تمكين
TAMKEEN
للمساعدة القانونية وحقوق الانسان
For legal aid and human rights

فجوات التغطية ومسارات الإصلاح

الحماية الاجتماعية للعمال غير الأردنيين في الأردن

© جميع الحقوق محفوظة لتمكين
للمساعدة القانونية وحقوق الإنسان

2025

Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Embassy of Switzerland in Jordan

تم إنتاج هذا التقرير بدعم من الوكالة السويسرية للتنمية والتعاون ولا يعكس بالضرورة موقف أو رأي الوكالة السويسرية للتنمية والتعاون.

الفهرس

الملخص التنفيذي 5

المقدمة 7

مفهوم الحماية الاجتماعية 7

الحماية الاجتماعية في الاتفاقيات الدولية والتشريعات المحلية 11

أولًا: الحماية الاجتماعية في الاتفاقيات الدولية 11

ثانيًا: الإطار التشريعي الوطني للحماية الاجتماعية 12

تحليل الفجوات التشريعية والتنفيذية 15

العمال المهاجرون في الاستراتيجية الوطنية للحماية الاجتماعية (2025-2033) 20

الحماية الاجتماعية للعمال المهاجرين في الأردن 22

تأثير غياب الحماية على حياة العمال المهاجرين 24

أهمية تعزيز التغطية الاجتماعية للعمال غير الأردنيين في الأردن 26

الأثر المالي والاقتصادي المحتمل لتوسيع شمول العمال غير الأردنيين بالضمان الاجتماعي 27

مقارنة إقليمية: الأردن والمغرب وتونس ولبنان 29

استراتيجيات محددة لتوسيع نطاق الحماية الاجتماعية للعمال المهاجرين في الأردن 31

أولًا: إصلاح الإطار التشريعي والتنظيمي 31

ثانيًا: تطوير الآليات التنفيذية والمؤسسية 31

ثالثًا: تفعيل الحوافز وتعزيز الجدوى المالية 32

رابعًا: إشراك المجتمع المدني وتعزيز التوعية والتمثيل 32

خامسًا: استهداف الفئات الأكثر هشاشة بإجراءات خاصة 32

سادسًا: تعزيز الرقابة والتقييم المستمر 32

التوصيات 33

الخاتمة 35

الملخص التنفيذي

تمثل الحماية الاجتماعية أحد المكونات الأساسية لضمان العمل اللائق والحد من الفقر والهشاشة الاقتصادية والاجتماعية، كما تشكل أداة رئيسية لتعزيز قدرة الأفراد والأسر على مواجهة المخاطر المرتبطة بالمرض وإصابات العمل والأمومة والبطالة والشيخوخة والعجز والوفاة. وتكتسب الحماية الاجتماعية أهمية خاصة بالنسبة للعمال غير الأردنيين في الأردن، نظرًا إلى حجم مشاركتهم في سوق العمل وتركز نسبة كبيرة منهم في قطاعات وأشكال عمل تتسم بدرجات متفاوتة من عدم التنظيم.

وتشير البيانات الرسمية إلى أن القوى العاملة غير الأردنية بلغت نحو 1٫42 مليون شخص في عام 2024، بما يقارب 40٪ من إجمالي القوى العاملة، في حين تشير بيانات سوق العمل إلى وجود نحو مليون عامل غير أردني في العمل غير المنظم. ويعكس ذلك اتساع الفجوة بين حجم العمالة غير الأردنية الموجودة فعليًا في سوق العمل وبين حجم العمالة المنخرطة بصورة منتظمة في منظومة التصريح والتسجيل والحماية التأمينية.

ومن الناحية القانونية، لا يقوم قانون الضمان الاجتماعي الأردني على استبعاد العمال غير الأردنيين لمجرد كونهم غير أردنيين، إذ تنص المادة (4/أ) من قانون الضمان الاجتماعي على خضوع الفئات المشمولة بأحكام القانون ممن أتموا السادسة عشرة من عمرهم «دون أي تمييز من حيث الجنسية». إلا أن الشمول القانوني لا يعني بالضرورة التغطية الفعلية، إذ توجد فجوات مرتبطة بالعمل غير المنظم، وعدم التسجيل، وعدم انتظام بعض علاقات العمل، وبعض الاستثناءات القانونية والقطاعية، إضافة إلى العوائق الإدارية والتنفيذية المرتبطة بالعمل وتصاريح العمل.

وتكشف هذه المعطيات أن التحدي الرئيسي لا يتمثل في غياب الأساس القانوني لشمول العمال غير الأردنيين، وإنما في ضمان وصولهم الفعلي إلى منظومة الحماية الاجتماعية، وتعزيز تسجيلهم في الضمان الاجتماعي، والحد من العمل غير المنظم، وتحسين إنفاذ التشريعات، وضمان سهولة الوصول إلى الحقوق والمنافع التأمينية.

ويكتسب هذا الأمر أهمية إضافية في ضوء الاستراتيجية الوطنية للحماية الاجتماعية 2025-2033، التي تمثل الإطار الوطني لتطوير منظومة الحماية الاجتماعية، بما يستدعي تعزيز حضور العمال غير الأردنيين ضمن سياسات العمل اللائق والضمان الاجتماعي والحماية الأساسية، ووضع مؤشرات أكثر وضوحًا لقياس مستوى تغطيتهم والاستفادة من الخدمات والمنافع.

ويخلص التقرير إلى أن توسيع الحماية الاجتماعية للعمال غير الأردنيين لا ينبغي النظر إليه باعتباره مسألة حقوقية فقط، وإنما باعتباره أيضًا جزءًا من تنظيم سوق العمل، والحد من المنافسة غير العادلة، وتعزيز الامتثال لأحكام العمل والضمان الاجتماعي، وتحسين الاستقرار الاقتصادي والاجتماعي.

الإطار المنهجي

يستند هذا التقرير إلى منهج تحليلي نوعي يقوم على مراجعة نقدية للإطار التشريعي والتنظيمي الناظم للحماية الاجتماعية للعمال غير الأردنيين، وتحليل الفجوات التي تحد من شمولهم الفعلي بالحماية الاجتماعية، وذلك من خلال ثلاثة محاور رئيسية:

1. مدى الاتساق مع المعايير والالتزامات الدولية ذات الصلة بالحق في الحماية الاجتماعية وحقوق العمال.
2. واقع التطبيق والتنفيذ العملي، ومدى فاعلية الأطر القانونية والمؤسسية القائمة في ضمان الوصول الفعلي إلى برامج ومنافع الحماية الاجتماعية.
3. الآثار الاجتماعية والاقتصادية للإقصاء من الحماية الاجتماعية، بما في ذلك انعكاساته على العمال وأسرهم وعلى الاستقرار الاقتصادي والاجتماعي.

يستند التحليل إلى مجموعة من البيانات والمصادر الرسمية الصادرة عن الجهات الحكومية ذات الصلة، بما في ذلك وزارة العمل، والمؤسسة العامة للضمان الاجتماعي، ودائرة الإحصاءات العامة، إلى جانب التقارير والدراسات الصادرة عن وكالات ومنظمات الأمم المتحدة، والاستفادة من المقارنات الإقليمية والتجارب الدولية ذات الصلة.

كما يتضمن التقرير تحليلاً لمنظور النوع الاجتماعي، بهدف رصد أوجه التفاوت في الوصول إلى الحماية الاجتماعية، مع إيلاء اهتمام خاص لأوضاع العاملات المهاجرات، بالاستناد إلى الشكاوى والشهادات الموثقة التي تم التعامل معها من خلال آليات المساعدة القانونية والرصد. ويسهم هذا النهج في الربط بين الإطار القانوني والسياسات العامة من جهة، والتطبيق الفعلي والتجارب الميدانية للعمال من جهة أخرى، بما يتيح تحديد الفجوات التشريعية والتنفيذية والمؤسسية بصورة أكثر شمولاً.

المقدمة

تُعدّ الحماية الاجتماعية إحدى الركائز الأساسية لتحقيق العدالة الاجتماعية والاستقرار الاقتصادي، إذ تضمن حصول الأفراد على حقوقهم الأساسية مثل الرعاية الصحية والضمان الاجتماعي. مع ذلك، يواجه العمال المهاجرون في الأردن تحديات كبيرة تحول دون تمتعهم بالحماية الاجتماعية بشكل تام، رغم مساهماتهم الكبيرة في الاقتصاد المحلي. إن استبعادهم المستمر من مظلة الحماية الاجتماعية، بما في ذلك الرعاية الصحية، لا يُعدّ انتهاكًا لحقوق الإنسان فحسب، بل يُخلّف كذلك آثارًا اقتصادية واجتماعية سلبية على العمال أنفسهم، وعلى المجتمع بأسره. ويُرجّح أن يعاني هؤلاء العمال من غياب الحماية، مما يزيد تعرضهم للفقر والانتهاكات.

في هذا السياق، يشكّل ضمان الحماية الاجتماعية الشاملة - بما يشمل العمال المهاجرين - أحد الأهداف الرئيسة لأجندة التنمية المستدامة لعام 2030، كما ورد في إعلان منظمة العمل الدولية بمناسبة مئويتها، وتوصيتها رقم (202) بشأن أرضيات الحماية الاجتماعية. وتؤكد هذه التوصية على عالمية الحماية، وعلى أنها استثمار في الأفراد ووسيلة للاستقرار الاقتصادي والاجتماعي.

ورغم أن الأردن يمتلك إطارًا قانونيًا ينظم الحماية الاجتماعية من خلال قوانين الضمان والعمل، إلا أن هذا الإطار لا يحقق الشمول المطلوب، بل يكشف عن فجوات قانونية وتنفيذية تُقصي العمال المهاجرين، لا سيما أولئك العاملون في القطاعات مثل الزراعة والعمل المنزلي والإنشاءات. وقد كشفت جائحة كوفيد-19 هشاشة هذه الفئات، إذ لم تشملهم غالبية برامج الدعم أو خطط التعافي.

وتُظهر التجربة الإقليمية أن غياب رؤية وطنية لإدماج العمال المهاجرين في أنظمة الحماية ليس حتميًا. فعلى سبيل المثال، بادرت المغرب منذ عام 2013 إلى إطلاق استراتيجية للهجرة واللجوء ضمنت إدماج المهاجرين في التعليم والرعاية الصحية والتأمينات، ما يوفر نموذجًا قابلًا للتبني في الأردن.

وفي ضوء هذه المؤشرات، فإن استبعاد العمال المهاجرين لا يُعد فقط مسألة قانونية، بل هو انعكاس لمنظومة مؤسسية تتسم بالتجزئة، وغياب التنسيق، وضعف آليات المساءلة والمراقبة، وهو ما يستوجب إصلاحًا بنيويًا وشاملًا للمنظومة.

مفهوم الحماية الاجتماعية

تُعرّف الحماية الاجتماعية باعتبارها منظومة متكاملة من السياسات والبرامج والتدابير التي تهدف إلى حماية الأفراد والأسر من المخاطر الاقتصادية والاجتماعية، وضمان مستوى أساسي من الدخل والوصول إلى الخدمات الأساسية. وتشمل هذه المنظومة التأمينات الاجتماعية القائمة على الاشتراكات، والمساعدات الاجتماعية، وخدمات الرعاية والحماية الاجتماعية، والتدابير المرتبطة بسوق العمل والعمل اللائق[1]. وتُعد الحماية الاجتماعية ركيزة أساسية للحد من الفقر وتعزيز العدالة الاجتماعية، حيث تسهم في حماية الفئات الأكثر هشاشة من التدهور الاقتصادي والاجتماعي، وتكفل لهم الحد الأدنى من مقومات العيش الكريم.

1 تقرير الخبيرة المستقلة المعنية بمسألة حقوق الإنسان والفقر المدقع - الدورة الرابعة والستون - تعزيز حقوق الإنسان وحمايتها: مسائل حقوق الإنسان، بما في ذلك النهج البديلة لتحسين التمتع الفعلي بحقوق الإنسان والحريات الأساسية.

تُسهم نظم الحماية الاجتماعية، عند تصميمها وتنفيذها بشكل فعّال، في تعزيز التماسك الاجتماعي، والتقليل من احتمالية نشوب الاضطرابات، كما تُعد وسيلة محورية لإعمال حقوق الإنسان الأساسية، مثل الحق في مستوى معيشي لائق، والرعاية الصحية، والتعليم، والضمان الاجتماعي. ومن خلال هذه الأبعاد، تتحول الحماية الاجتماعية من مجرد استجابة طارئة إلى أداة هيكلية لتحقيق التنمية المستدامة والكرامة الإنسانية.

تغطي نظم الحماية الاجتماعية أهدافًا متعددة، منها دعم الفئات غير القادرة على العمل كالأطفال والمسنين وذوي الإعاقة، وتسهيل التعافي من الأزمات الاقتصادية والصحية، وضمان دخل أساسي مستقر. وقد أثبتت التجارب العالمية، مثل الأزمة المالية والاقتصادية في عام 2008[2]، وجائحة كوفيد-19، أهمية وجود «أرضيات حماية» شاملة تمولها الدولة وتوفّرها للجميع، باعتبارها التزامًا أساسيًا تجاه المواطنين والمقيمين[3].

وفي هذا الإطار، تدعو التوصيات الدولية، وأبرزها توصية منظمة العمل الدولية رقم (202)، إلى بناء نظم حماية ترتكز على ضمان الحد الأدنى من الدخل، والرعاية الصحية، في مختلف مراحل الحياة، مع ضمان الوصول العادل للخدمات من قبل السكان جميعهم. وتشمل هذه النظم التأمينات الاجتماعية (التأمين الصحي، وتأمين الشيخوخة، وإصابات العمل)، وبرامج الدعم غير القائم على الاشتراك (مثل التحويلات النقدية)، وسياسات سوق العمل، وخدمات الرعاية الأساسية.

لا تقتصر الحماية الاجتماعية على أنظمة الضمان الاجتماعي القائمة على الاشتراكات، وإنما تشمل مجموعة أوسع من السياسات والتدابير التي تهدف إلى حماية الأفراد والأسر من المخاطر الاقتصادية والاجتماعية، وضمان مستوى أساسي من الدخل والوصول إلى الخدمات الأساسية. وتشمل هذه المنظومة التأمينات الاجتماعية، والمساعدات الاجتماعية، وخدمات الرعاية والحماية الاجتماعية، والتدابير المرتبطة بسوق العمل والعمل اللائق.

ويكتسب هذا التمييز أهمية عند تناول أوضاع العمال غير الأردنيين، إذ إن عدم شمول العامل في أحد فروع التأمين الاجتماعي لا يعني بالضرورة انعدام جميع أشكال الحماية القانونية، كما أن التسجيل في الضمان الاجتماعي لا يمثل وحده معيارًا كافيًا لقياس مستوى الحماية الاجتماعية الشاملة. ولذلك يتناول هذا التقرير الحماية الاجتماعية للعمال غير الأردنيين من منظور متكامل يشمل التغطية التأمينية، والوصول إلى الخدمات، والحماية في سوق العمل، والحماية من مخاطر العمل، ومدى القدرة على الوصول إلى الحقوق والمنافع.

في هذا السياق، تُعد الحماية الاجتماعية عنصرًا مركزيًا في تحقيق أهداف التنمية المستدامة، ولا سيما الهدف 1،3، الذي يدعو إلى «توسيع نطاق نظم الحماية الاجتماعية لتشمل الجميع، بمن فيهم الفئات الضعيفة والعمال المهاجرون، بحلول عام 2030». كما تنص المادة (22) من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان على «حق كل فرد في الضمان الاجتماعي، وفي إشباع الحقوق الاقتصادية والاجتماعية الضرورية لكرامته وتطوره الحر".

