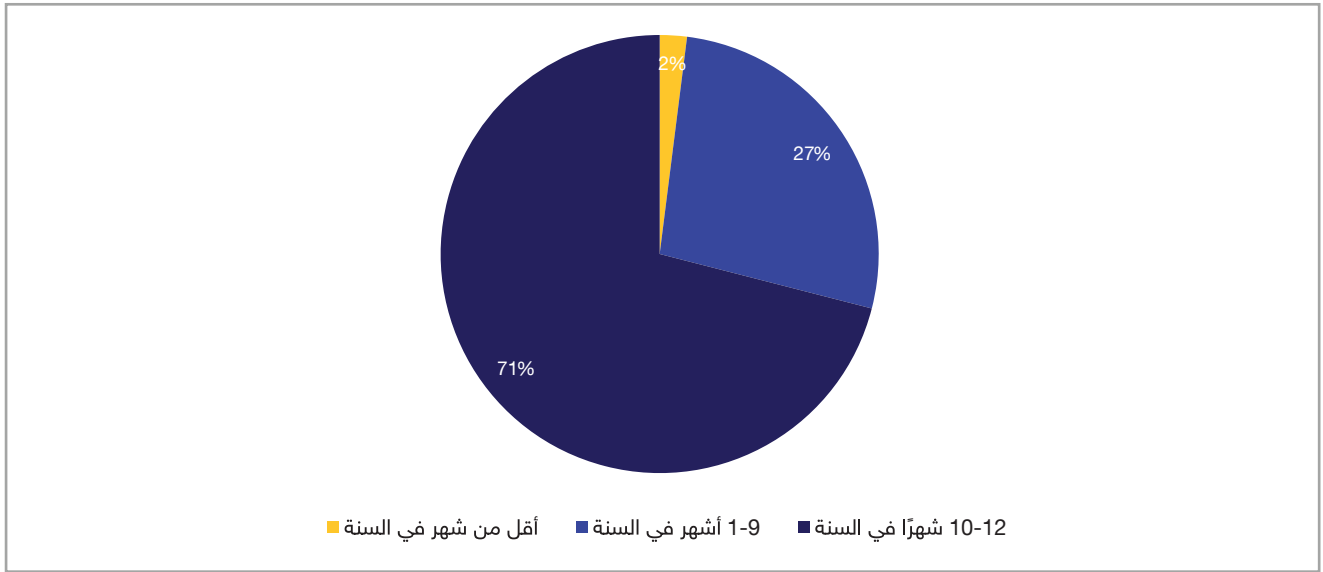
المصدر: دائرة الإحصاءات العامة، مسح دخل ونفقات الأسرة، 2017

يتمثل موقع العمل الأكثر شيوعًا للعمال لحسابهم الخاص الذين يفتقرون إلى التغطية في السيارة (35%)، تليها أماكن العمل التقليدية (28%) وفي منازلهم (19%). يختلف انتشار السائقين والعمل من المنزل بين العمال لحسابهم الخاص عن العاملين، الذين من المرجح أن يعملوا في أماكن العمل التقليدية.

العمال لحسابهم الخاص: العمالة التي تقاس بأشهر العمل كل السنة

للغالبية العظمى من العمال لحسابهم الخاص، مثلهم في ذلك مثل نظرائهم من العاملين، لديهم عمل. أفاد واحد وسبعون بالمائة من العمال لحسابهم الخاص الذين يفتقرون إلى التغطية أنهم يعملون لمدة عشرة أشهر على الأقل في العام طبقًا لآخر مسح للقوى العاملة.

الشكل رقم (9): شهور العمل كل سنة بين العمال لحسابهم الخاص الذين يفتقرون إلى التغطية



المصدر: دائرة الإحصاءات العامة، مسح دخل ونفقات الأسرة، 2017

الجدول رقم (9): معدلات التغطية للعمال لحسابهم الخاص على حسب القطاع

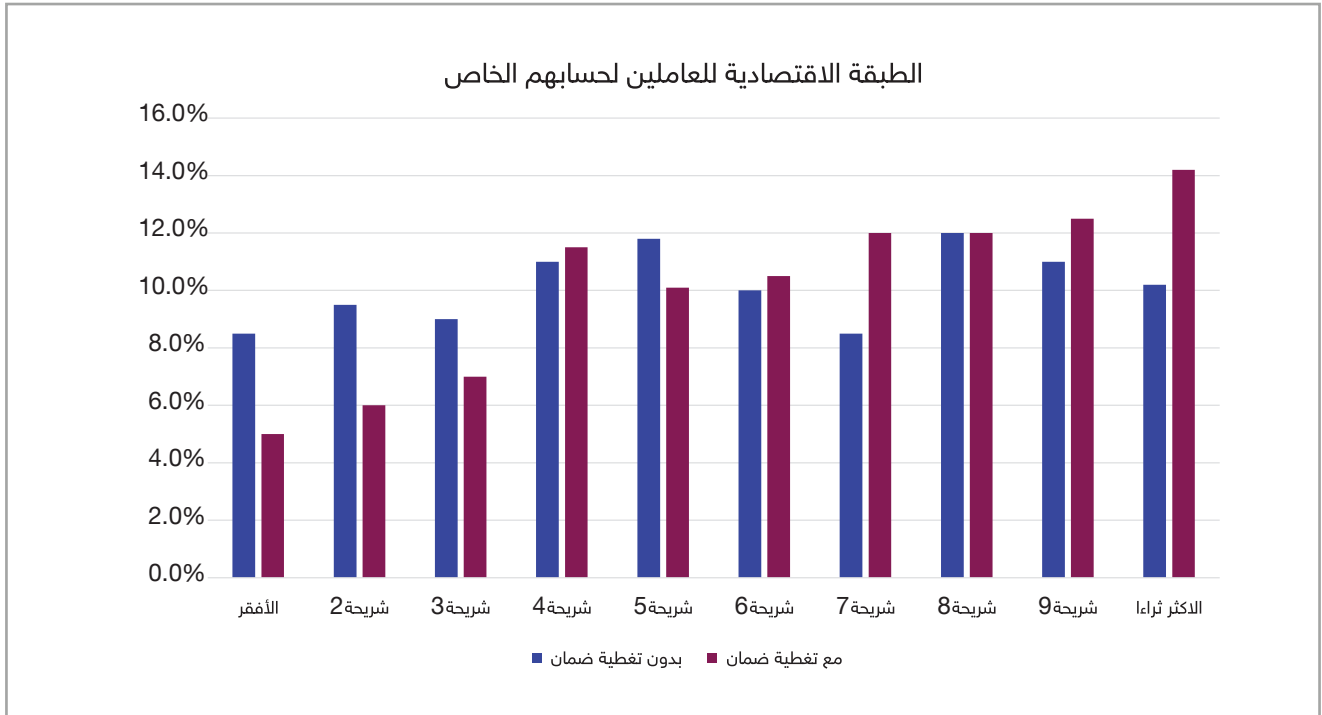
النشاط الاقتصادي	معدلات التغطية	نسبة العمال لحسابهم الخاص في مختلف الأنشطة الاقتصادية
التجارة	21% (79% يفتقرون إلى التغطية)	31% (31% في قطاع التجارة)
النقل	25% (75% يفتقرون إلى التغطية)	16% (16% في قطاع النقل)
الإنشاءات	12% (88% يفتقرون إلى التغطية)	14% (14% في قطاع الإنشاءات)
الزراعة	40% (60% يفتقرون إلى التغطية)	11% (11% في قطاع الزراعة)
غير ذلك	19% (81% يفتقرون إلى التغطية)	28% (28% في قطاعات أخرى)

المصدر: دائرة الإحصاءات العامة، مسح دخل ونفقات الأسرة، 2017

العمال لحسابهم الخاص: الطبقة الاقتصادية

يوضح الشكل رقم (10) أن العمال لحسابهم الخاص الذين يفتقرون إلى التغطية ليسوا فقراء بالدرجة الأولى. ومثلهم كمثل نظرائهم من العاملين، فهم موزعون بشكل متساوٍ نسبيًا عبر الطبقات الاقتصادية، ولدى العديد منهم القدرة على المشاركة في برامج الحماية الاجتماعية ذات الاشتراكات.²⁸ ومع ذلك، فهم، في المتوسط، أفقر من نظرائهم المشمولين بتغطية الضمان الاجتماعي.

الشكل رقم (10): نسبة العمال المشمولين بالتغطية وغير المشمولين بالتغطية في كل شريحة اقتصادية



المصدر: دائرة الإحصاءات العامة، مسح دخل ونفقات الأسرة، 2017

28 انظر، على وجه الخصوص، حزمة الموارد التي تم إنتاجها مؤخرًا ودليل توسيع نطاق تغطية الضمان الاجتماعي للعمال في الاقتصاد غير الرسمي: دروس من التجربة الدولية (منظمة العمل الدولية، 2019).

◀ القسم (4): تصنيف العمال الذين يفتقرون إلى التغطية

الغرض من هذا القسم هو اقتراح تصنيف عملي للعمال الذين يفتقرون إلى التغطية في الأردن، والذي يمكن أن تستخدمه المؤسسة العامة للضمان الاجتماعي في جهودها لتوسعة نطاق التغطية.

تم وضع التصنيف العملي على ثلاث خطوات. أولاً: نحدد مجموعة الأسباب التي قد تجعل العمال يفتقرون إلى التغطية - تصنيف نظري في جوهره - بناءً على الأدبيات العالمية واسعة الانتشار. ثانيًا: نلخص الأدلة المتاحة من أجل تحديد الفئات الأكثر شيوعًا في الأردن. وأخيرًا: نقوم بتجميع الخطوتين الأوليين في تصنيف خاص بالأردن وعملي بمعنى أنه يمكن أن يدعم إجراءات ملموسة.

◀ أسباب عدم تغطية العمال (دوليًا)

هناك ثروة من الأدبيات التحليلية حول أسباب افتقار العمال إلى التغطية في سياقات مختلفة حول العالم.²⁹ يمكن تلخيص الأسباب الأكثر شيوعًا لنقص التغطية على النحو التالي.

الثغرات التشريعية

يحدد الإطار التشريعي لبلد ما فئات العمال الذين هم بحكم القانون (مطلوب أن يكونوا) مشمولين بالضمان الاجتماعي. بالإضافة إلى ذلك، قد يحدد الإطار فئات العمال الذين تكون تغطيتهم اختيارية وفئات العمال الذين يحظر عليهم صراحة الحصول على التغطية. غالبًا ما ترتبط الثغرات التشريعية بالقطاعات (على سبيل المثال، قد يتم استبعاد قطاع الزراعة من التغطية الإلزامية)، وحسب مدة العقد (على سبيل المثال، قد يتم استبعاد عمال المياومة من التغطية الإلزامية)، وحجم الشركة، ومستويات الأجور و حالة العمل (على سبيل المثال، قد يتم استبعاد العاملين لحسابهم الخاص من التغطية الإلزامية).³⁰

الثغرات المتعلقة بالتنسيق والاتساق داخل مؤسسات الحماية الاجتماعية وفيما بينها.

تشمل أنظمة الحماية الاجتماعية مختلف مؤسسات المساعدة والتأمين. يمكن أن يؤدي الفشل في تنسيق الاستهداف وإدارة الحالة إلى سقوط فئات معينة من العمال من خلال الثغرات. يمكن أن يؤدي الافتقار إلى التنسيق بين الحماية الاجتماعية والمؤسسات الأخرى - مثل وزارات التجارة - إلى تداخل غير مقصود أو ثغرات أو متطلبات تنظيمية متناقضة للتسجيل والاشتراك.

الوعي أو المفاهيم الخاطئة فيما يتعلق بالإطار التشريعي

حتى فئات العمال الذين يشترط القانون تغطيتهم قد يفتقرون إلى التغطية لأنهم غير مدركين لمتطلبات التغطية (أو الإجراءات الإدارية) هم أو أصحاب عملهم. غالبًا ما ترتبط قضايا التوعية بطبيعة العقود: في الأردن، لا يدرك العديد من العمال وأصحاب العمل أن التغطية مطلوبة للعاملين المؤقتين (يعملون 16 يومًا أو أكثر خلال شهر واحد)، وحتى لو لم يتم توقيع عقد مكتوب. غالبًا ما ترتبط مشكلات الوعي أيضًا بالعوائق التي تحول دون الحصول على المعلومات مثل الجنسية (خاصة إذا كان هناك حاجز لغوي)، موقع العمل (حيث غالبًا ما يفتقر العمال في المناطق النائية إلى المعلومات). قد تنشأ

²⁹ انظر، على وجه الخصوص، حزمة الموارد التي تم إنتاجها مؤخرًا ودليل توسيع نطاق تغطية الضمان الاجتماعي للعمال في الاقتصاد غير الرسمي: دروس من التجربة الدولية (منظمة العمل الدولية، 2019).

³⁰ لا تتطلب بعض البلدان تغطية لغير المواطنين أو للعاملين في المؤسسات الصغيرة جدًا. لكن في الأردن، لا تعتمد التغطية على الجنسية أو حجم المنشأة.

العوائق أيضًا من الافتقار العام للثقة في مؤسسات الضمان الاجتماعي. غالبًا ما تكون الجهود المبذولة لحل قضايا الوعي والمعلومات أكثر فاعلية عندما يتم تصميمها وفقًا لفئات معينة من العمال – معالجة قضاياهم والتواصل من خلال القنوات التي يستخدمونها.

العمليات الإدارية

يمكن للعمليات الإدارية المرهقة أن تحول دون الامتثال. فعلى سبيل المثال، إذا كان التفاعل مع الإدارة يتطلب زيارات شخصية إلى مكاتب مركزية، فقد يؤدي وقت وتكلفة السفر إلى الحيلال دون الامتثال لمن هم في المناطق النائية. وبالمثل، قد تؤدي الأعمال الورقية المربكة أو التي تستغرق وقتًا طويلًا إلى ردع الامتثال، خاصة بالنسبة لذوي التعليم المحدود. قد لا يتماشى الجدول الزمني وطريقة دفع الاشتراكات مع حالة العامل (على سبيل المثال، في حالة الدخل الموسمي أو اليومي).

التكلفة المالية

قد تكون الاشتراكات باهظة التكلفة بالنسبة لأصحاب العمل ذوي الدخل المنخفض والعمالين والعمال لحسابهم الخاص. غالبًا ما ترتبط القيود المالية بمؤسسات صغيرة جدًا وقطاعات محددة، على الرغم من أن هذه الجمعيات ليست عالمية. تختلف القدرة على المساهمة بشكل كبير داخل المؤسسات الصغيرة وداخل القطاعات. يجب تقييم القدرة على الاشتراك بالنسبة لأصحاب عمل وعمالين محددين حيثما أمكن: وحيثما لا يكون ذلك ممكنًا، يمكن أن يمثل حجم المؤسسة أو القطاع أو عوامل أخرى (مثل حيازات الأصول) بدائل مفيدة.

التنفيذ

على الرغم من قوة الإطار التشريعي والوعي، ومهما كانت العمليات الإدارية والتكاليف المالية للاشتراكات معقولة، فمن المحتمل أن يكون هناك بعض أصحاب العمل الذين سيحاولون التهرب من مسؤولياتهم (وكذلك بعض العمال غير مقتنعين بأنهم سيستفيدون من المشاركة). تظهر الأدلة العالمية أن التنفيذ الفعال لا يجب أن يكون مكلفًا: ويمكن لتركيز الجهود على القطاعات الرئيسية والمناطق الجغرافية أن يزيد التغطية بتكلفة إضافية قليلة أو بدون تكلفة.

◀ ملخص لأهم فئات العمال غير المشمولين بالتغطية في الأردن

لسوء الحظ، لا توجد بيانات تشرح العديد من الأسباب التي تجعل العمال في الأردن يفتقرون إلى التغطية. فعلى سبيل المثال، لا نعرف مدى وعي العمال وأصحاب أعمالهم بحقوقهم ومسؤولياتهم ضمن الإطار التشريعي. ومع ذلك، فإن خصائص العمال الذين يفتقرون إلى التغطية يمكن أن توفر نظرة ثاقبة حاسمة.

قدم القسم السابق من هذا التقرير تحليلًا لمجموعة واسعة من خصائص العمال. يلخص الشكل رقم (11) التحليل من أجل إظهار الخصائص الأكثر شيوعًا بين تلك التي تفتقر إلى التغطية. وتبرز أربعة أشياء. أولًا: أن غالبية العمال الذين يفتقرون إلى التغطية هم عاملون في ترتيبات توظيف طويلة الأجل (سنة أو أكثر)؛ وبالنسبة لمعظم هؤلاء، من الواضح أن الثغرات التشريعية ليست سببًا لعدم التغطية. ثانيًا: أن عددًا كبيرًا، وإن كان أقل، ممن يفتقرون إلى التغطية هم من العمال لحسابهم الخاص. قد تكون الثغرات التشريعية عاملًا رئيسيًا في هذه المجموعة، وربما كانت هناك أسباب أخرى لعدم التغطية. ثالثًا: أن غالبية العمال الذين يفتقرون إلى التغطية يعملون في تجارة الجملة والتجزئة، والعمالة المنزلية، والإنشاءات والخدمات الإدارية. رابعًا: توجد فروق ذات دلالة إحصائية حسب الجنسية: فأكثر من نصف العمال الذين يفتقرون إلى التغطية هم من غير الأردنيين، ويعملون بالدرجة الأولى كعمالة منزلية وفي الخدمات الإدارية والتجارة، بينما يعمل الأردنيون الذين يفتقرون إلى التغطية بشكل رئيسي في التجارة والإنشاءات والنقل.

وبينما تستند هذه العناصر إلى خصائص العامل، إلا أن لها روابط مهمة بالأسباب المشتركة لافتقار العمال إلى التغطية. مدة العمل

لا تعتبر الثغرات التشريعية المتعلقة بمدة العمل ملزمة لـ 92% من العاملين ولكنها تخص نسبة 8% المتبقية. وفي هذا السياق، سيكون سد الثغرات التشريعية هامًا لحوالي 73000 عامل إلا أنه لن يعالج التحديات التي تواجه الغالبية العظمى (حوالي 834000) عاملًا يفتقرون إلى التغطية. ويبدو أن هناك نقصًا في الوعي بين العمال وأصحاب العمل فيما يتعلق بالمتطلبات القانونية.

حالة العمل

يمثل العاملون غالبية العمال الذين يفتقرون إلى التغطية، على الرغم من أن 12% هم عمال لحسابهم الخاص. ومن بين هؤلاء العمال لحسابهم الخاص، قد يكون غياب التغطية الإلزامية سببًا مهمًا لنقص التغطية. لاحظ أنه من بين العمال الأردنيين لحسابهم الخاص، يعمل حوالي (28000) في قطاعات التجارة، و(17000) في النقل (سائقي سيارات الأجرة والشاحنات) و(10000) في الإنشاءات.

قطاع العمل

تجارة الجملة والتجزئة هي أكثر قطاعات العمل شيوعًا لمن يفتقرون إلى التغطية. على الرغم من أن هؤلاء العمال يمثلون أقلية، إلا أن الثغرات التشريعية المتعلقة بقطاع العمل قد تكون ملزمة لبعض العمال - فعلى وجه التحديد هناك حوالي (76000) عامل في العمالة المنزلية و (76000) في الزراعة. وكما سناقش في القسم التالي، يعتبر نقص التغطية في قطاع الزراعة سببًا رئيسيًا لقلة عدد الأردنيين المستعدين للعمل في هذا القطاع.

