



تعزير حماية النساء في الاقتصاد غير المنظم في الأردن ورقة سياسات

The Jordanian National
Commission for Women



اللجنة الوطنية الأردنية
لشؤون المرأة

ورقة سياسات
تعزير حماية النساء في الاقتصاد
غير المنظم في الأردن

اعداد

مركز الفينيق للدراسات الاقتصادية والمعلوماتية

كانون الثاني 2018

الفهرس

الصفحة	الموضوع
6	الملخص التنفيذي
8	أولاً: مقدمة
9	ثانياً: خلفية
13	ثالثاً: مشكلة ورقة السياسات.....
13	رابعاً: تحليل مشكلة ورقة السياسات
13	1. أثر العمل غير المنظم على الحقوق الانسانية للعاملات لدك الغير
16	2. أثر العمل غير المنظم على الحقوق الانسانية للعاملات لحسابهن الخاص
17	3. أسباب توسع الاقتصاد غير المنظم
18	- السياسات الاقتصادية
19	- التشريعات والسياسات الاخرى ذات العلاقة بالعمل
22	خامساً: السياسات البديلة المقترحة
25	المصادر

توسعت ظاهرة العمل غير المنظم لتشمل انخراط أعداد كبيرة من النساء في سوق العمل وفق أسس غير منظمة، سواء كن يعملن في الاقتصاد غير المنظم أو الاقتصاد المنظم. وتشير المعطيات أن الغالبية الكبيرة من النساء العاملات غير المنظمات واللاتي يعملن في الاقتصادين المنظم وغير المنظم، يواجهن صعوبات كبيرة في حياتهم العملية والأسرية، الى جانب تعرضهن لانتهاكات واسعة في حقوقهن الانسانية الأساسية، وبالتالي لا يوفر لهن هذا النوع من الأعمال الحد الأدنى من شروط العمل اللائق والحياة الكريمة.

يعد الاقتصاد والعمل غير المنظمين من أهم سمات الاقتصادات والأعمال في العديد من دول العالم التي تعاني اقتصاداتها واسواق العمل فيها من اختلالات وفجوات.

وتوسع هذا الاقتصاد خلال العقدين الماضيين بشكل كبير، وبلغت نسبة العاملين غير المنظمين في الأردن ما نسبته 44% من مجمل العاملين، حسب ارقام عام 2012، وبلغ حجم الاقتصاد غير المنظم كنسبة من مجمل الاقتصاد الوطني ما يقارب 24%، وفق ارقام 2012.

ولأن النساء في الأردن يعانين من مستويات بطالة عالية، وصلت في النصف الثاني من عام 2017 الى 33.0% مقارنة مع 13.9% عند الرجال، فإن حاجتهم للانخراط في سوق العمل بأي شكل من الأشكال، باتت ملحة وضرورية. وهنالك قطاعات اقتصادية تتكثف فيها عمالة النساء بشكل كبير، والغالبية الكبيرة منهن يعملن بشروط عمل غير لائقة، ويصنفن في إطار العمل غير المنظم، وتمثل هذه القطاعات في القطاع الزراعي، قطاع السكرتاريا، معلمات المدارس الخاصة، صالونات التجميل، والمحلات التجارية وعاملات المنازل والعاملات لحسابهن الخاص في المشاريع الصغيرة والمتناهية الصغر.

وتوصلت ورقة السياسات هذه الى أن هنالك اتساعاً في رقعة الاقتصاد والعمل غير المنظم في الأردن، وأنه في توسع مستمر، وهذا التوسع انعكس وما زال ينعكس بشكل سلبي على قطاعات واسعة من العاملين والعاملات في الأردن، من حيث درجة التمتع بالحقوق العمالية والانسانية الأساسية، وشروط العمل اللائق المتعارف عليها عالمياً، وضعف استدامة أعمال العاملين والعاملات لحسابهن الخاص، لما وفره هذا النوع من العمل من إطار سهل لتعميق الانتهاكات التي تتعرض لها النساء في الأردن.

وبهدف التقليل من مستوى الأضرار المختلفة والانتهاكات الانسانية التي يسببها هذا الاقتصاد والأعمال على الاقتصاد والعاملين فيه بشكل عام والنساء بشكل خاص، فإن الورقة طورت مجموعة من السياسات البديلة والتوصيات تمثلت فيما يأتي:

1. إعادة النظر بالسياسات الاقتصادية وخاصة المتعلقة بالاستثمار، بحيث يتم تشجيع وتقديم التسهيلات والحوافز للاستثمارات التي تضمن توليد فرص عمل كثيفة ولائقة، وذلك لاستيعاب الداخلون الجدد من الأيدي العاملة الجديدة.

2. توفير تسهيلات للمشاريع الصغيرة والمتناهية الصغر وللعاملين والعاملات لحسابهن في عمليات التسجيل، ومنح هذه المنشآت إعفاءات ضريبية، لتشجيع القائمات والقائمات عليها على الاستمرار في التسجيل والانضمام الى الضمان الاجتماعي.

