مرصد الحماية الإجتماعية
شبكة المنظمات العربية
غير الحكومية للتنمية

annd
Arab NGO Network
for Development
شبكة المنظمات العربية
غير الحكومية للتنمية

التقرير الوطني الأردن | 2023

التقرير من إعداد:
احمد عوض

الحماية الاجتماعية في الأردن

يهدف مرصد الحماية الاجتماعية الذي أنشأته شبكة المنظمات العربية غير الحكومية للتنمية إلى رصد ملائمة وفعالية أنظمة الحماية الاجتماعية من منظور تنموي \ حقوقي في لبنان والعراق ومصر والأردن وتونس والمغرب واليمن، ويقدم رؤى وتوصيات لتعزيز أنظمة الحماية الاجتماعية في هذه البلدان. إن المرصد لا يغطي مجمل السياسات الاجتماعية، ولا مجمل الانفاق الاجتماعي، بل يرصد أحد مكوناتها المتمثل في أنظمة الحماية الاجتماعية.

تم إنتاج هذا العمل بدعم من منظمة أوكسفام.

المقدمة والسياق العام

أدَّى التحول في دور الدولة إلى تراجع في تقديم الخدمات الأساسية مثل الرعاية الصحية والتعليم، مما أثّر على جودة هذه الخدمات. في المقابل، توّسع دور القطاع الخاص في هذه المجالات، حيث ارتفعت نسبة الطلبة في المدارس الخاصة إلى حوالي 30%، وشهدت البلاد زيادة في عدد المستشفيات والجامعات الخاصة. كما تراجع الدعم الحكومي للجامعات الرسمية، ما دفعها لتبني برامج تعليمية تجارية سُميت "برامج موازية". ونتج عن هذه السياسات ارتفاع متواصل في أسعار السلع، خصوصًا الأساسية منها، ولم تكتف الحكومة بإلغاء الدعم عن هذه السلع بل فرضت أيضًا ضرائب عالية عليها.

في الوقت نفسه، واجهت الأجور ضغوطًا نحو البقاء منخفضة بذريعة أن نفقات الأجور في القطاع العام مرتفعة جدًا وتثقل كاهل الميزانية العامة للدولة، بحسب تقارير صندوق النقد الدولي. وحتى بعد رفع الحد الأدنى للأجور، استجابت الحكومة لمطالب القطاع الخاص بإبقائها عند مستويات منخفضة، إضافة الى إضعاف معايير العمل، مما أدى إلى زيادة معدلات الفقر. ومنذ عام 1989 وحتى عام 2022، نفّذت الأردن سلسلة من برامج إعادة الهيكلة الاقتصادية في إطار اتفاقيات متنوعة مع صندوق النقد، ومؤخرا وقعت الحكومة اتفاقاً جديدا مع صندوق النقد الدولي على مستوى الخبراء، وهو يتضمن مجموعة من السياسات المكمِّلة لما سبقه من اتفاقيات، ترتكز على ذات الأسس التقشفية.

أولًا: الإطار العام لنظام الحماية الاجتماعية

منذ إنشائها، شكلت البيروقراطية الحكومية في الأردن، والتي تضم القطاعين المدني والعسكري، ركيزةً أساسية في تقديم الحماية الاجتماعية لموظفيها، تتنوع ما بين تأمينات التقاعد وإصابات العمل والأمومة والعجز والوفاة، بالإضافة إلى توفير الرعاية الصحية. في نهاية السبعينيات، أنشئت المؤسسة العامة للضمان الاجتماعي كخطوة لتوسيع نطاق هذه الحمايات لتشمل العاملين في القطاع الخاص، مع تحويل تدريجي لموظفي القطاع الحكومي إلى هذا النظام.

بالإضافة إلى الضمان الاجتماعي، تُقدِّم الحكومة مساعدات نقدية مباشرة من خلال صندوق المعونة الوطنية NAF وصندوق الزكاة لفئات متعددة مثل الفقراء، ذوي الإعاقة، كبار السن، وغيرهم من الفئات التي تحتاج الدعم. هذه المساعدات تأتي بالإضافة إلى توفير خدمات أساسية كالرعاية الصحية والتعليم.