الجنسية

يمثل الأردنيون حوالي (431,000) عامل يفتقرون إلى التغطية، بينما يمثل غير الأردنيين العدد الباقي والذي يقدر بـ(686,000) عامل. قد يكون قلة الوعي بالمتطلبات القانونية ونفاذها سببًا لعدم التغطية، خاصة بين غير الأردنيين. وعلى أي حال، من المهم ملاحظة أن معدلات التغطية المنخفضة بين غير الأردنيين تخلق فجوة كبيرة في الأجور تشكل حافزًا لأصحاب العمل على توظيف غير الأردنيين بدلاً من الأردنيين.

وبالإضافة إلى تلك الخصائص المحددة في الشكل رقم (11)، نقترح خاصيتين إضافيتين لهما آثار واضحة لأسباب نقص التغطية ولإجراءات السياسة التي تهدف إلى توسعة نطاق التغطية.

الموقع الجغرافي

يلاحظ أن درجة البُعد غالبًا ما ترتبط بالتحديات المتعلقة بالعمليات الإدارية فضلًا عن تكاليف التنفيذ. ففي الأردن، يتركز غالبية العاملين (61%) الذين يفتقرون إلى التغطية في محافظة واحدة (عمان) ويتركز 84% بالكامل في المحافظات الثلاث الأكثر حضرية بما في ذلك إربد والزرقاء. والنتيجة هي أنه يمكن استخدام إجراءات سياسة بسيطة وغير مكلفة نسبيًا للوصول إلى نسبة كبيرة من العمال الذين يفتقرون إلى التغطية، بينما قد تكون هناك حاجة إلى إجراءات إضافية خاصة للوصول إلى 16% الموجودين في مواقع نائية.

قدرة العمال وأصحاب العمل على تحمل الاشتراكات.

تشير الأدلة الدولية إلى أن التكلفة المالية للاشتراكات غالبًا ما تمثل تحديًا رئيسيًا لتوسعة نطاق التغطية. ولذلك، فمن الأهمية بمكان أن تجد إجراءات السياسة طرقًا لتشمل أولئك الذين لا يستطيعون تحمل تكاليف المخططات القياسية - وتستهدف أي إعفاءات أو إعانات بأكبر قدر ممكن. وكما هو موضح في الشكل رقم (10)، فإن أقلية فقط من العاملين الذين يفتقرون إلى التغطية في الأردن يعيشون تحت خط الفقر: ربما يستطيع معظم هؤلاء المتبقين تحمل بعض الاشتراك. من المهم أن نلاحظ أيضًا أن بعض أصحاب العمل لديهم دخل منخفض وسيواجهون صعوبات مالية إذا دفعوا اشتراكات نيابة عن عاملهم. ومع ذلك، فإن مثل هذه الصعوبات ليست عامة، حتى في القطاعات النموذجية ذات الربحية المنخفضة؛ وكما سنرى في القسم التالي، فإن نسبة كبيرة من أصحاب العمل في الزراعة من ميسوري الحال.

القسم (5): تغطية الضمان الاجتماعي بين العاملين في الزراعة في الأردن

اعترافاً بالحاجة إلى تكييف السياسات مع السياقات المحددة التي يفتقر فيها العمال إلى تغطية الضمان الاجتماعي، يستخدم هذا التقرير قطاع الزراعة كدراسة حالة. على الرغم من أن عمال الزراعة لا يشكلون سوى نسبة صغيرة من أولئك الذين يفتقرون إلى التغطية، فإن دراسة الحالة تقدم دروساً قابلة للتطبيق على نطاق أوسع. ربما يكون من المدهش أن يكون قطاع الزراعة مشابهاً للعديد من القطاعات الأخرى من حيث أن معظم العمال لديهم ترتيبات توظيف طويلة الأجل نسبياً وموقعهم مركزيًا إلى حد ما، والعديد من العمال غير أردنيين، والعديد من أصحاب العمل لديهم القدرة المالية لتقديم اشتراكات الضمان الاجتماعي. علاوة على ذلك، وعلى الرغم من أن قطاع الزراعة فريد من نوعه في تحدياته التشريعية (الإعفاء من التغطية القانونية)، فإن التغطية الموسعة في الزراعة ستتطلب أيضًا معالجة تحديات الامتثال والإنفاذ الموجودة في القطاعات الأخرى.

دور الزراعة في الاقتصاد والمجتمع³¹

ينقسم قطاع الزراعة في الأردن بشكل واضح إلى قسمين منفصلين: أحدهما تهيمن عليه حيازات صغيرة جدًا والآخر تهيمن عليه حيازات أكبر. وعلى الرغم من أن أكثر من نصف الحيازات تبلغ (5) دونمات أو أقل، فإن أكثر من نصف مساحة الأراضي الزراعية تقع في حيازات تزيد عن (200) دونم.³² انظر الجدول رقم (10).

الجدول رقم (10): نسبة عدد الحيازات ونسبة المساحة حسب الحجم

حيازات المساحات (دونم مربع)	عدد الحيازات	نسبة المساحات	نسبة الحيازات	حجم الحيازة (دونم)
118.039	66,279	4%	61%	5 أو أقل
619.510	34,458	22%	32%	6 إلى 50
502.306	5,059	18%	5%	51 إلى 200
955.607	1,911	34%	2%	201 إلى 2,000
623.137	94	22%	0%	أكثر من 2,000
2,818,599	107,801	100%	100%	الإجمالي

³¹ بالإضافة إلى الدخل، تعتبر العمالة والإنتاج مباشرة من الزراعة والتسويق وتجهيز الأغذية بمثابة المكونات الأساسية لسلسلة القيمة. وعلى الرغم من توفر معلومات أقل عن هذه المكونات، فقد خلصت دراسة المفوضية الأوروبية لعام 2012 إلى أن هوامش الربح مرتفعة بشكل غير مبرر لوسطاء التسويق. تستند المفوضية الأوروبية (2012) إلى تحليل سلسلة القيمة وكذلك الاختلافات بين بوابة المزرعة وأسعار المستهلك، وفيما يتعلق بالصناعات الغذائية (على سبيل المثال، طحن الدقيق ومنتجات الألبان والتعليب والخبز)، يُظهر التقرير تحسينات في مؤشر تصنيع الأغذية على مدى العقود الماضية بحيث تشكل الصناعات الغذائية (4.8%) من الناتج المحلي الإجمالي و(3.9%) من العمالة. تغطي بيانات الدراسة الفترة من 1975 إلى 2010، وقد جاءت نسبة (12%) من القيمة المضافة الصناعية من تجهيز الأغذية (انظر الصفحات 57 و59 و87).

³² أكثر من خمس الأراضي الزراعية في حيازات تزيد عن 2000 دونم. يقع حوالي نصف الحيازات البالغة 2000 دونم في عمان والمفرق. في وادي الأردن، يحظر القانون تقسيم الأراضي التي تقل عن 3 أو 4 دونمات. انظر المفوضية الأوروبية (2012).

بشكل عام، زاد الإنتاج الزراعي والقيمة المضافة في السنوات الأخيرة، بفضل التوسع في استخدام الري، البيوت البلاستيكية، والأصناف عالية الغلة.³³ ارتفع إنتاج المحاصيل بنسبة (71%) بين عامي 1995 و2014³⁴ بينما ارتفعت إنتاجية الثروة الحيوانية بنسبة (84%)،³⁵ ونمت القيمة المضافة بنسبة (24%) من حيث النسبة في الناتج المحلي الإجمالي بنسبة (39%) من حيث القيمة³⁶.

جاءت جميع هذه التحسينات تقريبًا من شريحة الحيازة الكبيرة في قطاع الزراعة، مع استمرار شريحة الحيازات الصغيرة في استخدام أساليب منخفضة الإنتاجية والبقاء أقل بكثير من إمكاناته.³⁷ لا تقيد أساليب الإنتاجية المنخفضة الربحية فحسب، بل تمنع أيضًا من جذب العمال الأردنيين (بسبب تدني الأجور ونقص الحماية الاجتماعية) فضلًا عن كونه غير مستدام بيئيًا.³⁸

وكما هو الحال في العديد من البلدان، من المرجح أن يعمل الأردنيون الفقراء في الزراعة أكثر من الأسر الميسورة. ومع ذلك، على عكس العديد من البلدان، لا تعد الزراعة مصدرًا رئيسيًا لكسب العيش بالنسبة للفقراء. أفاد حوالي (8%) من الأسر في العشر الأدنى أن فردًا واحدًا أو أكثر يعمل في الزراعة. من المرجح أن تمتلك الأسر الأكثر ثراء الأراضي الزراعية: يمتلك (24%) من العشر الأغنى أراضي زراعية، مقارنة بـ 15% بين العشر الأفقر.³⁹

لا تمثل الزراعة المهنة الرئيسية لأكثر من نصف مالكي الأراضي، كما أنها ليست مصدر دخلهم الرئيسي،⁴⁰ فهم يعتمدون إلى حد كبير على عمل الأسرة. غالبًا ما يدير الحيازات التي تزيد عن (100) دونم مدير، وتعتمد بشكل أساسي على العمالة الدائمة المستأجرة.⁴¹ بالإضافة إلى مصدرها الرئيسي للعمالة، يستخدم حوالي ثلث الحيازات أيضًا العمالة المؤقتة. ويمثل غير الأردنيين حوالي ثلثي عمال الزراعة (العاملون، والعمال لحسابهم الخاص، وأصحاب العمل، والعمال المساهمون في أسرهم).⁴²

ويحصل الأغنياء على الجزء الأكبر من الدخل من الزراعة.⁴³ ويحصل العشر الأغنى على 20% من إجمالي الدخل من الزراعة مقارنة بنسبة 3% التي يحصل عليها العشر الأفقر.⁴⁴

- 33 وفقًا لدراسة المفوضية الأوروبية، يعد الاستخدام المتزايد للتكنولوجيا الحديثة في الزراعة أمرًا أساسيًا بسبب الدور المتزايد للزراعة التجارية - على عكس الزراعة الأسرية (انظر ص 52).
- 34 انظر البنك الدولي (2018)، والذي يستند إلى البيانات الواردة في قاعدة البيانات الإحصائية لمنظمة الأغذية والزراعة (FAOSTAT).
- 35 انظر البنك الدولي (2018). كان الإنتاج الحيواني يمثل (55%) من الناتج المحلي الإجمالي الزراعي في عام 2006. وتتفاوت القدرة التنافسية من سنة إلى أخرى، ويرتبط ذلك إلى حد كبير بتكاليف العلف، بما في ذلك دعم الشعير.
- 36 انظر البنك الدولي (2018)، حيث يقارن البنك الدولي المتوسط خلال الفترة 2001-2010 مع المتوسط خلال الفترة 2011-2016. نمت القيمة المضافة بين عامي 2011 و2016 ونمت الزراعة كنسبة من صادرات البضائع بنسبة 12% منذ عام 2006. انظر أيضًا بيانات مؤشر التنمية العالمية في صفحة (9). زادت مؤشرات الثروة الحيوانية وإنتاج المحاصيل بين عامي 1995 و2014، استنادًا إلى البيانات الواردة في قاعدة البيانات الإحصائية لمنظمة الأغذية والزراعة (FAOSTAT).
- 37 وفقًا للبنك الدولي (2018)، هناك إمكانات كبيرة غير مستغلة للصادرات الزراعية من الأردن (انظر ص 10). يتطلب تحقيق هذه الإمكانيات معالجة مستويات الاستثمار المنخفضة للغاية حاليًا (انظر الصفحة 12). تعتمد حوالي 45% من مساحة الأراضي المزروعة على الري، بينما تعتمد نسبة 55% المتبقية على مياه الأمطار، مما يعكس إلى حد كبير حجم الحيازات. يعتبر استخدام المياه في الزراعة الأردنية غير فعال للغاية داخل المزارع.
- 38 يؤدي تجزئة ملكية الأراضي إلى تقليل وفورات الحجم المحتملة الناتجة عن الاستثمار. وفقًا للمفوضية الأوروبية (2012)، يعد نقص التأمين الصحي والمعاشات من الأسباب المهمة التي تجعل العمل الزراعي غير جذاب بالنسبة للأردنيين (انظر ص 84).
- 39 وفقًا لتعداد الزراعة التابع لدائرة الإحصاءات، فإن حوالي 20% من أصحاب الأراضي هم شركات حكومية و12% من الشركات الخاصة.
- 40 وفقًا لتعداد الزراعة التابع لدائرة الإحصاءات، فإن الزراعة لا تعتبر المصدر الرئيسي للدخل لأصحاب الحيازات المتوسطة والصغيرة، ولكنها المصدر الرئيسي للدخل لثلاثي أصحاب الحيازات الكبيرة.
- 41 وفقًا لتعداد الزراعة التابع لدائرة الإحصاءات، يتم تشغيل ثلث الأراضي الزراعية من قبل مديريين معينين. من حيث حيازات الأراضي (بدلاً من المساحة)، يتم تشغيل حوالي ربعها من قبل مديريين معينين.
- 42 وفقًا لتعداد الزراعة التابع لدائرة الإحصاءات، فإن استخدام العمالة المؤقتة أكثر انتشارًا في الحيازات الكبيرة منه بين الحيازات الصغيرة. ومن بين الحيازات التي تزيد عن 2000 دونم، أفاد 59% أنهم يستخدمون عمالة مؤقتة، مقارنة بـ 18% من الحيازات التي تقل عن 2 دونم. بناءً على المنطقة، أفاد 58% من الحيازات باستخدام العمالة المؤقتة بالإضافة إلى العمالة المستأجرة والعمالة العائلية.
- 43 البيانات مأخوذة من مسح دخل وونفقات الأسرة التابع لدائرة الإحصاءات العامة.
- 44 وفقًا لمسح دخل وونفقات الأسرة الذي أجرته دائرة الإحصاءات العامة، فإن الدخل من تأجير الأراضي أكثر تفاوتًا لصالح الأثرياء: 36% من الدخل من إيجار الأراضي يحصل عليه الشريحة العشرية الأعلى، بينما يحصل العشر الأدنى على 1%. وعلى الرغم من أن الأغنياء يحصلون أيضًا على نسبة غير متكافئة، فإن أفقرهم يحصلون على نسبة أكبر من الدخل من الثروة الحيوانية: يتلقى العشر الأغنى 21% من الدخل من الثروة الحيوانية مقارنة بنسبة 9% التي يحصل عليها العشر الأفقر.

يخضع القطاع – بما في ذلك ملكية الأراضي والثروة الحيوانية – للرقابة الجيدة⁴⁵ تنظم الحكومة المعايير الصحية للمخزجات الزراعية من خلال عمليات التفتيش على الثروة الحيوانية، واختبار المحاصيل بحثًا عن المخلفات الكيميائية، وتحديد معايير الجودة. يتم تنظيم تجارة الجملة والتجزئة من خلال الاستخدام الإلزامي لأسواق البلدية ونظام الرسوم البلدية والسوق والعمولات وضرائب المبيعات.⁴⁶

يتم دعم العديد من المدخلات الزراعية الرئيسية. وعلى الرغم من محدودية إمدادات المياه في الأردن، فإن أسعار المياه المدعومة بشدة وتكاليف الضخ للزراعة تؤدي إلى الاستخدام المفرط (على سبيل المثال، التركيز المفرط على المحاصيل كثيفة الاستهلاك للمياه) وانخفاض الكفاءة.⁴⁷ كما تدعم الحكومة العلف الحيواني وتوفر خدمات إرشادية مجانية وائتمانية بأسعار أقل من السوق. يتم الاحتفاظ بتكاليف العمالة منخفضة من خلال الإعفاء من الحد الأدنى للأجور والضمان الاجتماعي وغيرها من اللوائح الموسعة، وكذلك من خلال توسيع عرض العمالة (على سبيل المثال، الوصول إلى العمال المهاجرين). وبينما تفيد هذه السياسات بلا شك أصحاب العمل في الزراعة، إلا أنها تجعل العمل الزراعي غير جذاب بشكل خاص بالنسبة للعمال الأردنيين.⁴⁸

كثيرًا ما يوصي المحللون المحليون والدوليون بسياسات حكومية لزيادة ربحية الزراعة واستدامتها، مما يحفز ملاك الأراضي على الاستثمار في طرق الإنتاجية العالية من خلال عكس التكلفة الحقيقية للمدخلات. وهو أمر مهم لجذب العمال الأردنيين وزيادة كفاءة المياه. يوصي المحللون أيضًا بالاستثمار العام في البنية التحتية لما بعد الحصاد لتقليل الخسائر وزيادة الجودة – وهو أمر مهم بشكل خاص لتوسيع أسواق التصدير.⁴⁹

◀ عمال الزراعة وتغطية الضمان الاجتماعي⁵⁰

تنطبق الفقرات التالية على جميع العاملين في الزراعة في الأردن. ونظرًا إلى أن الغالبية العظمى من عمال الزراعة يفتقرون إلى تغطية الضمان الاجتماعي بحكم القانون، فإن خصائصهم تتطابق بشكل وثيق مع خصائص عمال الزراعة ككل.

حالة العمل

غالبية عمال الزراعة في الأردن الذين يقدر عددهم بـ(78,000) عامل (83%) هم من العاملين، يليهم العمال لحسابهم الخاص (9%)، وأصحاب العمل (4%)،⁵¹ والعمالون المساهمون في أسرهم (4%). معظم العاملين من غير الأردنيين، في حين أن معظم العمال لحسابهم الخاص وأصحاب العمل والعاملين في الأسرة أردنيون.⁵²

53 يميز هذا القسم العاملين فقط. تتوفر المعلومات المتاحة عن العمال لحسابهم الخاص والعاملين في الفئات الأخرى من حالة العمل في الملحق رقم (4). نستخدم مصطلح «قطاع» للإشارة إلى ما تسميه دائرة الإحصاءات «النشاط الاقتصادي الرئيسي الحالي».

54 انظر القسم (2) لمزيد من التفاصيل.

55 في مسح القوى العاملة، حدد (3%) فقط من العاملين في الزراعة مهنتهم على أنها «المبيعات»، أو «مشغل آلة»، أو «حرفي»، أو «فني»، أو «ذو حرفة يدوية»، أو «كاتب». على الرغم من أن العينة أقل من أن تكون ذات دلالة إحصائية، إلا أننا نلاحظ أن أقل من نصف هؤلاء العمال مشمولين بتغطية الضمان الاجتماعي.

56 على الرغم من إعفاء الأفراد من التغطية خلال الأشهر التي يعملون فيها أقل من 16 يومًا، إلا أنهم يخضعون للتغطية الإلزامية خلال أي أشهر يعملون فيها لمدة 16 يومًا أو أكثر.