2 بوب ديكون، السياسة الاجتماعية العالمية في طور التكوين: أساس أرضية الحماية الاجتماعية (بريستول، المملكة المتحدة، دار نشر بوليسي، 2013) وجولي إل. درولیت، الحماية الاجتماعية والتنمية الاجتماعية: المبادرات الدولية ، 2014.

3 البنك الدولي. مراجعة الحماية الاجتماعية في الأردن2021.

في السياق الأردني، تعاني نظم الحماية الاجتماعية في الأردن من بنية مجزأة وضعف في التكامل بين مكوناتها، ما ينعكس بشكل مباشر على مستوى الشمول والعدالة الاجتماعية، إذ تتركّز الحماية على العاملين في القطاع النظامي ممن تربطهم علاقة تعاقدية واضحة، بينما يُستثنى العاملون في الاقتصاد غير المنظم، بمن فيهم العمال المهاجرون. هذا الإقصاء لا يُعد فقط فجوة قانونية، بل يُنتج تمييزًا بنيويًا يعمّق هشاشة هذه الفئات، ويضعها خارج المظلة الوقائية التي تُفترض أن تكفل الكرامة والأمان الاجتماعي. مع الإشارة في هذا الجانب أن الاقتصادات التي لا تُدرج العمال المهاجرين في برامج الحماية الاجتماعية تخلق نظامًا من «الاستبعاد الممنهج» يُكرّس الهشاشة، ويقوض مبادئ العدالة الاجتماعية.[4]

تفصيليًا، تواجه أنظمة الحماية الاجتماعية في الأردن مجموعة من التحديات الهيكلية، من أبرزها ارتفاع نسبة العمالة غير المنظمة -التي تُقدّر بأكثر من 53.2٪ من القوى العاملة حسب دائرة الإحصاءات العامة، وانخفاض مشاركة المرأة في سوق العمل (أقل من 15٪)، إضافة إلى معدلات بطالة مرتفعة تجاوزت 22٪ خلال السنوات الأخيرة. هذه العوامل تعيق القدرة على توفير حماية فاعلة، خاصةً وأن برامج الحماية تعتمد أساسًا على الاشتراكات المرتبطة بالعمل الرسمي، في حين تبقى برامج المساعدات النقدية محدودة، وتعاني ضعف التمويل. ووفقًا لتقارير الحماية الاجتماعية الصادر عن منظمة العمل الدولية، فإن المنطقة العربية تسجّل أدنى مستويات تغطية في العالم فيما يخص نظم الحماية غير القائمة على الاشتراك، ما يجعل الفئات غير النظامية - ومنها المهاجرون - عرضة للحرمان.

يُعدّ العمال غير الأردنيين في الأردن من الفئات الأكثر عرضة لفجوات الحماية الاجتماعية، رغم مساهمتهم في الاقتصاد الوطني، ولا سيما في قطاعات مثل الزراعة والإنشاءات والعمل المنزلي. ووفقًا لقانون الضمان الاجتماعي رقم (1) لسنة 2014 وتعديلاته، يخضع، من حيث الأصل، لأحكام القانون العاملون الذين أكملوا سن السادسة عشرة، دون تمييز بسبب الجنسية، متى كانوا من الفئات المشمولة بأحكامه واستوفوا شروط الخضوع. إلا أن الواقع العملي يكشف عن وجود تحديات إدارية وتنفيذية وقطاعية تحد من فعالية هذا الشمول، ولا سيما بالنسبة إلى العمال العاملين بصورة غير منتظمة أو غير مسجلين، وبعض الفئات التي تخضع لأطر قانونية خاصة.

وتكتسب أوضاع العاملين في المنازل أهمية خاصة في هذا السياق، إذ ينص قانون الضمان الاجتماعي على إمكانية تطبيق التأمينات على خدم المنازل ومن في حكمهم بقرار من مجلس الوزراء بناءً على تنسيب مجلس إدارة المؤسسة، الأمر الذي يجعل شمول هذه الفئة مرتبطًا بالإطار التنظيمي والقرارات ذات الصلة، ولا يصح وصفها بأنها مستبعدة بصورة مطلقة من الضمان الاجتماعي. ومن ثم، تبرز الحاجة إلى تقييم مدى اكتمال التغطية الفعلية لهذه الفئة، ووضوح إجراءات التسجيل، وفعالية آليات الإنفاذ والوصول إلى المنافع التأمينية.

4 منظمة العمل الدولية. توسيع نطاق الحماية الاجتماعية ليشمل العمال المهاجرين واللاجئين وأسرهم.2021.

كما يواجه بعض العمال غير الأردنيين تحديات إجرائية عند طلب صرف مستحقاتهم التأمينية؛ إذ تتطلب الإجراءات المعمول بها الحصول على موافقة أو ختم «عدم ممانعة» من وزارة العمل لصرف مستحقات الضمان الاجتماعي، ويرتبط صرف هذه المستحقات، في الأصل، بالمغادرة النهائية للمملكة، مع وجود فئات مستثناة من شرط المغادرة وفق الإجراءات المعتمدة. ويضيف هذا الارتباط بين صرف المستحقات وإجراءات العمل والمغادرة بعدًا إداريًا قد يؤثر في سهولة وصول العامل إلى حقوقه التأمينية، ويستدعي تبسيط الإجراءات وتعزيز وضوحها وضمان عدم تحولها إلى عائق أمام ممارسة الحقوق المكتسبة.

وعليه، تثير الفجوات القائمة في التغطية الفعلية للحماية الاجتماعية للعمال غير الأردنيين تساؤلات مهمة بشأن مدى اتساق الممارسات والسياسات الوطنية مع الالتزامات والمعايير الدولية ذات الصلة. فقد صادق الأردن على اتفاقية منظمة العمل الدولية رقم (118) بشأن المساواة في المعاملة في الضمان الاجتماعي، والتي تقرر مبدأ المساواة في المعاملة بين المواطنين وغير المواطنين في فروع الضمان الاجتماعي التي قبلت الدولة الالتزام بها، وقد قبل الأردن الالتزامات المتعلقة بفروع الأمومة، والعجز، والشيخوخة، وإصابات العمل والأمراض المهنية. كما صادق الأردن على اتفاقية منظمة العمل الدولية رقم (102) بشأن الضمان الاجتماعي، بما يفرض أهمية تعزيز التطبيق الفعلي للمعايير والالتزامات التي قبلها.

وفي المقابل، لم يصادق الأردن على اتفاقية منظمة العمل الدولية رقم (97) بشأن العمال المهاجرين، ولذلك لا يصح اعتبار أحكامها التزامًا تعاهديًا مباشرًا على الأردن، وإن كان يمكن الاستفادة منها بوصفها معيارًا دوليًا ذا صلة عند تطوير السياسات والتشريعات الوطنية المتعلقة بالعمال المهاجرين. كما ينبغي التمييز بين الالتزامات الناشئة عن الاتفاقيات الدولية التي صادق عليها الأردن، والمعايير والتوصيات الدولية التي يمكن الاسترشاد بها في تطوير الإطار الوطني.

كذلك، يندرج تعزيز شمول العمال غير الأردنيين ضمن الاتجاه العام لأهداف التنمية المستدامة، ولا سيما الهدف (1/3)، الذي يدعو إلى تنفيذ نظم وتدابير وطنية مناسبة للحماية الاجتماعية للجميع، وتحقيق تغطية كبيرة للفقراء والفئات الضعيفة بحلول عام 2030. ولا ينص الهدف بصورة صريحة على العمال المهاجرين، إلا أن توسيع التغطية لتشمل الفئات المعرضة لفجوات الحماية يتسق مع الغاية العامة لهذا الهدف.

وبناءً عليه، فإن استمرار الفجوة بين الشمول القانوني والتغطية الفعلية للعمال غير الأردنيين لا ينبغي التعامل معه باعتباره مسألة إدارية أو تقنية فحسب، بل بوصفه تحديًا يتعلق بمدى فعالية تنفيذ الإطار القانوني والالتزامات والمعايير الدولية ذات الصلة. ومن ثم، تبرز الحاجة إلى تعزيز التسجيل الفعلي، وتيسير الوصول إلى المنافع التأمينية، ومعالجة العوائق الإدارية والتنفيذية والقطاعية، بما يعزز المساواة في الحماية الاجتماعية ويقرب الممارسة الوطنية من الالتزامات والمعايير الدولية ذات الصلة.

الحماية الاجتماعية في الاتفاقيات الدولية والتشريعات المحلية

أولاً: الحماية الاجتماعية في الاتفاقيات الدولية

تُعدّ الحماية الاجتماعية من الحقوق الاقتصادية والاجتماعية الأساسية، وقد كرسها الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، ولا سيما في المادتين (22) و(3/23)، كما نص العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية في المادة (9) على حق كل شخص في الضمان الاجتماعي، بما في ذلك التأمينات الاجتماعية. كما توفر اتفاقيات دولية أخرى أطرًا لحماية الفئات الأكثر عرضة للمخاطر، من بينها اتفاقية حقوق الطفل، واتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة، إلى جانب الاتفاقية الدولية لحماية حقوق جميع العمال المهاجرين وأفراد أسرهم. وتجدر الإشارة إلى أن الأردن طرف في العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية واتفاقيتي حقوق الطفل والقضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة، في حين وقّع الاتفاقية الدولية لحماية حقوق جميع العمال المهاجرين وأفراد أسرهم دون أن يصبح طرفًا فيها بالتصديق حتى تاريخه.

ورغم عضوية الأردن في منظمة العمل الدولية، فإنه لم يصادق حتى تاريخه على عدد من الاتفاقيات ذات الصلة المباشرة بالحماية الاجتماعية وحقوق العمل، من أبرزها:

- **الاتفاقية رقم (121) بشأن إعانات إصابات العمل:** تضع معايير للحماية والتعويض في حالات إصابات العمل والأمراض المهنية، بما في ذلك الإعانات المرتبطة بالعجز وغيرها من المنافع ذات الصلة.
- **الاتفاقية رقم (128) بشأن إعانات العجز والشيخوخة والورثة:** تضع معايير دولية بشأن الحماية في حالات العجز والشيخوخة وفقدان المعيل، وما يرتبط بها من إعانات.
- **الاتفاقية رقم (130) بشأن الرعاية الطبية وإعانات المرض:** تتناول توفير الرعاية الطبية وإعانات المرض للمشمولين بالحماية، وفق المعايير والشروط التي تحددها الاتفاقية.
- **الاتفاقية رقم (183) بشأن حماية الأمومة:** تضع معايير للحماية أثناء فترة الأمومة، بما في ذلك إجازة الأمومة والإعانات ذات الصلة وحماية صحة الأم والطفل.
- **الاتفاقية رقم (87) بشأن الحرية النقابية وحماية حق التنظيم:** تكفل حماية حرية التنظيم وحق العمال وأصحاب العمل في إنشاء المنظمات التي يختارونها والانضمام إليها، وهي ذات صلة مباشرة بتمكين العمال من التنظيم والتمثيل والدفاع عن حقوقهم.

وتوفر هذه الاتفاقيات، إلى جانب الاتفاقيات التي صادق عليها الأردن بالفعل، معايير دولية يمكن الاستفادة منها في تطوير منظومة الحماية الاجتماعية والعمل. وفي هذا السياق، ينبغي للأردن تعزيز تنفيذ الالتزامات الناشئة عن الاتفاقيات الدولية التي أصبح طرفًا فيها، ودراسة مدى ملاءمة التصديق مستقبلًا على الاتفاقيات ذات الصلة التي لم يصادق عليها، وفقًا للأولويات الوطنية وقدرة الإطار التشريعي والمؤسسي على تنفيذ أحكامها، بما يسهم في تعزيز شمول الحماية الاجتماعية، وتحسين شروط العمل، وتوسيع نطاق الحماية الفعلية للعمال، بمن فيهم العمال غير الأردنيين.

ثانيًا: الإطار التشريعي الوطني للحماية الاجتماعية

رغم تأكيد الدستور الأردني والتشريعات الوطنية على أهمية الحماية الاجتماعية كحق أساسي، إلا أن النظام القائم لا يتبع نموذجًا شاملًا. بل يعتمد على منظومة من البرامج المتفرقة التي تُدار من قبل جهات حكومية وغير حكومية، مما يخلق فجوات في التغطية، خاصة للفئات المهمّشة مثل العمال المهاجرين والعاملين في القطاع غير المنظم. وهذا ما أكدته تقارير دولية مثل تقرير منظمة العمل الدولية، الذي أشار إلى غياب نظام حماية اجتماعية شامل في الأردن يغطي السكان جميعهم، ويعاني ضعف الشمولية والفعالية.[5]

يُعد **قانون العمل الأردني**[6] إحدى الركائز الأساسية لتنظيم علاقة العمل وتوفير الحماية القانونية للعاملين. وتعرّف المادة (2) «العامل» بأنه كل شخص، ذكرًا كان أم أنثى، يؤدي عملًا لقاء أجر ويكون تابعًا لصاحب العمل وتحت إدارته أو إشرافه، ويشمل ذلك الأحداث والأشخاص الذين يكونون قيد فترة التجربة أو التأهيل. وينطبق هذا الإطار على العاملين غير الأردنيين متى توافرت فيهم شروط الخضوع لأحكام القانون، مع مراعاة الأحكام الخاصة بتنظيم استخدام العمال غير الأردنيين.

وتنظم المادة (12) شروط وإجراءات استخدام العمال غير الأردنيين، بما يضع إطارًا قانونيًا لتنظيم عملهم في المملكة. كما تنظم المادة (14) حالة إصابة العامل بعجز دائم جزئي، حيث تلزم صاحب العمل، في الحالات التي يحددها القانون، بإعادة تشغيل العامل في عمل آخر مناسب إذا كان متاحًا، مع مراعاة حقوقه المالية وفقًا لأحكام القانون.

أما المادة (32)، فتقرر للعامل غير الخاضع لأحكام قانون الضمان الاجتماعي الحق في مكافأة نهاية الخدمة بمعدل أجر شهر عن كل سنة من سنوات خدمته الفعلية، مع احتساب كسور السنة، كما تُعامل فترات الانقطاع بين العملين التي لا تتجاوز ستين يومًا باعتبار الخدمة مستمرة لأغراض احتساب المكافأة.

وفي حالة وفاة العامل، تنص المادة (34) على انتقال حقوقه العمالية إلى ورثته الشرعيين، وفقًا لأحكام القانون. كما تنظم المادة (50) حالات التوقف المؤقت عن العمل عندما يكون التوقف بسبب لا يُعزى إلى صاحب العمل وليس في وسعه دفعه، بحيث يستحق العامل أجره كاملًا عن الأيام العشرة الأولى من التوقف خلال السنة، ونصف أجره عن المدة التالية، على ألا يتجاوز مجموع مدة التوقف المدفوعة الأجر ستين يومًا في السنة.

أما السلامة والصحة المهنية، فقد تناولها قانون العمل في المادتين (78) و(79)، حيث تلزمان صاحب العمل باتخاذ الاحتياطات والتدابير اللازمة لحماية العاملين من مخاطر العمل، وتوفير وسائل الحماية الشخصية والوقاية المناسبة لهم دون تحميلهم تكاليفها، إلى جانب تنظيم هذه التدابير من خلال التعليمات التي يصدرها الوزير المختص. كما تنظم المادتان (86) و(87) أحكام إصابات العمل وأمراض المهنة بالنسبة إلى العمال الذين لا تسري عليهم أحكام قانون الضمان الاجتماعي، بما في ذلك الإجراءات المتعلقة بالتعامل مع إصابات العمل والتبليغ عنها وفقًا لأحكام القانون. ويمثل هذا الإطار حماية قانونية للعاملين غير المشمولين بالضمان الاجتماعي في حالات إصابات العمل وأمراض المهنة، وإن كان نطاقه يختلف عن الحماية التأمينية التي يوفرها الضمان الاجتماعي.