لعب المجتمع المدني والنقابات المهنية كذلك دورًا فعالاً في تعزيز التأمينات الاجتماعية لأعضائهما، على الرغم من المصاعب المالية التي تواجه بعض الصناديق التي أنشأتها هذه النقابات. هذه النقابات تقدم خدمات تأمينية متنوعة لأعضائها مقابل اشتراكات شهرية.

على الرغم من هذه الجهود، تعاني منظومة الحماية الاجتماعية في الأردن من تحديات متعددة. فالخدمات التي تقدمها المؤسسة العامة للضمان الاجتماعي لا تلبّي المعايير الدولية كما هو محدد في اتفاقية منظمة العمل الدولية رقم 102. وقد أجرت الحكومة تعديلات على قانوني الضمان الاجتماعي و العمل، بعضها يعزز الحماية الاجتماعية والبعض الآخر يضعفها، خصوصًا للعاملين الشباب. هذا الى جانب ضعف شمولها لجميع القوى العاملة، اذ أنها تغطي ما يقارب 55 بالمئة من مجمل القوى العاملة حسب احصائيات المؤسسة ذاتها، وذلك يعود الى أسباب سياستيه حيث يتم حرمان غالبية العاملين في قطاع الزراعة من الشمول بالضمان الاجتماع، ومؤخرا أصبح العاملين في مؤسسات زراعية تزيد عن ثلاثة عمال مشمولين، وكذلك يتم حرمان عاملات المنازل من الشمول في الضمان الاجتماعي، يضاف الى ذلك ضعف انفاذ القانون، وذلك مرده الى وجود تهرب تأميني عالي، الى جانب أن الحكومة تقوم بتعيين الاف العاملين على نظام العمل المؤقت في مؤسساتها وخاصة وزارة التربية والتعليم.

في سياق متصل، وعلى الرغم من زيادتها خلال السنوات القليلة الماضية، فإن المساعدات النقدية التي تقدمها الحكومة عبر صندوق المعونة الوطنية لا تزال غير كافية للوصول إلى جميع الأسر الفقيرة التي تحتاج إلى المساعدة. وفي مجال الرعاية الصحية والتعليم، تراجعت جودة الخدمات المقدمة على مدى العقود الثلاثة الماضية، والتي تعود بشكل أساسي الى ضعف حوكمة الإدارة في هذه القطاعات من جهة، وتأثيرات التدخلات التقشفية التي تنفذها الحكومة الأردنية في إطار برامج صندوق النقد الدولي.

وفقًا لوزارة التخطيط الأردنية، شهدت البلاد ارتفاعًا في معدلات الفقر والبطالة. في منتصف عام 2022، بلغت نسبة الفقر 24.1%، ومعدل البطالة 22.8%، مع معدل أعلى للبطالة بين النساء (31.7%) مقارنةً بالرجال (20.5%). الحد الأدنى للأجور يبلغ 260 دينار شهريًا، في حين أن 55% من العمال يحصلون على أجور تصل إلى 500 دينار

شهريًا. ووفقًا لأرقام البنك المركزي الأردني، بلغ معدل التضخم 4% في عام 2022، مع معدل نمو اقتصادي قدره 2.5%..

ثانياً: خارطة الحماية الاجتماعية في الأردن

يتوفر في الأردن حاليا مجموعة من برامج الحماية الاجتماعية المتنوعة، يمكن تقسيمها كما يلي:

- **الحماية الاجتماعية التي تقوم على الاشتراكات:**

- التأمينات الاجتماعية في إطار عمل المؤسسة العامة للضمان الاجتماعي.
التقاعد المدني.

- التقاعد العسكري.

- التأمينات التي تقدمها النقابات المهنية.

- صناديق الادخار الذي تعمل بموجبه منظمات الأمم المتحدة للعاملين المحليين.

- **الحماية الاجتماعية التي لا تقوم على الاشتراكات:**

- التحويلات النقدية التي تقدمها وزارة التنمية الاجتماعية في إطار صندوق المعونة الوطنية.

- التحويلات النقدية والعينية التي تقدمها منظمات المجتمع المدني بمختلف أنواعها.

- المساعدات النقدية والعينية الطارئة التي تُقدم خلال الأزمات.

