

# التحديات التي تواجه الحركة العمالية في الأردن

إعداد:

المرصد العمالي الأردني

مركز الفينيق للدراسات الاقتصادية والمعلوماتية

بالتعاون مع مؤسسة فريدريش ايبيرت

أيار 2015

## تقديم

بمناسبة يوم العمال العالمي الذي يصادف في الأول من أيار من كل عام، أعتاد مركز الفينيق للدراسات الاقتصادية والمعلوماتية، وفي إطار عمل برنامج المرصد العمالي الأردني، تقديم تقرير مقتضب يتضمن أهم التحديات التي يواجهها العمال في الأردن. وفي هذا السياق، يجسد يوم العمال العالمي ذكرى النضالات العمالية في مختلف أنحاء العالم، ويجسد روح العمل الإنساني الجماعي دفاعاً عن حقوق العمال على اختلاف مهنتهم وأماكن عملهم، للحفاظ على مكتسباتهم التي حققوها بدمهم وعرقهم، وتحسين شروط العمل بشكل مستمر.

وبالرغم من مرور ما يزيد عن مائة وعشرين عاماً على بدء الاحتفال بيوم العمال العالمي، إلا أن ملايين العمال، في شتى أنحاء العالم، ما زالوا يتعرضون لمختلف أشكال الانتهاكات والاعتداءات على حقوقهم الأساسية، سواء ما يتعلق بتوفير فرص العمل أو الأجور أو ساعات العمل أو شروط الصحة والسلامة المهنية وغيرها من ظروف العمل اللائقة.

وبالرغم من كل الانجازات التي تم تحقيقها في الأردن، وبالرغم من الجهود التي بذلت لتحسين تشريعات وسياسات العمل، وتطبيقاتها على أرض الواقع، إلا أن هنالك العديد من التحديات التي تواجه قطاعات واسعة من العاملين، حيث ما زالت تعاني من ظروف عمل صعبة وغير لائقة، سواء من حيث عدم توفر فرص العمل واستمرار ارتفاع معدلات البطالة عند مستويات عالية، خاصة لدى فئة الشباب وانخفاض معدلات الأجور، واتساع ظاهرة العمالة الفقيرة، والحرمان من التنظيم النقابي، وعدم تنظيم العمالة المهاجرة، وغياب الأمان الوظيفي، وانتشار الانتهاكات والاعتداءات على حقوقهم العمالية والإنسانية الأساسية المنصوص عليها في تشريعات العمل الأردنية والدولية.

## التحديات التي يواجهها العمال في الأردن

هنالك مجموعة من التحديات التي يواجهها العمال في الأردن، تتمثل في عدم توفر فرص كافية ولائقة للعمل واستمرار ارتفاع معدلات البطالة عند مستويات عالية خاصة لدى فئة الشباب وانخفاض معدلات الأجور، واتساع ظاهرة العمالة الفقيرة، والحرمان من التنظيم النقابي، وغياب الأمان الوظيفي، وضعف تطبيق معايير الصحة والسلامة المهنية، وانتشار الانتهاكات والاعتداءات على حقوقهم العمالية والإنسانية الأساسية المنصوص عليها في تشريعات العمل الأردنية والدولية، وتتمثل فيما يأتي:

### أولاً: ضعف فرص التشغيل واستمرار ارتفاع معدلات البطالة

شهدت السنوات الست الماضية تراجعاً ملموساً في عدد فرص العمل المستحدثة في الاقتصاد الأردني، إذ بلغ عدد فرص العمل المستحدثة عام 2007 نحو 70 ألف فرصة، لتتخفّف في عام 2008 إلى 69 ألف فرصة عمل، وهو يشكل عدد الوظائف ذاتها التي وفرها الاقتصاد الأردني في عام 2009، ليتراجع عدد الوظائف إلى 66 ألف وظيفة عام 2010، ويواصل الانخفاض في عام 2011 إلى 55 ألف فرصة عمل، وفي عامي 2012 و عام 2013 بلغ 50 ألف فرصة عمل لكل منها. فيما لم يتجاوز عدد الوظائف التي أنتجها الاقتصاد في النصف الأول من عام 2014 الـ 23 ألف وظيفة. وهذا التراجع في عدد فرص العمل المستحدثة يعود إلى أسباب عدة، ومن أبرزها: ضعف قدرات الاقتصاد الأردني الذي أدى إلى تراجع عدد وحجم المشاريع الصناعية التي تعد مشغلاً أساسياً للعمالة، وفاقمها في السنوات الأخيرة، ارتفاع وتيرة التوترات والاضطرابات السياسية والأمنية في العديد من دول المنطقة، وكثافة اللجوء السوري، ودخول عشرات آلاف العمالة السورية إلى سوق العمل. هذا إضافة إلى وجود اختلالات هيكلية في سوق العمل، سببها عدم وجود علاقة قوية بين معدلات النمو الاقتصادي وبين تشغيل الأردنيين، ووجود فجوة واسعة بين حاجات سوق العمل ومخرجات النظام التعليمي بمختلف فروعها الجامعي والفني والمهني. فحاجات سوق العمل لا تتواءم مع المعارف والمهارات التي يحملها الداخلون الجدد إليه. فلا تزال هناك تخصصات يطلبها سوق العمل ولا توفرها المؤسسات التعليمية. ومن الجدير بالذكر أن جزءاً كبيراً من فرص العمل المستحدثة أعلاها يشغلها عمالة مهاجرة. لذلك استمرت معدلات البطالة خلال السنوات العشر الماضية عند مستويات مرتفعة وتراوح ما بين (11.0-14.0%)، ولدى الإناث ضعفها عند الذكور، وعند الشباب ما بين سن (16-24) من غير الجالسين على مقاعد الدراسة ما بين (30.0-36.0%) وهذه أرقام مفرّعة، وتعد من المستويات العالية جداً مقارنة مع مختلف دول العالم.

### ثانياً: ضعف معدلات الأجور

ومن التحديات الهامة التي تواجه عمال الأردن، الانخفاض الملموس والكبير في معدلات الأجور للغالبية الساحقة من العاملين بأجر، إذا ما أخذ بعين الاعتبار مستويات الأسعار لمختلف السلع والخدمات، ما أدى إلى اتساع رقعة العمالة الفقيرة، وتعميق الاختلالات والتفاوتات الاجتماعية.

فالغالبية الساحقة من العاملين بأجر لا يحصلون على أجور توفر لهم الحياة الكريمة لقاء عملهم الأساسي، وهناك فجوة كبيرة بين معدلات الأجور التي يحصل عليها الغالبية الساحقة وبين قدرة هذه الأجور على توفير حياة كريمة لهم. وحسب الأرقام الرسمية الصادرة عن دائرة الإحصاءات العامة، فإن (89.5%) من العاملين الأردنيين يحصلون على أجور شهرية تبلغ (500) ديناراً شهرياً فاقلاً. فيما تؤكد المؤسسة العامة للضمان الاجتماعي، أن هنالك تدنٍ واضح في معدلات الأجور لغالبية العاملين بأجر، وحسب أرقام المؤسسة العامة للضمان الاجتماعي فإن (62%) من العاملين في الأردن ومشاركين في مؤسسة الضمان الاجتماعي يحصلون على أجور شهرية تبلغ (400) ديناراً شهرياً فاقلاً. يعد هذا المستوى للأجور منخفض جداً، إذا ما قورن بمستويات خط الفقر المطبق في الأردن، فالأرقام الرسمية التي تتناول مستويات الفقر في الأردن، وتشير إلى أن حد الفقر للفرد سنوياً يبلغ 440 ديناراً.