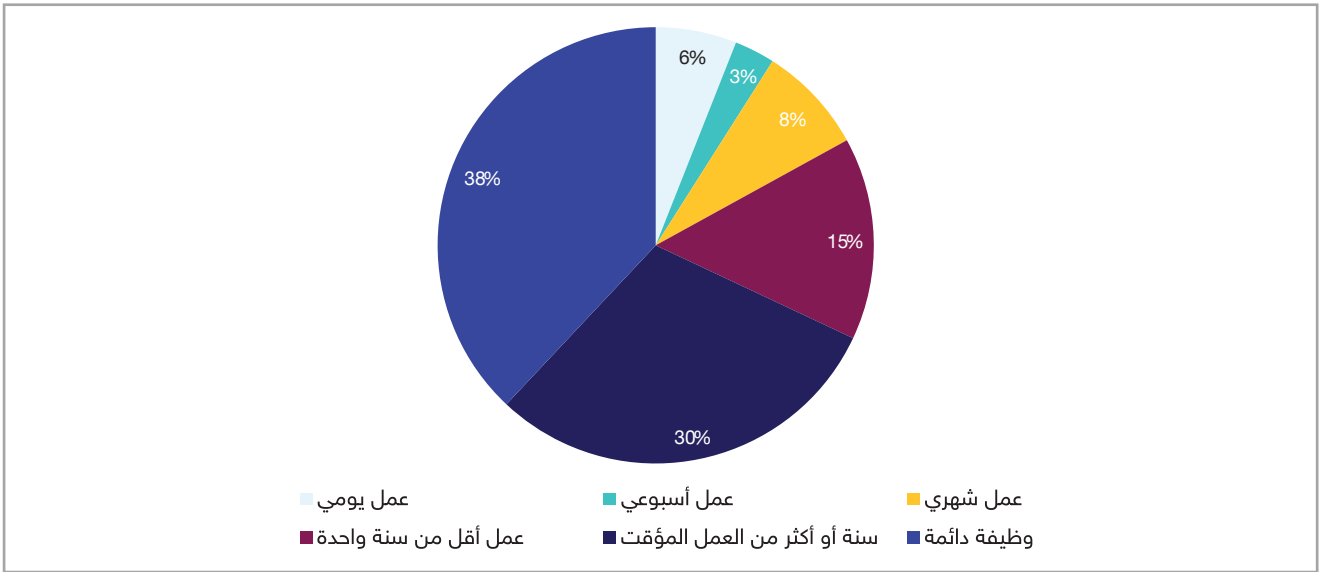
قطاع العاملين ومهنتهم⁵³

في قطاع الزراعة، تعد تغطية الضمان الاجتماعي مطلبًا قانونيًا صريحًا فقط لأولئك الذين يعملون في مهن إدارية وفنية محددة.⁵⁴ بالنسبة للعاملين الزراعيين الآخرين، يكتنف المتطلبات الغموض لأن العمل في القطاع من المفترض أن يتم تنظيمه بموجب قانون لم يصدر بعد. تشير بيانات مسح القوى العاملة حول مهن عمال الزراعة إلى أن ما لا يزيد عن 3% يعملون في المهن المشمولة بالتغطية بحكم القانون.⁵⁵

طبيعة ومدة العقد بين العاملين

بشكل عام (فيما لا يتعلق بالزراعة بشكل خاص)، فإن تغطية الضمان الاجتماعي مطلوبة للعاملين المؤقتين والدائمين، باستثناء أولئك الذين يعملون أقل من 16 يومًا أو أكثر في أي شهر معين.⁵⁶ كما هو موضح في الشكل رقم (12) فإن 90% من العاملين الزراعيين لديهم ترتيبات عمل لمدة شهر على الأقل. وبعبارة أخرى، فإن معيار الـ(16) يومًا يعتبر ملزمًا لنسبة صغيرة فقط من العاملين الزراعيين، وإذا لم يكن الأمر يتعلق بحقيقة أنهم يعملون في قطاع الزراعة، فستكون التغطية مطلوبة لـ (90%) من العاملين الزراعيين.

الشكل رقم (12): مدة عمل العاملين في الزراعة.



وكما هو واضح من الشكل رقم (12)، يوجد العمل اليومي والعمل الموسمي ولكنهما لا يعتبران من الأشكال السائدة للتوظيف في الزراعة. حوالي ثلثي العاملين في الزراعة لديهم ترتيبات توظيف لمدة عام أو أكثر⁵⁷. تعمل نسبة كبيرة من العاملين في قطاع الزراعة (38%) في ترتيبات التوظيف «الدائمة».

53 يميز هذا القسم العاملين فقط. تتوفر المعلومات المتاحة عن العمال لحسابهم الخاص والعاملين في الفئات الأخرى من حالة العمل في الملحق رقم (4). نستخدم مصطلح «قطاع» للإشارة إلى ما تسميه دائرة الإحصاءات «النشاط الاقتصادي الرئيسي الحالي».

54 انظر القسم (2) لمزيد من التفاصيل.
55 في مسح القوى العاملة، حدد (3%) فقط من العاملين في الزراعة مهنتهم على أنها «المبيعات»، أو «مشغل آلة»، أو «حرفي»، أو «فني»، أو «ذو حرفة يدوية»، أو «كاتب». على الرغم من أن العينة أقل من أن تكون ذات دلالة إحصائية، إلا أننا نلاحظ أن أقل من نصف هؤلاء العمال مشمولين بتغطية الضمان الاجتماعي.

56 على الرغم من إعفاء الأفراد من التغطية خلال الأشهر التي يعملون فيها أقل من 16 يومًا، إلا أنهم يخضعون للتغطية الإلزامية خلال أي أشهر يعملون فيها لمدة 16 يومًا أو أكثر.

57 يتوافق هذا الاستنتاج مع تعداد السكان والمسكن، حيث وجد أنه من بين العمال الريفيين، (76%) لديهم ترتيبات عمل دائم، و (16%) لديهم ترتيبات عمل مؤقت، و (4%) لديهم ترتيبات عمل موسمية، و (4%) لديهم ترتيبات عمل غير نظامية.

وعلى الرغم من الطبيعة طويلة الأجل لترتيبات العمل، فإن معظم العاملين ليس لديهم عقود مكتوبة.⁵⁸ ومع ذلك، فإن نسبة كبيرة (19%) من العمال الزراعيين لديهم عقود مكتوبة على الرغم من أنهم لا يستفيدون من الضمان الاجتماعي.⁵⁹ فقط (8%) يعملون بدوام جزئي (أقل من 35 ساعة). وتشير الغالبية العظمى إلى أنهم يتلقون تعويضًا نقديًا فقط.⁶⁰

جنسية العاملين

عشرون في المائة من العاملين في الزراعة هم من الأردنيين. وعلى الرغم من أنه من المرجح أن يتم تغطيتهم بحكم الواقع من خلال الضمان الاجتماعي، حتى بين الأردنيين، فإن 93% منهم يفتقرون إلى التغطية بحكم الواقع. غير الأردنيين هم بالأساس مصريون (69%) وسوريون (23%)، ومعدلات التغطية بين هاتين الجنسيتين متشابهة (حوالي 5%). انظر الجدول رقم (11).

جدول رقم (11): جنسية العاملين في الزراعة.

النسبة إلى المجموع	الجنسية
20%	أردنيون
55%	مصريون
19%	سوريون
0%	عراقيون
2%	جنسيات عربية أخرى
4%	غير العرب
100%	الإجمالي

الطبقة الاقتصادية (على سبيل المثال استهلاك الفرد) للعاملين وأصحاب العمل⁶¹

تعتبر الطبقة الاقتصادية للعاملين وأصحاب العمل مهمة في أي جهد مبذول لتوسعة نطاق تغطية الضمان الاجتماعي، لأنها مؤشر على قدرتهم على دفع الاشتراكات. يعيش العديد من العاملين في الزراعة في أسر فقيرة. سبعة وأربعون في المائة في الخمس السفلي، في حين أن 5% فقط في الخمس الأعلى. مضمون السياسة هو أن العديد من العاملين سيواجهون صعوبة إذا كانت اشتراكاتهم في الضمان الاجتماعي كبيرة.

58 كما تمت مناقشته في القسم (2)، يشير القانون الأردني إلى أن العقد لا يحتاج إلى كتابة. ومع ذلك، من الناحية العملية، من الصعب إثبات وجود اتفاق شفهي أو ضمني. عمال الزراعة في وضع قانوني غير مستقر بشكل خاص، بالنظر إلى أن اللائحة التنفيذية التي تحكم القطاع لم يتم الانتهاء منها بعد. عند إصدار اللائحة التنفيذية، سيكون من المهم أن تحدد عقدًا موحدًا، بما في ذلك حقوق ومسؤوليات كل من الموظفين وأصحاب العمل (على سبيل المثال، الافتراضات المتعلقة بساعات العمل وأجور العمل الإضافي) من أجل تقليل النزاعات بين أولئك الذين يفتقرون إلى عقود مكتوبة.

59 يبدو أن وجود عقد مكتوب يزيد بشكل كبير من احتمالية حصول العامل على ضمان اجتماعي. من بين العاملين الذين لديهم عقود مكتوبة، 11% لديهم ضمان اجتماعي، بينما من بين العاملين الذين ليس لديهم عقود مكتوبة، 2% فقط لديهم ضمان اجتماعي. ربما تعمل العلاقة السببية بين العقود المكتوبة وتغطية الضمان الاجتماعي في كلا الاتجاهين.

60 من المفترض أن يقوم المزارعون بتعريف أنفسهم على أنهم عمال لحسابهم الخاص. لاحظ أن 99% لا يحصلون على إجازة مرضية و98% يفتقرون إلى الإجازة السنوية.

61 البيانات الواردة في هذا القسم تمثل الأردنيين فقط.

ومع ذلك، فإن أصحاب العمل في قطاع الزراعة أكثر ثراءً من المواطن الأردني العادي، مما يعني أن العديد من أصحاب العمل يمكنهم بسهولة دفع اشتراكات الضمان الاجتماعي لموظفيهم. 15% فقط من ملاك الأراضي هم في الخمس الأدنى،⁶² في حين أن (24%) في الخمس الأعلى. من المرجح أن تكون الأسر التي تستأجر الأراضي الزراعية أكثر ثراءً - مع (13%) في الخمس الأدنى مقابل (29%) في الخمس الأعلى.

الموقع الجغرافي والخصائص الشخصية الأخرى للعاملين

تتضمن البلقاء أكبر نسبة من العاملين في الزراعة (26%)، تليها عمان (18%) وإربد (15%) والمفرق (11%). يمثل الذكور الغالبية العظمى من العاملين في الزراعة (97%). انظر الجدول رقم (12).

جدول رقم (11): جنسية العاملين في الزراعة.

المحافظات	نسبة الافتقار إلى التغطية
عمان	21%
البلقاء	29%
الزرقاء	7%
مأدبا	3%
إربد	17%
المفرق	13%
جرش	3%
عجلون	1%
الكرك	5%
الطفيلة	0%
معان	1%
العقبة	1%
الإجمالي	100%

62 كما لوحظ سابقاً، الزراعة ليست المصدر الرئيسي للدخل بالنسبة لمعظم أصحاب الأراضي المتوسطة والصغيرة.

◀ القسم (6): مناهج السياسة

يلخص هذا القسم مجموعة من مناهج السياسة التي تهدف إلى توسعة نطاق تغطية الضمان الاجتماعي. قبل تقديم تفاصيل الأساليب، نلخص القيود المفروضة على التغطية وخصائص العمال الذين يفتقرون إلى التغطية بحكم الواقع.

◀ الخطوط العريضة لمناهج السياسة

يمكن تحديد عدة أنواع مختلفة من القيود المفروضة على تغطية الضمان الاجتماعي، بناءً على الخبرة الدولية والتحليل المقدم سابقاً في هذا التقرير. كما هو مبين أدناه، تكمن التحديات الرئيسية في الامتثال والتنفيذ، مع وجود ثغرات تشريعية ملزمة لما بين 15% و 19% من أولئك الذين يفتقرون إلى التغطية.

الثغرات التشريعية المتعلقة بالتغطية الإلزامية

إن عدم وجود تشريع بشأن التغطية الإلزامية للضمان الاجتماعي (والجوانب الأخرى لظروف العمل) في الزراعة يمثل قيداً واضحاً للعاملين في هذا القطاع. بشكل عام، تعتبر الثغرات التشريعية القائمة على القطاع ذات صلة بـ 239000 (15%) من العاملين الذين يفتقرون إلى القانون وبالتالي أيضاً التغطية بحكم الواقع.

حقيقة أن أولئك الذين يعملون أقل من 16 يومًا في الشهر يُعفون من التغطية الإلزامية لا يمثل قيداً أساسياً، نظرًا لأن 8% فقط من العاملين يعملون أقل من 16 يومًا في الشهر (10% من أولئك الذين يعملون في الزراعة)، وكثير منهم لديهم ترتيبات عمل طويلة الأجل.

الثغرات التشريعية المتعلقة بالحصول على التغطية الاختيارية

على الرغم من أنه يمكن لجميع الأردنيين المشاركة في البرنامج الاختياري (المصمم للعاملين لحسابهم الخاص وأصحاب العمل)، فإن 60,000 عامل وأصحاب عمل غير أردنيين لا يملكون حق الوصول. وبالإضافة إلى ذلك، يوفر البرنامج الاختياري أيضاً تغطية لحالات الطوارئ أقل من النظام الإلزامي.

عدم الامتثال الناتج عن نقص الوعي باللوائح والعمليات

لا يعرف مدى معرفة أصحاب العمل والعاملين بلوائح وإجراءات الضمان الاجتماعي الحالية. يمكن استيعاب التحقيق في مدى هذا القيد بسهولة من خلال مسح القوى العاملة وسيزود صانعي السياسات بمعلومات مهمة.

يتواجد معظم العمال الذين يفتقرون إلى التغطية في عدد محدود من القطاعات (بما في ذلك تجارة التجزئة) والمحافظات، مما يجعل استهدافهم (هم وأصحاب عملهم) سهلاً نسبياً برسائل مخصصة. تشير الأدلة السردية إلى أن إحدى الرسائل الرئيسية التي يجب نقلها هي أن التغطية الإلزامية لأي شخص يعمل 16 يومًا أو أكثر في شهر معين (بغض النظر عن شكل العقد أو طبيعته)، ولجميع الجنسيات.

عدم الامتثال الناتج عن العمليات الإدارية المرهقة

تعمل المؤسسة العامة للضمان الاجتماعي على تبسيط العمليات الإدارية للعاملين وأصحاب العمل. تشير الدلائل العالمية إلى أن هذا يمكن أن يزيد من التغطية.⁶³ وتمتلك الأردن إمكانات كبيرة في هذا المجال، بالنظر إلى أن غالبية العمال الذين يفتقرون إلى التغطية يعيشون في المحافظات الحضرية في عمان وإربد والزرقاء، مع الأخذ في الاعتبار التكنولوجيا المتطورة في البلاد والتقدم المحرز في الدفع الإلكتروني للأجور.

عدم الامتثال الناتج عن عدم القدرة على تحمل تكاليف الاشتراك

يمكن لمعظم العاملين الذين يفتقرون إلى التغطية – وأصحاب أعمالهم – دفع الاشتراكات. حتى في قطاع الزراعة، تأتي نسبة كبيرة من أصحاب العمل من الشرائح الأكثر ثراءً في المجتمع الأردني. ومع ذلك، يجد بعض العاملين وأصحاب العمل أن معدلات الاشتراك في البرنامج الحالي باهظة.

من حيث المبدأ، هناك طريقتان لجعل التغطية يسيرة التكلفة: (1) خفض الاشتراك من خلال الدعم (من الميزانية العامة أو من المشاركين الأكثر ثراءً)؛ و (2) خفض الاشتراك مع تقليل المنافع بشكل متناسب. وفي كلتا الحالتين، ستكون هناك حاجة إلى نهج جديدة لضمان القدرة على تحمل التكاليف والاستهداف الدقيق والجدوى السياسية، مع ضمان كفاية الفوائد وتوفير حافز للعمال لإضفاء الطابع الرسمي.

التنفيذ غير الكافي (عدم الامتثال المتعمد)

بغض النظر عن مدى شمولية التشريعات وبغض النظر عن مدى بساطة وعدم كلفة الامتثال للوائح، فمن المرجح أن يحاول بعض أصحاب العمل التهرب من مسؤولياتهم (وكذلك بعض العاملين غير المقتنعين بأنهم سيستفيدون من المشاركة). تظهر الأدلة العالمية أن التنفيذ المعزز ليس باهظ التكلفة. يمكن أن يؤدي تركيز جهود الإنفاذ بشكل استراتيجي (على سبيل المثال، في القطاعات الرئيسية والمناطق الجغرافية) والتنسيق مع الهيئات الحكومية التي تقدم الخدمات لأصحاب العمل إلى زيادة التغطية بتكلفة بسيطة أو بدون تكلفة إضافية.

يتمتع بعض غير الأردنيين بإمكانية الوصول إلى برامج الضمان الاجتماعي في بلدانهم الأصلية. وفي مثل هذه الحالات، قد تفوض الحكومة الأردنية بشكل مفيد وتفرض المشاركة في تلك البرامج – بما في ذلك ضمان قيام أصحاب العمل بتقديم اشتراكات نيابة عن موظفيهم.

تم تطوير مناهج السياسات الواردة في الفقرات التالية للاستجابة للتحديات التي يجابهها قطاع الزراعة. فعلى الرغم من أن عمال الزراعة لا يشكلون سوى نسبة صغيرة من أولئك الذين يفتقرون إلى التغطية، فإن دراسة الحالة تقدم دروسًا قابلة للتطبيق على نطاق أوسع. ربما يكون من المدهش أن يكون قطاع الزراعة مشابهًا للعديد من القطاعات الأخرى من حيث أن معظم العمال لديهم ترتيبات عمل طويلة الأجل نسبيًا وموقعهم مركزيًا إلى حد ما، والعديد من العمال غير أردنيين، والعديد من أرباب العمل لديهم القدرة المالية لتقديم اشتراكات الضمان الاجتماعي. علاوة على ذلك، وعلى الرغم من أن قطاع الزراعة فريد من نوعه في تحدياته التشريعية (الإعفاء من التغطية بحكم القانون)، فإن التغطية الموسعة في الزراعة تتطلب أيضًا معالجة تحديات الامتثال والإنفاذ الموجودة في القطاعات الأخرى.

63 منظمة العمل الدولية، 2019. توسعة نطاق تغطية الضمان الاجتماعي ليشمل العاملين في الاقتصاد غير الرسمي: دروس من التجربة الدولية (الفصل الخامس).

نقوم هنا بتضمين مناهج السياسة التي تعالج كل من القيود الموضحة أعلاه. وهي منظمة في ثلاث مجموعات: تلك التي تعالج الثغرات التشريعية، وتلك التي تتناول الامتثال والتنفيذ، وتلك التي تقدم مناهج جديدة. يلخص الجدول رقم (13) هذه الأساليب فيما يتعلق بالخصائص والتحديات.

يتم تقديم هذه المناهج منفردة، ولكن يمكن اتباع أكثر من نهج بالتوازي كجزء من استراتيجية متعددة الجوانب، حيث يُقصد منها تكملة وتعزيز بعضها البعض. في متابعة جدول أعمال توسعة نطاق التغطية، قد تتطلب مواقف وقطاعات العمل المختلفة اعتبارات وعلاجات مختلفة، والتي يمكن أن تتقارب في النهاية مع نظام الضمان الاجتماعي العام على المدى الطويل. ومع ذلك، يمكن للتكيفات أن تلبى الوضع الفريد للعمال على المديين القصير والمتوسط.⁶⁴

جدول رقم (13): موجز لمناهج السياسات والتحديات.