- **الخدمات الأساسية:**

- الرعاية الصحية من قبل وزارة الصحة.

- الرعاية الصحية المقدمة من قبل وكالة غوث وتشغيل اللاجئين الفلسطينيين-الاونروا.

- التعليم الأساسي الذي تقدمه وزارة التربية والتعليم ووكالة الاونروا.

- المنح للتعليم الجامعي لأبناء العاملين في القطاع العام.

- القروض الميسرة التي تقدم للطلبة الجامعيين.

- برامج التشغيل من قبل وزارة العمل.

ثالثاً: التقييم العام لنظام الحماية الاجتماعية في الأردن

تتسّم منظومة الحماية الاجتماعية في الأردن بالتجزئة والهشاشة. على الرغم من توفر العناصر الأساسية للحمايات الاجتماعية المعروفة عالميًا، التي تشمل الحماية القائمة على الاشتراكات وغير القائمة على الاشتراكات، وتقديم الحكومة للخدمات الأساسية مثل التعليم والصحة، إلا أن هذه المنظومة تفتقر إلى التماسك والفعالية.

ويشير تقرير منظمة العمل الدولية إلى غياب سياسة وطنية محددة ومتماسكة للحماية الاجتماعية. ومع ذلك، بدأ الاهتمام بتطوير هذه السياسة يتزايد بعد المؤتمر الوطني حول إنشاء أرضية للحماية الاجتماعية في أيار/مايو 2012، والذي نظمته منظمة العمل الدولية بالتعاون مع المؤسسة العامة للضمان الاجتماعي، اليونيسف ومنظمة الصحة العالمية، بهدف المساعدة في توسيع تدابير الحماية الاجتماعية في البلاد.

فيما يتعلق بالإنفاق على الحماية الاجتماعية، فقد خصصت الحكومة موازنات كبيرة للتعليم، الرعاية الصحية، وصندوق المعونة الوطنية. لعام 2023، بلغت مخصصات الحماية الاجتماعية حوالي 2276 مليون دينار أردني، وموازنة وزارة التنمية الاجتماعية حوالي 37,781 مليون دينار. كما خصصت الحكومة مبالغ جيدة لدعم السلع الغذائية الإستراتيجية والجامعات الحكومية.

تقدم الحكومة أيضًا دعماً ماليًا للوحدات والمؤسسات العامة المعنية بإنشاء وصيانة المباني للفقراء، لكن هذا البرنامج يعمل وفق ميزانيات محدودة، وتحتاج إلى مزيد من الدعم المالي لتوسيع قاعدة المستفيدين منه.

كما تشير البيانات إلى إنفاق مؤسسة الضمان الاجتماعي على حمايات اجتماعية متعددة، وتقديم دعم كبير للتقاعد المدني والعسكري. إلا أن النظام القائم لا يزال يواجه تحديات عديدة تتطلب مراجعة وتعديلات لتحقيق مزيد من الفعالية والشمولية.

ويمكن اجمال التحديات التي تعاني منها منظومة الحماية الاجتماعية كما يلي:

1- ضعف الشمولية: النظام الحالي يستثني فئات معينة من السكان، بما في ذلك اللاجئين والعاملين في القطاعات غير المنظمة مثل العمالة المنزلية والعمالة المهاجرة غير النظامية، وفئات من العاملين في القطاع الزراعي.

2- تقييم الانفاق الحكومي: الحكومة الأردنية تخصص ميزانيات جيدة للحماية الاجتماعية، لكن هناك تحديات فيما يتعلق بالتوزيع الفعال لهذه الموارد. على سبيل المثال، الإنفاق على صندوق المعونة الوطنية والرعاية الصحية والتعليم يعكس التزام الحكومة، ولكن يتطلب تحليل معمق للتأكد من وصول الدعم إلى المستفيدين المستهدفين بشكل فعال.

3- دور القطاعين العام والخاص: برغم الدعم المالي للوحدات والمؤسسات

العامة، تظل برامج الحماية الاجتماعية محدودة بسبب موازناتها المحدودة، مما يشير إلى الحاجة لزيادة الانفاق أو البحث عن شراكات مع القطاع الخاص لتحقيق أهداف البرامج بشكل أوسع.

