



## ورقة تقدير موقف

# "العمل اللائق في الأردن: ما زالت الفجوة واسعة"



للدراستات الإقتصادية والمعلوماتية  
ECONOMIC & INFORMATICS STUDIES

مركز الفينيق للدراسات الاقتصادية والمعلوماتية

مؤسسة بحثية علمية مستقلة غير حكومية، تأسس كدار دراسات وابحث ودار قياس رأي عام في عمان عام (2003)، مسجل لدى الحكومة الأردنية تحت الرقم 142203. يعمل مركز الفينيق على بناء نموذج تنموي في الأردن قائم على مبادئ الديمقراطية وحقوق الانسان، بالتركيز على اصلاح السياسات الاقتصادية وسياسات العمل وفق هذه المبادئ، وإزالة القيود عن حرية التنظيم النقابي وتعزيز سياسات الحماية الاجتماعية، من خلال اعداد الدراسات والتقارير والأوراق البحثية والمؤتمرات والمدافعة وتطوير قدرات الفاعلين في العملية التنموية.

TEL: +962 6 515 44 90

+962 6 51644 91

+962 6 51644 92

info@phenixcenter.net

www.phenixcenter.net

عمّان الأردن Amman, Jordan

المركز العمالي الأردني  
Jordan Labor Watch

FRIEDRICH  
EBERT  
STIFTUNG

بمناسبة اليوم العالمي للعمل اللائق

أكتوبر ٢٠١٨

## تقديم

في المملكة ما زالت تعاني من ضعف كبير، لا بل تتراجع في العديد من القطاعات الاقتصادية.

فمن جانب ما زالت العديد من سياسات العمل غير قادرة على الخروج من دائرة الرغبات والشعارات، إذ أن المقومات الأساسية اللازمة لتطوير سياسات عمل عادلة وفاعلة وأدوات تنفيذها تعتبر من المساحات «المحظور العمل فيها»، فمن غير المنطقي تحقيق أي تقدم في مجال تحسين ظروف العمل، من دون وجود آليات حوار اجتماعي فعالة بين مختلف أصحاب المصالح في سوق العمل، يتمتع فيها كل طرف (الحكومة وأصحاب العمل والعمال) بالاستقلالية والقوة القانونية والاجتماعية.

وكما هو معروف فإن الطرف الأساسي ذو المصلحة في عملية تطوير سياسات عمل لائقة والمساهمة في تطبيقها يتمثل في العمال ومنظماتهم النقابية، وغالبية النقابات في الأردن لا تتمتع بالاستقلالية والقوة التي تمكنهم من المساهمة الفعالة في تحقيق تقدم في مجال شروط العمل، حيث ما زالت تشريعات العمل تقيد حق غالبية العاملين بأجر في تأسيس منظمات نقابية. والموجود منها، لا يقوى على الدفاع عن مصالح من يمثلهم لأسباب متعددة، تتمثل في محدودية تمثيله للعاملين، وغياب رؤية عمالية واضحة عن توجهاته، حيث تتماهى مواقفه نحو سياسات العمل والسياسات الاقتصادية ذات العلاقة مع رؤى الحكومة وأصحاب الأعمال، هذا إلى جانب غياب آليات العمل الديمقراطي داخل البنى النقابية القائمة ذاتها.

ومن جانب آخر، لا يمكن اغفال التأثيرات السلبية للظروف الإقليمية المضطربة على أوضاع الاقتصاد الأردني وقدراته على توليد فرص عمل جديدة،

يحتفل العالم سنوياً باليوم العالمي للعمل اللائق في السابع من تشرين أول / أكتوبر من كل عام، والذي جاء تكريساً لأهمية احترام معايير العمل الدولية والتي تشكل بمجملها مفهوم «العمل اللائق» والتي ينبغي توفيرها لجميع العاملين في مختلف أنحاء العالم. وحسب منظمة العمل الدولية تتمثل معايير العمل اللائق بـ«توفير فرص العمل المنتج الذي يحقق دخلاً عادلاً؛ وتحقيق الأمن والاستقرار في مكان العمل إلى جانب توفير الحماية الاجتماعية للعاملين وأسرهم؛ وتحسين فرص الترقى المهني والاجتماعي على المستوى الشخصي؛ وحرية العاملين في التعبير عن همومهم من خلال المشاركة في تأسيس نقاباتهم والانتساب إليها، إلى جانب المشاركة في عملية اتخاذ القرارات التي تؤثر على حياتهم؛ إضافة إلى تحقيق المساواة في الفرص والمعاملة بين جميع النساء والرجال». وهذا يأتي تكريساً للحق في شروط عمل مرضية وعادلة الذي كرسته الشريعة العالمية لحقوق الإنسان ومختلف المبادئ والقيم الإنسانية في مختلف الحضارات.