القيود التي تمت معالجتها	نهج السياسة
الثغرات التشريعية	
الثغرات التشريعية المتعلقة بالتغطية الإلزامية	1. مراجعة التشريعات لتوسيع نطاق تغطيتها لجميع القطاعات
الثغرات التشريعية المتعلقة بالحصول على التغطية الاختيارية (ولكن انظر الاهتمامات أدناه مع فعالية نهج التغطية الاختيارية)	2. مراجعة التشريعات للسماح لجميع العمال بالمشاركة في البرنامج "الاختياري" الخاص بالمؤسسة العامة للضمان الاجتماعي
الثغرات التشريعية المتعلقة بأنواع الأعمال (بدوام جزئي، وما إلى ذلك)	3. توسعة نطاق التغطية الإلزامية لجميع أنواع الأعمال، بما في ذلك العمال لفترات قصيرة وأصحاب العمل.
الامتثال والتنفيذ	
التنفيذ غير الكافي (عدم الامتثال المتعمد) ونقص الحوافز	4. تحديد أولويات جهود التنفيذ، واستكمالها بالحوافز المناسبة (بما في ذلك من مجالات السياسة الأخرى).
عدم الامتثال الناتج عن نقص الوعي بالتشريعات والعمليات	5. زيادة التوعية
التنفيذ غير الكافي (عدم الامتثال المتعمد)	6. التنفيذ من خلال قنوات أخرى
عدم الامتثال الناتج عن العمليات الإدارية المرهقة	7. تبسيط العمليات الإدارية لتشجيع الامتثال
مناهج جديدة	
عدم الامتثال الناتج عن عدم القدرة على تحمل تكاليف الاشتراك	8. دعم الاشتراك للفئات المستهدفة من العمال وأصحاب العمل
عدم الامتثال الناتج عن عدم القدرة على تحمل تكاليف الاشتراكات	9. إعادة تعريف العلاقة بين الاشتراك والمزايا للسماح بالتغطية التدريجية
التنفيذ غير الكافي (عدم الامتثال المتعمد) وعدم الامتثال الناتج عن العمليات الإدارية المرهقة	10. تحصيل الاشتراكات من أجزاء أخرى من سلسلة القيمة
التنفيذ غير الكافي (عدم الامتثال المتعمد)	11. التأكد من أن جميع المقيمين مشمولين بتغطية الضمان الاجتماعي من خلال النظام الأردني أو نظام الدولة المضيفة.

64 على سبيل المثال، بالنسبة للقطاع الزراعي، يمكن جمع المساهمات على أساس موسمي وليس شهريًا. راجع دليل منظمة العمل الدولية (2019) للحصول على بعض الأمثلة

◀ مناهج السياسة المتعلقة بالثغرات التشريعية

على الرغم من أن التشريعات الأردنية بشأن الضمان الاجتماعي تعتبر شاملة وفقاً للمعايير العالمية، إلا أن العديد من الثغرات التشريعية لا تزال بحاجة إلى معالجتها.

نهج السياسة (1): إدراج الزراعة والعمالة المنزلية في تشريعات العمل القياسية وتشريعات المؤسسة العامة للضمان الاجتماعي.

مراجعة المادة 11 من قانون العمل رقم 8 لسنة 1996 وقانون الضمان الاجتماعي لسنة 2014 للتعامل مع جميع القطاعات بشكل ثابت.⁶⁵

أدى استبعاد الزراعة والعمالة المنزلية من تشريعات العمل المعيارية وأنظمة الضمان الاجتماعي إلى حدوث تشوهات في سوق العمل وتم تحديد ذلك على أنه أحد الأسباب الرئيسية وراء تجنب العمال الأردنيين للعمل الزراعي.⁶⁶ إن القضاء على هذه الثغرة التشريعية سيؤدي إلى تغطية بحكم القانون لما يقرب من 240 ألف عامل إضافي مستبعدين حالياً بموجب التشريع. على الرغم من أن الإجراء سيزيد بشكل كبير من التغطية بحكم القانون، فمن غير المرجح أن يؤدي إلى زيادة مماثلة في التغطية الفعلية (بحكم الواقع)، لأن نسبة كبيرة من العاملين في القطاعات المشمولة بالتغطية حالياً بحكم القانون غير مشمولة فعلياً بتغطية الضمان الاجتماعي، لأسباب تتعلق بميزات الامتثال والتنفيذ وتصميم البرامج التي تثبط المشاركة.⁶⁷ وبعبارة أخرى، فإن سد الثغرة التشريعية خطوة حاسمة إلى الأمام ولكنها بحاجة إلى استكمالها بإجراءات سياسة إضافية.

نهج السياسة (2): السماح لغير الأردنيين بالمشاركة في برنامج المؤسسة العامة للضمان الاجتماعي "الاختياري" الحالي.

مراجعة قانون الضمان الاجتماعي لعام 2014 للسماح بالمشاركة في برنامج المؤسسة العامة للضمان الاجتماعي "الاختياري" دون تمييز على أساس الجنسية.

بالإضافة إلى البرنامج الأساسي، يوجد لدى المؤسسة العامة للضمان الاجتماعي برنامج "اختياري"، مصمم مبدئياً للعمال لحسابهم الخاص ولكنه متاح لجميع الأردنيين، بما في ذلك المستثنون على أساس القطاع أو مدة العمل. ومع ذلك، لا يُسمح لغير الأردنيين بالمشاركة الاختيارية في البرنامج. يمكن أن يسمح القضاء على هذه الثغرة التشريعية لبعض العمال غير الأردنيين بالحصول على الضمان الاجتماعي.⁶⁸

⁶⁵ ينطبق قانون العمل الساري حالياً على «جميع العمال وأصحاب العمل، باستثناء الموظفين العموميين وموظفي البلديات»، مع ملاحظة أن «[أ]عمال الزراعة والعمالة المنزلية والطهارة والبستانيين، وكذلك الأشخاص المندمجين، مشمولون بموجب اللائحة التنفيذية ستصدر لهذا الغرض. وينظم هذا النص عقودهم وساعات الراحة والتفتيش وأي مسائل أخرى تتعلق بعملهم». (انظر قانون رقم 48 لسنة 2008 بتعديل قانون العمل). حتى كتابة هذه المذكرة، لم يتم إصدار اللائحة التنفيذية للعاملين في الزراعة.

⁶⁶ من الاهتمامات الشائعة حول توسعة نطاق التغطية الإلزامية للزراعة أن العديد من المزارعين (أصحاب العمل في الزراعة) فقراء أو شبه فقراء. على الرغم من أن الأسر التي تزرع الأرض (بما في ذلك العاملين والعمال لحسابهم الخاص) تمثل السكان تقريباً في الطبقة الاقتصادية (8% في الخمس الأدنى و11% في الخمس الأعلى، فمن المرجح أن يكون ملاك الأراضي أثرياء (15%) في الخمس الأدنى و24% في الخمس الأعلى). والأسر التي تستأجر أراضٍ زراعية من المرجح أن تكون أكثر ثراءً (13% في الخمس الأدنى مقابل 29% في الخمس الأعلى). وتستند الحسابات إلى دائرة الإحصاءات العامة، مسح دخل وإنتاج الأسرة 2018/2017.

⁶⁷ تذكر أن 41% من العاملين في القطاعات القانونية غير مسجلين لدى مؤسسة الضمان الاجتماعي.

⁶⁸ على الرغم من أن البرنامج الاختياري مصمم في المقام الأول للعاملين لحسابهم الخاص (العمال لحسابهم الخاص وأصحاب العمل)، إلا أنه يُسمح لجميع الأردنيين بالمشاركة - بما في ذلك العاملون والعمال المساهمون في أسرهم وحتى أولئك الذين ليسوا من ضمن القوى العاملة من بين حوالي 650 ألف عامل غير أردني في الأردن، الغالبية العظمى منهم عاملون - ومن ثم يتم تغطيتهم بشكل عام في مخطط الضمان الأساسي الإلزامي الرئيسي - مع 47 ألف فقط من العمال لحسابهم الخاص، و4000 عامل مساهم في أسرته وأقل من 1,000 صاحب عمل.

قد يواجه تنفيذ هذه السياسة معارضة سياسية، بناءً على فكرة أن المواطنين فقط هم الذين يجب أن يستفيدوا من البرنامج "الاختياري" للمؤسسة العامة للضمان الاجتماعي لأنه مدعوم.⁶⁹ وكما هو الحال بالنسبة لخيار السياسة (1)، من غير المرجح أن يؤدي سد هذه الثغرة التشريعية إلى زيادة مماثلة في التغطية الفعلية (بحكم الواقع)، في ضوء التجربة الحالية مع البرامج الاختيارية. تستفيد نسبة صغيرة فقط من العمال الأردنيين من البرنامج "الاختياري".⁷⁰ وقد دفع انخفاض الاشتراكات في البرامج الاختيارية العديد من الحكومات إلى الانتقال من التغطية الاختيارية إلى التغطية الإلزامية.

نهج السياسة (3): توسعة نطاق التغطية الإلزامية لجميع العاملين وأصحاب العمل والعمال لحسابهم الخاص.

مراجعة قانون الضمان الاجتماعي لعام 2014 ولوائح تغطيته لتوفير تغطية إلزامية لجميع العاملين، بغض النظر عن عدد أيام العمل في غضون شهر، وكذلك العمال بدوام جزئي.

وضع تغطية إلزامية لأصحاب العمل والعمال لحسابهم الخاص - بما يتماشى مع لوائح التغطية وتوسعة نطاقها لتغطية العمال لحسابهم الخاص المعتمدة في (2020)، للتغلب على الفعالية المحدودة للنظام "الاختياري" الحالي، مع إنشاء آلية لمعالجة قيود القدرة على تحمل التكاليف التي تواجهها مجموعات معينة من العمال وأصحاب العمل (انظر المناهج 9، 10 أدناه).

◀ مناهج السياسة المتعلقة بالامتثال والتنفيذ

بينما يعتبر الأمر من المهم بمكان دون شك، فإن من غير المرجح أن يكون سد الثغرات التشريعية كافياً لزيادة التغطية بشكل كبير. حتى عندما تكون التغطية الإلزامية بموجب التشريع، ستكون التغطية بحكم الواقع أقل من التغطية بحكم القانون في حالة نقص المعلومات أو التنفيذ أو إذا كانت الإجراءات الإدارية المطلوبة للامتثال تمثل عبئاً. يجب أن تُستكمل الإجراءات التنظيمية بإجراءات تحفز الامتثال وتفرضه؛ كما يجب أن تكون مصحوبة بجهود لتوضيح الإطار التنظيمي وسد الثغرات التشريعية. ويشار في الملحق رقم (5) إلى أمثلة من البلدان التي توضح كيفية اتباع بعض نهج السياسات التالية.

نهج السياسة (4): منح الأولوية لجهود التنفيذ من خلال أنظمة تفتيش أكثر فعالية

وضع 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. يجب أن تكون هذه التغييرات مصحوبة بجهود لتبسيط الإجراءات الإدارية وزيادة الوعي والاتصال كما هو مشمول في مناهج السياسة التكميلية الأخرى.

يتم استخدام الموارد الشحيحة للنفاذ بشكل أكثر فاعلية عندما يتم توجيهها إلى أنواع المؤسسات التي لديها ميل أكبر للتهرب من الامتثال، وكذلك تلك الأقل تكلفة في التفتيش. أصبح تحليل البيانات كأساس لتحديد مخاطر التهرب أمراً شائعاً بشكل متزايد مع تحول الحكومات نحو الأنظمة الإلكترونية في كل من البلدان ذات الدخل المرتفع والمنخفض. فعلى سبيل المثال، كجزء من برنامج تيسير ممارسة الأعمال في الهند، يتلقى مفتشو العمل في ولاية (ماهاراشترا) بالهند

69 يمكن أن تستند المناقشة حول هذا الخيار إلى الحسابات الاكتوارية حول مدى الدعم، وكذلك مدى مساهمة المقيمين غير الأردنيين في الإيرادات العامة (على سبيل المثال من خلال ضريبة المبيعات). إذا كانت هناك رغبة قوية في الحد من المستفيدين من البرنامج «الاختياري»، فيمكن النظر في العديد من الاختلافات. على سبيل المثال، يمكن أن يقتصر الوصول إلى البرنامج على الأفراد الذين لا يشملهم أي برنامج ضمان اجتماعي آخر (مثل عمال الزراعة غير الأردنيين). يمكن أن يقيد قيد آخر من مشاركة الأفراد الذين قدموا مشاركات طويلة الأجل في الاقتصاد الأردني (على سبيل المثال أولئك الذين أقاموا بشكل قانوني في الأردن لأكثر من خمس سنوات).

70 أقل من 16% من العمال الأردنيين المستحقين يستفيدون من البرنامج الاختياري. على الصعيد الدولي، تجذب البرامج الاختيارية عموماً أقل من 10% من مستحقي المشاركة. انظر منظمة العمل الدولية (2019). تشمل الأسباب الشائعة لعدم وجود تغطية عالية لبرامج مماثلة عدم القدرة على تحمل تكاليف الاشتراكات لبرامج العمال لحسابهم الخاص، فضلاً عن قصر النظر والاختيار غير المناسب

تنبيهات آلية عندما يتم تحديد حالات عدم الامتثال المحتملة بواسطة نظام الحكومة الإلكترونية، الذي يجمع بين ترخيص الأعمال والدفع الإلكتروني للأجور والمرافق. وإذا لزم الأمر، يتابع مفتشو العمل التنبيهات بإجراءات التفتيش والتنفيذ. تحتل الأردن وضعًا جيد للاستفادة من عمليات التفتيش القائمة على المخاطر، نظرًا لمنصة الأعمال القوية للحكومة الإلكترونية، فضلًا عن السجل الوطني الموحد والزيادة الأخيرة في الدفع الإلكتروني للأجور.

وقد طورت عدة بلدان تواجه مواقف مماثلة تعليمات لتحديد المجالات المحتملة لعدم الامتثال، والتي تم استخدامها في كل من التنفيذ وإذكاء الوعي. ففي إيطاليا، على سبيل المثال، يتم تدريب المفتشين على تحديد "العمالة الذاتية الزائفة" في قطاع الإنشاءات، بناءً على ملكية الآلات والمعدات وفهم أن العمل الحر الزائف شائع بشكل خاص بين العمال غير المهرة.

نهج السياسة (5): زيادة الوعي

وضع برنامج توعية بقانون العمل وتغطية الضمان الاجتماعي، مع التركيز على ترتيبات العمل المؤقت وما يشكل عقد عمل. كما هو موضح في القسم السابق، فإن نسبة كبيرة من العمال في العمالة غير الرسمية يعملون في أعمال مؤقتة طويلة الأجل - وهم مشمولون بالتغطية وفقًا للقانون (بحكم القانون) - لكنهم غير مسجلين في المؤسسة العامة الضمان الاجتماعي بحكم الواقع. لا يُعرف إلى أي مدى يعلم أصحاب العمل والعمالين أنهم مشمولين بالتغطية بحكم القانون. تشير الأدلة السردية إلى أن الكثيرين لا يدركون أن التغطية إلزامية بالنسبة للعمل المؤقت والدائم ولا يعرفون ما إذا كان هناك عقد مكتوب أم لا. علاوة على ذلك، هناك مفهوم خاطئ شائع مفاده أن معظم العمالة غير الرسمية هي أعمال ذاتية وقصيرة المدى (عمل يومي بأجر).

نهج السياسة (6): التنفيذ من خلال قنوات أخرى

يمكن أن تمثل أي وكالة حكومية نقطة تفتيش ملائمة للامتثال للمؤسسة العامة للضمان الاجتماعي. تتحقق البرازيل من الامتثال للضمان الاجتماعي لجميع المؤسسات قبل منح العقود الحكومية. وفي المغرب، يجب تسجيل الصيادين في الضمان الاجتماعي من أجل الحصول على رخصة صيد.⁷¹ وتحتل الأردن وضعًا جيدًا لتنفيذ آليات التنسيق عبر الكيانات الحكومية، بالنظر إلى التقدم الذي أحرزته في خدمات الحكومة الإلكترونية. على وجه الخصوص، يمكن للحكومة الأردنية تطوير التحقق الآلي من الامتثال للضمان الاجتماعي كشرط أساسي لتلقي الخدمات الحكومية مثل دعم المياه، والإعفاءات الضريبية، والقروض الميسرة أو المشاركة في عمليات المشتريات العامة.

بالإضافة إلى ذلك، يمكن وضع آليات لتشجيع العاملين أنفسهم على التسجيل وتحديد مكان عملهم. يجب تنسيق هذه الآليات مع حملات التوعية (لضمان أن يكون العاملون على دراية بحقوقهم) بالإضافة إلى أن تصبح عملية تتبعها المؤسسة العامة للضمان الاجتماعي مع أصحاب العمل.

نهج السياسة (7): تبسيط الإجراءات الإدارية

يمكن أن يقلل جعل العمليات الإدارية أقل إرباكًا أو استهلاكًا للوقت من العديد من مشاكل عدم الامتثال، خاصة بالنسبة لأولئك الذين لديهم مستويات منخفضة من التعليم أو الدخل. فعلى الصعيد العالمي، كان هناك نوعان من التعديلات ناجحين بشكل خاص. أولاً: أدى دفع الاشتراكات عبر الهاتف الخليوي إلى تبسيط العملية الإدارية بشكل كبير في كل من كولومبيا، وكوت ديفوار، وكينيا، وتنزانيا، وتركيا، وأوغندا، وأوروغواي، وزامبيا. يمكن تبني هذا النهج بسهولة في الأردن،

71 انظر منظمة الأغذية والزراعة (2019).

مع الأخذ في الاعتبار أن نصف المستهلكين الأردنيين يدفعون الفواتير بالفعل عبر الإنترنت أو في أجهزة الصراف الآلي أو عبر الهاتف المحمول. ثانيًا: كان الجمع بين اشتراكات المؤسسة العامة للضمان الاجتماعي وضرائب الأعمال في دفعة واحدة ناجحًا للغاية في أوروغواي، مما ساهم في تيسير ممارسة الأعمال التجارية بشكل عام ومضاعفة تغطية الضمان ثلاث مرات في غضون ثلاث سنوات. يمكن تنفيذ حساب مبسط للضرائب واشتراكات الضمان الاجتماعي في الأردن من خلال الجمع بين اشتراكات الضمان الاجتماعي وضريبة المبيعات وترخيص الأعمال والمدفوعات المالية الأخرى المماثلة - إما بمفردها أو بالتزامن مع تخفيض في الاشتراكات. (انظر أدناه فيما يتعلق بالاشتراكات المخفضة).

◀ مناهج السياسة التي تقدم وسائل جديدة

نهج السياسة (8): دعم اشتراكات الضمان الاجتماعي لأولئك غير القادرين على تحمل معدلات الاشتراكات الحالية.