وكذلك الحال بالنسبة للحد الأدنى للأجور، الذي يبلغ (190) ديناراً شهرياً، وهو يقل عن نصف خط الفقر المطلق، الصادر عن قبل الجهات الرسمية ذات العلاقة، بشكل كبير ولافت. وهناك 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. وإلى جانب ذلك تشير العديد من الدراسات والتقارير أن أعداداً كبيرة من العاملين في الأردن يحصلون على أجور شهرية تقل عن الحد الأدنى للأجور المنخفض أصلاً، ما يعني أن غالبية العاملين بأجر يصنفون ضمن العمالة الفقيرة.

### ثالثاً: تقييد حرية التنظيم النقابي والمفاوضة الجماعية

لعل من أهم التحديات التي يواجهها عمال الأردن هي القيود غير المبررة على حرية التنظيم النقابي. ويعد هذا سبباً أساسياً في اتساع رقعة الانتهاكات التي تتعرض لها قطاعات واسعة من العاملين. فعندما يغيب التنظيم النقابي العمالي المستقل والديمقراطي، لن يتمكن العاملون من الدفاع عن مصالحهم وتحسين شروط عملهم، وبناء حالة من التوازنات الاجتماعية بين أطراف عملية الانتاج، سواء كان ذلك على مستوى التشريعات أو السياسات أو الممارسات.

وفي هذا السياق، لا زالت الحكومات ترفض إجراء تعديلات ملموسة تفك فيه الحظر على تأسيس نقابات عمالية جديدة خارج إطار النقابات العمالية الرسمية الـ (17)، والتي لم يزد عددها منذ ما يقارب أربعة عقود. على الرغم من النص الواضح الوارد في الدستور الأردني في المادة (16) منه والتي تنص على "حق الأردنيين بتأليف الجمعيات والنقابات والأحزاب السياسية على أن تكون غايتها مشروعة ووسائلها سلمية"، 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 ذلك، على الرغم من مصادقة الأردن على "العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية" الذي نشر في الجريدة الرسمية عام 2006، وينص صراحة على حق جميع العمال بتأسيس نقابات لهم من دون تدخل أي جهة. كما أن الأردن ملزم بتطبيق نصوص اتفاقية منظمة العمل الدولية رقم 87 المتعلقة بالحرية النقابية وحماية حق التنظيم، كونها واحدة من ثماني اتفاقيات مكونة لإعلان منظمة العمل الدولية للحقوق والمبادئ الأساسية للعمل الذي أقر في عام 1998، والزمته به الدول الأعضاء كافة في منظمة العمل الدولية، والأردن واحدة منها.

ولم تمنع مختلف هذه القيود من أن تقوم قطاعات واسعة من العاملين بتنظيم أنفسهم في تجمعات وهيئات خارج إطار الهيئات النقابية المعترف بها رسمياً حسب القوانين المعمول بها، فعندما يضيق الإطار القانوني على الحراك المجتمعي فإن المجتمع يخلق قوانينه الخاصة به، وهذا ما فعله عشرات الآلاف من العاملين بتنظيم أنفسهم في أطر نقابية خارج إطار النقابات الرسمية المعترف بها، ومن منع عمال الأردن من تنفيذ ما يزيد 3000 احتجاجاً عمالياً خلال السنوات الخمسة الماضية.

وهناك خلل آخر يتعلق بالمفاوضة الجماعية، التي طالما اشتكى منها ممثلو العمال ونقاباتهم، والمتمثل في عدم سلاسة واستقلالية آليات المفاوضة الجماعية، واقتصارها على النقابات العمالية المعترف بها فقط، ويعطي القانون الحق للحكومة بالتدخل في أي مرحلة من مراحل التفاوض، الأمر الذي يضعف دور النقابيين ويجردهم من أدواتهم الضاغطة التي يعد الإضراب أهمها. ولذلك فإن غالبية الاحتجاجات العمالية التي تم تنفيذها خلال السنوات الأخيرة تم تصنيفها بأنها إضرابات غير قانونية حسب نصوص قانون العمل.