وبهذه المناسبة يقدم المرصد العمالي الأردني، التابع لمركز الفينيق للدراسات الاقتصادية والمعلوماتية، قراءة لواقع ظروف العمل في الأردن في ضوء معايير العمل اللائق المتعارف عليها عالمياً: ورغم أن الأردن كان أول دولة عربية يوقع اتفاقية مع منظمة العمل الدولية في عام 2006، لتنفيذ برنامج وطني للعمل اللائق استمر العمل به حتى عام 2009، واتبعه ببرنامج آخر شكل مرحلة ثانية للبرنامج الأول، تحت عنوان «البرنامج الوطني للعمل اللائق» في عام 2012، الذي انتهى العمل به في نهاية عام 2015، إلا أن شروط العمل

إضافة إلى وجود اختلالات هيكلية في سوق العمل، الى جانب وجود فجوة واسعة بين حاجات سوق العمل ومخرجات التعليم الجامعي والفني والمهني، فحاجات سوق العمل لا تتواءم مع المعارف والمهارات التي يحملها الداخلون الجدد إليه من حيث نوع التخصصات ومستوى اتقان مهارات الخريجين في مجالات تخصصاتهم، فلا تزال هناك تخصصات يطلبها سوق العمل ولا توفرها مؤسسات التعليم الجامعي أو المهني، وفاقمها في السنوات الأخيرة، ارتفاع وتيرة التوترات والاضطرابات السياسية والأمنية في العديد من دول المنطقة. لذلك استمرت معدلات البطالة بالارتفاع ووصلت الى 18.7% خلال الربع الثاني من عام 2018 وبلغت عند الاناث 26.8% فيما كانت عند الذكور 16.6%، وبلغت بين الفئتين العمريتين 15-19 سنة و20-24 سنة، 42.1% و37.7% لكل منهما على التوالي وهذه أرقام مفزعة، وتعد من المستويات العالية جدا مقارنة مع مختلف دول العالم. وفي هذا السياق لم تتغير سياسات العمل المتعلقة بالتشغيل في الأردن منذ سنوات طويلة رغم تعدد الحكومات، ورغم صدور الاستراتيجية الوطنية للتشغيل، والاستراتيجية الوطنية لتنمية الموارد البشرية، اذ ما زالت وزارة العمل تعتمد الأساليب التقليدية غير الفعالة في مواجهة مشكلة البطالة، مثل تشجيع الأعمال الريادية وتشجيع تأسيس المشاريع الصغيرة والمتناهية الصغر، وإقامة المعارض التشغيلية والتي أثبتت السنوات الماضية عدم فاعليتها، ومؤخرا تبنت الحكومة الحالية شعار الحكومة السابقة الخالي من المضمون والمتمثل في (نعم للتشغيل لا للتوظيف).

حيث تراجعت معدلات النمو الاقتصادي، وسجلت مستويات منخفضة تقارب 2% خلال السنوات الخمس الماضية، ما أدى الى تراجع قدراته على توليد فرص عمل جديدة بشكل ملموس، كذلك أثرت موجات اللجوء السوري خلال السنوات الماضية على سوق العمل، بالإضافة الى وجود مئات آلاف العمال المصريين غير النظاميين في سوق العمل، مجمل هذه العوامل ساهمت في تراجع شروط العمل، من خلال زيادة العرض في القوى العاملة.

ويمكن اجمال مستوى ظروف العمل في الأردن على مستوى التشريعات والسياسات والممارسات على أرض الواقع كما يلي:

## أولا

فيما يتعلق بتوفير فرص العمل، شهدت السنوات القليلة الماضية تراجعا ملموسا في عدد الوظائف التي يستحدثها الاقتصاد الأردني، ففي الوقت الذي بلغت فيه الوظائف المستحدثة في عام 2007 نحو 70 ألف وظيفة جديدة، انخفضت في عام 2011 إلى 55 ألف وظيفة، ووصلت الى ما يقارب 53 ألف وظيفة في عام 2013، فيما لم يتجاوز عدد الوظائف التي استحدثها الاقتصاد الوطني خلال عام 2016 ال 50 ألف وظيفة. ولم تصدر حتى الآن احصائيات رسمية حول فرص العمل المستحدثة خلال عام 2017، وهذا التراجع في عدد فرص العمل المستحدثة يعود إلى عدة أسباب، من أبرزها: تراجع قدرات الاقتصاد الأردني والذي ساهم ارتفاع أسعار الطاقة والأعباء الضريبية بشكل أساسي في اضعافه، رافقه سياسات مالية أدت الى ارتفاع كلف الإنتاج، حيث التوسع في فرض الضرائب غير المباشرة (المبيعات والخاصة) وارتفاع اقتطاعات الضمان الاجتماعي،