حقيقة أن بعض العاملين أو أصحاب العمل أو العمال لحسابهم الخاص قد لا يكونون قادرين على تحمل تكاليف الاشتراك في برنامج الضمان الاجتماعي القياسي لا يعني أنهم غير قادرين تمامًا على دفع الاشتراكات. يقع العديد من العمال الأردنيين فيما يسمى أحيانًا بـ "الوسط المفقود" - أولئك الذين لا يستطيعون تحمل اشتراكات برامج الضمان الاجتماعي القائمة ولكنهم ليسوا فقراء بما يكفي للتأهل لبرامج مكافحة الفقر مثل صندوق المعونة الوطنية.

تعد مخططات دعم اشتراكات الضمان الاجتماعي لفئات معينة من العمال شائعة في جميع أنحاء العالم. يتم أحيانًا تمويل الإعانات بشكل صريح من الميزانية العامة أو يتم تضمينها ضمنيًا في تصميم النظام من خلال التضامن بين الأعضاء (على سبيل المثال، من خلال السماح بمستويات منخفضة من الاشتراك لفئات معينة مع الحفاظ على نفس الحد الأدنى من استحقاقات المزايا لجميع الأعضاء).⁷²

بالطبع، لن يكون أي دعم لاشتراكات الضمان الاجتماعي تقدمه الموازنة العامة مجديًا من الناحية السياسية إلا إذا كانت هناك شفافية في مصدر الميزانية، و فقط إذا كان البرنامج موجّهًا لمن يواجهون احتياجًا حقيقيًا. يمكن تحقيق الاستهداف بطرق مختلفة: من خلال التركيز على دخل العمال أنفسهم أو حالة فقر الأسرة؛⁷³ أو عن طريق معالجة أنواع المؤسسات التي عادةً ما يكون لها دخل محدود، غالبًا على أساس عدد العاملين أو ملكية أصول صاحب العمل في القطاع أو خصائص أخرى.⁷⁴ يمكن أن يساعد تحديد جدول زمني لمدة الدعم مع إلغائه التدريجي على سداد العمال المؤقتين وأصحاب العمل الاشتراكات كاملة.

في العديد من البلدان، يعتبر قطاع الزراعة محور تركيز رئيسي للاشتراكات المدعومة، بسبب التركيز الكبير للفقراء في الزراعة.⁷⁵ في الأردن، مع ذلك، ستكون هناك حاجة إلى نهج متعدد الجوانب، بالنظر إلى أن العديد من الفقراء يعملون في قطاعات أخرى، ولأن العديد من المزارعين في الأردن ليسوا فقراء. إذا تم توفير إعانات اشتراك خاصة للقطاع الزراعي،

⁷² نجحت العديد من الدول في الوصول إلى الوسط المفقود بتكلفة محدودة للميزانية من خلال دعم اشتراكات الضمان الاجتماعي التي تستهدف مجموعات من العاملين وأصحاب العمل ولحسابهم الخاص. بالنسبة لبعض المجموعات، يمكن أن تكون برامج الاشتراك المدعوم أكثر فعالية من حيث التكلفة من البرامج غير القائمة على الاشتراكات، مما يسمح للميزانيات العامة المحدودة بالوصول إلى أعداد أكبر من المستفيدين. في الواقع، جادلت منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي بأن المساهمات المدعومة من المرجح أن تحمل مفتاح إطلاق رغبة المجتمع في الادخار. انظر منظمة التعاون والتنمية (2019).

⁷³ يمكن أن يمثل التركيز على حالة فقر الأسرة حافزًا صائبًا لتشجيع توظيف النساء، وبالتالي يجب استخدامه بحذر.

⁷⁴ على سبيل المثال، في سلطنة عمان، يحدد نظام التأمين الاجتماعي الاختياري للعمال لحسابهم الخاص مساهمة بنسبة 20% لجميع العمال لحسابهم الخاص، ولكن بدرجات متفاوتة من الدعم الحكومي اعتمادًا على مستوى الدخل (لجنة الأمم المتحدة الاقتصادية والاجتماعية لغرب آسيا (إسكوا)، 2019). في كابو فيردي، يكون الأفراد الأكبر سنًا مؤهلين للحصول على دعم الاشتراكات إذا كانوا تحت خط الفقر وغير مستحقين لبرنامج الضمان الاجتماعي الرئيسي. تدعم كوريا الاشتراكات لجميع الشركات التي يقل عدد عاملها عن عشرة موظفين. وفي تونس، يتم تصنيف العمال لحسابهم الخاص في واحدة من عشر فئات ذات دخل ثابت، بناءً على مهنتهم (في حالة العمال لحسابهم الخاص غير الزراعيين)، وحجم قطعة الأرض التي يزرعونها (في حالة العاملين لحسابهم الخاص في الزراعة) أو عدد العاملين لديهم (في حالة أصحاب العمل) (لجنة الأمم المتحدة الاقتصادية والاجتماعية لغرب آسيا (إسكوا)، 2019).

⁷⁵ على سبيل المثال، في البرازيل، يحق للعمال لحسابهم الخاص أصحاب الحيازات الصغيرة وكذلك العاملين بالزراعة الحصول على اشتراكات مدعومة. وفي تونس، يتم تصنيف العاملين لحسابهم الخاص في واحدة من عشر فئات ذات دخل ثابت بناءً على حجم قطعة الأرض التي يزرعونها (في حالة العاملين لحسابهم الخاص في الزراعة) (لجنة الأمم المتحدة الاقتصادية والاجتماعية لغرب آسيا (إسكوا)، 2019).

فقد تكون معايير أخرى مفيدة لضمان أن يذهب الدعم إلى العاملين وأصحاب العمل غير المشمولين بالتغطية الذين قد يواجهون قيود القدرة على تحمل التكاليف. يمكن استخدام حجم المزرعة كبديل للقدرة على تحمل التكاليف، كما هو معتاد، على سبيل المثال، في تونس والبرازيل. إذا كان من الممكن مطالبة أصحاب المزارع الذين يمتلكون أكثر من 1000 دونم بدفع اشتراك صاحب العمل، غير المدعوم، بالكامل فإن اشتراكات أكثر من ثلث أصحاب العمل لن تتطلب دعمًا.⁷⁶

نهج السياسة (9): إعادة تحديد العلاقة بين الاشتراك والمزايا - خاصة بالنسبة لمعاش التقاعد طويل الأجل.

يمكن أن يستجيب إعطاء الأولوية لضمان التغطية الكاملة والإلزامية للمزايا قصيرة الأجل، مثل تغطية البطالة والمرض والأمومة لجميع العمال المستثنين حاليًا للاحتياجات العاجلة ونقاط الضعف وتفضيلات العمال، وكذلك إثبات قيمة الضمان الاجتماعي وبناء الثقة في النظام.

وبالنظر إلى أن النسبة الأكبر من اشتراكات الضمان الاجتماعي مخصصة لتمويل مزايا التقاعد طويلة الأجل، فإن هناك نهج آخر لمعالجة نقص القدرة على تحمل تكلفة الاشتراك وهو وضع خطط تقاعد متعددة المستويات تسمح باشتراكات أقل إلى جانب مزايا أقل في المقابل. على سبيل المثال، يمكن هيكلة نظام التقاعد بالمستوى الأول - بمساهمة أكثر بأسعار معقولة ومزايا معاشات تقاعدية مخفضة، بما يتماشى مع مستوى الحد الأدنى من الملاءمة المنصوص عليه في الاتفاقيات الدولية - والذي سيكون إلزاميًا لجميع العمال بغض النظر عن حالة العمل. سيوفر المستوى الثاني تغطية إلزامية عند مستويات أعلى من استبدال الدخل، حيثما يكون العاملون وأصحاب العمل قادرين على تحمل اشتراكات أعلى (على سبيل المثال، بناءً على القطاع أو حجم الشركة أو الخصائص الأخرى التي يمكن ملاحظتها).⁷⁷

يحتاج هذا النوع من نظام التقاعد متعدد المستويات إلى تصميمه بعناية للتعامل مع السياق المحلي، فضلًا عن معايير الضمان الاجتماعي الدولية. ومن بين الاعتبارات الأخرى، من الأهمية بمكان ضمان أن تظل مستويات الاشتراك مرتفعة بدرجة كافية - أو أن يتم وضع آليات التضامن أو الدعم عند الضرورة - بحيث يمكن للمزايا أن تضمن مستويات معيشية مناسبة لجميع الأعضاء المشتركين. يجب تشجيع المشاركة في الخطط الاشتراك، ويجب وضع حوافز لإضفاء الطابع الرسمي (على سبيل المثال، من خلال التأكد من أن الفرق بين مزايا الاشتراك والمزايا غير القائمة على الاشتراكات مرتفع بما يكفي لتشجيع الأعضاء على الاشتراك، بدلاً من مجرد الاعتماد على البرامج التي لا تتضمن اشتراك مثل صندوق المعونة الوطنية).

نهج السياسة (10): تحصيل الاشتراكات من المراحل الأخرى في سلسلة قيمة الإنتاج.

يتم تمويل برنامج الضمان الاجتماعي الرئيسي في الأردن بشكل أساسي من خلال الاشتراكات التي يتم تحصيلها من رواتب أو أجور العاملين ومن أصحاب العمل، وفي كلتا الحالتين تعتبر جزءًا من التعويض الذي يقدمه أصحاب العمل للعاملين. ومع ذلك، فإن هذا النهج لا يعمل بشكل جيد عندما يكون هناك العديد من ترتيبات العمل قصيرة الأجل (مما يجعل من تتبع الاشتراكات أمرًا مرهقًا) أو عندما تكون علاقة العمل نفسها غامضة (على سبيل المثال، في حالة العمال العرضيين). من حيث المبدأ - وكما يتضح من الأدبيات التجريبية - يمكن تحصيل اشتراكات الضمان الاجتماعي من أي مكان على طول

⁷⁶ إذا، على سبيل المثال، كان الحد الفاصل 1000 دونم، يمكن تغطية أكثر من ثلث الأراضي الزراعية - ونسبة أكبر من العمال - في إطار البرنامج المصمم حاليًا، مع احتياج الثلثين المتبقين إلى اشتراكات مخفضة. ثلاثون في المائة من مساحة الأراضي الزراعية في مزارع تبلغ مساحتها 1000 دونم أو أكثر. ربما يكون من المدهش أن تكون المزارع الكبيرة أكثر عرضة لاستخدام العمالة المؤقتة من المزارع الصغيرة. ثلاثة وخمسون في المائة من الأراضي الزراعية في حيازات كبيرة (1000 دونم أو أكثر) مقارنة مع 34% في حيازات صغيرة (10 دونمات أو أقل). انظر التعداد الزراعي لعام 2017 لمزيد من التفاصيل.

⁷⁷ على سبيل المثال، في تونس، يتم تغطية عمال الزراعة بشكل إلزامي في نظام الضمان الاجتماعي الأساسي مع انخفاض معدل الاشتراك ومجموعة محدودة من المزايا التي تستبعد استحقاقات الأسرة والورثة (لجنة الأمم المتحدة الاقتصادية والاجتماعية لغرب آسيا (إسكوا)، 2019).

سلسلة القيمة؛ يدفع المستهلك التكلفة الكاملة للمنتج النهائي، بغض النظر عن مكان دفع التعويض على طول سلسلة القيمة.⁷⁸

تواجه العديد من البلدان التحديات في تحصيل الاشتراكات من خلال تحويل النقطة في سلسلة القيمة حيث يتم تحصيل الاشتراكات. في صناعة الإنشاءات الهندية، على سبيل المثال، يعد تحصيل الاشتراكات أمرًا مرهقًا بسبب ترتيبات العمل التي تشمل عدة مستويات من المقاولين من الباطن، فضلًا عن قدر كبير من العمل باليومية. ولمواجهة هذا التحدي، يتم تحصيل الاشتراكات في شكل رسوم يدفعها المقاولون الرئيسيون، بناءً على القيمة الإجمالية لعقد الإنشاء، والوصول بنجاح إلى أكثر من 70% من العمال⁷⁹ هناك نهج ناجح آخر يتمثل في تحصيل الاشتراكات من وكالات العمل والتوظيف، كما حدث مع العمال المهاجرين الفلبينيين في العديد من البلدان. وفي مثال ثالث، تحصل التطبيقات الخاصة بالنقل عبر الهاتف الخليوي في إندونيسيا وأوروغواي تلقائيًا رسومًا صغيرة من المستهلكين يتم تحويلها بعد ذلك إلى الضمان الاجتماعي للسائقين. وقد تغلب المغرب على التحديات العملية من خلال الخصم التلقائي لاشتراكات الضمان الاجتماعي من العمال في مصائد الأسماك عند نقاط البيع.⁸⁰ قد تكون مناهج مماثلة مفيدة في الأردن، لا سيما بالنظر إلى العدد الكبير من العمال لحسابهم الخاص، فضلًا عن معالجة الحماية الاجتماعية لأولئك الذين يعملون لصالح أصحاب عمل مختلفين كل يوم أو كل أسبوع. في قطاع الزراعة، على سبيل المثال، يعمل العديد من السوريين كعمال مياومة مع جهات توظيف تتصرف كوسيط بين العمال وأصحاب المزارع. بالنسبة لعمال المياومة، يمكن تحصيل الاشتراكات من خلال جهات التوظيف. بالنسبة لعمال الزراعة بشكل عام، يمكن تحصيل الاشتراكات بشكل مفيد من خلال شركات التسويق الزراعي، بناءً على كشوف المرتبات أو حجم المزرعة أو حجم المبيعات.

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

تقضي العديد من البلدان بأن يتم تغطية العمال من غير المواطنين من خلال الضمان الاجتماعي، من خلال البرامج المحلية أو البرامج في البلد الأصلي للعامل.⁸¹ تعد التغطية بموجب أنظمة البلد المضيف بشكل عام أبسط وأسهل في تحقيقها. تتطلب بعض الحكومات استخدام أنظمة الدولة المضيفة حتى بالنسبة للعمال الموسمييين كجزء من جهودها الشاملة للسيطرة على عدد العمال المهاجرين وتأثيرهم على الاقتصاد المضيف.⁸²

عندما يتم تغطية العمال المهاجرين من قبل أنظمة الدولة المضيفة، فمن المهم بمكان إنشاء آليات لضمان أن يصبحوا مستحقين للضمان الاجتماعي والاستفادة منه على الرغم من التحديات التي تنجم عن تنقلهم. تعتبر اتفاقيات الضمان الاجتماعي الثنائية والمتعددة الأطراف (SSAs) بمثابة آليات تم تبنيها لتمكين التنسيق بين مخططات الضمان الاجتماعي لدولتين أو أكثر لضمان إمكانية نقل استحقاقات الضمان الاجتماعي المترابطة أو التي تعتبر قيد الاستحواذ. أصبحت اتفاقيات الضمان الاجتماعي الثنائية والمتعددة الأطراف الأكثر شيوعًا على مستوى العالم؛⁸³ ومع ذلك، لم تبرم المؤسسة العامة للضمان الاجتماعي اتفاقًا من هذا النوع مع أي دولة أخرى حتى الآن.

78 درست الأدبيات المستفيضة بشكل تجريبي تأثير جمع اشتراكات الضمان الاجتماعي من صاحب العمل مقابل العامل. على الرغم من وجود اختلافات (من المفترض أنها مرتبطة بالوعي)، فإن الأدبيات عمومًا لا تجد تأثيرًا كبيرًا على إجمالي التعويضات التي يتلقاها العامل. أي عندما يتم أخذ الاشتراكات من صاحب العمل، يكون التعويض النقدي (الأجور أو المرتبات) أقل بالمقابل والعكس صحيح. انظر Metcalf G، Fullerton D. «توزيع الأعباء الضريبية: مقدمة. ورقة عمل (NBER) 2002، Kotlikoff L، Summers L. Tax Incidence» من كتيب الاقتصاد العام (1987)

79 من خلال تحصيل الاشتراكات من المؤسسات الأكبر والأكثر رسمية (على طول سلسلة القيمة)، تتجح صناديق رعاية العمال في الهند التي تحصل اشتراكات الضمان الاجتماعي في الامتثال العالي والتنفيذ البسيط. تصل تغطية عمال الإنشاءات إلى أكثر من 70% في العديد من الولايات، وقد تم تطوير برامج مماثلة لقطاعي الزراعة والنقل في بعض الولايات الهندية.

80 انظر على سبيل المثال منظمة العمل الدولية (2019) ومنظمة الأغذية والزراعة (2019).

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

82 حصل البرنامج الكوري الذي يوفر الضمان الاجتماعي للعمال المهاجرين الموسمييين، باشتراكات يدفعها كل من أصحاب العمل والعمال، على جائزة الأمم المتحدة للخدمة العامة لشفافيته وجهوده الناجحة في مكافحة الفساد.

83 أشارت خرائط اتفاقيات الضمان الاجتماعي الثنائية والمتعددة الأطراف، التي وضعتها الجمعية الدولية للضمان الاجتماعي (ISSA) مؤخرًا، إلى أن هناك ما يقرب من 500 اتفاقية ضمان اجتماعي في جميع أنحاء العالم (الجمعية الدولية للضمان الاجتماعي) (2020، ISSA)، ينشر قريبًا.

عندما يتم تغطية العمال المهاجرين من خلال أنظمة البلد الأم، يكون للحكومات المضيفة دور مهم تلعبه في إنفاذ المشاركة (بما في ذلك إنفاذ اشتراكات صاحب العمل)، وتسهيل إرسال الاشتراكات إلى أنظمة البلد الأم، والسماح للعمال بتقديم مطالبات من البلد المضيف بشأن الصحة وإصابة العمل. تختلف إمكانية التنسيق مع برامج البلد الأم؛ العديد من البلدان الأصلية للعمال المهاجرين في الأردن لديها برامج مخصصة للعمال المهاجرين، مع وجود برنامج أكثر تقدمًا في الفلبين.⁸⁴ وفي معظم الحالات، يكون نطاق المزايا المقدمة محدودًا، والمشاركة اختيارية، وهناك اشتراكات من العمال - وفي بعض الحالات حكومات المنشأ - ولكن ليس من أصحاب العمل. علاوة على ذلك، في بعض الحالات، قد يكون للعمال مخاوف مشروعة بشأن الموثوقية والاستدامة المالية لمؤسسات الضمان الاجتماعي في بلدان المنشأ.

يخضع غالبية العمال غير الأردنيين لقانون الضمان الاجتماعي في الأردن، لكن العديد منهم غير مشمولين في الممارسة العملية، نتيجة عدم الامتثال لالتزامات الضمان الاجتماعي.⁸⁵ بالنسبة لهذه المجموعة، تعزيز آليات التنفيذ (انظر نهج السياسة 4-7) وضمان قابلية نقل الفوائد المتزايدة - على سبيل المثال، إبرام اتفاقية ثنائية للضمان الاجتماعي مع مصر - يجب أن تكون بمثابة الأولوية. بالنسبة للفئات الأخرى، فإن توسعة نطاق التغطية القانونية لأنظمة الضمان الاجتماعي للقطاعات المستثناة حاليًا وترتيبات العمل (الزراعة والعمالة المنزلية - نهج السياسة (1) - أو العمال بدوام جزئي - نهج السياسة (1)) سيؤدي إلى توسعة نطاق التغطية القانونية إلى عدد كبير من العمال غير الأردنيين. وفي ظل غياب هذه الإصلاحات، ينبغي تيسير الجهود المبذولة لتسهيل التغطية من خلال البرنامج الاختياري الحالي (نهج السياسة (2)) أو البرامج التي تقدمها البلدان الأصلية.