4- التحديات الاقتصادية والمالية: التي تواجه الاقتصاد الأردني، مثل ارتفاع معدلات الفقر والبطالة، وضعف معدلات النمو الاقتصادي والتشوهات في النظام الضريبي، والتي جعلت منه نظاما غير عادلًا، تضع ضغوطًا كبيرة على منظومة الحماية الاجتماعية. النظام يحتاج إلى التكيّف مع هذه التحديات لضمان تقديم الدعم الكافي والفعال للأفراد والأسر الأكثر احتياجاً.

5- مراجعة الاستراتيجيات الوطنية: ضعف ومحدودية التقدم نحو تحقيق أهداف الاستراتيجية الوطنية للحماية الاجتماعية التي تم إقرارها في عام 2019. يتطلب هذا إجراء مراجعات دورية لتقييم التقدم وإجراء التعديلات اللازمة لتحسين النظام. وقد أعلنت الحكومة عن نيتها تحديث الاستراتيجية بإضافة محور لأثر الأزمات على تحقيق أهدافها. الى جانب ذلك، قامت الحكومة بتطوير وتنفيذ بعض السياسات المعاكسة لما جاء في هذه الاستراتيجية، مثل حرمان الشباب من بعض الحمايات الاجتماعية في إطار الضمان الاجتماعي، واضعاف توازنات سوق العمل من خلال وضع قيود على أدوات المفاوضة الجماعية بين العمال وأصحاب الأعمال، وتقييد العمل النقابي للعمال. تظهر هذه التحديات الحاجة الى تعزيز منظومة الحماية الاجتماعية في الأردن من خلال نهج متكاملا يشمل تحسين كفاءة الإنفاق، وتوسيع نطاق التغطية، وضمان استدامة البرامج والخدمات. هذا بالإضافة إلى الحاجة لزيادة الشفافية والمساءلة في إدارة برامج الحماية الاجتماعية.

رابعاً: الحماية الاجتماعية في ظل الحروب والأزمات:

في أثناء جائحة كورونا، كان الأردن يواجه بالفعل عددًا من التحديات الاقتصادية الكبيرة. التحديات تضمنت نموًا اقتصاديًا بطيئًا لم يتجاوز معدله 3% خلال العقد الماضي، وارتفاعًا كبيرًا في معدلات البطالة التي وصلت إلى 19.2% في عام 2019. كما تفاقمت مشكلة الفقر، مع ارتفاع ملحوظ في معدلاته، بالإضافة إلى توّسع العمل غير المنظم، مما يعكس غياب الحمايات الاجتماعية لنصف القوى العاملة تقريبًا. يُضاف إلى ذلك، ارتفاع في مستويات الدين العام، ونظام ضريبي يعتمد بشكل كبير على الضرائب غير المباشرة التي تشكل 75% من الإيرادات الضريبية، مع تركيز الضريبة التصاعدية على الدخول المتوسطة فقط.

ومع تفشي جائحة كورونا، تجاوزت الآثار الصحية لتؤثر على البنية الاقتصادية والتجارية العالمية، مما أثر بشكل خاص على الأردن. أدت الجائحة إلى تقييد حركة الناس، وتغيير في عاداتهم وسلوكياتهم، وتعطيل المنظومات التعليمية وخطط التنمية. وقد كشفت الجائحة عن هشاشة برامج الحماية الاجتماعية المُقدمة في الأردن، حيث ارتفعت نسبة الفقر إلى 24% في عام 2021، مقارنة بـ 15.7% في عام 2018، وفقدت العديد من الأسر مصادر دخلها دون أي تغيير في مستويات الأجور. في دراسة صادرة عن المفوضية السامية للاجئين والبنك الدولي في كانون اول/ ديسمبر 2022 أشارت إلى أن مستويات الفقر ازدادت بنسبة 28% بين الأردنيين و 18% بين اللاجئين، خاصة السوريين، منذ بداية أزمة فيروس كورونا. العديد من اللاجئين فقدوا مصادر رزقهم وواجهوا الفقر بسبب الانقطاع المفاجئ لدخلهم

اليومي، واضطروا للعمل في القطاع غير المنظم تحت ظروف عمل غير لائقة.