## ثالثاً

تعتبر القيود المفروضة على حرية التنظيم النقابي أبرز التحديات التي تواجه تطبيق معايير العمل اللائق في الأردن. إذ ما زالت الحكومة ترفض إجراء تعديلات تشريعية ملموسة تنهي فيه الحظر على تأسيس نقابات عمالية جديدة خارج إطار النقابات العمالية الرسمية الـ (17)، والتي لم يزد عددها منذ ما يقارب أربعة عقود، وهي لا تمثل سوى أعداد محدودة جداً من العاملين في الأردن لا تزيد عن 5 بالمائة من مجمل القوى العاملة. على الرغم من النص الواضح الوارد في الدستور الأردني في المادة (16) منه والتي تنص على «حق الأردنيين بتأليف الجمعيات والنقابات والأحزاب السياسية»، وقرار المحكمة الدستورية التفسيري، الذي صدر في تموز من عام 2013 والذي أكد بشكل مباشر على حق العمال العاملين في القطاع العام بتنظيم أنفسهم في نقابات خاصة بهم، إلا أن غالبية العمال الأردنيين لا يزالون غير قادرين على ممارسة هذا الحق، بالرغم من مصادقة الأردن على «العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية» الذي نشر في الجريدة الرسمية عام 2006. ان تمكين العاملين بأجر من تنظيم أنفسهم يشكل المدخل الأساسي لعقد تسويات اجتماعية عبر حوار اجتماعي فعال يقوم على توازنات اجتماعية، وخلاف ذلك لن تتمكن أي حكومة من بناء استقرار اجتماعي مستدام يقوم على شروط عمل لائقة، بل سيبقى الاستقرار الاجتماعي هش وغير مستدام. ولم تكتف الحكومات المتعاقبة بما فيها الحالية على عدم تعديل التشريعات النازمة للعمل النقابي باتجاه احترام الدستور الأردني وقرار المحكمة الدستورية رقم 6 لعام 2013، والاتفاقيات الدولية ذات العلاقة والتي صادق عليها الأردن، لا بل يتم ملاحقة

## ثانياً

يعد انخفاض مستويات الاجور من أبرز التحديات التي يواجهها العاملون في سوق العمل الاردني، إذا ما أخذ بعين الاعتبار مستويات المعيشة المرتفعة في الأردن، ما أدى إلى زيادة معدلات الفقر واتساع شرائحه، وأدى كذلك الى تعميق الاختلالات والتفاوتات الاجتماعية. فغالبية العاملين بأجر لا يحصلون على أجور توفر لهم الحياة الكريمة مقابل أعمالهم الأساسية. وحسب الأرقام الرسمية الصادرة عن المؤسسة العامة للضمان الاجتماعي لعام 2017، فإن ما نسبته 47% من العاملين لم تتجاوز أجورهم الشهرية الـ 400 دينار، في حين ان ما نسبته 68.4% لا تزيد رواتبهم الشهرية عن 500 ديناراً، وأن ما نسبته 7.3% فقط من العاملين في الأردن يحصلون على أجور شهرية تزيد عن 1000 دينار. ويعد هذا المستوى للأجور منخفض جداً، إذا ما قورن بمستويات خط الفقر المطلق في الأردن، فالأرقام الرسمية التي تتناول مستويات الفقر في الأردن، تشير ان قيمة خط الفقر المطلق تبلغ 813.7 ديناراً للفرد سنوياً، وهذه المؤشرات تعود الى عام 2010، ومن المعروف أنها زادت خلال السنوات التي تلت ذلك بسبب ارتفاع معدلات التضخم. ويمكن تقديرها وفق مؤشرات التضخم بحوالي 410 دنانير للأسرة المعيارية شهرياً، وكذلك الحال بالنسبة للحد الأدنى للأجور، الذي يبلغ (220) ديناراً شهرياً والذي يقارب نصف خط الفقر للأسرة. وهنالك قطاعات واسعة من العاملين بأجر يحصلون على أجور شهرية تقل عن الحد الأدنى للأجور، ويشكل انخفاض الأجور السبب الأساسي لغالبية الاحتجاجات العمالية التي تم تنفيذها خلال الأعوام الماضية.