◀ إن ضمان التغطية الشاملة للعمال غير الأردنيين - من خلال فرض وتشجيع الاشتراك في الأنظمة الأردنية وأنظمة البلد الأم، وتحسين التنسيق عبر الأنظمة الأردنية وأنظمة البلد الأم - يمكن أن يوسع نطاق التغطية لتشمل 625000 عامل غير أردني يعملون بشكل غير رسمي.

⁸⁴ تطلب الحكومة الفلبينية من وكالات التوظيف توفير التأمين على الحياة والتأمين ضد الحوادث الشخصية، بينما يُطلب من العمال أنفسهم الاشتراك في برامج التقاعد والتأمين الصحي. على الرغم من وجود مشاركة ضئيلة من قبل الدول المضيفة، إلا أن الحكومة الفلبينية لديها عشر اتفاقيات ثنائية تسمح للفلبينيين بتقديم مطالبات في البلدان المضيفة. تم تصميم نظام الضمان الاجتماعي المصري على افتراض أن العمال المهاجرين سيشاركون في برامج الدولة المضيفة، على الرغم من أنه يمكن للعمال المهاجرين المشاركة اختياريًا في نظام بلدهم الأم.

⁸⁵ يلاحظ أنه من بين حوالي 650 ألف عامل غير أردني في الأردن، فإن الغالبية العظمى منهم عاملون، مع 47 ألف عامل لحسابه الخاص، و 4000 عامل مساهم في أسرته وأقل من 1000 صاحب عمل فقط.

◀ القسم (7): الاستنتاج

تحلل هذه المذكرة خصائص العمال في الأردن غير المسجلين في المؤسسة العامة للضمان الاجتماعي وتحدد مجموعة من مناهج السياسة لتوسعة نطاق التغطية. وبذلك، فإنها تقدم أيضًا مدخلات لانتقال العمال والمؤسسات من الاقتصاد غير الرسمي إلى الاقتصاد الرسمي (توصية منظمة العمل الدولية رقم 204). من المفيد تحديد خصائص العمال غير المسجلين كمؤشر على التحديات التي تواجه توسعة نطاق التغطية واستهداف جهود توسعة نطاق التغطية.

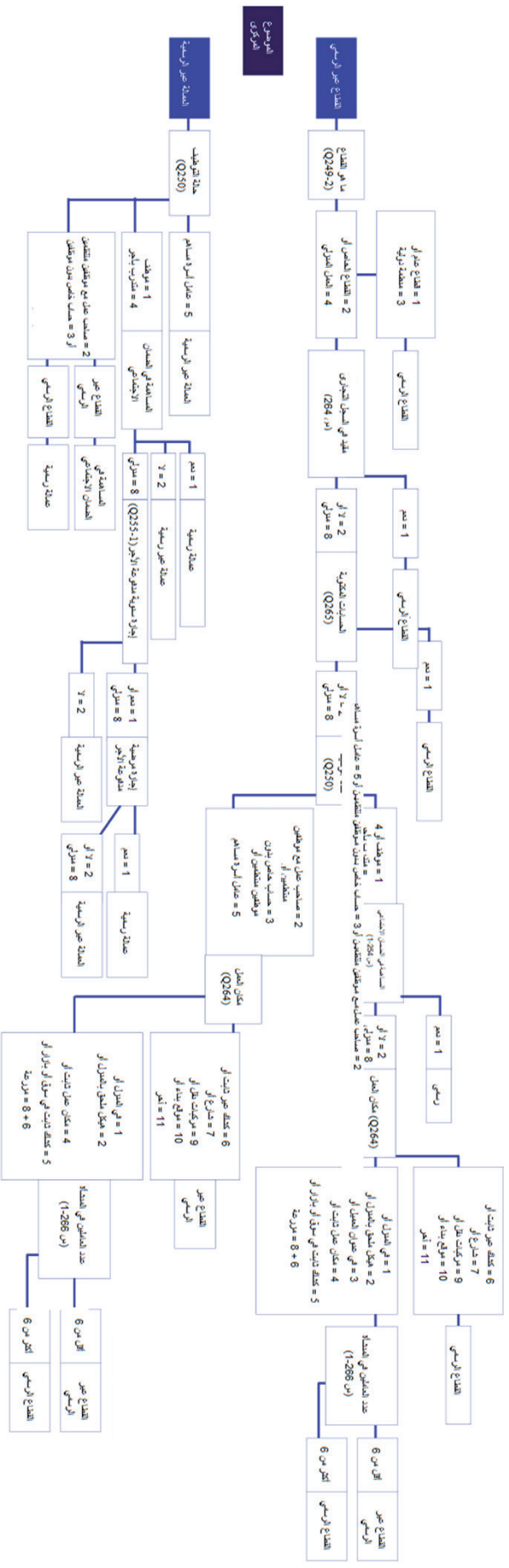
هناك ثلاث نتائج رئيسية تظهر من التحليل. أولاً، تفتقر الغالبية العظمى من العمال إلى تغطية الضمان الاجتماعي بحكم الواقع بسبب الثغرات في الامتثال للوائح وتنفيذها: أقل من ربع العمال غير المسجلين مستثنين بحكم القانون. ثانيًا، تعد الجنسية عاملاً محددًا قويًا للتسجيل في المؤسسة العامة للضمان الاجتماعي: من المرجح بشكل كبير أن يكون الأردنيون مسجلين في المؤسسة العامة للضمان الاجتماعي، بغض النظر عن نوع الوظيفة التي يشغلونها. ثالثًا، بصرف النظر عن الجنسية، يعكس العمال غير المسجلين على نطاق واسع القوة العاملة ككل: يشكل العمال بعقود طويلة الأجل، وعمال قطاع الخدمات، وسكان المناطق الحضرية الجزء الأكبر من العمال غير المسجلين.

لا تعتبر مناهج السياسة الواردة في هذا التقرير متعارضة. في الواقع، ستكون هناك حاجة بلا شك إلى مزيج من مناهج السياسة التكميلية لمواجهة تنوع التحديات الموجودة في الأردن. فعلى سبيل المثال، يعتبر سد الثغرات التشريعية وتوضيح أوجه الغموض أمرًا مهمًا بلا شك ولكنه لن يعالج التحديات التي ترجع إلى عدم كفاية الامتثال والتنفيذ. المطلوب استراتيجية شاملة لتوسعة نطاق تغطية الضمان الاجتماعي، تسمح بصياغة وتحديد أولويات التوصيات والتدابير الرئيسية على المستويات المختلفة في خطة عمل مترابطة منطقيًا.

عند وضع مثل هذه الإستراتيجية، سيكون من الضروري، للمضي قدمًا، أن يتم بذل مزيد من الجهد على نوعين من الإجراءات. أولاً، ستكون هناك حاجة إلى تحليل إضافي لتحديد مدى فهم العمال وأصحاب العمل لحقوقهم ومسؤولياتهم بدقة، وكذلك لتحديد الآثار المالية لمختلف الأساليب. ثانيًا، والأهم من ذلك، يجب إجراء مناقشات عامة – بما في ذلك المؤسسات الحكومية وممثلي العمال وأصحاب العمل، وخاصة أولئك الذين يمثلون العمال في الاقتصاد غير الرسمي. مثل هذه المناقشات ضرورية لبناء اتفاق مشترك حول مناهج السياسة التي تتماشى مع القيم الأردنية، والتي تعتبر مجدية بالنظر إلى القدرات المؤسسية والمالية للأردن.

الملحق رقم (1): تعريف العمل غير الرسمي الذي تستخدمه الحكومة الأردنية

الشكل (1-1) تم الحصول عليه من دائرة الإحصاءات العامة، إحدى وحدات وزارة التخطيط والتعاون الدولي.



المرفوع المركزي

◀ الملحق رقم (2): برامج الحماية الاجتماعية الأخرى المتعلقة بالعمل

يتم توفير مجموعة متنوعة من الحماية الإضافية للعاملين الخاضعين لأحكام قانون العمل وعلى أساس مسؤولية صاحب العمل⁸⁶. على وجه الخصوص، لهم الحق فيما يلي:

- **إجازة مرضية.** يحق للعاملين الحصول على إجازة مرضية لمدة 14 يومًا بأجر كامل سنويًا. يتم تجديد الإجازة لمدة 14 يومًا أخرى بأجر كامل في حالة الإقامة بالمستشفى، أو بنصف أجر بناءً على تقرير طبي معتمد من المؤسسة.
- **إجازة سنوية:** يحق للعاملين الحصول على إجازة سنوية بأجر كامل لا تقل عن 14 يومًا سنويًا، ترتفع إلى 21 يومًا بأجر كامل سنويًا للعاملين الذين عملوا لدى نفس صاحب العمل لأكثر من 5 سنوات. ويحق لصاحب العمل تحديد موعد الإجازة السنوية للعامل، بشرط أن يتم اتخاذ القرار خلال الشهر الأول من العام.
- **إجازة الأمومة:** يحق للمرأة التي تعمل في مؤسسات تضم أكثر من عشرة موظفين إجازة بدون أجر لمدة أقصاها سنة واحدة لرعاية أطفالها. (هذه الحماية هي علاوة على إجازة الأمومة مدفوعة الأجر التي تتلقاها تلك التي تغطيها المؤسسة العامة للضمان الاجتماعي).

بالإضافة إلى ذلك، يحق للعاملين الخاضعين لقانون العمل ولكنهم غير مشمولين بالحماية من المؤسسة العامة للضمان الاجتماعي:

- **مزايا تتعلق بالعجز أو الإقعاد:** إذا نتج عن إصابة العمل وفاة العامل أو إصابته بعجز كامل، يلتزم صاحب العمل بدفع تعويض قدره 1000 دينار. إذا أدت إصابات العمل إلى عجز مؤقت، يحق للعاملين الحصول على بدل يومي يعادل 75 في المائة من متوسط أجرهم اليومي.
- **مكافأة نهاية الخدمة:** يحق للعاملين الذين تم تعيينهم لفترة غير محددة (ترتيب عمل مفتوح) الحصول على مكافأة يدفعها صاحب العمل عند إنهاء الخدمة (لأي سبب). يعادل مبلغ المكافأة أجر شهر واحد عن كل سنة خدمة، بناءً على آخر أجر.

وكما هو مبين أعلاه، على الرغم من أن قانون العمل لا يغطي العمالة المنزلية، إلا أنه ينص (بصيغته المعدلة في القانون رقم 48 لعام 2008) على أن «(أ) تشمل التغطية عمال الزراعة والعمالة المنزلية والطهاة والبستانيون وكذلك الأشخاص المندمجين بموجب القوانين التي ستصدر لهذا الغرض. وينظم هذا النص عقودهم وساعات الراحة والتفتيش وأي مسائل أخرى تتعلق بعملهم». لم تصدر اللائحة التنفيذية للعاملين في الزراعة حتى كتابة هذا التقرير.

بالنسبة للعمالة المنزلية، ترد اللوائح ذات الصلة في اللائحة التنفيذية «تنظيم العمالة المنزلية والطهاة والبستانيون والفئات المماثلة» لعام 2009 و «تعليمات وثائق تأمين العمالة المنزلية» لعام 2015. هذه اللوائح⁸⁷ تنص على صاحب العمل التالي- توفير الحماية الاجتماعية:

86 للحصول على شروط محددة ومزيد من التفاصيل، انظر قانون العمل رقم 8 لعام 1996 والقانون المؤقت رقم 26 لعام 2010 المعدل لقانون العمل.

87 تغطي وثيقة التأمين الإلزامية أيضًا الخسائر المالية لصاحب العمل إذا رفض العامل العمل أو هرب دون خطأ من صاحب العمل.

• **تأمين الدخل الأساسي للأطفال.** لا يوجد.

• **تأمين الدخل الأساسي للأشخاص في سن العمل:** يحق للعمال الحصول على إجازة مرضية مدفوعة الأجر لمدة 14 يومًا في السنة الواحدة. يستحق العمال إجازة سنوية مدفوعة الأجر لمدة 14 يومًا، وفقًا لما يتم الاتفاق عليه مع صاحب المنزل. يتم دفع تعويض مقطوع في حالة العجز الدائم الناتج عن حادث (من خلال عقد تأمين إلزامي يدفعه صاحب العمل). يتم تحديد مبالغ منفصلة إذا كان العجز الدائم كليًا أو جزئيًا. لا توجد تغطية للبطالة أو إجازة الأمومة.

• **تأمين الدخل الأساسي لكبار السن.** تُدفع مخصصات الوراثة في حالة الوفاة نتيجة حادث (من خلال عقد تأمين إلزامي يدفعه صاحب العمل).

• **الحصول على الرعاية الصحية الأساسية:** الرعاية الطبية التي يتم إجراؤها في المستشفى (من خلال عقد تأمين إلزامي يدفعه صاحب العمل).⁸⁸

بالإضافة إلى ما سبق، فإن تدابير الحماية الاجتماعية التالية غير القائمة على الاشتراكات والتي لا ترتبط مباشرة بالعمل متوفرة في الأردن، على الرغم من أن الإطار القانوني لا يفرض التغطية:

• **ضمان الدخل الأساسي للأطفال والأشخاص في سن العمل وكبار السن:** يقدم صندوق المعونة الوطنية وصندوق الزكاة مزايا نقدية وعينية للحد من الفقر بين المواطنين الأردنيين، بينما يشمل صندوق الزكاة أيضًا غير الأردنيين.

• **الحصول على الرعاية الصحية الأساسية:**⁸⁹ توفر وزارة الصحة تأمينًا صحيًا مجانيًا للأردنيين الذين تقل أعمارهم عن (6) سنوات، أو تزيد أعمارهم على (60) عامًا، أو الحوامل، أو المصنفين على أنهم فقراء. يمكن للأشخاص غير المؤمن عليهم، بمن فيهم غير الأردنيين، الحصول على الرعاية الصحية من خلال وزارة الصحة بأسعار مدعومة⁹⁰

الحصول على التأمين الصحي⁹¹

يعتبر نظام حماية الصحة الاجتماعية في الأردن مجزأً. يمكن الحصول على التأمين الصحي من عدة مصادر. بالإضافة إلى الحصول على التأمين الصحي من خلال البرامج التي يقدمها أصحاب العمل طواعية⁹²، يمكن الحصول على تأمين صحي من مقدمي الخدمات في القطاع الخاص، وتوفر الحكومة الأردنية التأمين الصحي لعدة فئات من المواطنين من خلال الخدمة الطبية الملكية (RMS) وبرنامج التأمين المدني (CIP)، والتي تغطي، على التوالي، الأفراد النظاميين والمتقاعدين والعاملين العموميين المدنيين، وعائلاتهم. ويمكن للأشخاص غير المؤمن عليهم، بمن فيهم غير الأردنيين، الحصول على رعاية صحية مدعومة من خلال وزارة الصحة.⁹³

87 تشير التعليمات إلى أن وثيقة التأمين لا تقدم مزايا للعمال في ظروف معينة بما في ذلك الرعاية الصحية للأسنان (ما لم يكن بسبب حادث)، والرعاية الإنجابية، ومشاكل الظهر (ما لم يكن بسبب حادث) والرعاية النفسية.

89 على عكس العديد من الدول، يتوفر في الأردن رعاية طبية ميسورة التكلفة ومتاحة للجميع، لذا فإن قلة من الناس يقعون في برائن الفقر نتيجة النفقات الصحية. انظر الاستراتيجية الوطنية للحماية الاجتماعية ووثائق المعلومات الأساسية لمزيد من المعلومات.

90 انظر الاستراتيجية الوطنية للحماية الاجتماعية ووثائق المعلومات الأساسية. لاحظ أن الأفراد غير المؤمن عليهم (بما في ذلك غير الأردنيين) يدفعون حوالي 20% من التكلفة الحقيقية للخدمات الصحية في المرافق العامة. الرعاية الصحية الخاصة متاحة أيضًا وهي غير مكلفة مقارنة بالدول الأخرى.

91 انظر الاستراتيجية الوطنية للحماية الاجتماعية ووثائق المعلومات الأساسية لمزيد من المعلومات.

92 هذه هي الأكثر شيوعًا للشركات الكبيرة التي توفر التأمين لموظفيها (إما مؤتمناً ذاتياً أو من خلال شركات التأمين الخاصة المحلية)، وبعض الصناديق المهنية (للأطباء والمحامين على سبيل المثال) والجامعات (للموظفين والطلاب)

93 الفئات التالية معفاة من رسوم الرعاية الصحية للخدمات التي تقدمها مرافق وزارة الصحة أو الحصول على بطاقة صحية مدعومة من التأمين الصحي المدني: جميع الأطفال الأردنيين (وأطفال غزّة) دون سن 6 سنوات؛ كبار السن الأردنيين 60 سنة وما فوق. سكان المناطق المصنفة على أنها الأقل حظاً والنائية؛ المواطنون المصنفون على أنهم فقراء من قبل وزارة التنمية الاجتماعية والمستفيدين من صندوق المعونة الوطنية؛ العائلات التي يعاني رب أسرتها من إعاقة بنسبة 75% أو أكثر؛ العائلات التي يكون أحد أفرادها متبرعاً بالأعضاء (صالحة لمدة خمس سنوات)؛ المتبرعين بالدم (صالحة لمدة ستة أشهر)؛ والنساء الحوامل.

وكما يوضح الجدول (أ - 1)، يفتقر 36% من العمال الأردنيين و76% من العمال غير الأردنيين إلى التأمين الصحي. على الرغم من أن التغطية غير محددة بموجب القانون وليست مرتبطة بتغطية الضمان الاجتماعي، فمن المرجح أن يتم تغطية العاملين بالتأمين الصحي أكثر من فئات العمال الأخرى.

الجدول (أ - 1): نسبة العمال غير المشمولين بالتأمين الصحي (بحكم الواقع).

إجمالي غير الأردنيين	غير الأردنيين بدون تأمين صحي	غير الأردنيين لديهم تأمين صحي	إجمالي الأردنيين	الأردنيون بدون تأمين صحي	أردنيون لديهم تأمين صحي	
100%	76%	24%	100%	31%	69%	العامل
100%	77%	23%	100%	42%	58%	العمال لحسابهم الخاص
100%	82%	18%	100%	54%	46%	صاحب العمل
100%	76%	24%	100%	43%	57%	العمال المساهمين في أسرهم
100%	76%	24%	100%	36%	64%	الإجمالي

المصدر: دائرة الإحصاءات العامة، مسح دخل ونفقات الأسرة، 2017

من بين العاملين، 43% يتلقون التأمين الصحي من خلال صاحب العمل. هذه حصة أقل بكثير من نسبة 52% التي يساهم أصحاب العمل فيها في الضمان الاجتماعي نيابة عنهم. كما هو الحال مع الضمان الاجتماعي الذي يقدمه صاحب العمل، هناك فرق كبير بين العاملين الأردنيين والعاملين غير الأردنيين: 77% من العاملين الأردنيين يتلقون التأمين الصحي من خلال صاحب العمل مقارنة بـ 7% من العاملين غير الأردنيين.