5 منظمة العمل الدولية، توسيع نطاق الحماية الاجتماعية للعمال المهاجرين: دليل لصانعي السياسات والممارسين، 2021.

6 قانون العمل الأردني رقم 8 لسنة 1996، منشور في الجريدة الرسمية (العدد 4113، تاريخ 15/4/1996).

ويشكل قانون الضمان الاجتماعي رقم (1) لسنة 2014 وتعديلاته الإطار التشريعي الرئيسي للتأمينات الاجتماعية في الأردن، وقد جاء في سياق تطور تشريعي بدأ بصدور أول قانون مؤقت للضمان الاجتماعي عام 1978. وقد دخل القانون الحالي حيز التنفيذ في 1 آذار 2014، وأرسى إطارًا موحدًا للتأمينات الاجتماعية التي تديرها المؤسسة العامة للضمان الاجتماعي.

ويحدد القانون في المادة (3) فروع التأمينات التي يشملها قانون الضمان الاجتماعي، وهي تأمين إصابات العمل وأمراض المهنة، وتأمين الشيخوخة والعجز والوفاة، وتأمين الأمومة، وتأمين التعطل عن العمل، والتأمين الصحي. كما تحدد المادة (4) الفئات الخاضعة لأحكام القانون وشروط شمولها. وتنص المادة على خضوع الفئات المحددة فيها ممن أتموا سن السادسة عشرة، دون أي تمييز بسبب الجنسية، لأحكام القانون، مع مراعاة الشروط والاستثناءات التي يحددها القانون. ومن ثم، فإن الإطار القانوني الأردني لا يستبعد العامل غير الأردني من الخضوع للضمان الاجتماعي لمجرد كونه غير أردني، وإنما يرتبط الخضوع بنطاق الفئات المشمولة وشروطه القانونية، وبطبيعة علاقة العمل وانتظامها.

وتشمل الفئات الخاضعة، وفقًا لأحكام المادة (4)، العمال الخاضعين لأحكام قانون العمل، إلى جانب فئات أخرى يحددها القانون، ومنها أصحاب العمل والعاملون لحسابهم الخاص وفق الشروط المنصوص عليها. كما يتضمن القانون أحكامًا خاصة بخدم المنازل ومن في حكمهم؛ إذ تنص المادة (4/ج) على جواز تطبيق التأمينات عليهم بقرار من مجلس الوزراء بناءً على تنسيب مجلس إدارة المؤسسة، على أن تنظم أحكام شمولهم بالتأمينات بموجب الأنظمة الصادرة وفقًا لأحكام القانون. وبذلك، لا يصح وصف العاملين في المنازل بأنهم مستبعدون بصورة مطلقة من منظومة الضمان الاجتماعي، وإنما يخضع شمولهم لإطار قانوني وتنظيمي خاص.

وبناءً على ذلك، تتمثل الأولوية التشريعية في تعزيز التغطية الفعلية للعمال غير الأردنيين وتقليص الفجوة بين الشمول القانوني والتطبيق العملي، بدل افتراض وجود استبعاد عام قائم على الجنسية. ويشمل ذلك مراجعة الأحكام والإجراءات التي قد تحد من التسجيل الفعلي، وتبسيط إجراءات الانتساب والاشتراك، وتعزيز الرقابة على تسجيل العمال المستحقين، ومعالجة التحديات الخاصة بالقطاعات التي ترتفع فيها معدلات العمل غير المنظم، بما فيها الزراعة والإنشاءات والعمل المنزلي، مع مراعاة الخصوصية القانونية والتنظيمية لكل قطاع. كما يمكن وضع خطة تدريجية لتوسيع التغطية التأمينية للعمال في الاقتصاد غير المنظم والانتقال بهم إلى العمل الرسمي، بالاستفادة من التجارب والممارسات الدولية والإقليمية ذات الصلة.

ويشمل قانون الضمان الاجتماعي، وفق المادة (3)، خمسة فروع للتأمين هي: تأمين إصابات العمل وأمراض المهنة، وتأمين الشيخوخة والعجز والوفاة، وتأمين الأمومة، وتأمين التعطل عن العمل، والتأمين الصحي. غير أن سريان التأمين الصحي يخضع لأحكام خاصة؛ إذ تنص المادة (3/ج) على أن تطبيقه يبدأ بقرار من مجلس الوزراء يحدد تاريخ البدء والفئات والمراحل والمناطق المشمولة، ولذلك لا ينبغي التعامل معه باعتباره تغطية تأمينية نافذة تلقائيًا لجميع الفئات الخاضعة للقانون.

وتنص المادة (6) على إلزامية التأمين بالنسبة إلى الفئات الخاضعة لأحكام القانون، كما تقرر عدم تحميل المؤمن عليه أي نفقات مقابل التأمينات إلا في الحالات التي يرد بشأنها نص صريح. ويؤكد ذلك أن الشمول بالضمان الاجتماعي في الإطار القانوني الأردني يقوم، من حيث الأصل، على الخضوع الإلزامي للفئات المحددة قانونًا، وليس على الاشتراك الاختياري العام.[7]

7 قانون الضمان الاجتماعي رقم 1 لسنة 2014، منشور في الجريدة الرسمية (العدد 5267، تاريخ 29/1/2014). راجع أيضًا: المؤسسة العامة للضمان الاجتماعي.

رغم أن هذه التشريعات تؤكد من حيث المبدأ عدم التمييز، إلا أن التطبيق العملي يكشف عن استثناءات واضحة - خاصة في المواد المتعلقة بالتسجيل الإلزامي، أو الحد الأدنى للأجور، أو التغطية التأمينية لقطاعات العمل المنزلي.

خلاصة الأمر، على الرغم من وجود هذا الإطار التشريعي، تعاني منظومة الحماية الاجتماعية في الأردن من ثغرات هيكلية ومؤسسية. فبرامج الدعم الاجتماعي المتعددة - من إعانات نقدية، وخدمات تعليمية وصحية، وإعفاءات ضريبية - لا تزال تُدار بطريقة مجزأة تفتقر للتنسيق والتكامل، ما يؤثر في فاعليتها. وتعد محدودية الإرادة السياسية لإدماج العمال المهاجرين ضمن السياسات الوطنية، إلى جانب تعدد الجهات الرسمية (وزارة العمل، وزارة التنمية، المؤسسة العامة للضمان الاجتماعي)، أحد أبرز معوقات تطوير القانون.

في السياق ذاته، تنقسم الجهات المقدمة للحماية الاجتماعية إلى حكومية وغير حكومية. تشمل الجهات الحكومية: مؤسسة الضمان الاجتماعي، التقاعد المدني والعسكري، وزارة التنمية الاجتماعية. في حين تقدم جمعيات خيرية مثل **الهيئة الخيرية الأردنية الهاشمية**، **تكية أم علي**، وحملة **البر والإحسان** خدمات مكمّلة للفئات الأشد فقرًا.

أما منظمات المجتمع المدني، فتعمل على تقديم مساعدات إنسانية متكاملة تشمل الدعم الغذائي، النفسي، التعليمي، خاصةً للاجئين والعمال المهاجرين الذين لا تشملهم التغطية الرسمية.[8]

وتعزز الوثائق المرجعية الوطنية هذا التوجه، فقد أكد **الميثاق الوطني الأردني لعام 1991**، في **المادة 8 من الفصل الثالث**، على أن محاربة الفقر ومعالجة آثاره تمثل هدفًا استراتيجيًا ومسؤولية وطنية، وشدد على أهمية توزيع التنمية والخدمات بشكل عادل لضمان العدالة الاجتماعية.[9]

ويطبق الأردن برامج عدة للحماية الاجتماعية تُنفذها **جهات مختلفة من أبرزها:**

- البرامج القائمة على الاشتراكات منها: أنظمة التأمينات الاجتماعية التي تقدمها المؤسسة العامة للضمان الاجتماعي، والتقاعد المدني والتقاعد العسكري.
- البرامج غير القائمة على الاشتراكات مثل شبكات الأمان الاجتماعي أو المساعدات الاجتماعية مثل: صندوق المعونة الوطنية.
- سياسات القطاع الاجتماعي مثل الخدمات والبُنى التحتية، والتعليم والصحة ودعم السلع.

ويجدر بالذكر أن معظم برامج الضمان الاجتماعي لا تغطي سوى العاملين في القطاعين العام والخاص بعقود منتظمة، ولا تغطي أولئك العاملين لحسابهم الخاص، أو في المنشآت غير المسجلة، هذا وتكون تغطية برامج المساعدة الاجتماعية غير القائمة على الاشتراكات مثل التحويلات النقدية غالبًا ضيقة ومجزأة وضعيفة التنسيق مع برامج الاشتراكات الأخرى.

8 وزارة التنمية الاجتماعية؛ وتقارير تمكين للمساعدة القانونية وحقوق الإنسان.
9 الميثاق الوطني الأردني (1991)، منشور عبر رئاسة الوزراء الأردنية.

تحليل الفجوات التشريعية والتنفيذية

تكشف القراءة النقدية للإطار القانوني والتنفيذي الأردني المتعلق بالحماية الاجتماعية عن مجموعة من الفجوات التشريعية والمؤسسية والتنفيذية التي تحد من الوصول الفعلي إلى الحماية الاجتماعية، ولا سيما بالنسبة إلى الفئات الأكثر عرضة للهشاشة، ومن بينها العمال غير الأردنيين. ورغم أن التشريعات الوطنية تقرر من حيث الأصل حماية قانونية للفئات المشمولة بأحكامها، فإن التحدي الأساسي يتمثل في الفجوة بين الشمول القانوني والتغطية الفعلية، وما يرتبط بذلك من انتشار العمل غير المنظم، وعدم التسجيل، وعدم انتظام بعض علاقات العمل، فضلاً عن بعض الأطر القطاعية الخاصة والعوائق الإدارية والتنفيذية.[10]

فعلى المستوى التشريعي، تشكل أحكام قانون العمل رقم (8) لسنة 1996 وتعديلاته، وقانون الضمان الاجتماعي رقم (1) لسنة 2014 وتعديلاته، إلى جانب التشريعات والأنظمة ذات الصلة، جزءًا أساسيًا من الإطار القانوني للحماية الاجتماعية في الأردن. كما يكرس العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، الذي صادق عليه الأردن، الحق في الضمان الاجتماعي بموجب المادة (9)، في حين يرتبط مبدأ المساواة وعدم التمييز بالإطار العام للحقوق والحريات التي تلتزم بها الدولة.

ولا يصح، في هذا السياق، وصف التشريعات القانونية الأردنية بأنها نستبعد العمال غير الأردنيين من الضمان الاجتماعي لمجرد جنسيتهم؛ إذ ينص قانون الضمان الاجتماعي على خضوع الفئات المشمولة بأحكامه ممن أتموا سن السادسة عشرة للتأمينات وفق الشروط المحددة في القانون، دون تمييز بسبب الجنسية، مع وجود شروط واستثناءات قانونية تتعلق ببعض الفئات وطبيعة علاقة العمل. ومن ثم، فإن الفجوة الأساسية لا تكمن في غياب أساس قانوني لشمول العمال غير الأردنيين، وإنما في مدى تحقق هذا الشمول بصورة فعلية، وفي قدرة العمال على التسجيل والاستمرار في الاشتراك والوصول إلى المنافع المستحقة.

وتبرز بصورة خاصة أوضاع العاملين في المنازل، حيث لا يصح وصفهم بأنهم مستبعدون بصورة مطلقة من منظومة الضمان الاجتماعي. فالمادة (4/ج) من قانون الضمان الاجتماعي تتيح تطبيق التأمينات على خدم المنازل ومن في حكمهم بقرار من مجلس الوزراء بناءً على تنسيب مجلس إدارة المؤسسة، على أن تنظم أحكام شمولهم بالتأمينات بموجب الأنظمة ذات الصلة. ويعني ذلك أن هذه الفئة تخضع لإطار قانوني خاص للشمول، الأمر الذي يجعل التحدي مرتبطًا بوضوح آليات التسجيل، ومدى اكتمال التغطية الفعلية، وفعالية الإنفاذ، وقدرة العاملين والعاملات في المنازل على الوصول إلى حقوقهم ومنافعهم.

وفي المقابل، يستثني قرار الحد الأدنى للأجور المطبق حاليًا بعض الفئات، ومن بينها العاملون في المنازل والطباخون والبستانيون ومن في حكمهم. ويكتسب هذا الاستثناء أهمية عند بحث مستوى الحماية الاقتصادية للعاملين في هذه القطاعات، ولا سيما أن نسبة كبيرة من العاملين في المنازل من غير الأردنيين. إلا أن هذا الاستثناء يجب أن يُقرأ في نطاقه المحدد، ولا يصح تعميمه على جميع العمال غير الأردنيين أو اعتباره استبعادًا من جميع أشكال الحماية الاجتماعية.

10 منظمة العمل الدولية، فرص توسيع تغطية الضمان الاجتماعي في الأردن، 2021.

كما أن بعض أوجه الحماية ترتبط بطبيعة علاقة العمل وانتظامها وبمدى التسجيل في منظومة الضمان الاجتماعي، الأمر الذي قد يؤدي عمليًا إلى وجود عمال خارج نطاق التغطية التأمينية رغم وجود أساس قانوني للشمول. ولذلك، فإن معالجة الفجوة تستلزم التركيز على إزالة العوائق التي تحول دون التسجيل والانتساب والاستمرار في الاشتراك، بدل افتراض وجود استبعاد تشريعي عام قائم على الجنسية.

وعلى مستوى المعايير الدولية، صادق الأردن على اتفاقية منظمة العمل الدولية رقم (102) بشأن الضمان الاجتماعي، كما صادق على اتفاقية منظمة العمل الدولية رقم (118) بشأن المساواة في المعاملة بين المواطنين وغير المواطنين في مجال الضمان الاجتماعي. غير أن الأردن قبل الالتزامات بموجب الاتفاقية رقم (118) في فروع محددة من الضمان الاجتماعي، ومن ثم لا يصح تفسيرها باعتبارها تفرض مساواة مطلقة في جميع فروع الحماية الاجتماعية دون مراعاة نطاق الالتزامات التي قبلتها الدولة.[11]

وعليه، تتمثل الأولوية في تعزيز التطبيق الفعلي للمبادئ القانونية القائمة، ومراجعة الأحكام والإجراءات التي قد تؤدي إلى فجوات في التغطية، ولا سيما في القطاعات التي ترتفع فيها معدلات العمل غير المنظم أو التي تتسم بخصوصية تنظيمية، بما فيها الزراعة والإنشاءات والعمل المنزلي، مع مراعاة الإطار القانوني والتنظيمي الخاص بكل قطاع.

وعلى المستوى المؤسسي، تتولى عدة جهات أدوارًا متصلة بالحماية الاجتماعية، من بينها وزارة العمل، ووزارة التنمية الاجتماعية، والمؤسسة العامة للضمان الاجتماعي، وصندوق المعونة الوطنية، إلى جانب جهات حكومية أخرى ومؤسسات المجتمع المدني والمنظمات الدولية ذات الصلة. وقد أسهم تعدد الجهات في بناء منظومة متعددة المكونات للحماية الاجتماعية، إلا أن التحدي يتمثل في تعزيز التكامل والتنسيق بينها، ولا سيما في مجالات البيانات، والإحالات، وتبادل المعلومات، والوصول إلى الفئات التي تقع خارج أنظمة الحماية الرسمية.

وتبرز أهمية هذا التحدي بصورة أكبر عند التعامل مع العمال غير الأردنيين، نظرًا إلى تعدد أوضاعهم القانونية وأنماط عملهم وتنوع القطاعات التي يعملون فيها. كما أن محدودية تكامل قواعد البيانات بين الجهات المعنية قد تجعل من الصعب تكوين صورة شاملة ومحدثة عن مستويات التسجيل في الضمان الاجتماعي، وأوضاع العمال في الاقتصاد غير المنظم، ومدى استفادتهم من مختلف برامج الحماية والخدمات الاجتماعية.