لشمول مشتركى الضمان الاجتماعى بالتأمين الصحى، الا أن الكلف التى تقترحها مؤسسة الضمان الاجتماعى أعلى من أن يتحملها العاملين واصحاب الأعمال، خاصة بعد الزيادة على اشتراكات الضمان الاجتماعى التى تم تطبيقها منذ بداية عام 2014.

## خامسا

ومن التحديات التى تواجه تطبيق معايير العمل اللائق فى الاردن، ضعف انفاذ القانون والذى أدى وما زال يؤدي الى اتساع رقعة الانتهاكات التى تتعرض لها قطاعات واسعة من العاملين بأجر، والتجاوزات على القوانين ذات العلاقة بالعمل، اذ أن قطاعات واسعة من العاملين بأجر يحصلون على أجور شهرية تقل عن الحد الأدنى للأجور البالغ (220) ديناراً، وأعداداً كبيرة من العاملين يستلمون أجورهم الشهرية فى فترات زمنية متأخرة تتجاوز اليوم السابع من الشهر الذى يلي (استحقاق الراتب)، كما حددها قانون العمل، وكذلك حرمان قطاعات كبيرة من حقوقهم فى الإجازات السنوية والمرضية والرسمية. كما أن هنالك العديد من القطاعات الاقتصادية يعمل فيها العاملون ساعات تتجاوز الساعات الثمانية أو 48 ساعة اسبوعياً التى حددها قانون العمل الأردني، من دون الحصول على بدل عمل إضافي. كما تغيب معايير السلامة والصحة المهنية عن قطاعات واسعة من منشآت الاعمال لاسيما الصغيرة والمتوسطة منها، خاصة فى الاقتصاد غير المنظم، الامر الذى يتسبب سنوياً فى وقوع آلاف الحوادث المهنية، التى ينتج عنها وفيات واصابات فى صفوف العمال. وحسب أرقام المؤسسة العامة للضمان الاجتماعى، فإن العام الماضى 2017 سجل وقوع 153 وفاة لعمال نتيجة حوادث العمل، يضاف لها العديد

النشطاء النقابيين الجدد والذين يعملون على تأسيس نقابات عمالية جديدة ومستقلة، فالعديد منهم تم فصلهم من أعمالهم، والبعض الآخر تم نقلهم الى أماكن عمل بعيدة عن أماكن سكنهم، إضافة الى المضايقات الأخرى، وعدم التعامل معهم رسمياً.

## رابعاً

بالرغم من التعديلات المتلاحقة على نصوص قانون الضمان الاجتماعى والتى كان آخرها تعديلات عام 2014، والتى كانت بمجملها تعديلات ذات صبغة إصلاحية، تشمل جميع القوى العاملة فى الأردن قانونياً، ولا تفرق بين العمالة الوطنية والعمالة الوافدة (المهاجرة)، فإن نسبة المشمولين فى الضمان الاجتماعى ما زالت قليلة، ولا يزيدون عن 55% من القوى العاملة، إذ يبلغ عدد المؤمن عليهم (الفعالين) على رأس عملهم) ما يقارب (1.285) مليون عامل حسب أرقام 2017، وحتى لو أضفنا لهم الأعداد المحدودة للعاملين المشمولين بأنظمة تقاعدية وتأمينية أخرى (مدنية وعسكرية) تبقى هنالك قطاعات عمالية كبيرة غير مشمولة بأي نظام حماية اجتماعية، وخاصة العاملين فى الاقتصاد غير المنظم، والذى يتسع يوماً بعد يوم. وفيما يتعلق بكفاية المنافع التأمينية، فقد شكلت التعديلات التى أجريت على قانون الضمان الاجتماعى، نقلة إلى الأمام فيما يتعلق بأنواع التأمينات الاجتماعية التى يغطيها الضمان الاجتماعى، إلا أن هذه التعديلات ما زالت قاصرة عن تحقيق المعايير الدنيا للضمان الاجتماعى الواردة فى اتفاقية منظمة العمل الدولية رقم (102) فى الوقت الراهن، فالقانون ما زال يربط شمول المشتركين بالتأمين الصحى بقرار مجلس الوزراء الذى لم يصدر حتى الآن. وتم الحديث عن مشاورات

من الحالات التي لم يكن فيها المتوفين مشتركين في الضمان الاجتماعي، وبالتالي لا يتم توثيقهم.