◀ الملحق رقم (3): موقف الأردن من المعايير الدولية في مجال الحماية الاجتماعية

يحدد هذا القسم الاتفاقيات والتوصيات الدولية الرئيسية التي تتناول الحماية الاجتماعية المتعلقة بالعمل. كما يلخص الموقف الرسمي الأردني (في حالة التصديق عليها) تجاه تلك الاتفاقيات.

◀ الاتفاقيات والتوصيات الدولية الرئيسية في مجال الحماية الاجتماعية⁹⁴

هناك ثماني اتفاقيات وتوسع توصيات تحدد المعايير الدولية في مجال الحماية الاجتماعية. وهي تضع معايير نوعية وكمية تحدد معًا معايير الحد الأدنى للحماية الاجتماعية. بالإضافة إلى ذلك، فقد وضعت قواعد مشتركة للتنظيم الجماعي، وتمويل وإدارة الحماية الاجتماعية، وكذلك مبادئ الحكم الرشيد للأنظمة الوطنية.

اتفاقية الضمان الاجتماعي (المعايير الدنيا)، 1952 (رقم 102): تحدد مجموعة من تسع حالات طارئة (الرعاية الطبية، والمرض، والبطالة، والشيوخوخة، وإصابات العمل، والمسؤوليات الأسرية، والأمومة، والعجز، والبقاء على قيد الحياة) وتحدد للدول المعايير الدنيا التي يجب أن تلتزم بالاجتماع لكل حالة طوارئ. تتضمن الاتفاقية عدد من البنود التي تتيح للدول الأعضاء المرونة في تحقيق أهدافها. يتم ذلك أولاً عن طريق السماح للدول المصدقة بقبول ما لا يقل عن ثلاثة من الفروع التسعة، على أن يغطي فرع واحد على الأقل من تلك الفروع الثلاثة حالة طوارئ طويلة الأجل أو حالة بطالة، وبهدف توسعة نطاق التغطية إلى حالات الطوارئ الأخرى في مرحلة لاحقة. بالإضافة إلى ذلك، يوفر نطاق التغطية الشخصية بدائل تأخذ في الاعتبار الاختلافات في هيكل العمل والوضع الاجتماعي والاقتصادي للدول الأعضاء، كذلك بين مختلف فئات المقيمين داخل الدولة. وتوفر الاتفاقية أيضاً مرونة فيما يتعلق بنوع البرامج التي قد تضعها الدول الأعضاء، بما في ذلك برامج التأمين الاجتماعي غير القائمة على الاشتراكات (الشاملة أو التي تم اختبارها) أو برامج التأمين الاجتماعي القائمة على الاشتراكات (مع مكونات مرتبطة بالدخل أو ذات معدل ثابت، أو كليهما).

التوصية المتعلقة أرضيات الحماية الاجتماعية، لسنة 2012 (رقم 202): توفر إرشادات حول سد ثغرات الحماية الاجتماعية من خلال إنشاء أنظمة شاملة والحفاظ عليها. وتدعو الدول إلى تحقيق التغطية الشاملة بمستويات دنيا من الحماية على الأقل من خلال تنفيذ أرضيات الحماية الاجتماعية. يضمن ذلك الوصول الفعال إلى الرعاية الصحية الأساسية وضمان الدخل الأساسي على مستوى يسمح للناس بالعيش بكرامة طوال الحياة.

اتفاقية المساواة في المعاملة (الضمان الاجتماعي)، 1962 (رقم 118) تتناول قضية الضمان الاجتماعي للعمال المهاجرين. وينص على أنه، بالنسبة لكل فرع اجتماعي مقبول بموجب الاتفاقية، تتعهد الدولة المصدقة بمنح المساواة في المعاملة لمواطني الدول الأخرى المصدقة مع مواطنيها (بما في ذلك اللاجئون وعديمو الجنسية إذا تم قبولهم على وجه التحديد) داخل إقليمها.

اتفاقية الحفاظ على حقوق الضمان الاجتماعي، 1982 (رقم 157) والتوصية المصاحبة لها تكمل الاتفاقية رقم 118 من خلال تطبيقها على جميع الفروع، بغض النظر عن نوع البرنامج: عام أو خاص، قائمة على الاشتراكات أو غير قائم على الاشتراكات، وكذلك الأنظمة التي ترتب التزامات مفروضة على أصحاب العمل بموجب التشريع.

اتفاقية مزايا إصابات العمل، 1964 (رقم 121) والتوصية المصاحبة لها: تتناول الحماية في حالة المرض، أو العجز عن العمل، أو العجز أو فقدان الكلي بسبب حادث عمل أو مرض مهني محدد، وفقدان الدعم باعتباره نتيجة وفاة العائل إثر إصابة عمل.

94 هذا القسم الفرعي مأخوذ إلى حد كبير من بناء أنظمة الحماية الاجتماعية لمنظمة العمل الدولية (2019).

اتفاقية استحقاقات العجز والشيوخة والورثة، 1967 (رقم 128) والتوصية المصاحبة: تعيد تجميع فروع المزايا الثلاثة طويلة الأجل في وثيقة واحدة وتوسع نطاق التغطية ليشمل جميع العاملين، بما في ذلك المتدربين، أو ما لا يقل عن 75% من مجموع السكان النشطين اقتصاديًا، أو جميع السكان الذين لا تتجاوز إمكانياتهم أثناء الطوارئ حدودًا معينة.

تغطي اتفاقية الرعاية الطبية واستحقاقات المرض، 1969 (رقم 130) والتوصية المصاحبة لها كلاً من مزايا الرعاية الطبية واستحقاقات المرض النقدية، مما يعكس الاتجاه نحو إنشاء أنظمة تأمين صحي شاملة. يجب تغطية جميع العاملين، بما في ذلك المتدربين، أو 75% على الأقل من السكان النشطين اقتصاديًا، أو جميع المقيمين الذين لا تتجاوز إمكانياتهم حدودًا معينة لكلتا الحالتين الطارئتين.

اتفاقية تعزيز العمالة والحماية من البطالة، 1988 (رقم 168) والتوصية المصاحبة لها: تتكون من جزأين: حماية العاطلين عن العمل من خلال تقديم مزايا في شكل مدفوعات دورية، وتعزيز العمالة. وهي تدرك قيمة ربط الحماية الاجتماعية بالسياسات الاقتصادية الموجهة نحو هدف تعزيز العمالة الكاملة والمنتجة والمختارة بحرية.

اتفاقية حماية الأمومة، 2000 (رقم 183) والتوصية المصاحبة لها: تنص على وجوب شمول جميع النساء العاملات بالتغطية، بما في ذلك العاملات في أشكال غير نمطية من العمل التابع، فيما يتعلق بالحمل والولادة وعواقبهما. تشمل الحماية إجازة الأمومة مدفوعة الأجر، والمزايا الطبية ذات الصلة، وإجازات العمل للرضاعة الطبيعية، وأحكام الحماية الصحية والتوظيفية وعدم التمييز.

التوصية الخاصة بضمان الدخل، 1944 (رقم 67) والتوصية الخاصة بالرعاية الطبية، 1944 (رقم 69): تنشئان نظامًا لضمان الدخل وحماية الرعاية الطبية لكل من الفروع التسعة الكلاسيكية للضمان الاجتماعي بالإضافة إلى الاحتياج العام، مع استهداف التخلص من العوز ومنعه.

تتناول العديد من الاتفاقيات والتوصيات الإضافية مسائل معينة وتنص على حماية فئات معينة من العمال والقطاعات. على سبيل المثال، تقدم **توصية الانتقال من الاقتصاد غير الرسمي إلى الاقتصاد الرسمي، 2015 (رقم 204)** إرشادات لتحسين حماية العمال في الاقتصاد غير الرسمي وتوسيع تغطية الضمان الاجتماعي لهذه المجموعة. توفر **اتفاقية العمل بدوام جزئي (رقم 175)** إرشادات بشأن المعاملة العادلة للعاملين الذين يعملون لساعات أقل من معظم العمال الآخرين. تتناول **اتفاقية العمالة المنزلية، 2011 (رقم 189)** تدابير لضمان تمتع العمالة المنزلية بظروف لا تقل أفضلية عن تلك المطبقة على العمال بشكل عام. توفر **اتفاقية تفتيش العمل (الزراعة)، (رقم 129)** إرشادات لضمان تطبيق تدابير الحماية القانونية لعمال الزراعة في الممارسة العملية.

◀ موقف الأردن الرسمي من الاتفاقيات والتوصيات الدولية الرئيسية في مجال الحماية الاجتماعية

يلخص الجدول (أ - 2) الموقف الرسمي للأردن (حالة التصديق) بشأن الاتفاقيات والتوصيات الرئيسية ذات الصلة بتغطية الحماية الاجتماعية للعمال. صادق الأردن على اتفاقية منظمة العمل الدولية بشأن المعايير الحد الأدنى للحماية الاجتماعية، لا سيما فيما يتعلق بفروع الشيوخة والورثة والعجز وإصابات العمل، لكنه لم يصادق على مستويات أعلى من المعايير لفروع أو مجموعات معينة.

الجدول (أ 2-): حالة تصديق الأردن فيما يتعلق بالاتفاقيات والتوصيات الرئيسية

الاتفاقية/ التوصية	حالة تصديق الأردن ⁹⁵
اتفاقية الضمان الاجتماعي (المعايير الدنيا)، 1952 (رقم 102)	صدق الأردن على مجالات تتعلق بمزايا الشيخوخة وإصابات العمل والعجز والورثة. ⁹⁶ لم يصدق الأردن على المجالات المتعلقة بالرعاية الطبية والمرض والبطالة والأسرة والأمومة.
التوصية المتعلقة بأرضيات الحماية الاجتماعية، لسنة 2012 (رقم 202)	التوصيات لا تخضع للتصديق
اتفاقية المساواة في المعاملة (الضمان الاجتماعي)، 1962 (رقم 118) تمنح الاتفاقية المساواة في المعاملة لمواطني الدول الأخرى المصدقة (وعائلاتهم) مع مواطنيها (بما في ذلك اللاجئون والأشخاص عديمي الجنسية). تغطي الاتفاقية المجالات التسعة للحماية الاجتماعية.	صدق الأردن على الفروع (ج) و (د) و (و) و (ز).
اتفاقية الحفاظ على حقوق الضمان الاجتماعي، 1982 (رقم 157)	لم يصدق الأردن
اتفاقية مزايا إصابات العمل، 1964 (رقم 121)	لم يصدق الأردن
اتفاقية استحقاقات العجز والشيخوخة والورثة، 1967 (رقم 128)	لم يصدق الأردن
اتفاقية الرعاية الطبية واستحقاقات المرض، 1969 (رقم 130)	لم يصدق الأردن
اتفاقية تعزيز العمالة والحماية من البطالة، 1988 (رقم 168)	لم يصدق الأردن
اتفاقية حماية الأمومة، 2000 (رقم 183)	لم يصدق الأردن
التوصية الخاصة بضمان الدخل، 1944 (رقم 67) والتوصية الخاصة بالرعاية الطبية، 1944 (رقم 69)	التوصيات لا تخضع للتصديق
توصية الانتقال من الاقتصاد غير الرسمي إلى الاقتصاد الرسمي، 2015 (رقم 204)	التوصيات لا تخضع للتصديق
اتفاقية العمالة المنزلية، 2011 (رقم 189)	لم يصدق الأردن
اتفاقية تفتيش العمل (الزراعة)، (رقم 129)	لم يصدق الأردن
اتفاقية العمل بدوام جزئي (رقم 175)	لم يصدق الأردن
اتفاقية العمل بدوام جزئي (رقم 175)	لم يصدق الأردن

⁹⁵ مأخوذة من https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:11200:0::NO:1200:P11200_COUNTRY_ID:103201

⁹⁶ قبل الأردن الأجزاء الخامس والسادس والتاسع والعاشر.

الملحق رقم (4): الجداول الإحصائية

يوضح الجدول (أ 3-) النسبة المئوية لكل مجموعة تفتقر إلى تغطية ضمان اجتماعي بحكم الواقع بناءً على مسح القوى العاملة لعام 2018 الذي أجرته دائرة الإحصاءات العامة الأردنية. بالإضافة إلى الجداول الإحصائية الواردة أدناه، قد يرغب القارئ في الرجوع إلى الملف المصاحب، «data attach.xls».

الجدول (أ 3-): النسب المئوية لكل مجموعة تفتقر إلى تغطية الضمان الاجتماعي.

إجمالي الأردنيين	الأردنيون بدون تأمين صحي	أردنيون لديهم تأمين صحي	
حالة العمل			
92%	99%	90%	العمال المساهمون في أسرهم
70%	96%	65%	أصحاب العمل
78%	98%	70%	العمال لحسابهم الخاص
48%	93%	24%	العاملين
52%	93%	31%	جميع حالات العمل
مدة عقد العمل			
99%	99%	98%	اتفاق يومي مؤقت
100%	100%	99%	اتفاق أسبوعي مؤقت
84%	98%	64%	اتفاق شهري مؤقت
77%	97%	50%	اتفاق مؤقت أقل من سنة واحدة
72%	94%	43%	اتفاق مؤقت لمدة عام أو أكثر
30%	87%	14%	عقد دائم
النشاط الصناعي الرئيسي (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

إجمالي الأردنيين	الأردنيون بدون تأمين صحي	أردنيون لديهم تأمين صحي	
57%	85%	41%	إمدادات المياه والصرف الصحي وإدارة النفايات وأنشطة المعالجة
89%	96%	75%	الإنشاءات
72%	92%	62%	تجارة الجملة والتجزئة؛ إصلاح السيارات والدراجات النارية
56%	81%	54%	النقل والتخزين
65%	85%	48%	أنشطة خدمات الإقامة والطعام
13%	39%	10%	المعلومات والاتصال
5%	100%	5%	أنشطة التمويل والتأمين
32%	غير منطبق	32%	الأنشطة العقارية
24%	65%	19%	الأنشطة المهنية والعلمية والتقنية
89%	96%	30%	أنشطة الخدمات الإدارية والدعم
0%	8%	0%	الإدارة العامة والدفاع؛ الضمان الاجتماعي الإجباري
8%	67%	5%	التعليم
14%	71%	5%	أنشطة صحة الإنسان والعمل الاجتماعي
47%	78%	31%	الفنون والترفيه والاستجمام
76%	94%	64%	أنشطة الخدمات الأخرى
97%	97%	91%	أنشطة الأسر المعيشية كأصحاب عمل؛ السلع غير المتميزة وأنشطة إنتاج الخدمات للأسر المعيشية للاستخدام الخاص
61%	78%	28%	أنشطة المنظمات والهيئات خارج الحدود الإقليمية
العدد المقدر للعاملين في مكان العمل			
85%	98%	65%	أقل من 10 أشخاص
41%	97%	23%	10-19 شخصاً
21%	89%	10%	20-49 شخصاً
19%	88%	5%	من 50 إلى 99 شخصاً
15%	51%	5%	100 شخص وأكثر

إجمالي الأردنيين	الأردنيون بدون تأمين صحي	أردنيون لديهم تأمين صحي	
الجنس⁹⁷			
52%	93%	27%	ذكر
29%	88%	11%	أنثى
السن			
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%	أعلى من ابتدائي ولكن ليس أعلى من ثانوي
23%	83%	10%	أعلى من ثانوي
الجنسية			
غير منطبق	94%	غير منطبق	مصريون
غير منطبق	96%	غير منطبق	سوريون
غير منطبق	68%	غير منطبق	عراقيون
غير منطبق	76%	غير منطبق	جنسيات عربية أخرى
غير منطبق	88%	غير منطبق	غير عرب

97 كما ذكرنا سابقاً، تستند هذه البيانات إلى دراسات استقصائية للعاملين، وليس للشركات. لهذا السبب، بالإضافة إلى حقيقة أن 61% من العاملين قالوا إنهم لا يعرفون عدد العاملين في مكان عملهم، يجب اعتبار هذه البيانات إرشادية فقط.

الملاحق رقم (5): عرض موجز للتجربة الدولية في توسعة نطاق تغطية الضمان الاجتماعي

الجدول (أ -4): أمثلة من الخبرة الدولية في توسعة نطاق تغطية الضمان الاجتماعي.

أمثلة دولية	التصنيف الأردني
<p>تغطية جميع المقيمين</p> <ul style="list-style-type: none"> • زنجبار: معاش الشيخوخة الشامل لجميع سكان زنجبار الذين لا تقل أعمارهم عن 10 سنوات والذين تزيد أعمارهم عن 70 عامًا. • تشيلي: وكالة الضمان الاجتماعي تعمل بشكل اجتماعي غير قائم على الاشتراكات مساعدة المسنين الفقراء ومساعدة العمال ذوي القدرة المنخفضة على المساهمة. • برامج أخرى ممولة من الضرائب • جنوب إفريقيا: تقديم منح دعم الطفل للأطفال، منحة الإعالة للأطفال ذوي الإعاقة، ومنحة الإعالة لمن تتراوح أعمارهم بين 18 و59 عامًا، ومعاش الشيخوخة لمن هم 60 عامًا فما فوق. بالإضافة إلى ذلك، يمكن لمتلقي منحة الإعالة والشيخوخة الحصول على منح إضافية لدعم تكلفة مقدمي الرعاية. • تايلاند: يحق لجميع المواطنين التايلانديين الحصول على الخدمات الصحية الأساسية في جميع مراحل الحياة. تمكن النظم الصحية في المنطقة الأفراد من طلب الرعاية أو الإحالة في الوحدات الصحية القريبة من المنزل. • البرازيل: ضريبة المعاملات المالية تُفرض على أنواع مختلفة من الأدوات المالية (السندات، ومعاملات العملات الأجنبية، والمشتقات، والخصومات المصرفية والائتمانيات) لتوليد الإيرادات لتوفير الخدمات الاجتماعية. • إندونيسيا: تحولت إعانات المنتجات لتشمل اشتراكات الضمان الاجتماعي لأصحاب العمل الأفقر، باستخدام وكلاء مثل حجم الأعمال وممتلكات الأراضي وعدد العاملين لتحديد الاحتياجات. • رواندا: يجمع نظام التأمين الصحي اشتراكات صغيرة من جميع المستفيدين تقريبًا - حتى عندما تكون الإدارة المدعومة بشدة للنظام تحت وكالة الضمان الاجتماعي. • البرامج الاختيارية • تظهر التجربة العالمية أن المخططات الاختيارية غير ناجحة إلى حد كبير في توسيع نطاق التغطية الكافية، في حين أن التغطية الإلزامية يمكن أن يكون لها عواقب سلبية غير مقصودة (ضريبة ضمنية على الوظائف الرسمية). • الهند: يدفع الأشخاص المؤمن عليهم طوعًا اشتراكات بمعدل ثابت قدره 10 روبية في الشهر. • الوصول إلى برامج الضمان الاجتماعي في الوطن • الفلبين: مطلوب من وكالات التوظيف للعمال المهاجرين الفلبينيين توفير التأمين على الحياة والتأمين ضد الحوادث الشخصية بالإضافة إلى المساهمة الأولية في إدارة رعاية العمال في الخارج. 	<p>الجنسية: غالبًا ما يكون غير المواطنين أكثر ضعفًا، ولديهم معرفة أقل بالحقوق وأقل سبل الانتصاف. من المرجح أن يكون دعم الحماية الاجتماعية الممولة من الضرائب أعلى بالنسبة للمواطنين. (لاحظ أنه في الأردن، يتمتع المواطنون بإمكانية الوصول إلى التغطية الطوعية في المؤسسة العامة للضمان الاجتماعي، لكن هذا غير متاح لغير المواطنين).</p>