وتحتاج منظومة الحماية الاجتماعية، في هذا السياق، إلى تعزيز آليات تبادل البيانات والتنسيق المؤسسي بما يتيح تحديد الفجوات بصورة أكثر دقة، مع مراعاة متطلبات حماية البيانات والخصوصية. كما أن تصنيف البيانات بحسب الجنسية والنوع الاجتماعي والقطاع الاقتصادي ونمط العمل والوضع التأميني يمكن أن يساعد في تصميم تدخلات أكثر استجابة للفئات التي تواجه مستويات أعلى من الهشاشة.

11 منظمة العمل الدولية، اتفاقية المساواة في المعاملة في الضمان الاجتماعي رقم (118) لسنة 1962.

أما على المستوى التطبيقي، فتظهر الفجوة بين الشمول القانوني والتغطية الفعلية بصورة أوضح عند تحليل بيانات المؤسسة العامة للضمان الاجتماعي. فقد ارتفع عدد المؤمن عليهم الأردنيين من نحو 1,206 مليون في عام 2022 إلى نحو 1,247 مليون في عام 2023، بزيادة تقارب 3.4٪. وفي المقابل، انخفض عدد المؤمن عليهم غير الأردنيين من 181,009 في عام 2022 إلى 175,637 في عام 2023، أي بتراجع يقارب 3٪. وبلغت نسبة الذكور من المؤمن عليهم غير الأردنيين 72.4٪، مقابل 27.6٪ للإناث. وتشير هذه الأرقام إلى انخفاض تمثيل النساء غير الأردنيات ضمن المؤمن عليهم، وهو ما يستدعي دراسة العوامل المؤثرة في وصولهن إلى التغطية التأمينية واستمرار اشتراكهن فيها. [2]

ولا تعكس هذه البيانات بالضرورة حجم العمالة غير الأردنية بصورة كاملة، إذ إن عدد المؤمن عليهم يمثل العمال والفئات المسجلة ضمن منظومة الضمان الاجتماعي، وليس جميع العمال غير الأردنيين الموجودين في سوق العمل. ومن ثم، فإن انخفاض عدد المؤمن عليهم غير الأردنيين يمكن قراءته بوصفه مؤشرًا على محدودية التغطية الفعلية، لكنه لا يكفي وحده لإثبات أن سبب الانخفاض يعود إلى عامل قانوني محدد أو إلى التمييز على أساس الجنسية.

وفي السياق ذاته، تظهر فروقات واضحة في مستويات الأجور بين المؤمن عليهم الأردنيين وغير الأردنيين. ووفق بيانات المؤسسة العامة للضمان الاجتماعي، بلغ متوسط الأجر الشهري للمؤمن عليهم الأردنيين نحو 606 دنانير، مقابل نحو 343 دينارًا لغير الأردنيين، بفارق يبلغ نحو 263 دينارًا. كما تشير البيانات إلى أن 76.2٪ من المؤمن عليهم غير الأردنيين يتقاضون أجورًا تقل عن 300 دينار، مقابل 21.7٪ من الأردنيين. وتكتسب هذه الفروقات أهمية من منظور الحماية الاجتماعية؛ إذ ترتبط قيمة عدد من المنافع التأمينية بالأجر الخاضع للاشتراك، بما يعني أن انخفاض الأجر قد يؤدي إلى انخفاض قيمة بعض المنافع المرتبطة بالأجر وفترات الاشتراك، ولا سيما المنافع طويلة الأجل.

ويجب، عند قراءة هذه الأرقام، التمييز بين متوسط الأجور المسجلة لدى المؤسسة العامة للضمان الاجتماعي وبين الأجور الفعلية لجميع العمال غير الأردنيين في سوق العمل، إذ لا تشمل بيانات المؤمن عليهم العمال الموجودين خارج منظومة الضمان الاجتماعي. وبالتالي، فإن هذه المؤشرات تعكس أوضاع العمال المسجلين تأمينيًا، ولا يمكن تعميمها بصورة مباشرة على كامل العمالة غير الأردنية.

وتظهر الفجوة كذلك في الاستفادة من بعض المنافع التأمينية، ولا سيما بدل الأمومة. ففي عام 2023، بلغ عدد المستفيدات من بدل الأمومة 11,032 مستفيدة، فيما شكلت غير الأردنيات نحو 1.6٪ من إجمالي المستفيدات. وتكتسب هذه النسبة أهمية عند النظر إلى مشاركة النساء غير الأردنيات في سوق العمل، ولا سيما في القطاعات التي تستقطب أعدادًا من العاملات.

غير أن انخفاض نسبة المستفيدات غير الأردنيات لا يكفي وحده لإثبات أن السبب يعود إلى قيود قانونية أو إدارية أو إلى تمييز مؤسسي. فقد تتداخل عدة عوامل في تفسير هذه النتيجة، من بينها حجم مشاركة النساء غير الأردنيات في الوظائف المشمولة بالضمان، ومدد اشتراكهن، وانتظام علاقات العمل، ومستويات التسجيل، وطبيعة القطاعات التي يعملن فيها، إضافة إلى الشروط القانونية والإجرائية للاستفادة من بدل الأمومة.

وعليه، فإن انخفاض استفادة النساء غير الأردنيات من تأمين الأمومة يمثل مؤشرًا يستحق مزيدًا من البحث والتحليل، ولا سيما من منظور النوع الاجتماعي، بهدف تحديد العوامل التي تحد من وصول العاملات إلى المنافع التأمينية وتعزيز إمكانية استفادتهن منها في الحالات التي تتوافر فيها شروط الاستحقاق.

ولا تتوقف الفجوة عند المنافع قصيرة الأجل، وإنما تمتد إلى المنافع طويلة الأجل. وتشير بيانات عام 2023 إلى أن غير الأردنيين شكلوا نحو 9,2٪ من المتقاعدين الجدد، فيما كانت نسبة النساء غير الأردنيات محدودة ضمن إجمالي المتقاعدين غير الأردنيين. وتعكس هذه المؤشرات محدودية استفادة جزء من العمالة غير الأردنية من المنافع التقاعدية مقارنة بحجمها في سوق العمل، إلا أنها لا تكفي وحدها لإثبات وجود إقصاء من الحقوق التأمينية؛ إذ تتأثر الاستفادة من معاشات التقاعد بعوامل متعددة، منها مدة الاشتراك، والاستمرارية في العمل، والعمر، وطبيعة علاقة العمل، ومستوى التسجيل في الضمان الاجتماعي.

كما أن انخفاض تمثيل النساء غير الأردنيات بين المتقاعدين يستدعي دراسة العوامل التي تؤثر في تراكم مدد الاشتراك واستمرار التغطية التأمينية، خاصة بالنسبة إلى العاملات في القطاعات التي تتسم بارتفاع معدل دوران العمالة أو عدم انتظام علاقات العمل.

وتتسع الفجوة كذلك نتيجة محدودية قنوات الوصول والتواصل المؤسسية مع بعض الفئات، ولا سيما عندما لا تتوافر معلومات واضحة وميسرة حول الحقوق وشروط الاستفادة من المنافع وآليات تقديم الطلبات والشكاوى. وتكتسب هذه المسألة أهمية خاصة بالنسبة إلى العمال غير الأردنيين بسبب الحواجز اللغوية، وتعدد الجنسيات، واختلاف مستويات المعرفة بالحقوق، إضافة إلى طبيعة العمل في بعض القطاعات التي قد تحد من قدرة العامل على الوصول إلى الجهات الرسمية.

ومن ثم، فإن تعزيز الحماية الاجتماعية لا يرتبط بالتسجيل فقط، وإنما يتطلب أيضًا تطوير قنوات فعالة للتوعية والوصول، بما في ذلك توفير المعلومات بلغات يفهمها العمال، وتبسيط الإجراءات، وتطوير خدمات ميدانية أو رقمية تسهل الوصول إلى المؤسسات المختصة، وتعزيز آليات الشكاوى والإحالة والإنصاف. وينسجم هذا التوجه مع المبادئ التي تؤكد عليها التوصية رقم (202) بشأن أرضيات الحماية الاجتماعية، ولا سيما ما يتعلق بإتاحة الوصول الفعلي إلى الحقوق والخدمات الاجتماعية وتعزيز الوعي بالحقوق وآليات الحصول عليها.

وفيما يتعلق بالمراقبة والشفافية، تحتاج برامج المساعدة الاجتماعية والحماية غير القائمة على الاشتراك، بما فيها برامج التحويلات النقدية والمساعدات التي تقدمها الجهات الحكومية المختصة، إلى مؤشرات واضحة تسمح بقياس مدى وصولها إلى الفئات الأكثر هشاشة، بما فيها الفئات غير الأردنية حيثما تسمح الأطر القانونية بذلك.

ولا ينبغي افتراض أن جميع برامج المساعدة الاجتماعية تستهدف العمال غير الأردنيين بالطريقة نفسها؛ إذ تختلف شروط الاستحقاق بحسب طبيعة البرنامج والإطار القانوني الناظم له. ولذلك، تبرز الحاجة إلى توفير بيانات أكثر تفصيلاً حول الفئات المستفيدة، ونطاق التغطية، والعوامل التي تحول دون وصول بعض الفئات الهشة إلى الخدمات والمساعدات، إلى جانب تعزيز الشفافية في معايير الاستحقاق وآليات التظلم والمتابعة والتقييم.

وبالإجمال، لا تشير هذه الفجوات بالضرورة إلى غياب كامل للحماية القانونية أو إلى استبعاد تشريعي قائم على الجنسية، وإنما تكشف عن تحديات متراكمة في الانتقال من الشمول القانوني إلى التغطية الفعلية. وتظهر هذه التحديات في عدم انتظام بعض علاقات العمل، والعمل غير المنظم، ومحدودية التسجيل في الضمان الاجتماعي، والخصوصية التنظيمية لبعض القطاعات، إضافة إلى العوائق الإدارية والمعلوماتية ومحدودية تكامل البيانات.

وتتطلب معالجة هذه الفجوات مقاربة تركز على إزالة الحواجز العملية أمام الوصول إلى الحماية الاجتماعية، وتعزيز إنفاذ التشريعات القائمة، وتحسين التنسيق المؤسسي، وتطوير البيانات المصنفة، وتوسيع قنوات التوعية والوصول، مع إيلاء اهتمام خاص بالفئات التي تواجه مستويات أعلى من الهشاشة، ولا سيما النساء والعمال في القطاعات غير المنظمة أو ذات الخصوصية التنظيمية.

وفي هذا السياق، ينبغي النظر إلى الالتزامات الدولية للأردن باعتبارها إطارًا داعمًا لتعزيز الحماية الاجتماعية والمساواة وعدم التمييز. فقد صادق الأردن على العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، الذي تنص المادة (9) منه على الحق في الضمان الاجتماعي، كما صادق على اتفاقية منظمة العمل الدولية رقم (118) بشأن المساواة في المعاملة بين المواطنين وغير المواطنين في مجال الضمان الاجتماعي، في نطاق الفروع التي قبل الالتزام بها.

أما الاتفاقية الدولية لحماية حقوق جميع العمال المهاجرين وأفراد أسرهم لعام 1990، فلم يصادق عليها الأردن حتى الآن. وتنص المادة (27) منها على حق العمال المهاجرين وأفراد أسرهم، في الدول التي ينطبق عليها الأمر، في التمتع في مجال الضمان الاجتماعي، مع مراعاة الشروط التي تحددها الاتفاقية والقانون الوطني والاتفاقات الثنائية أو المتعددة الأطراف ذات الصلة. كما تتناول المادة (28) حق العمال المهاجرين وأفراد أسرهم في الرعاية الطبية العاجلة اللازمة للحفاظ على حياتهم أو لتجنب ضرر لا يمكن إصلاحه، على أساس المساواة في المعاملة مع المواطنين. ولذلك، لا يصح نسبة الالتزامات الواردة في هذه الاتفاقية إلى الأردن باعتبارها التزامات تعاهدية نافذة، وإنما يمكن الاستناد إليها بوصفها معيارًا دوليًا مرجعيًا عند تطوير السياسات والتشريعات المتعلقة بحقوق العمال المهاجرين.

وبناءً على ذلك، فإن معالجة فجوات الحماية الاجتماعية للعمال غير الأردنيين تتطلب تعزيز التغطية الفعلية في إطار قانون الضمان الاجتماعي والتشريعات ذات الصلة، ومراجعة الإجراءات والشروط التي قد تحد من الانتساب والاستمرار في الاشتراك والاستفادة من المنافع، إلى جانب معالجة الفجوات القطاعية والتنفيذية، وتطوير آليات التنسيق وتكامل البيانات والتوعية بالحقوق وإجراءات الوصول إلى المنافع. كما يتطلب ذلك تعزيز حضور العمال غير الأردنيين في عمليات التخطيط والتنفيذ والمتابعة والتقييم للسياسات الوطنية للحماية الاجتماعية، بما يضمن استجابة هذه السياسات بصورة أكثر فاعلية لواقع سوق العمل الأردني وتنوع القوى العاملة فيه.

العمال المهاجرون في الاستراتيجية الوطنية للحماية الاجتماعية (2025-2033)[12]

رغم الطابع الشامل للاستراتيجية الوطنية للحماية الاجتماعية في الأردن (2025-2033)، وما تتضمنه من توجهات لتعزيز الشمول والاستدامة والحد من الفقر والهشاشة، فإن تناولها لقضايا العمال يأتي في إطار عام، دون أن يظهر العمال غير الأردنيين فيها بوصفهم فئة مستقلة ذات احتياجات ومخاطر محددة، أو أن تتضمن تدخلات ومؤشرات مخصصة لهم بصورة واضحة. وتتناول الاستراتيجية قضايا العمل والحماية الاجتماعية، ولا سيما ضمن محور «فرصة» المعني بالعمل اللائق وتوسيع نطاق الضمان الاجتماعي، ضمن إطار عام يشمل الفئات المختلفة في سوق العمل، دون تفصيل كافٍ للخصوصية القانونية والاجتماعية للعمال غير الأردنيين.

وتتوزع الاستراتيجية على أربعة محاور رئيسية هي: «كرامة» المتعلق بالمساعدات الاجتماعية، و«تمكين» المتعلق بالخدمات الاجتماعية، و«فرصة» المتعلق بالعمل اللائق والضمان الاجتماعي، و«صمود» المتعلق بالاستجابة للمخاطر والأزمات. وعلى الرغم من أن هذه المحاور تقوم على توجه شمولي في صياغتها، فإن العمال غير الأردنيين لا يظهرون ضمنها، بصورة واضحة، كفئة مستقلة تتطلب معالجة خاصة، الأمر الذي يحد من وضوح التدخلات الموجهة إلى التحديات التي قد تواجهها هذه الفئة، ولا سيما في القطاعات التي يتركز فيها جزء مهم من العمالة غير الأردنية، مثل الزراعة والإنشاءات والعمل المنزلي.

وتستخدم الاستراتيجية في عدد من مواضعها تعبيرات عامة مثل «العمال» و«العاملين في القطاع غير المنظم» و«جميع أفراد المجتمع»، وهو ما يعكس توجهًا عامًا نحو الشمول، إلا أن هذا النهج لا يوضح بصورة كافية آليات ضمان وصول العمال غير الأردنيين إلى برامج الحماية الاجتماعية والاستفادة منها، ولا يحدد بصورة تفصيلية كيفية التعامل مع الخصائص المرتبطة بوضع الإقامة والعمل والهجرة. وتبرز أهمية ذلك بالنظر إلى أن جزءًا من العمال غير الأردنيين يعمل في أنماط عمل غير منتظمة أو في قطاعات تتسم بارتفاع مستويات الهشاشة، بما قد يؤثر في قدرتهم على الوصول الفعلي إلى الحماية الاجتماعية والحقوق المرتبطة بالعمل.