**سادساً** بالرغم من الجهود العديدة التي بذلت من قبل الجهات الرسمية وغير الرسمية لتأهيل ودمج الأشخاص من ذوي الإعاقة في سوق العمل، إلا أن مستويات تشغيلهم في القطاع العام والخاص ما زالت متدنية جداً، وإن كانت معدلات تشغيل الأشخاص المعوقين في القطاع الحكومي أعلى منها في القطاع الخاص، إذ تقارب نسبة تشغيلهم في القطاع العام سواء كانت وزارات أو مؤسسات مستقلة أو بلديات أو جامعات رسمية ما نسبته 1% في أحسن الأحوال، أما في القطاع الخاص فمستوى تشغيل الأشخاص المعوقين يكاد لا يذكر، وهي أقل بكثير مما نصت عليه القوانين الأردنية.

**سابعاً** إلى جانب ذلك، فإن نظرة سريعة على سوق العمل الأردني تظهر وبوضوح انتشار عمالة الأطفال بشكل كبير، فقد أشارت دراسة مسحية أعدتها منظمة العمل الدولية بالتعاون مع وزارة العمل ومركز الدراسات الاستراتيجية في الأردن، أن عدد الأطفال العاملين يقارب 70 ألفاً، وأن عدد الأطفال العاملين في أعمال خطيرة يقارب 45 ألفاً. ويتعرض الأطفال العاملين للعديد من المخاطر أثناء عملهم، بالإضافة إلى أن غالبيتهم يعملون بأجور متدنية جداً، ويعملون ساعات عمل طويلة تتراوح بين (10 و12) ساعة يومياً، ناهيك عن سوء المعاملة والإهانات النفسية والجسدية التي يتعرضون لها أثناء عملهم.

## التوصيات

- إعادة النظر بسياسات الأجور المتبعة وإعطائها بعداً قيمياً اجتماعياً، وباعتبارها أحد أدوات إعادة توزيع الدخل وعدم الاكتفاء بالنظر إليها باعتبارها كلفة فقط، والعمل على مراجعة الحد الأدنى للأجور باتجاه زيادته.

- إعادة النظر بنصوص قانون العمل المتعلق بالتنظيم النقابي لتمكين جميع العاملين من تنظيم أنفسهم في نقابات ديمقراطية وفعالة تحقق مصالحهم، وتمكين العاملين في القطاع العام من تنظيم أنفسهم في نقابات.

- توسيع منظومة الحماية الاجتماعية لتشمل كافة العاملين، وتمكينهم من التمتع بحقوقهم الأساسي في التأمين الصحي. - تطوير نظم إنفاذ التشريعات العمالية لوضع حد للتجاوزات التي تجري عليها، لتمكين العاملين من التمتع بظروف عمل لائقة.

في ضوء ما تم استعراضه، بات من الضروري على الحكومة ومختلف أجهزة الدولة الأردنية، الأخذ بعين الاعتبار هذه التحديات التي تواجه العاملين في الأردن عند رسمها وتنفيذها للسياسات المختلفة وخاصة السياسات الاقتصادية، لتصب بمجملها في تحسين شروط العمل في الأردن بالاستناد الى معايير العمل اللائق، وذلك من خلال:-

- التركيز على تأسيس المشاريع الانتاجية التي تعمل على توليد فرص عمل حقيقية في صفوف العاطلين عن العمل لاسيما الشباب. - إعادة النظر بالسياسات الضريبية التي توسعت في فرض الضرائب غير المباشرة، وأرهقت القوى الشرائية للمواطنين والقطاعات الإنتاجية، وضغطت على الطلب الكلي، وساهمت في تعميق التباطؤ النمو الاقتصادي.

- التركيز الفعلي على التدريب والتعليم المهني، وإعادة النظر بالتخصصات الجامعية لجعلها مواكبة لمتطلبات سوق العمل. - إدخال التعديلات اللازمة على قانون العمل من أجل تعزيز وتفعيل عمليات الحوار الاجتماعي، عن طريق تشجيع الحوار الاجتماعي بين ممثلي أصحاب الأعمال وممثلي العمال بمختلف فئاتهم، كذلك ينبغي العمل على تفعيل تلك المواد المدرجة في قانون العمل والتي تنص على مواصلة الحوار الاجتماعي الشامل وتشجيعه.