أمثلة دولية	التصنيف الأردني
<p>التبسيط وخفض الاشتراكات (بما في ذلك من خلال التمويل الضريبي) لتشجيع الشركات الصغيرة والعمال لحسابهم الخاص على الاشتراك</p> <ul style="list-style-type: none"> • الأرجنتين والبرازيل وإسبانيا وأوروغواي: تقديم دفعة واحدة ثابتة للأفراد، والتي تغطي الضرائب واشتراكات الضمان الاجتماعي (ضريبة واحدة). • أوروغواي: يمكن للأعضاء الاختيار من بين ستة أنظمة ذات اشتراكات ثابتة مرتبطة بمجموعة بسيطة من المزايا. • استخدام التكنولوجيا للتبسيط • تنزانيا: خدمة طورتها شركة (Vodacom) تتيح للمستفيدين تقديم اشتراكاتهم مباشرة من هواتفهم المحمولة. • الفلبين: محطات الخدمة الذاتية والبطاقات الذكية تسمح للمستخدمين الحصول على معلومات عن مدفوعات الاشتراكات والأرصدة ومعلومات عن القروض. • كينيا: تستخدم تكنولوجيا الهاتف المحمول لتكثيف الاشتراكات مع الدخول غير المنتظمة والمتقلبة. • المكسيك: استخدام نظام إدارة تحديد الهوية بالاستدلال البيولوجي للمصادقة على المستفيدين في مراكز التسجيل في جميع أنحاء البلاد. • موريتانيا: تعويض المؤمن عليهم باستخدام الرسائل القصيرة لتقليل تكلفة التحويلات المصرفية وتحسين تدفق المعلومات وتقليل التكاليف المتعلقة بالاستفسارات. • أوغندا: تقديم خدمة الهاتف المحمول، حيث يمكن للأعضاء إرسال رسائل نصية قصيرة إلى صندوق الضمان الاجتماعي وتلقي معلومات تلقائية عن الأرصدة. • تحسين التنفيذ • أوروغواي: إنشاء وحدة خاصة لزيارة العمال المنزليين داخل المنازل الخاصة والتحقق من تسجيلهم واشتراكات صاحب العمل أو الموظف. • فنلندا وفرنسا وهولندا: التفتيش الزراعي مقرراً برفع الوعي بالسلامة والصحة المهنية للعمال وأصحاب العمل. • إيطاليا: يتم تدريب المفتشين على تحديد «العمل الحر المزيف» في قطاع البناء على أساس ملكية الآلات والمعدات وإدراك أن العمل الحر الزائف شائع بشكل خاص بين العمال غير المهرة. • فرنسا و السعودية وإسبانيا وأوروغواي: قواعد بيانات مشتركة تستخدم للكشف عن التهرب والاحتيايل. • حوافز لتسجيل الأعمال • البرازيل: تتحقق الحكومة من امتثال جميع المؤسسات للضمان الاجتماعي قبل منح العقود الحكومية. • مصر: يجب على أي شخص يأخذ قرصاً من جهة حكومية إثبات أنه مشترك في الضمان الاجتماعي. • الجزائر: التخفيضات المؤقتة في معدلات الاشتراكات لأصحاب العمل الذين يسجلون بشكل رسمي خلال السنوات الثلاث الأولى (مستوى الدعم يتناقص تدريجياً). 	<p>الأنشطة الاقتصادية - الخدمات والمواصلات. الأردن غير معتاد بين البلدان ذات الدخل المتوسط من حيث أن نسبة كبيرة جداً من العمال (والعمال الذين لا يتمتعون بالحماية الاجتماعية المتعلقة بالتوظيف على وجه الخصوص) يعملون في الخدمات. يعمل العديد من العاملين في مبيعات التجزئة والمطاعم والفنادق، وكثير منها عبارة عن شركات صغيرة بهوامش ربح ضيقة. يقود العديد من العاملين لحسابهم الخاص سيارات الأجرة والحافلات الصغيرة. في معظم الحالات، هؤلاء العمال مشمولين بحكم القانون على الرغم من أنهم غير مشمولين بحكم الواقع.</p>

أمثلة دولية	التصنيف الأردني
<p style="text-align: center;">برامج مصممة للمناطق الريفية</p> <ul style="list-style-type: none"> • البرازيل: تدير وزارة الضمان الاجتماعي المعاشات التقاعدية الريفية شبه القائمة على الاشتراكات والتي يساهم فيها العمال الريفيون والمنتجون بما يعادل 2.1 في المائة من إنتاجهم المباع كل عام. <p style="text-align: center;">البرامج الخاصة بالزراعة</p> <ul style="list-style-type: none"> • تونس: يمكن لعاملات الزراعة اللواتي يتقاضين أقل من 3 دولارات في اليوم التسجيل في الصندوق الوطني للتأمين الصحي والصندوق الوطني للضمان الاجتماعي بدون صاحب عمل، بدفع 0.20 سنئاً في اليوم للتغطية. • النرويج والنمسا: جميع المزارعين لديهم اشتراكات مدعومة 	<p>الأنشطة الاقتصادية - الزراعة.</p> <p>عمال الزراعة معرضون للخطر لأن المفتشين نادراً ما يدخلون المزارع الصغيرة. غالباً ما يكون عمال الزراعة من غير المواطنين ولديهم ترتيبات عمل قصيرة الأجل، مما قد يزيد من ضعفهم. في الأردن، كما هو الحال في العديد من البلدان، لا يتمتع معظم عمال الزراعة بحكم القانون بالضمان الاجتماعي ولا بموجب قانون العمل العام. في الأردن، لم يتم وضع إطار قانوني بديل لعمال الزراعة.</p>
<p style="text-align: center;">برامج مصممة للدخل الموسمي</p> <ul style="list-style-type: none"> • البرازيل: يحدد المعهد الوطني للتأمين الاجتماعي ثلاث فئات: العاملون، والمساهمون الأفراد، والمؤمن عليهم الخاص. يسمح نظام «التأمين الخاص» للمشاركين بتكثيف دفع الاشتراكات وفقاً للتغير في القيمة السوقية لمنتجاتهم. • كوستاريكا: يتم تحديد معدل مساهمة العمال المستقلين من حيث جزء من دخلهم الشهري، بمعدل قريب من مستوى الحد الأدنى للأجور في البلاد. • فرنسا: يحق للعامل الموسمي الحصول على إعانات البطالة بعد أن ساهم في النظام لمدة لا تقل عن 24 أسبوعاً من العمل في العامين الماضيين. • أستراليا: يتعين على جميع أصحاب العمل دفع 9 في المائة إضافية من راتب الموظف إلى صندوق التقاعد العام الأسترالي. يمكن للعمال المهاجرين الموسمين المطالبة باسترداد اشتراكاتهم كدفعة مقطوعة عند المغادرة من أستراليا. <p style="text-align: center;">البرامج التي قد تحتوي على مشكلات مشابهة</p> <ul style="list-style-type: none"> • الهند: الاشتراكات المحصلة على شكل رسوم يدفعها المقاولون الرئيسيون بناءً على القيمة الإجمالية لعقد البناء (صندوق رعاية العمال في الهند). <p style="text-align: center;">الوعي والتواصل</p> <ul style="list-style-type: none"> • أوروغواي: حقوق ومسؤوليات الضمان الاجتماعي في المناهج الدراسية الأساسية لطلاب المدارس الثانوية والتعليم المهني والجامعات. 	<p>عمل قصير الأجل. في الأردن، كما هو الحال في العديد من الدول، لا يشمل الضمان الاجتماعي بحكم القانون العمال الذين لديهم ترتيبات قصيرة الأجل (على سبيل المثال، عمال المياومة). حتى أولئك الذين يفي ترتيب عملهم بمعايير التغطية القانونية (الذين يمثلون غالبية العمال المؤقتين) قد يكونون غير مدركين لحقوقهم.</p>

أمثلة دولية	التصنيف الأردني
<p style="text-align: center;">برامج خاصة للعمال لحسابهم الخاص</p> <ul style="list-style-type: none"> • ألمانيا: يتم تمويل برنامج الضمان الاجتماعي للعاملين في قطاع الفنون (الكتاب والفنانين وفناني الأداء) إلى حد كبير من المؤسسات التي تعتمد على العاملين في مجال الفنون. يُطلب من الناشرين والمتاحف والمسارح والمؤسسات المماثلة الأخرى تقديم اشتراكات بناءً على إجمالي عدد الأيام التي تعاقدوا معها مع العاملين في القطاع. يتم تمويل النظام أيضًا من قبل العمال أنفسهم والمستهلكين النهائيين، وبدعم من الحكومة. • إسبانيا: يُشار إلى العاملين لحسابهم الخاص الذين يتلقون 75 في المائة على الأقل من دخلهم من عميل أو صاحب عمل واحد باسم «العاملون المستقلون المعالون» ويشترط أن يكونوا مشمولين بتأمين إصابة العمل • إيطاليا وألمانيا: يُشار إلى العاملين لحسابهم الخاص الذين يتلقون 75 بالمائة على الأقل من دخلهم من عميل واحد أو صاحب عمل «بالعاملين لحسابهم الخاص المعالين» ويجب أن يتم تغطيتهم من قبل جميع فروع الضمان الاجتماعي. • الهند / أوروغواي: يدفع مستخدمو تطبيقات الانتقال رسومًا رمزية مقابل الخدمة، يتم تحويلها مباشرةً إلى الضمان الاجتماعي للسائقين. 	<p>العمال لحسابهم الخاص. يُطلب من العمال لحسابهم الخاص دفع اشتراكات كبيرة جدًا للضمان الاجتماعي (كل من حصة الموظف وصاحب العمل) والتي قد تكون صعبة خاصة بالنسبة لأولئك الذين لديهم هوامش ربح ضيقة. بعض العاملين لحسابهم الخاص في علاقات تبعية ويتم تصنيفهم بشكل أكثر دقة كموظفين.</p>

◀ الملحق رقم (5): عرض موجز للتجربة الدولية في توسعة نطاق تغطية الضمان الاجتماعي

- صندوق النقد العربي والبنك الدولي. 2017. أنظمة التقاعد العربية: الاتجاهات والتحديات وخيارات الإصلاحات. أبو ظبي.
- Atkinson AB and Stiglitz JE, 1980. محاضرات في الاقتصاد العام. ماكجرو هيل.
- Brickenstein، ط 2015 «الحماية الاجتماعية للعمال الموسمييين الأجانب: من الدولة إلى أفضل الممارسات»، 2، CMS 3، متاح على <https://doi.org/10.1007/s40878-9-0004-015>
- دائرة الإحصاء. 2017. «مسح دخل ونفقات الأسرة»، عمان، الحكومة الأردنية، متاح على dosweb.dos.gov.jo/en.
- دائرة الإحصاء. 2018. مسح القوى العاملة. عمان. الحكومة الأردنية، متاح على dosweb.dos.gov.jo/en.
- المفوضية الأوروبية. 2012. «تقييم قطاع الزراعة في الأردن». بقلم Transtec Project Management و/ DRN. EuropeAid / 127054 / C / SER / multi-LOT No 1: التنمية الريفية والأمن الغذائي. بروكسل.
- لجنة الأمم المتحدة الاقتصادية والاجتماعية لغرب آسيا (إسكوا)، 2019
- فالفيدي، فايو دوران. 2013. «الابتكارات في توسيع نطاق تغطية التأمين الاجتماعي للعمال المستقلين: تجارب من البرازيل والرأس الأخضر وكولومبيا وكوستاريكا والإكوادور والفلبين وفرنسا وأوروغواي»، متاح على:
 - <https://www.social-protection.org/gimi/gess/gess/RessourcePDF.action?ressource.ressourceld=42119>
- الفاو. 2019. «الحماية الاجتماعية للمصايد الصغيرة في منطقة البحر الأبيض المتوسط - مراجعة». روما. الفاو. 92 ص.
 - Licence: CC BY-NC-SA 3.0 IGO. Available at http://www.fao.org/3/ca4711_en/ca4711_en.pdf
- Fullerton, Don and Gilbert Metcalf. 2002. «Tax Incidence,» in Alan Auerbach and Martin S. Feldstein, eds., Handbook of public economics, Vol. 4, Elsevier/North Holland.
- حكومة الأردن (2019). الاستراتيجية الوطنية للحماية الاجتماعية.
- منظمة العمل الدولية. 2016 أ. التوظيف غير المعياري حول العالم: فهم التحديات وتشكيل الآفاق. جنيف.
 - —. 2016b. Expanding social security coverage to migrant domestic workers. Briefing note for the global action programme on migrant domestic workers and their families. Available at https://www.ilo.org/global/topics/labour-migration/projects/gap/publications/WCMS_467719/lang--en/index.htm
 - —. 2016c. Financing social protection through financial transaction taxes. Available at <https://www.social-protection.org/gimi/RessourcePDF.action?ressource.ressourceld=53855>
 - —. 2016d. Zanzibar implements a universal pension scheme in line with the ILO Recommendation 2020. Available at: https://www.ilo.org/africa/media-centre/pr/WCMS_489536/lang--en/index.htm.
 - —. 2017. «Migrant access to social protection under Bilateral Labour Agreements: a review of 120 countries and nine bilateral arrangements». Social Protection Department Working Paper No 57. Geneva, Switzerland. Available at <https://www.social-protection.org/qimi/qess/RessourcePDF.action?ressource.ressourceld=54405>
 - —. 2018. Women and men in the informal economy: a statistical picture (third edition), Geneva. Available at https://www.ilo.org/global/publications/books/WCMS_626831/lang--en/index.htm
 - —. 2019a. «Centenary Declaration for the Future of Work». The International Labour Conference 108th Session. Geneva, Switzerland, 21, June, 2019.

- —. 2019b. Building Social Protection Systems: international standards and human rights instruments. Geneva.
- —. 2019c. Resource Package and the Guide on extending social security to workers in the informal economy: Lessons from international experience. Social Protection Department. Geneva. Available at <https://www.social-protection.org/gimi/RessourcePDF.action?id=55728>
- Related policy resource platform: informaleconomy.social-protection.org
- —. 2019d. «Universal Social Protection: Key Concepts and International Framework». Social Protection for All Issue Brief. Available at <https://www.social-protection.org/gimi/RessourcePDF.action?id=55517>
- —. 2020. NORMLEX Information System on International Labour Standards. Accessed August 30, 2020. Available at [ilo.org/dyn/normlex/en/f?p = NORMLEXPUB: 11200:0::NO::P11200_COUNTRY_ID: 103201](http://ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:11200:0::NO::P11200_COUNTRY_ID:103201)
- ILO and World Bank. (undated). «Universal social protection: Country cases. Global partnership for universal social protection 2030». Geneva.
- International Social Security Association. 2011. «Reimbursing insured members via SMS: A case of the National Sickness Insurance Fund». From Good Practices in Social Security.
- —. 2014. «Mobile phone-based service delivery: A case of the National Social Security Fund». From Good Practices in Social Security.
- —. 2015. «SOLI: Short Message Service reimbursement through a pharmacy network». From Good Practices in Social Security.
- — 2019. «Ten Global Challenges for Social Security: Developments and innovations». Available at <https://ww1.issa.int/sites/default/files/documents/publications/210--challenges-Global-2019-WEB-263629.pdf>
- Kidd, Stephen, Lorraine Wappling, Diloa Bailey-Athias and Anh Tran. 2018. «Social Protection and Disability in South Africa». Available at <https://www.developmentpathways.co.uk/wp-content/uploads/201807/Social-Protection-and-Disability-in-South-Africa.pdf>
- Kim, Min Ji. 2015. «The Republic of Korea's employment permit system (EPS): background and rapid assessment», ILO, Conditions of Work and Equality Department, Labour Migration Branch. Geneva. International migration papers; No. 119, ISSN: 10204838-1564 ;2668- (web pdf). Available at <https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---edprotect/---protrav/---migrant/documents/publication/wcms344235.pdf>
- Kotlikoff, Laurence J. and Lawrence H. Summers. 1987. «Tax Incidence,» in Alan J. Auerbach and Martin S. Feldstein, eds., Handbook of Public Economics, Vol. 2, Elsevier.
- Merouani, Walid. 2019. «Social security for young workers in Arab countries». The Forum. Economic Research Forum. Cairo. Available at <https://theforum.erf.org.eg/201921/09/ /social-security-young-workers-arab-countries/>
- Merouani, Walid, Nacer-Eddine Hammouda and Claire El Moudden. 2018. «Do myopia and asymmetric information matter in the demand for social insurance?» Working paper No 1212. Economic Research Forum. Cairo. Available at <https://theforum.erf.org.eg/201921/09/ /social-security-young-workers-arab-countries/2009>. Mexico implements biometric social security system, Biometric Technology Today, Volume 17, Issue 3, pp. 45-.
- OECD and ILO. 2019. Tackling Vulnerability in the Informal Economy. Paris. Available at <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/939b7bcden.pdf?expires=1603869929&id=id&accname=guest&checksum=5D6EDE4DEF784518CB1236E85EA41C77> and <https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---edprotect/---protrav/---travail/documents/publication/wcms711804.pdf>

- OECD. 2018. «The Future of Social Protection: What works for non-standard workers?» Policy Brief of the Future of Work. Available at: <https://www.oecd.org/els/the-future-of-social-protection-9789264306943-en.htm>
- Packard, Truman, Ugo Gentilini, Margaret Grosh, Philip O'Keefe, Robert Palacios, David Robalino, and Indhira Santos. 2019. «Protecting all: Risk sharing for a diverse and diversifying world of work». Human Development Perspectives. Washington, DC. World Bank.
- Sumriddetchkajorn et al. 2019. Universal health coverage and primary care, Thailand.
- <https://www.who.int/bulletin/volumes/97/18/223693/6/en/#:~:text=The%20establishment%20of%20universal%20coverage.population%20of%2066.320%million%20persons.&text=Except%20for%20the%20social%20security.financed%20by%20general%20government%20taxation.>
- United National ECLAC. 2015. «Social Protection Systems in Latin America and the Caribbean: Brazil».
- Available at [http://ipcig.org/pub/eng/OP273 Social Protection Systems in Latin America and the Caribbean Brazil.pdf](http://ipcig.org/pub/eng/OP273%20Social%20Protection%20Systems%20in%20Latin%20America%20and%20the%20Caribbean%20Brazil.pdf)
- United Nations Office for South-South Cooperation. 2018. «Social protection systems: The case of Kenya».
- <https://www.southsouth-galaxy.org/wp-content/uploads/201903//UNOSSC- Kenya web.pdf>
- Winkler, Hernan, Elizabeth Ruppert Bulmer and Hilma Mote. 2017. «Expanding social insurance coverage to informal workers». Jobs Working Paper No. 6. Washington, DC. World Bank. Available at
- <https://openknowledge.worldbank.org/handle/1098627932/>
- World Bank. 2018. The Role of Food and Agriculture for Job Creation and Poverty Reduction in Jordan and Lebanon: Agriculture Sector Note (P166455), Washington, DC.



تم اعداده بدعم
من:

Kingdom of the Netherlands



International
Labour
Organization