وفيما يتعلق بمحور «فرصة»، تركز الاستراتيجية على تعزيز العمل اللائق وتوسيع نطاق الحماية الاجتماعية والضمان الاجتماعي وتحسين فرص الاندماج في سوق العمل. إلا أن هذه التوجهات ترد في إطار عام، دون تحديد واضح لتدابير تستهدف العمال غير الأردنيين أو مؤشرات تقيس مستوى استفادتهم من التغطية التأمينية والحماية المرتبطة بالعمل. وتكتسب هذه المسألة أهمية خاصة في ضوء الفجوة القائمة بين الشمول القانوني لبعض الفئات والتغطية الفعلية، ووجود أعداد كبيرة من العمال غير الأردنيين في أنماط عمل غير منظمة أو في قطاعات ذات خصوصية تنظيمية، بما يستدعي تطوير سياسات وآليات تنفيذ تراعي واقع هذه الفئة.

كما تتناول الاستراتيجية مفهوم «العمل اللائق» باعتباره أحد مجالات تعزيز الحماية والتمكين الاقتصادي، إلا أن تحقيق هذا المفهوم بالنسبة إلى العمال غير الأردنيين يتطلب ربطه بصورة أوضح بظروف العمل الفعلية في القطاعات التي يتركزون فيها، وبمدى تمتعهم بالحقوق والحماية الاجتماعية ذات الصلة. وتبرز هنا أهمية القطاعات التي تخضع لأطر تنظيمية خاصة، مثل العمل

12 الاستراتيجية الوطنية للحماية الاجتماعية 2025-2033.

المنزلي والزراعة، بما في ذلك ما يتعلق بالأجور والتغطية التأمينية وشروط العمل وآليات الرقابة والإنفاذ. ومن ثم، فإن تعزيز العمل اللائق يقتضي ألا يقتصر على توسيع فرص العمل، وإنما أن يرتبط أيضًا بضمان الوصول الفعلي إلى الحقوق والحماية الاجتماعية لجميع العمال المشمولين بالأطر القانونية ذات الصلة.

أما محور «صمود»، فيركز على تعزيز قدرة منظومة الحماية الاجتماعية على الاستجابة للمخاطر والأزمات وتعزيز قدرتها على مواجهة الصدمات. وفي هذا السياق، لا يظهر العمال غير الأردنيين في الاستراتيجية كفئة مستقلة ضمن مقاربة تفصيلية للاستجابة للأزمات، رغم أن الأزمات الاقتصادية والصحية قد تؤثر بصورة متفاوتة في الفئات العاملة في القطاعات غير المنظمة أو الهشة. وقد أظهرت تجربة جائحة كورونا أهمية وجود آليات قادرة على الوصول إلى العمال غير المشمولين بصورة كافية بأنظمة الحماية الاجتماعية، بمن فيهم العمال غير الأردنيين، وهو ما يجعل إدماج هذه الاعتبارات في التخطيط للطوارئ والحماية الاجتماعية أمرًا مهمًا.

وعلى المستوى التنفيذي، لا يظهر في الاستراتيجية، بصورة واضحة ومفصلة، إطار مستقل لمتابعة مستوى شمول العمال غير الأردنيين ببرامج الحماية الاجتماعية، أو مؤشرات مخصصة تقيس استفادتهم من التأمينات الاجتماعية والخدمات والحماية المرتبطة بالعمل. كما أن الإشارات إلى الشراكة مع مؤسسات المجتمع المدني والمنظمات الدولية ترد ضمن إطار عام، الأمر الذي يبرز أهمية تعزيز مشاركة الجهات التي تمتلك خبرة مباشرة في قضايا العمال المهاجرين، بما يسهم في تحسين الرصد والوصول إلى الفئات الأكثر عرضة للهشاشة، وتطوير السياسات استنادًا إلى الأدلة والبيانات.

وبناءً على ذلك، فإن الاستراتيجية الوطنية للحماية الاجتماعية (2025–2033) توفر إطارًا وطنيًا مهمًا لتطوير منظومة الحماية الاجتماعية وتعزيز العمل اللائق وتوسيع نطاق الضمان الاجتماعي، إلا أن العمال غير الأردنيين لا يظهرون فيها بوصفهم فئة مستقلة ذات تدخلات ومؤشرات تفصيلية واضحة. ولا يعني ذلك أن الاستراتيجية تستبعد هذه الفئة من نطاق الحماية الاجتماعية، وإنما يشير إلى الحاجة إلى تعزيز حضورها في مراحل التنفيذ والمتابعة والتقييم، بما يضمن مراعاة الخصائص المرتبطة بالعمل والهجرة والقطاعات الاقتصادية المختلفة.

ويكتسب هذا التوجه أهمية خاصة في ضوء الهدف الأول من أهداف التنمية المستدامة، ولا سيما الغاية (1،3) التي تدعو إلى تنفيذ نظم وتدابير حماية اجتماعية ملائمة وطنيًا للجميع، وتحقيق تغطية واسعة للفقراء والفئات الهشة بحلول عام 2030. ومن ثم، فإن إدماج العمال غير الأردنيين بصورة أوضح في مؤشرات التنفيذ والرصد، وتطوير آليات عملية لضمان وصولهم إلى الحقوق والمنافع المستحقة، يمكن أن يعزز اتساق تنفيذ الاستراتيجية مع التوجه نحو توسيع التغطية وتحقيق حماية اجتماعية أكثر شمولاً وعدالة.[13]

س

13 الأمم المتحدة، الهدف الأول من أهداف التنمية المستدامة، الغاية (1.3): «تنفيذ نظم وتدابير حماية اجتماعية ملائمة وطنيًا للجميع... وتحقيق تغطية واسعة للفقراء والفئات الهشة بحلول عام 2030».

الحماية الاجتماعية للعمال المهاجرين في الأردن

يشكّل العمال المهاجرون جزءًا أساسيًا من سوق العمل الأردني، حيث يعملون في قطاعات رئيسية مثل الزراعة والبناء والخدمات المنزلية. مع ذلك، يواجه هؤلاء العمال تحديات كبيرة فيما يتعلق بالحصول على الحماية الاجتماعية.

تشير بيانات وزارة العمل الأردنية إلى أن عدد العمال غير الأردنيين المسجّلين لديها في عام 2024 بلغ نحو **312,930 عاملًا وعاملة**، وهو رقم لا يمثل إجمالي القوى العاملة غير الأردنية في المملكة، وإنما يعكس عدد العمال المرتبطين بتصاريح العمل وفق البيانات المشار إليها.يعملون في قطاعات حيوية تشمل الزراعة، والإنشاءات، والعمل المنزلي[14]، مع ذلك، تفيد تقديرات غير رسمية بأن العدد الفعلي للعمال المهاجرين، بمن فيهم من لا يحملون تصاريح عمل، قد يتجاوز **1.5 مليون عامل**، ما يكشف عن فجوة كبيرة بين الأرقام الرسمية والحجم الواقعي لهذه الفئة في سوق العمل، ويطرح تساؤلات جوهرية حول فعالية نظم الترخيص والتنظيم والمراقبة في سوق العمل الأردني.

وتُظهر **بيانات دائرة الإحصاءات العامة الواردة في تقرير العمالة والبطالة** أن نسبة العمالة الوافدة إلى إجمالي المشتغلين في الأردن تقارب **45٪ لعام 2024**، ما يعكس بوضوح أهمية هذه الفئة في الاقتصاد الوطني، ويعزّز الحاجة إلى وضع سياسات شاملة تُنظّم أوضاعهم، وتدمجهم في الحماية الاجتماعية، باعتبار ذلك عنصرًا أساسيًا لتحقيق العدالة الاجتماعية، والاستقرار الاجتماعي، والتنمية المستدامة.، خاصة أن غالبيتهم لا يزال خارج الأطر القانونية ما يجعلهم أكثر عرضة لانتهاكات الحقوق الأساسية، من حيث الأجور، وظروف العمل، والتعرض للفصل التعسفي، أو الإصابات دون تعويض.

أما على مستوى الحماية الاجتماعية، تُظهر بيانات المؤسسة العامة للضمان الاجتماعي أن عدد المؤمن عليهم غير الأردنيين لدى مؤسسة الضمان الاجتماعي بلغ **175,637 مؤمنًا عليه في عام 2023**، مقارنة بـ181,009 مؤمنًا عليهم في عام 2022. وتكشف هذه البيانات عن أهمية تعزيز التغطية التأمينية للعمال غير الأردنيين، إلا أنه لا ينبغي تحويل الفرق بين عدد المؤمن عليهم وحجم القوى العاملة غير الأردنية إلى نسبة استبعاد مباشرة؛ نظرًا لاختلاف سنوات البيانات وتعريفات الفئات المشمولة بكل مؤشر، ووجود فئات لا تخضع لأحكام الضمان وفق شروط القانون.[15]

ولا تُعدّ هذه الأرقام مجرّد مؤشرات على ضعف في التطبيق، بل تعكس اختلالًا بنيويًا في منظومة العدالة الاجتماعية، حيث يُحرم معظم العمال المهاجرين من حقهم الأساسي في الحماية ضد مخاطر متعددة، تشمل إصابات العمل، والمرض، والشيخوخة، والبطالة، والأمومة، وغيرها من صور الأمان الاجتماعي المنصوص عليها في الاتفاقيات الدولية لحقوق الإنسان والعمل. ويُعدّ هذا الإقصاء من مظلة الحماية الاجتماعية انتهاكًا لكرامتهم الإنسانية وتقويضًا لحقوقهم الأساسية، الأمر الذي يُحتّم ضرورة إجراء مراجعة شاملة للسياسات المعتمدة، وتفعيل آليات التفتيش العمالي، ووضع إطار تشريعي وتنفيذي يُلزم بتوسيع نطاق الشمول ليغطي كافة العمال في مختلف القطاعات، بغض النظر عن وضعهم القانوني أو تصاريح العمل التي يحملونها.

14 وزارة العمل، تقرير مؤشرات سوق العمل الوطنية 2020-2024.

15 المؤسسة العامة للضمان الاجتماعي، التقرير السنوي 2023.

ورغم المساهمة الجوهرية للعمال المهاجرين في الاقتصاد الوطني، سواء من خلال أعمالهم المباشرة أو عبر التحويلات المالية التي يرسلونها إلى بلدانهم الأصلية، إلا أن استمرار استثنائهم من أنظمة الحماية الاجتماعية يُفاقم من هشاشتهم الاقتصادية والاجتماعية. فغياب التغطية الصحية وعدم شمولهم بأنظمة التقاعد أو التأمين ضد الحوادث والإصابات، يتركهم عرضة للفقر والتهميش والإقصاء، خاصة في فترات المرض، أو عند التقدّم في السن، أو فقدان مصدر الدخل. ولا يقتصر الأثر السلبي على الأفراد فحسب، بل ينعكس أيضًا على استقرار أسرهم في الأردن، وفي بلدانهم الأصلية، مما يُلقي بتبعات إنسانية وتنموية تتجاوز البُعد الفردي إلى أبعاد مجتمعية وأمنية أوسع.[16]

وتبرز مظاهر التمييز المركّب بشكل أكثر حدّة عند تقاطع النوع الاجتماعي مع وضع العمالة المهاجرة، لا سيما في حالة عاملات المنازل المهاجرات. فهذه الفئة لا تُحرم فقط من الحق في الضمان الاجتماعي، بل تواجه أيضًا جملة من الانتهاكات التي تُضاعف من هشاشتها، مثل العزلة الاجتماعية، وضعف الرقابة القانونية، والاستثناء من بعض الحقوق الأساسية مثل الأجر العادل، وساعات العمل المحددة، والراحة الأسبوعية. ويعود ذلك في جزء كبير منه إلى طبيعة عملهن داخل المنازل، حيث تقلّ فرص الرقابة الرسمية، وتزداد احتمالات الاستغلال.

وتُشير الشكاوى الواردة إلى «تمكين للمساعدة القانونية وحقوق الإنسان» إلى تعرض بعض العاملات غير الأردنيات، ولا سيما العاملات في المنازل، لأنماط متعددة من انتهاكات حقوق العمل والحماية الاجتماعية. وتزداد هشاشة هذه الفئة نتيجة طبيعة عملهن داخل المنازل، وما يرافق ذلك من محدودية الإشراف والرقابة، إلى جانب العوائق الثقافية واللغوية التي قد تحد من قدرتهن على الوصول إلى العدالة أو الإبلاغ عن الانتهاكات والحصول على سبل الإنصاف.

ويؤكد هذا الواقع أهمية اعتماد مقاربة تراعي النوع الاجتماعي في تصميم وتنفيذ سياسات وتشريعات الحماية الاجتماعية، بما يضمن استجابة أكثر فاعلية للاحتياجات والمخاطر التي تواجهها العاملات المهاجرات. ولم يعد إدماج منظور النوع الاجتماعي في منظومة الحماية الاجتماعية خيارًا، بل ضرورة لضمان شمول النساء العاملات المهاجرات بالحماية القانونية والاجتماعية على قدم المساواة، وتعزيز آليات الرقابة والحماية بما يراعي خصوصية العمل المنزلي، إلى جانب تيسير وصولهن إلى الشكاوى والعدالة وسبل الإنصاف بصورة آمنة وفعالة.

ويواجه العمال المهاجرون في العديد من البلدان تحديات في الوصول الفعلي إلى حقوق الحماية الاجتماعية، نتيجة مجموعة من العوامل القانونية والإدارية والعملية المرتبطة بأطر الحماية في بلدان الأصل والوجهة. وقد تشمل هذه التحديات عدم التسجيل في أنظمة الضمان الاجتماعي، والعمل في الاقتصاد غير المنظم، ومحدودية معرفة العمال بحقوقهم وإجراءات الحصول على المنافع، إضافة إلى اختلاف شروط الاستحقاق بين الدول. كما قد يواجه العمال المهاجرون صعوبات في الحفاظ على الحقوق التأمينية أو الاستفادة منها عند انتقالهم بين البلدان، ولا سيما في الحالات التي لا تتوافر فيها ترتيبات واضحة لتنسيق أنظمة الضمان الاجتماعي أو قابلية نقل الحقوق والمنافع بين دول العمل والأصل.

16 البنك الدولي، موجز الهجرة والتنمية رقم 38، 2023.

وتبرز هشاشة العمالة المنزلية والعمال المهاجرين العاملين في الاقتصاد غير المنظم بصورة خاصة في هذا السياق، نظرًا إلى طبيعة العمل وظروفه وصعوبة الوصول إلى أماكن العمل والرقابة عليها في بعض الحالات، فضلاً عن ارتفاع احتمالات عدم التسجيل أو محدودية الوصول إلى بعض أشكال الحماية الاجتماعية. وقد تؤدي هذه العوامل إلى زيادة تعرض العمال لمخاطر المرض وإصابات العمل وفقدان الدخل والاستغلال، خصوصًا عندما تترافق مع ضعف القدرة على الوصول إلى آليات الشكوى والإنصاف والحماية القانونية.

وفي الحالة الأردنية، ينبغي التعامل مع هذه المسألة في ضوء الإطار القانوني القائم، إذ لا يصح وصف العمال غير الأردنيين أو العاملين في المنازل بأنهم مستبعدون بصورة مطلقة من الحماية الاجتماعية. فالأصل في قانون الضمان الاجتماعي هو شمول الفئات الخاضعة لأحكامه دون تمييز بسبب الجنسية، في حين يخضع شمول العاملين في المنازل ومن في حكمهم لإطار قانوني خاص. ولذلك، فإن التحدي يتمثل بدرجة أكبر في ضمان التغطية الفعلية، والانتساب والتسجيل، والوصول إلى المنافع، وفعالية الرقابة والإنفاذ، ولا سيما بالنسبة إلى العمال الموجودين في قطاعات أو أنماط عمل تتسم بارتفاع مستويات العمل غير المنظم.