#### رابعاً: ضعف الحماية الاجتماعية للعاملين

وفي هذا السياق، يمكننا القول أنه وبالرغم من التعديلات المتلاحقة على نصوص قانون الضمان الاجتماعي والتي كانت بحملها تعديلات ذات صبغة إصلاحية، تشمل جميع القوى العاملة في الأردن قانونياً، ولا تفرق بين العمالة الوطنية والعمالة الوافدة (المهاجرة)، فإن نسبة المشمولين في الضمان الاجتماعي ما زالت قليلة، فهم يشكلون في أحسن الأحوال ثلثي القوى العاملة، إذ يبلغ عدد المؤمن عليهم الفعاليين (على رأس عملهم) ما يزيد قليلاً عن مليون عامل، وحتى لو أضفنا لهم الأعداد المحدودة للعاملين المشمولين بأنظمة تقاعدية وتأمينية أخرى (مدنية وعسكري) تبقى هنالك قطاعات عمالية كبيرة غير مشمولة بأي نظام تأميني.

وفيما يتعلق بكفاية المنافع التأمينية، فقد شكلت التعديلات الأخيرة التي أجريت على قانون الضمان الاجتماعي هذا العام، 2014، نقلة إلى الأمام فيما يتعلق بأنواع التأمينات الاجتماعية التي يغطيها الضمان الاجتماعي، إلا أن هذه التعديلات ما زالت قاصرة عن تحقيق المعايير الدنيا للضمان الاجتماعي الواردة في اتفاقية منظمة العمل الدولية رقم (102) في الوقت الراهن، فالقانون ما زال يربط شمول المشتركين بالتأمين الصحي بقرار مجلس الوزراء الذي لم يصدر حتى الآن. وفي هذا السياق لا زال ما يقارب (40%) من القوى العاملة في الأردن غير مشمولين في إطار الحماية الاجتماعية التي توفرها منظومة الضمان الاجتماعي وقوانين التقاعد المدني والعسكري.

وهناك قطاعات واسعة من العاملين في مؤسسات مشمولة في قانون الضمان الاجتماعي إلا أن مؤسساتهم لا تشركهم في الضمان الاجتماعي، وهنالك مؤسسات تشرك جزءاً من العاملين، والعديد من المؤسسات تشرك العاملين لديها أو جزءاً منهم بروتاتب تقل عن رواتبهم الحقيقية وذلك بهدف تخفيف الاقتطاع المترتب عليها.

#### خامساً: التجاوزات والانتهاكات على الحقوق العمالية الأساسية

ومن أهم التحديات التي يواجهها عمال الأردن، اتساع رقعة الانتهاكات التي يتعرض لها قطاعات واسعة من العاملين بأجر، والتجاوزات على القوانين ذات العلاقة بالعمل، وعلى وجه الخصوص، قانوني العمل الأردني والضمان الاجتماعي، إذ ما زالت

عمليات التفتيش التي تقوم بها وزارة العمل غير قادرة على وضع حد للتجاوزات والمخالفات التي تقوم بها فئات كبيرة من أرباب العمل وخاصة في المؤسسات المتوسطة والصغيرة، وكذلك العاملين في القطاع غير النظامي (غير الرسمي).

ويمكن تلخيص هذه الانتهاكات والتجاوزات بأن قطاعات واسعة من العاملين بأجر يحصلون على أجور شهرية تقل عن الحد الأدنى للأجور البالغ (190) ديناراً، وأعداداً كبيرة يستلمون أجورهم الشهرية في فترات زمنية متأخرة تتجاوز اليوم السابع من الشهر الذي يلي (استحقاق الراتب)، كما حددها قانون العمل، وهناك قطاعات واسعة من العاملين لا يحصلون على حقوقهم في الإجازات السنوية والمرضية والرسمية أو حتى الإجازات الطارئة.