تأثر الإنفاق على الحماية الاجتماعية في الأردن بشكل كبير بسبب جائحة كورونا. في ظل الظروف الصعبة التي فرضتها الجائحة، ازدادت الاحتياجات الاجتماعية وتعرضت الأسر لأوضاع اقتصادية صعبة، مما دفع الحكومة لزيادة الإنفاق على الحماية الاجتماعية. ارتفعت أسعار السلع الأساسية بشكل غير مسبوق بسبب تداعيات الحرب الروسية الأوكرانية وارتفاع كلفة الشحن، مما أثر على القدرة الشرائية للمواطنين الأردنيين.

كجزء من استجابتها، زادت الحكومة الأردنية الميزانية المخصصة للدعم النقدي للأسر المحتاجة. تأثر صندوق المعونة الوطنية بزيادة أعداد المنتفعين، وأُطلقت الحكومة برامج مؤقتة مثل "تكافل (2)" و"تكافل (3)" لدعم أكثر من 196 ألف أسرة فقيرة وحوالي 868 ألف فرد.

كما شهدت المؤسسة العامة للضمان الاجتماعي زيادة في أعداد المؤمنٍ عليهم في عام 2022، حيث بلغ العدد 1423 ألف مؤمن عليه بنسبة نمو 8% مقارنةً بالعام السابق، وهو أعلى معدل في آخر عشر سنوات. ويُعزى ذلك إلى إطلاق برامج مثل "بادر" و"اشمل نفسك" التي ساعدت في رفع مستوى الوعي التأميني. وقد ارتفع عدد المشاركين في الضمان الاجتماعي خلال شهر تشرين أول/أكتوبر من العام 2023 الى 1.5 مليون مشترك.

وبالنظر الى توسع القطاع غير المنظم وارتفاع عدد العاملين غير المنظمين، وعدم الاستقرار في المنطقة والمخاوف الأمنية، بالإضافة إلى عجز الموازنة واشتراطات صندوق النقد الدولي، لم تستطع الحكومة الأردنية الاستجابة بشكل كاف للحاجات الاجتماعية، ولم تقم بزيادة الإنفاق على الخدمات العامة مثل الصحة والتعليم بالشكل المطلوب

خامساً: رؤية المجتمع المدني لإصلاح سياسات الحماية الاجتماعية:

في ضوء العرض والتحليل أعلاه، فإن تعزيز منظومة الحماية الاجتماعية في الأردن يُعد أمراً حيوياً لتحسين الظروف المعيشية للأسر الأردنية، خاصة في ظل التحديات الاقتصادية والاجتماعية المتزايدة. وبالرغم من أن الحكومة الأردنية بذلت جهودًا في هذا المجال من خلال محاولات لضبط أسعار السلع وزيادة مخصصات صندوق المعونة الوطنية ودعم برامج مثل التغذية المدرسية والتأمين الصحي للفئات العمرية المحددة، لكن هذه الإصلاحات لم تكن كافية لتحقيق الشمولية والفعالية المطلوبة. كذلك إن النقص في آليات الوصول والتوعية والمشاركة مع المواطنين، وغياب المؤسسية والهيكل التنظيمي الداعم لدمج هذه الفئات وتلبية احتياجاتهم، يمثلان تحديًا كبيرًا يحتاج إلى حلول فورية.

التحديات التي تواجه الأردن في هذا المجال تتطلب نهجاً شاملًا ومتكاملًا يشمل جميع فئات المجتمع، بما في ذلك الأشخاص ذوي الإعاقة واللاجئين والعمال المهاجرين.

في هذا السياق، إن منظمات المجتمع المدني تؤكد على أهمية دور الحكومة

الأردنية في توفير التمويل الكافي لضمان العدالة في الوصول، وتبرز أهمية الشراكة مع القطاع الخاص لتحقيق تنفيذ فعال لمحاور المنظومة، بحيث تقوم الشراكة على أسس واضحة ومحددة مرتبطة بضرورة التزام القطاع الخاص بكافة المعايير الحمائية المتعددة.

وهناك ضرورة ملحة لتحسين استراتيجية الشمول المالي لتوفير الأدوات المالية للفئات المهمشة، لتسهيل وصولها إلى أدوات الحماية الاجتماعية والمساعدات المالية بطريقة آمنة وعادلة.