وتكتسب هذه الفجوات أهمية إضافية من منظور حماية العمال من الاستغلال والانتهاكات، إذ يمكن أن يؤدي ضعف الوصول إلى الحقوق والخدمات وآليات الشكوى والإنصاف إلى زيادة هشاشة بعض الفئات أمام أشكال مختلفة من الاستغلال. ولا يعني ذلك أن ضعف الحماية الاجتماعية يؤدي بصورة مباشرة أو حتمية إلى الاتجار بالبشر، وإنما قد يشكل أحد العوامل التي تزيد من قابلية بعض العمال للاستغلال، خصوصًا عندما تتداخل معه ظروف عمل غير منظمة، أو تبعية اقتصادية، أو محدودية الوصول إلى الحماية القانونية.

ومن ثم، فإن تعزيز الحماية الاجتماعية للعمال المهاجرين لا يتطلب فقط توفير أساس قانوني للشمول، وإنما يستلزم أيضًا ضمان إمكانية الوصول الفعلي إلى الحقوق والمنافع، وتبسيط إجراءات التسجيل والاشتراك، وتوفير المعلومات بلغات مناسبة، وتعزيز آليات الشكاوى والإنصاف، ودعم قابلية نقل الحقوق التأمينية بين الدول حيثما تسمح الأطر القانونية بذلك. وتكتسب هذه التدابير أهمية خاصة بالنسبة إلى العمالة المنزلية والعمال الموجودين في القطاعات غير المنظمة، بما يسهم في الحد من هشاشتهم وتعزيز قدرتهم على مواجهة المخاطر الاقتصادية والاجتماعية.

تأثير غياب الحماية على حياة العمال المهاجرين

لا تقتصر آثار ضعف التغطية الفعلية للحماية الاجتماعية للعمال غير الأردنيين على الجانب التأميني، وإنما تمتد إلى الأوضاع الاقتصادية والاجتماعية للأفراد وأسرهم. فعندما يعمل العامل دون تغطية تأمينية كافية أو دون تسجيل منتظم في أنظمة الحماية الاجتماعية، يصبح أكثر عرضة لتحمل الآثار المالية المترتبة على المخاطر التي قد تواجهه، مثل إصابات العمل والمرض والتعطل عن العمل والشيخوخة والعجز، بحسب طبيعة التغطية المتاحة وشروط الاستحقاق. وقد يؤدي ذلك إلى زيادة هشاشة العامل وأسرته أمام الصدمات الاقتصادية والاجتماعية، ولا سيما بالنسبة إلى العاملين في القطاعات غير المنظمة أو في علاقات عمل غير مستقرة. وتزداد هذه المخاطر عندما تتداخل مع ظروف العمل غير المنظم أو ضعف الوصول إلى الحقوق والخدمات، إذ قد يواجه العامل صعوبات في إثبات علاقة العمل أو الوصول إلى المنافع التأمينية أو الحصول على التعويضات والحماية المرتبطة

بالعمل عند وقوع المخاطر. ومن ثم، فإن الفجوة بين الشمول القانوني والتغطية الفعلية لا تؤثر فقط في مستوى استفادة العامل من الحماية الاجتماعية، وإنما قد تعزز أيضًا من هشاشته الاقتصادية والاجتماعية، وتحد من قدرته على مواجهة الأزمات والانتقال إلى أوضاع عمل أكثر استقرارًا.[17]

ولا ينبغي تفسير هذه الفجوات باعتبارها نتيجة لاستبعاد عام قائم على الجنسية، إذ يقرر الإطار القانوني الأردني، من حيث الأصل، خضوع الفئات المشمولة بأحكام قانون الضمان الاجتماعي دون تمييز بسبب الجنسية. إلا أن طبيعة علاقة العمل، وعدم التسجيل، والعمل غير المنظم، وبعض الأطر القطاعية الخاصة، يمكن أن تؤثر في مستوى التغطية الفعلية والوصول إلى المنافع. وتبرز هذه المسألة بصورة خاصة في القطاعات التي تنتشر فيها العمالة غير الأردنية، بما فيها الزراعة والإنشاءات والعمل المنزلي، حيث تتداخل التحديات القانونية والتنظيمية والتنفيذية.[18]

ومن منظور حقوق الإنسان، يرتبط توفير الحماية الاجتماعية بمجموعة من الحقوق الاقتصادية والاجتماعية، وفي مقدمتها الحق في الضمان الاجتماعي والحق في التمتع بأعلى مستوى يمكن بلوغه من الصحة، فضلًا عن الحماية من المخاطر المرتبطة بالعمل. وقد نص العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية في المادة (9) على الحق في الضمان الاجتماعي، كما يتضمن الإطار الدولي للعمل والحماية الاجتماعية معايير متعلقة بحماية العمال من إصابات العمل والأمراض المهنية ومخاطر فقدان الدخل. كما صادق الأردن على اتفاقية منظمة العمل الدولية رقم (102) بشأن المعايير الدنيا للضمان الاجتماعي، واتفاقية رقم (118) بشأن المساواة في المعاملة في الضمان الاجتماعي، مع مراعاة نطاق الالتزامات التي قبلها الأردن بموجب كل اتفاقية.[19]

ولا يقتصر أثر ضعف الحماية الاجتماعية على العامل نفسه، بل يمكن أن يمتد إلى أسرته، ولا سيما عندما يكون العامل مصدرًا رئيسيًا لدخل الأسرة أو للتحويلات المالية إلى أفرادها في بلد المنشأ. وفي هذه الحالات، قد تؤدي الإصابة أو المرض أو فقدان العمل أو انخفاض القدرة على الكسب إلى تراجع الدخل المتاح للأسرة، بما قد يؤثر في قدرتها على تلبية احتياجاتها الأساسية. وتشير الأدبيات الدولية المتعلقة بالعمال المهاجرين والحماية الاجتماعية إلى أن ضعف الوصول إلى الحماية قد تكون له آثار تتجاوز العامل نفسه، خصوصًا عندما تعتمد الأسر على دخل العامل وتحويلاته المالية.[20]

كما أن توسيع التغطية الاجتماعية لا يرتبط فقط بتوفير المنافع عند وقوع المخاطر، وإنما يمكن أن يسهم في تعزيز الاستقرار الاقتصادي والاجتماعي للعمال وتحسين الانتقال من العمل غير المنظم إلى العمل الرسمي. فوجود آليات واضحة للتسجيل والاشتراك والوصول إلى المنافع يمكن أن يعزز قدرة العمال على مواجهة الصدمات، ويحد من الآثار الاقتصادية المترتبة على المخاطر الاجتماعية، كما يدعم جهود تنظيم سوق العمل وتعزيز العمل اللائق.

وبناءً على ذلك، فإن معالجة آثار ضعف الحماية الاجتماعية للعمال غير الأردنيين تتطلب الانتقال من التركيز على الشمول القانوني وحده إلى ضمان التغطية الفعلية وإمكانية الوصول إلى الحقوق والمنافع. ويشمل ذلك تعزيز تسجيل العمال المستحقين في أنظمة الضمان الاجتماعي، وتبسيط الإجراءات، وتحسين الرقابة على الالتزام بالتسجيل، وتوفير المعلومات بلغات يمكن للعمال فهمها، ومعالجة التحديات الخاصة بالقطاعات التي ترتفع فيها مستويات العمل غير المنظم، بما يسهم في الحد من هشاشة العمال وأسرهم وتعزيز عدالة سوق العمل واستقراره.

17 منظمة العمل الدولية، «فرص توسيع تغطية الضمان الاجتماعي في الأردن»، 2021.

18 المملكة الأردنية الهاشمية، قانون الضمان الاجتماعي رقم (1) لسنة 2014 وتعديلاته، ولا سيما المادة (4)؛ وقانون العمل رقم (8) لسنة 1996 وتعديلاته.

19 العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، المادة (9)؛ منظمة العمل الدولية، اتفاقية الضمان الاجتماعي (المعايير الدنيا) رقم (102)، 1952؛ منظمة العمل الدولية، اتفاقية المساواة في المعاملة في الضمان الاجتماعي رقم (118)، 1962.

20 منظمة العمل الدولية، «توسيع نطاق الحماية الاجتماعية للعمال المهاجرين واللاجئين وأسرهم: دليل لصانعي السياسات والممارسين»، 2021.

أهمية تعزيز التغطية الاجتماعية للعمال غير الأردنيين في الأردن

يمثل تعزيز التغطية الفعلية للعمال غير الأردنيين ضمن منظومة الضمان الاجتماعي والحماية الاجتماعية خطوة مهمة نحو تحقيق العدالة الاجتماعية ودعم التنمية المستدامة. وفي ظل مشاركة العمالة غير الأردنية في عدد من القطاعات الاقتصادية، بما في ذلك الزراعة والإنشاءات والخدمات والعمل المنزلي، تبرز أهمية ضمان وصول العمال المشمولين بالأطر القانونية ذات الصلة إلى الحماية الاجتماعية التي توفرها الأنظمة التأمينية، بما يحد من تعرضهم للمخاطر المرتبطة بالعمل، ومنها إصابات العمل والعجز والوفاة والشيخوخة والأمومة والتعطل عن العمل، بحسب فرع التأمين وشروط الاستحقاق.

ولا يتمثل التحدي الأساسي في وجود استبعاد عام للعمال غير الأردنيين من قانون الضمان الاجتماعي بسبب جنسيتهم، إذ يقرر القانون من حيث الأصل خضوع الفئات المشمولة بأحكامه دون تمييز بسبب الجنسية، وإنما يتمثل بصورة أكبر في الفجوة بين الشمول القانوني والتغطية الفعلية، وما يرتبط بها من العمل غير المنظم، وعدم التسجيل، وعدم انتظام بعض علاقات العمل، إلى جانب الخصوصيات التنظيمية لبعض القطاعات. ومن ثم، فإن تعزيز التغطية يتطلب معالجة العوائق التي تحول دون تسجيل العمال المستحقين واستمرار اشتراكهم، وتبسيط الإجراءات، وتعزيز الرقابة على الالتزام بالتسجيل، مع مراعاة الأطر القانونية الخاصة ببعض فئات العمال.

ومن منظور حقوق الإنسان، يستند الحق في الضمان الاجتماعي إلى عدد من الصكوك الدولية التي صادق عليها الأردن. فقد نص العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية في المادة (9) على حق كل شخص في الضمان الاجتماعي، بما في ذلك التأمينات الاجتماعية. كما صادق الأردن على اتفاقية منظمة العمل الدولية رقم (118) بشأن المساواة في المعاملة في الضمان الاجتماعي، والتي تتضمن التزامات تتعلق بالمساواة في المعاملة بين المواطنين وغير المواطنين في فروع الضمان التي قبلت الدولة الالتزام بها. وبذلك، فإن تعزيز وصول العمال غير الأردنيين إلى الحماية الاجتماعية، ضمن نطاق التشريعات والالتزامات الدولية النافذة، يشكل جزءًا من تعزيز اتساق السياسات الوطنية مع التزامات الأردن في مجال الحقوق الاقتصادية والاجتماعية.[21]

وعلى الصعيد الاقتصادي والمالي، يمكن أن يسهم توسيع التغطية التأمينية للعمال غير الأردنيين في زيادة قاعدة المشتركين والاشتراكات في قانون الضمان الاجتماعي، ولا سيما عندما ينتقل العمال من العمل غير المنظم إلى العمل الرسمي الخاضع للاشتراك. كما يمكن أن يسهم توسيع التغطية في الحد من الاعتماد على آليات الحماية الاجتماعية غير القائمة على الاشتراكات عند وقوع المخاطر، وتعزيز قدرة الضمان الاجتماعي على توزيع المخاطر بين قاعدة أوسع من المشتركين. غير أن تحديد الأثر المالي الصافي لهذا التوسع لا ينبغي أن يستند إلى حجم الاشتراكات وحده، بل يتطلب تقييمًا ماليًا واكتواريًا يأخذ في الاعتبار طبيعة الأجور، ومدد الاشتراك، وشروط الاستحقاق، والمنافع المستقبلية، والتكاليف الإدارية والتأمينية.

21 العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، المادة (9)؛ منظمة العمل الدولية، الاتفاقية رقم (118) بشأن المساواة في المعاملة في الضمان الاجتماعي، 1962.

كما أن توسيع التغطية الاجتماعية للعمال غير الأردنيين يمكن أن يدعم استقرار سوق العمل من خلال تعزيز الحماية المرتبطة بعلاقة العمل وتقليل الفجوات بين العمال المشمولين وغير المشمولين بالحماية التأمينية. ويسهم ذلك في تعزيز الانتقال من العمل غير المنظم إلى العمل الرسمي، وتحسين الالتزام بالتشريعات العمالية والتأمينية، بما يحقق فوائد مشتركة للعمال وأصحاب العمل والمؤسسات العامة، مع مراعاة الخصائص الاقتصادية والديموغرافية لسوق العمل الأردني.[22]

وتكتسب هذه المسألة أهمية إضافية في القطاعات التي ترتفع فيها مستويات العمل غير المنظم أو التي تخضع لأطر تنظيمية خاصة، إذ لا تكفي الحماية القانونية المجردة ما لم تقترن بآليات فعالة للتسجيل والوصول إلى المنافع والقدرة على ممارسة الحقوق. ولذلك، فإن تعزيز التغطية ينبغي أن يترافق مع سياسات تستهدف تبسيط إجراءات التسجيل، وتحسين إنفاذ التشريعات، وتوفير المعلومات للعمال بلغاتهم المناسبة، وتعزيز التنسيق بين الجهات المعنية، وتطوير آليات للانتقال من العمل غير المنظم إلى العمل الرسمي.

وخلاصة الأمر، فإن تعزيز التغطية الاجتماعية للعمال غير الأردنيين في الأردن لا ينبغي أن يُنظر إليه باعتباره إنشاء حق جديد لفئة مستبعدة بصورة عامة، وإنما باعتباره مسارًا لمعالجة الفجوة بين الشمول القانوني والتغطية الفعلية، وضمان تطبيق الحقوق القائمة بصورة أكثر فاعلية. ويتسق هذا التوجه مع أهداف الحماية الاجتماعية والعمل اللائق والتنمية المستدامة، ولا سيما الغاية (1/3) من الهدف الأول من أهداف التنمية المستدامة، التي تدعو إلى تنفيذ نظم وتدابير حماية اجتماعية ملائمة وطنيًا للجميع وتحقيق تغطية واسعة للفقراء والفئات الهشة بحلول عام 2030.[23]

الأثر المالي والاقتصادي المحتمل لتوسيع شمول العمال غير الأردنيين بالضمان الاجتماعي

لغايات تقدير الأثر المالي المحتمل لتوسيع قاعدة المشمولين بالضمان الاجتماعي، يمكن استخدام سيناريو افتراضي يعتمد أجرًا خاضعًا للاشتراك قدره 290 دينارًا أردنيًا شهريًا، وهو الحد الأدنى للأجور المقرر للعاملين المشمولين بقرار الحد الأدنى للأجور خلال الفترة من 1 كانون الثاني 2025 وحتى 31 كانون الأول 2027. وبالاستناد إلى معدلات الاشتراك المطبقة، والبالغة 14.25% على صاحب العمل و7.5٪ على العامل، تبلغ نسبة الاشتراك الإجمالية 21.75% من الأجر الخاضع للاشتراك. ويجب التأكيد أن هذا الافتراض لا ينطبق بالضرورة على جميع العمال غير الأردنيين، نظرًا إلى اختلاف الأطر القانونية والقطاعية، ووجود بعض الاستثناءات المتعلقة بالحد الأدنى للأجور والتغطية التأمينية.