وهناك أيضاً انتهاكات كبيرة تتعلق بساعات العمل، إذ أن هنالك العديد من القطاعات العمالية يعمل فيها العاملون ساعات تتجاوز الساعات الثماني، التي حددها قانون العمل الأردني، من دون الحصول على بدل عمل إضافي، كما تغيب شروط السلامة والصحة المهنية عن قطاعات واسعة من العاملين في المؤسسات المتوسطة والصغيرة والعاملين في القطاع غير النظامي. بالإضافة إلى غياب الاستقرار الوظيفي عن عشرات آلاف العاملين، إذ يستطيع صاحب العمل الاستغناء عنهم من دون أسباب مقنعة.

وعلى الرغم 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 القطاعين 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 بالمائة في أحسن الأحوال، أما في القطاع الخاص فمستوى تشغيل الأشخاص المعوقين يكاد لا يذكر، وهي أقل بكثير مما نصت عليه القوانين الأردنية. ويواجه الأشخاص من ذوي الإعاقة العديد من المشكلات والمعوقات للالتحاق بسوق العمل، هذا بالرغم من أن قانون حقوق الأشخاص المعوقين رقم 31 لعام 2007 نص على ضرورة تشغيل الأشخاص من ذوي الإعاقة بنسبة لا تقل عن 4 بالمائة من مجمل العاملين للمؤسسات التي يعمل فيها 50 موظف فأكثر.

إلى جانب ذلك فإن نظرة سريعة على سوق العمل الأردني تظهر وبوضوح انتشار عمالة الأطفال بشكل كبير، حيث قاربت اعداد الأطفال العاملين وفق احصائيات منظمة العمل الدولية ما يقارب 70 الف طفل. ويتعرض الأطفال العاملين للعديد من المخاطر أثناء عملهم، وأبرزها الضرر من الآلات الثقيلة والأصوات العالية والإضاءة الضعيفة والتعرض للمواد الكيميائية، واصابات عمل بحكم عدم مواءمة قدراتهم الجسمانية وطبيعة الأعمال التي يقومون بها. بالإضافة إلى أن غالبيتهم يعملون بأجور متدنية جداً، يبلغ متوسطها ما بين (50 و80) ديناراً شهرياً، وبساعات عمل طويلة تتراوح بين (10 و12) ساعة يومياً، ناهيك عن سوء المعاملة والإهانات النفسية والجسدية التي يتعرضون لها أثناء عملهم. يأتي هذا في الوقت الذي تتواءم فيه نصوص قانون العمل الأردني رقم (8) لسنة 1996 والتعديلات التي أجريت عليه مع المعايير الدولية ذات العلاقة، إذ يحظر تشغيل الأطفال والأحداث الذين لم يكملوا السادسة عشر من عمرهم بأي صورة من الصور، وحظر تشغيل الأحداث الذين لم يكملوا الثامنة عشر من عمرهم في الأعمال الخطرة أو المضرة بالصحة، وعلى المستوى العملي أوجدت وزارة العمل وحدة إدارية خاصة لمتابعة عمالة الأطفال، في إطار الإستراتيجية الوطنية للحد من عمالة الأطفال التي أقرت في عام 2006.

وعليه وفي ضوء ما تم استعراضه، بات من الضروري على الحكومة ومختلف أجهزة الدولة الأردنية، الأخذ بعين الاعتبار هذه التحديات التي تواجه عمال الأردن عند رسمها وتنفيذها للسياسات المختلفة وخاصة السياسات الاقتصادية، لتصب بمجمملها في زيادة فرص

التشغيل اللائق، وإعادة النظر بسياسات الأجور المتبعة وإعطائها بعداً قيمياً اجتماعياً، وعدم الاكتفاء بالنظر إليها كونهما كلفة، وإعادة 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، وتوسيع منظومة الحماية الاجتماعية لتشمل العاملين كافة، وتمكينهم من التمتع بحقوقهم الأساسي في التأمين الصحي، بالإضافة إلى تطوير نظم إنفاذ التشريعات العمالية لوضع حد للتجاوزات التي تجري عليها، لتمكين العاملين من التمتع بظروف عمل لائقة.