على أن يتضمن ذلك بناء شراكات فعالة مع جميع الأطراف المعنية لتحقيق المزيد من العدالة والكفاءة في توفير أرضيات الحماية الاجتماعية لجميع فئات المجتمع الأردني، بما في ذلك العمال المهاجرين واللاجئين.

من الضروري أيضًا تطوير استراتيجيات سياسات وتشريعات شاملة تتضمن برامج محددة ونظم تنفيذ متطابقة. الحكومة الأردنية يمكنها زيادة الإنفاق الاجتماعي من خلال إعادة ترتيب الأولويات في إنفاقها، وتعزيز تطبيق معايير الحوكمة إداريا وماليا، وإجراء إصلاحات مالية على السياسات الضريبية لتصبح أكثر عدالة.

وكذلك من الملِّح اجراء إصلاحات في برامج الرعاية الصحية والتعليم وبيئة الأعمال، بحيث تتعزز الآثار الشاملة من خلال بناء أوجه التآزر بين القطاعات، التي لا تعالج الفقر والضعف فحسب، بل تعزز أيضا التنمية الاجتماعية الشاملة والنمو الاقتصادي العادل.

لتحقيق ذلك، ينبغي مراعاة الجوانب الديموغرافية في برامج الإصلاح المستقبلية، وتطوير سياسات وبرامج جيدة التصميم للحد من الفقر والضعف عبر سياسات سوق العمل المناسبة وبرامج المساعدات الاجتماعية الأخرى.

إن اصلاح سياسات الحماية الاجتماعية من شأنها عزيز سبل عيش الناس وتوفير الحماية والتخفيف من المخاطر المرتبطة بالفقر والبطالة وإصابات العمل. في ظل التحديات المتمثلة في التضخم وتهديدات النمو الاقتصادي، وهنالك حاجة ملحة لتطوير الدعم الاجتماعي لبرامج الإصلاح الاقتصادي وتحقيق نمو أكثر كفاءة واستدامة.

قائمة المراجع:

- الإحصاءات العامة (2022).

- البنك المركزي الأردني، مؤشرات اقتصادية، 2022

- جريدة الغد، "اتحاد العمال": نطالب برفع الحد الأدنى للأجور، مقالة في جريدة، الأردن، 30- 7- 2022، 2022

- جريدة الغد، تعزيز الحماية الاجتماعية في موازنة 2023، 2023

- دائرة الموازنة العامة، وزارة الأوقاف والشؤون والمقدسات الدينية، 2021

- دائرة الموازنة العامة، 2023

- رئاسة الوزراء، الموقع الرسمي، أهمية أن يكون محور الحماية الاجتماعية جزءا أساسيا من مسارات التحديث الاقتصادي والإداري، 2023

- صندوق المعونة الوطنية، الموقع الرسمي، 2022

- قناة المملكة، أولويات عمل الحكومة (2021- 2023). قناة المملكة، 2021، الأردن - https://rb.gy/jfny0

- مركز الفينيق، ورقة سياسات: سياسة الحماية الاجتماعية في الأردن، مركز الفينيق، 2021، الأردن.

- مركز الفينيق، خارطة طريق الحماية الاجتماعية، مركز الفينيق، 2022، الأردن.

- المؤسسة العامة للضمان الاجتماعي، التقرير السنوي، 2021

- المؤسسة العامة للضمان الاجتماعي، الموقع الرسمي، الضمان الاجتماعي: تعلن عن أعداد المؤمن عليهم خلال الربع الأول من العام الحالي 2022، 2022

- وزارة التخطيط والتعاون الدولي، الموقع الرسمي،2021.

- وزارة المالية، نشرة مالية الحكومة العامة، المجلد الرابع والعشرون- العدي الثاني عشر، كانون الثاني 2023، 2023.

- ILO, Establishing a Social Protection Floor in Jordan: Diagnostic, costing, fiscal space and impact assessment, International Labor Office, November, 2016.

- UNHCR, - Statistic https: https://www.unhcr.org/ar/4be7cc278c8.html, 2022

annd
Arab NGO Network
for Development
شبكة المنظمات العربية
غير الحكومية للتنمية

www.annd.org