وبناءً على هذه الافتراضات، تبلغ قيمة الاشتراك الإجمالية عن العامل الواحد نحو 63.075 دينارًا شهريًا، موزعة بين حصة صاحب العمل وحصة العامل وفق النسب المشار إليها أعلاه.

وفي حال افتراض إدماج 500 ألف عامل غير أردني ضمن هذا السيناريو، وبقاء الأجر الخاضع للاشتراك عند مستوى 290 دينارًا شهريًا طوال عام كامل، فإن إجمالي التدفقات الاشتراكية النظرية يبلغ نحو 31.54 مليون دينار شهريًا، وعلى أساس الاستمرارية ذاتها، تصل التدفقات الاشتراكية الإجمالية النظرية إلى نحو 378.45 مليون دينار أردني سنويًا.

22 منظمة العمل الدولية، «فرص توسيع تغطية الضمان الاجتماعي في الأردن»، 2021. وهذا مرجع مهم جدًا لهذه الفقرة لأنه يتناول تحديدًا توسيع التغطية في الأردن.
23 الأمم المتحدة، أهداف التنمية المستدامة، الهدف الأول، الغاية (1.3).

ملاحظة منهجية بشأن كلفة المنافع

لا يمكن احتساب كلفة المنافع التأمينية بصورة دقيقة من خلال افتراض مبلغ ثابت لكل عامل شهريًا، إذ تختلف الكلفة بحسب نوع المنفعة التأمينية، وأعمار المشمولين، وأجورهم، ومدد اشتراكهم، واحتمالات الاستحقاق، والالتزامات المستقبلية المترتبة على قانون الضمان. وعليه، لا يُدرج تقدير افتراضي ثابت لكلفة المنافع ضمن الحسابات المالية النهائية، ويُترك تحديد الأثر الصافي على المركز المالي لمؤسسة الضمان الاجتماعي لدراسة اكتوارية متكاملة تأخذ في الاعتبار التدفقات والالتزامات المستقبلية للضمان الاجتماعي. ويكتسب هذا الأمر أهمية خاصة في ضوء التقييمات الاكتوارية التي تنظر إلى الاستدامة المالية لفروع الضمان على أساس طويل الأجل، وليس من خلال مقارنة الاشتراكات الحالية بالمنافع السنوية بصورة مباشرة.

الأثر المالي المباشر المحتمل

في ضوء الافتراضات السابقة، يمكن تقدير حجم التدفقات الاشتراكية الإجمالية النظرية الناتجة عن إدماج 500 ألف عامل غير أردني بنحو 378٫45 مليون دينار أردني سنويًا. ولا ينبغي اعتبار هذا المبلغ فائضًا ماليًا أو صافي إيراد لمؤسسة الضمان الاجتماعي، إذ يتطلب تحديد الأثر المالي الصافي احتساب الالتزامات التأمينية المستقبلية، وكلفة المنافع المستحقة، والمصاريف الإدارية، والعوائد الاستثمارية، ومعدلات الاستمرار في الاشتراك، ومعدلات الخروج من الضمان الاجتماعي، وغيرها من المتغيرات المالية والاكتوارية.

الأثر الاقتصادي المحتمل

لا يقتصر أثر توسيع شمول العمال غير الأردنيين بالضمان الاجتماعي على التدفقات الاشتراكية المباشرة، بل يمكن أن يمتد إلى الاقتصاد بصورة غير مباشرة من خلال تعزيز الاستقرار في سوق العمل، والحد من هشاشة العمالة، وتحسين قدرة العمال وأسرهم على مواجهة المخاطر الاجتماعية والاقتصادية، ودعم استمرارية المشاركة في سوق العمل.

كما يمكن أن يسهم توسيع التغطية الاجتماعية في الحد من بعض التكاليف الاجتماعية والاقتصادية المرتبطة بعدم التأمين، وتعزيز قدرة الأسر على مواجهة حالات المرض والإصابة وفقدان الدخل والتقاعد وغيرها من المخاطر التي قد تدفع الأسر إلى اللجوء إلى المساعدات العامة أو استنزاف مدخراتها. كذلك، فإن توسيع قاعدة الحماية الاجتماعية يمكن أن يعزز انتظام علاقات العمل ويشجع على الانتقال التدريجي من العمل غير المنظم إلى العمل الرسمي، بما ينعكس إيجابًا على الامتثال للتشريعات العمالية والتأمينية.

ولا يمكن، في المقابل، تحديد أثر كمي دقيق لهذا التوسع على الناتج المحلي الإجمالي من خلال تطبيق مضاعف إنفاق ثابت، إذ يتطلب ذلك نموذجًا اقتصاديًا مستقلًا يحدد العلاقة بين التغطية التأمينية والاستهلاك والاستثمار والإنتاجية والإنفاق العام، إضافة إلى طبيعة المنافع التي يحصل عليها المؤمن عليهم وتوقيت تدفقاتها.

وبناءً عليه، فإن توسيع شمول العمال غير الأردنيين بالضمان الاجتماعي يمكن أن يمثل أداة لتعزيز استقرار سوق العمل وتوسيع قاعدة الحماية الاجتماعية، إلى جانب زيادة قاعدة الاشتراك والتدفقات التأمينية. إلا أن الحكم على أثره النهائي في الاستدامة المالية والاكتوارية لمؤسسة الضمان الاجتماعي يجب أن يستند إلى دراسة اكتوارية متكاملة، وليس إلى مقارنة مباشرة بين قيمة الاشتراكات وكلفة افتراضية للمنافع.

تنويه منهجي

يقوم هذا السيناريو على افتراض إدماج 500 ألف عامل غير أردني كحالة افتراضية لقياس حجم التدفقات الاشتراكية المحتملة، ولا يمثل تقديرًا لإجمالي العمال غير الأردنيين في الأردن، كما لا يعني أن جميع هؤلاء العمال يخضعون فعليًا لقاعدة أجر قدرها 290 دينارًا أو للنسب ذاتها في جميع القطاعات.

ووفق بيانات سوق العمل لعام 2024، يقدّر حجم القوة العاملة غير الأردنية بنحو 1.42 مليون عامل، فيما يقدّر عدد العاملين غير الأردنيين بصورة غير رسمية بنحو مليون عامل. وعليه، فإن اختيار 500 ألف عامل في هذا السيناريو يأتي لأغراض النمذجة والتقدير، وليس باعتباره عددًا فعليًا أو مستهدفًا لجميع العمال غير الأردنيين.

مقارنة إقليمية: الأردن والمغرب وتونس ولبنان

رغم اختلاف السياقات الوطنية بين الأردن والمغرب، تمثل التجربة المغربية إحدى التجارب الإقليمية المهمة في تطوير سياسات أكثر شمولاً تجاه المهاجرين. فقد أطلق المغرب سياسة وطنية جديدة للهجرة عام 2013، وأقر استراتيجية وطنية للهجرة واللجوء، ارتكزت على مقاربة تهدف إلى تسوية أوضاع المهاجرين وتعزيز اندماجهم في المجتمع. وشهدت هذه السياسة حملتين لتسوية أوضاع المهاجرين في عامي 2014 و2017، أسفرتا، وفق البيانات الحكومية والأممية، عن تسوية أوضاع نحو 50 ألف مهاجر. كما ارتبطت هذه السياسة بإجراءات هدفت إلى تعزيز وصول المهاجرين النظاميين إلى عدد من الخدمات الأساسية، ولا سيما التعليم والصحة والاندماج الاجتماعي والاقتصادي.

وتبرز التجربة المغربية أهمية معالجة الوضع القانوني للمهاجرين بوصفها خطوة أساسية نحو تمكينهم من الوصول إلى الحقوق والخدمات وتعزيز اندماجهم الاقتصادي والاجتماعي، بدل التعامل مع الوضع غير النظامي باعتباره عائقًا دائمًا أمام الاندماج. وتشير التجارب الدولية والإقليمية إلى أن تسوية الوضع القانوني، إلى جانب تعزيز الوصول إلى الخدمات والعمل اللائق، يمكن أن تشكل مدخلاً مهمًا لتوسيع نطاق الحماية الاجتماعية للمهاجرين.

وفي إطار المقارنة الإقليمية، تُظهر كل من تونس ولبنان محاولات متفاوتة لمعالجة التحديات المرتبطة بحماية العمال المهاجرين، رغم اختلاف الظروف الاقتصادية والسياسية والمؤسسية في كل دولة. ففي تونس، يرتبط تنظيم أوضاع العمال المهاجرين بمجموعة من التشريعات والسياسات المتعلقة بالهجرة والعمل ومكافحة الاتجار بالأشخاص، إلى جانب الالتزامات الدولية ذات الصلة. وقد شكل اعتماد القانون الأساسي رقم (61) لسنة 2016 المتعلق بمنع الاتجار بالأشخاص ومكافحته خطوة مهمة في تعزيز حماية الأشخاص من الاستغلال، بما في ذلك المهاجرون، إلا أن هذا الإطار لا يمثل بحد ذاته نظامًا لإدماج العمال المهاجرين في منظومة الضمان الاجتماعي. وتبقى مسألة الوصول

الفعلي إلى الحماية الاجتماعية مرتبطة بوضع العامل القانوني، ونوع علاقة العمل، والتسجيل في أنظمة الضمان، ومدى إنفاذ التشريعات ذات الصلة. وتشير الأدبيات والسياسات التونسية المتعلقة بالهجرة إلى استمرار النقاش حول تعزيز حماية المهاجرين وضمان وصولهم إلى الحقوق والخدمات، إلا أن مستوى الحماية الفعلية يظل مرتبطًا بطبيعة الوضع القانوني للعامل، وبمدى تسجيله في أنظمة العمل والضمان الاجتماعي، وبقدرة المؤسسات على إنفاذ الحقوق المقررة قانونًا.[24]

أما في لبنان، فتظهر تجربة إصلاح نظام الكفالة أهمية معالجة القيود القانونية والمؤسسية التي تواجه العمال المهاجرين، ولا سيما العاملات في المنازل. ففي عام 2020، أطلقت وزارة العمل، بالتعاون مع منظمة العمل الدولية وشركاء وطنيين، مسارًا للحوار وإصلاح نظام الكفالة، أفضى إلى إعداد خطة عمل ومراجعة العقد الموحد الخاص بالعمال المنزليين المهاجرين. وفي 8 أيلول 2020 أصدرت وزارة العمل عقدًا موحدًا منقحًا تضمن عددًا من الضمانات المتعلقة بعلاقة العمل وحقوق العاملات، بما في ذلك إمكانية إنهاء العقد دون موافقة صاحب العمل. إلا أن تنفيذ العقد عُلّق في تشرين الأول 2020 بقرار من مجلس شورى الدولة، عقب طعن تقدمت به نقابة أصحاب مكاتب استقدام العاملين في الخدمة المنزلية. وتوضح هذه التجربة أن تبني الإصلاحات القانونية لا يكفي وحده، وأن فعالية الحماية تعتمد كذلك على آليات التنفيذ والرقابة والوصول إلى العدالة.[25]

وتُظهر التجارب الإقليمية في المغرب وتونس ولبنان أن مسار حماية العمال المهاجرين يتخذ أشكالاً مختلفة بحسب الإطار القانوني والمؤسسي والاقتصادي لكل دولة. ففي حين تقدم التجربة المغربية مثالاً على أهمية تسوية الأوضاع القانونية وربطها بسياسات الاندماج والوصول إلى الخدمات، تكشف التجربة التونسية عن أهمية تطوير الأطر القانونية والمؤسسية ذات الصلة بحماية المهاجرين، بينما توضح التجربة اللبنانية أن الإصلاحات القانونية قد تواجه تحديات كبيرة عند مرحلة التنفيذ والإنفاذ. ومن ثم، لا تتمثل القيمة الأساسية لهذه التجارب في إمكانية نقل نماذجها بصورة حرفية إلى الأردن، وإنما في استخلاص الدروس المتعلقة بأهمية تسوية الأوضاع القانونية، وربط سياسات الهجرة بسياسات العمل والحماية الاجتماعية، وتعزيز آليات التسجيل والإنفاذ والوصول إلى الحقوق.

وفي هذا السياق، يمكن للأردن الاستفادة من هذه الدروس من خلال تطوير إطار وطني أكثر تكاملاً للهجرة والعمل والحماية الاجتماعية، وتعزيز آليات الانتقال من العمل غير المنظم إلى العمل الرسمي، بما ييسر تسجيل العمال المستحقين في أنظمة الضمان الاجتماعي. كما ينبغي تعزيز وضوح الإجراءات المتعلقة بتصاريح العمل والتسجيل التأميني، وتوفير قنوات معلومات ومساعدة قانونية يسهل الوصول إليها، مع مراعاة الخصوصية القطاعية لبعض الفئات، ولا سيما العاملين في المنازل. وينبغي أن يترافق ذلك مع تطوير مؤشرات وطنية تقيس مستوى تسجيل العمال غير الأردنيين واستفادتهم الفعلية من المنافع والخدمات، بما يسمح بتقييم الفجوة بين الحماية المقررة قانونًا والتغطية الفعلية.

24 منظمة العمل الدولية، نحو نظام حماية اجتماعية شامل في تونس، 2021.
25 منظمة العمل الدولية، لبنان يتخذ أول خطوة أساسية نحو إلغاء نظام الكفالة، 2020.

استراتيجيات محددة لتوسيع نطاق الحماية الاجتماعية للعمال المهاجرين في الأردن

تُمثّل الحماية الاجتماعية إحدى الركائز الأساسية لتحقيق العدالة الاجتماعية والتنمية المستدامة في المجتمعات كافة. وفي الأردن، يواجه العمال المهاجرون تحديات كبيرة تُعيق حصولهم على حماية اجتماعية متكاملة، رغم الدور الحيوي الذي يؤدّونه في الاقتصاد الوطني، خصوصًا في قطاعات البناء والزراعة والعمل المنزلي. إنّ استمرار هذا الإقصاء لا يُخلّف آثارًا سلبية على العمال المهاجرين وحدهم، بل يمتد إلى عائلاتهم والمجتمع ككل، ويؤدي إلى تفاقم الفقر والهشاشة الاقتصادية والاجتماعية. لذا، بات من الضروري تبنّي استراتيجيات وطنية محددة تهدف إلى توسيع نطاق الحماية الاجتماعية، بحيث تشمل جميع العاملين على أرض المملكة بغضّ النظر عن جنسيتهم أو قطاع عملهم، انطلاقًا من مبادئ العدالة والمساواة والتزامات الأردن الدولية.

أولًا: إصلاح الإطار التشريعي والتنظيمي

تشكل المعالجة القانونية والتنفيذية المدخل الأهم لتوسيع نطاق الحماية الاجتماعية. ويتطلب ذلك مراجعة المادة (4) من قانون الضمان الاجتماعي والأحكام التنفيذية ذات الصلة، بما يضمن التطبيق الفعلي لمبدأ شمول العمال الخاضعين لأحكام القانون دون تمييز من حيث الجنسية، ومعالجة أي استثناءات أو فجوات إجرائية أو قطاعية قد تحول دون تسجيل العمال المستحقين واستفادتهم من المنافع التأمينية. وبالتوازي، ينبغي مراجعة التشريعات العمالية ذات الصلة لتعزيز المساواة في الحماية الاجتماعية، والحد من الفجوة بين الشمول القانوني والتغطية الفعلية، والارتقاء بالتشريعات والممارسات الوطنية إلى مستوى المعايير الدولية ذات الصلة. كما ينبغي تعزيز تنفيذ الالتزامات الناشئة عن اتفاقية منظمة العمل الدولية رقم (102) بشأن الضمان الاجتماعي، ودراسة مدى ملاءمة التصديق مستقبلًا على الاتفاقيات ذات الصلة التي لم يصادق عليها الأردن، ومنها الاتفاقيتان رقم (183) بشأن حماية الأمومة ورقم (121) بشأن إصابات العمل والأمراض المهنية.

ثانيًا: تطوير الآليات التنفيذية والمؤسسية

لا يكفي وجود التشريعات دون وجود أدوات تنفيذية تضمن تطبيقها. لذا، من الضروري إنشاء وحدة متخصصة داخل مؤسسة الضمان الاجتماعي تُعنى بمتابعة شمول العمال المهاجرين. كما يجب تطوير آليات تسجيل مرنة، تسمح بإدماج العاملين في الاقتصاد غير الرسمي، عبر نماذج اشتراك طوعي أو مبسط. ويُوصى بتوحيد قواعد البيانات بين الجهات الرسمية المعنية (وزارة العمل، التنمية، الضمان)، لتمكين التخطيط الاستباقي، وتعزيز التنسيق في تقديم الخدمات. إدراج مؤشرات خاصة بشمول العمال المهاجرين ضمن تقارير الاستراتيجية الوطنية للحماية الاجتماعية سيُعزز من الشفافية والمساءلة ويُحفّز التقدّم.

ثالثًا: تفعيل الحوافز وتعزيز الجدوى المالية

تُظهر البيانات أن إدماج العمال المهاجرين لا يُشكل عبئًا ماليًا على الدولة، بل قد يولّد فائضًا ماليًا يُقدّر بمئات الملايين سنويًا. انطلاقًا من ذلك، يمكن تفعيل حوافز مالية لأصحاب العمل، كتقديم خصومات أو تسهيلات عند تسجيل العمال غير المشمولين سابقًا. كما يُمكن اعتماد خطة تدريجية لتوسيع الشمول تبدأ بالقطاعات عالية الكثافة مثل الزراعة والإنشاءات، ما يُسهم في توزيع الكلفة وتقليل الأثر الفوري على المؤسسات الصغيرة. ومن المهم إبراز أن شمول هذه الفئة يدعم التوازن المالي والاكتواري للضمان الاجتماعي، ويُعزز الاستقرار الاجتماعي.

رابعًا: إشراك المجتمع المدني وتعزيز التوعية والتمثيل

لا يمكن الوصول إلى العمال المهاجرين دون أدوات تواصل فعالة ولغات متعددة. من هنا، يجب إطلاق حملات توعية شاملة بلغات العمال المهاجرين (كالإنجليزية، البنغالية، السنهالية، الفلبينية) بالتعاون مع منظمات المجتمع المدني. كما ينبغي تطوير منصات إلكترونية ومراكز دعم قانوني في مواقع العمل، لتسهيل الوصول إلى المعلومات والآليات. ويُعدّ إشراك ممثلي العمال المهاجرين في تصميم السياسات خطوة أساسية نحو بناء استجابة واقعية وفعّالة، تُعبّر عن احتياجاتهم، وتمنحهم حق التمثيل والمشاركة في رسم مصيرهم الاجتماعي.

خامسًا: استهداف الفئات الأكثر هشاشة بإجراءات خاصة

يتطلب تحقيق العدالة التمييز الإيجابي لصالح الفئات الأكثر تهميشًا، لا سيما عاملات المنازل المهاجرات والعاملين في الاقتصاد غير الرسمي. ويمكن وضع خطة شاملة لتسجيل عاملات المنازل في الضمان الاجتماعي تتضمن اشتراكات ميسّرة وزيارات تفتيشية دورية. كما يمكن اعتماد نماذج اشتراك جماعي للعاملين غير النظاميين بالتنسيق مع الجمعيات المهنية أو مكاتب الاستقدام. ويُقترح أيضًا إنشاء صندوق تكافلي انتقالي لتقديم حماية أساسية للمهاجرين غير النظاميين، ريثما تتم تسوية أوضاعهم القانونية، بما يضمن عدم حرمانهم من الحد الأدنى من الحقوق الاجتماعية.

سادسًا: تعزيز الرقابة والتقييم المستمر

لا يمكن إدارة التقدم دون أدوات قياس واضحة. لذلك، يُوصى بتضمين مؤشرات أداء وطنية لقياس مدى شمول العمال المهاجرين، ضمن تقارير الأداء السنوية. كما ينبغي تنفيذ دراسات تقييم منتظمة لرصد الفجوات في التغطية وتحليلها حسب النوع الاجتماعي، والقطاع، والجنسية. ومن شأن هذه التقييمات أن تزوّد صانعي السياسات بأدلة نوعية وكمية موثوقة، تُمكنهم من تطوير تدخلات مستجيبة وفعّالة، تُصحّح الانحرافات وتُعزّز الإنصاف.

التوصيات:

من أجل تعزيز شمول العمال غير الأردنيين بالحماية الاجتماعية على نحو عادل وفعال، وتقليص الفجوة بين الحماية المقررة قانونًا والتغطية الفعلية، توصي الورقة بما يلي:

أولًا: تعزيز مواءمة التشريعات والممارسات الوطنية مع المعايير الدولية للحماية الاجتماعية.

يتطلب ذلك تعزيز تنفيذ الالتزامات الناشئة عن اتفاقية منظمة العمل الدولية رقم (102) بشأن الضمان الاجتماعي، التي صادق عليها الأردن، والاستفادة من المبادئ الواردة في توصية منظمة العمل الدولية رقم (202) بشأن الأرضيات الوطنية للحماية الاجتماعية، بما يعزز مبادئ الشمول وعدم التمييز وكفاية الحماية واستدامتها. كما ينبغي دراسة مدى ملاءمة التصديق مستقبلًا على الاتفاقيات الدولية ذات الصلة التي لم يصادق عليها الأردن، وفقًا للأولويات الوطنية وقدرة الإطار التشريعي والمؤسسي على تنفيذها.

ثانيًا: اعتماد مسار تدريجي وواضح لتوسيع التغطية الفعلية للعمال غير الأردنيين.

ينبغي أن يركز هذا المسار على القطاعات والفئات التي ترتفع فيها مستويات العمل غير المنظم أو ضعف التسجيل التأميني، بما في ذلك الزراعة والإنشاءات والعمل المنزلي، مع مراعاة الخصوصية القانونية لكل قطاع. ولا يقتصر الهدف على إقرار الشمول القانوني، وإنما يمتد إلى ضمان التسجيل الفعلي وانتظام الاشتراكات وتمكين العمال من الوصول إلى المنافع التأمينية المستحقة.

ثالثًا: تطوير آليات مرنة وفعالة للتسجيل والانتقال من العمل غير المنظم إلى العمل الرسمي.

ينبغي تبسيط إجراءات تسجيل العمال غير الأردنيين المستحقين في أنظمة الضمان الاجتماعي، وربط إجراءات تصاريح العمل والتسجيل التأميني بصورة أكثر تكاملًا، وتوفير قنوات واضحة للمعلومات والمساعدة بلغات يفهمها العمال. كما ينبغي اعتماد آليات تشجع أصحاب العمل والعمال على الانتقال إلى العمل الرسمي، مع معالجة العوائق الإدارية والإجرائية التي قد تحول دون التسجيل والاستفادة من الحقوق التأمينية.

رابعًا: تعزيز حق العمال غير الأردنيين في التنظيم والتمثيل النقابي.

ينبغي ضمان تمتع العمال غير الأردنيين بحقوقهم في التنظيم والانتساب والتمثيل النقابي وفقًا للتشريعات الوطنية والمعايير الدولية ذات الصلة، ودون تمييز على أساس الجنسية، بما يعزز قدرتهم على المشاركة في الحوار الاجتماعي والدفاع عن حقوقهم والمطالبة بتحسين شروط العمل والحماية الاجتماعية. كما ينبغي تعزيز استقلالية التمثيل النقابي واحترام دوره في الحوار الاجتماعي والمفاوضات الجماعية ضمن الإطار القانوني النافذ.

خامسًا: تعزيز التنسيق المؤسسي والمشاركة في تصميم وتنفيذ سياسات الحماية الاجتماعية.

ينبغي تطوير آليات أكثر فاعلية للتنسيق بين وزارة العمل، ومؤسسة الضمان الاجتماعي، والجهات الحكومية ذات الصلة، والنقابات العمالية، ومنظمات المجتمع المدني، والمنظمات الدولية، بما يضمن تكامل السياسات المتعلقة بالعمل والهجرة والحماية الاجتماعية. كما ينبغي إشراك الجهات التي تعمل بصورة مباشرة مع العمال غير الأردنيين في تحديد التحديات وتصميم التدخلات ومتابعة تنفيذها وتقييم أثرها.

سادسًا: إدماج العمال غير الأردنيين ضمن مؤشرات المتابعة والتقييم للاستراتيجية الوطنية للحماية الاجتماعية.

ينبغي تطوير مؤشرات واضحة لرصد مستوى تسجيل العمال غير الأردنيين في الضمان الاجتماعي، ونسب تغطيتهم الفعلية، ومدى استفادتهم من المنافع والخدمات، والفجوات القطاعية والجندرية في التغطية، بما يسمح بقياس التقدم المحرز وتحديد الفئات الأكثر تعرضًا للاستبعاد أو ضعف الحماية.

سابعًا: تعزيز الحماية الاجتماعية للعاملين في المنازل.

نظرًا إلى خصوصية العمل المنزلي وصعوبة الرقابة على أماكن العمل، ينبغي تعزيز آليات تسجيل العاملين في المنازل في منظومة الحماية الاجتماعية، وتوضيح إجراءات شمولهم والاستفادة من المنافع التأمينية، إلى جانب تعزيز الرقابة وآليات الشكوى والوصول إلى العدالة، بما يضمن عدم تحول الخصوصية القطاعية لهذا النوع من العمل إلى فجوة دائمة في الحماية.

ثامنًا: تطوير ترتيبات تضمن استمرارية الحقوق التأمينية وقابليتها للنقل عند الاقتضاء.

ينبغي دراسة إمكانية تطوير ترتيبات ثنائية أو متعددة الأطراف تضمن، حيثما تسمح الأطر القانونية بذلك، حفظ الحقوق التأمينية للعمال غير الأردنيين عند انتقالهم بين الدول أو انتهاء علاقة العمل، بما يعزز جاذبية الاشتراك في أنظمة الضمان ويحد من فقدان الحقوق المكتسبة.

تاسعًا: تعزيز قاعدة البيانات والتكامل بين الجهات المعنية مع ضمان حماية البيانات الشخصية.

ينبغي تطوير آليات لتبادل البيانات ذات الصلة بين الجهات المسؤولة عن تصاريح العمل والتسجيل في الضمان الاجتماعي وسوق العمل، بما يساعد على تحديد حالات عدم التسجيل ومتابعة الالتزام، مع الالتزام بضوابط حماية البيانات والخصوصية وعدم استخدام المعلومات بطريقة تؤدي إلى الإضرار بحقوق العمال.

عاشرًا: إخضاع التوسع في التغطية الاجتماعية لتقييم مالي واكتواري دوري.

إجراء دراسات اكتوارية واقتصادية دورية لقياس أثر توسيع قاعدة المشمولين من العمال غير الأردنيين على الإيرادات والالتزامات التأمينية والاستدامة المالية للضمان الاجتماعي، بدل الاكتفاء بحساب التدفقات الاشتراكية المباشرة. ويساعد ذلك في ضمان أن يكون توسيع التغطية قائمًا على أدلة مالية واكتوارية واضحة وقابلة للاستدامة على المدى الطويل.

الخاتمة

يُظهر هذا التقرير أن التحدي الرئيسي في حماية العمال غير الأردنيين في الأردن لا يتمثل في غياب الأساس القانوني لشمولهم بالحماية الاجتماعية، إذ يقرر قانون الضمان الاجتماعي، من حيث الأصل، خضوع الفئات المشمولة بأحكامه دون تمييز من حيث الجنسية، وإنما يتمثل بصورة أكبر في الفجوة بين الشمول القانوني والتغطية الفعلية، وما يرتبط بها من انتشار العمل غير المنظم، وعدم التسجيل، وعدم انتظام بعض علاقات العمل، وبعض الاستثناءات القطاعية، إلى جانب العوائق الإدارية والتنفيذية التي تحد من قدرة بعض العمال على الوصول إلى حقوقهم ومنافعهم التأمينية.

كما بيّن التقرير أن حضور العمال غير الأردنيين ضمن منظومة الحماية الاجتماعية يحتاج إلى تعزيز على مستوى السياسات ومؤشرات المتابعة والتقييم، بما يضمن قياس مستوى تسجيلهم في الضمان الاجتماعي، ومدى استفادتهم الفعلية من المنافع والخدمات، والفجوات القائمة بين القطاعات والفئات المختلفة. ومن ثم، فإن تعزيز شمول هذه الفئة لا ينبغي النظر إليه باعتباره مجرد توسع في قاعدة المستفيدين، وإنما باعتباره جزءًا من بناء منظومة حماية اجتماعية أكثر شمولاً وقدرة على الاستجابة للتحولات في سوق العمل.

وفيما يتعلق بالأثر المالي، أظهر السيناريو الافتراضي الوارد في التقرير أن توسيع قاعدة الاشتراك لتشمل عددًا أكبر من العمال غير الأردنيين يمكن أن يؤدي إلى زيادة التدفقات الاشتراكية إلى مؤسسة الضمان الاجتماعي. إلا أن هذه التدفقات لا يمكن اعتبارها فائضًا ماليًا أو صافي مكسب للضمان الاجتماعي بصورة تلقائية، إذ يتطلب تقييم الأثر المالي الحقيقي احتساب الالتزامات التأمينية المستقبلية، وتكاليف إدارة الضمان الاجتماعي، وأنماط الاشتراك والاستفادة، والعوائد الاستثمارية، وغيرها من المتغيرات الاكتوارية. وعليه، فإن توسيع التغطية ينبغي أن يستند إلى تقييم مالي واكتواري متكامل يضمن استدامة الضمان الاجتماعي وعدالة توزيع المنافع والالتزامات.

وفي ظل التزامات الأردن بموجب الاتفاقيات الدولية التي صادق عليها، ولا سيما اتفاقية منظمة العمل الدولية رقم (102) بشأن الضمان الاجتماعي، وبما ينسجم مع أهداف الحماية الاجتماعية الواردة في السياسات والاستراتيجيات الوطنية، تبرز الحاجة إلى تطوير إطار وطني أكثر تكاملاً يربط بين سياسات العمل والهجرة والحماية الاجتماعية. ويتطلب ذلك تعزيز التطبيق الفعلي للأحكام القانونية القائمة، ومراجعة أي فجوات تشريعية أو تنفيذية، وتبسيط إجراءات التسجيل والوصول إلى المنافع، وتعزيز الرقابة والإنفاذ وآليات الشكوى والوصول إلى العدالة، مع مراعاة الخصوصية القانونية والقطاعية لبعض فئات العمال غير الأردنيين.

ختامًا، إن بناء منظومة حماية اجتماعية أكثر عدالة وشمولاً يتطلب ألا تقتصر السياسات الوطنية على تحديد الفئات المشمولة قانونًا، وإنما أن تضمن وصول هذه الفئات فعليًا إلى الحقوق والمنافع المقررة لها. ويشكل العمال غير الأردنيين جزءًا مهمًا من سوق العمل الأردني، الأمر الذي يجعل معالجة الفجوة بين الشمول القانوني والتغطية الفعلية عنصرًا أساسيًا في تطوير سياسات الحماية الاجتماعية والعمل اللائق. ومن هنا، فإن إصلاح آليات التسجيل والإنفاذ، وتعزيز المساواة في الوصول إلى الحقوق وفقًا للقانون، وتطوير مؤشرات واضحة لقياس التغطية، وتوفير بيئة عمل لائقة، تمثل جميعها متطلبات أساسية لمنظومة حماية اجتماعية أكثر فاعلية واستدامة وإنصافًا.

E-mail: Media@tamkeen-jo.org
www.tamkeen-jo.org

Al-Madina Al-Munwra St,
Building #197 | 3rd Floor

Tel:+ 962 5539501
Mobile: + 962 797847997