3. إعادة النظر بسياسات العمل التي تركز على بناء بيئة استثمارية صديقة للمستثمرين على حساب شروط ومعايير العمل اللائق، بحيث يتم بناء علاقة متوازنة تعمل على تشجيع المستثمرين من جانب، واحترام معايير العمل اللائق من جانب آخر.

4. إعادة النظر في سياسات التعليم، بحيث يتم الأخذ بعين الاعتبار حاجات ومتطلبات سوق العمل، وتوجيه المؤسسات التعليمية للتركيز على تدريس المهن والتخصصات المطلوبة لسوق العمل والتي يولدها الاقتصاد الوطني.

5. العمل على التوسع في التعليم التقني والمهني، إذ أن غالبية المهن والوظائف التي يولدها الاقتصاد الوطني ذات طابع تقني ومهني.
6. إصدار نظام خاص لتنظيم العاملين في الزراعة استناداً إلى نص قانون العمل، بحيث يضمن لكافة العاملين في هذا القطاع كافة حقوقهم العمالية دون انتقاص.
7. تطوير آلية أفضل من «الاشتراك الاختياري»، بحيث لا يتحمل العاملون لحسابهم الخاص في المؤسسات الصغيرة، والفئات المهمشة، أعباء دفع ما نسبته (16.75%) من أجورهم كاشتراك في الضمان الاجتماعي، ويمكن أن يتم تخصيص صندوق خاص يتم تمويله من موازنة الدولة السنوية لدفع جزء من هذه الاشتراكات.
8. إعادة النظر بنسب الاقتطاعات للضمان الاجتماعي باتجاه تخفيضها عن نسب المساهمات الحالية والبالغة (21.75%) من مجمل الأجور.
9. تعديل النظام الخاص بعاملات المنازل بحيث يتم شمولهن بالحماية الاجتماعية التي توفرها المؤسسة العامة للضمان الاجتماعي.
10. تعديل المادة 98 من قانون العمل بحيث يتم السماح لجميع العاملات والعاملين بتأسيس منظماتهم النقابية، ودون اشتراط موافقة اللجنة الثلاثية التي يشكلها وزير العمل، بحيث تتوافق مع معايير العمل الدولية ذات العلاقة التي تضمن حرية التنظيم النقابي، لأنها الأداة الفعالة في الدفاع وحماية مصالح العاملات والعاملين والضامن الأساسي لتطبيق معايير العمل، وفتح المجال أمام جميع العاملات والعاملين بأجر سواء في الاقتصاد المنظم أو غير المنظم للانتساب للنقابات العمالية.
11. إعادة النظر بنظام العمل المرن الذي صدر في آذار 2017 بحيث يحق للعامل فيه استخدام حقه بالعمل المرن، بالتنسيق مع أصحاب الأعمال وليس بموافقتهم في حال انطبقت على العامل شروط نظام العمل المرن، التي جانب وضع مجموعة من الحوافر لأصحاب الأعمال لتشجيعهم على تطبيق هذا النظام.
12. تفعيل تنفيذ «الإطار الوطني للانتقال من الاقتصاد غير المنظم إلى المنظم» الذي صدر في عام 2014، من خلال تطوير وتنفيذ خطة تنفيذية لتنفيذ الإطار المذكور.
13. تفعيل أدوات انفاذ قانوني العمل والضمان الاجتماعي، من خلال تغيير أساليب وتقنيات التفتيش على مواقع العمل وتغليظ العقوبات على أرباب الأعمال الذين يخالفون التشريعات العمالية، التي جانب تقديم حوافر لأصحاب الأعمال الذين يحترمون تشريعات العمل.
14. تقديم حوافر تشجيعية وإعفاءات ضريبية للسيدات الرياديات العاملات لحسابهن الخاص، واللواتي يقمن بتأسيس مشاريع صغيرة ومتناهية الصغر، وربط ذلك بقدرة مشاريعهن على توليد فرص عمل جديدة لائقة.
15. بهدف توفير بيانات ومعلومات دقيقة عن الاقتصاد والعمل غير المنظمين ولتمكين الحكومة من التخطيط والتأثير على هذا الجزء الكبير من الاقتصاد الأردني، بات مطلوباً تطوير واعتماد منهجية قياس وأجراء قياسات دورية ومنتظمة لهذا الاقتصاد والعاملين فيه من قبل دائرة الإحصاءات العامة.



تنامت خلال السنوات الأخيرة ظاهرة العمل غير المنظم في الأردن، بسبب عدم قدرة الاقتصاد الأردني على توليد فرص عمل كافية لجميع طالبي هذه الوظائف. ويعمل في الاقتصاد غير المنظم فئات متنوعة، إذ أن غالبيتهم يعملون بأجر لدى آخرون، وجزء منهم يعملون لحسابهم الخاص، وقليلون منهم أصحاب أعمال يشغلون لديهم آخرين، وفي غالب الأحيان فإن العمل غير المنظم لا يضمن للعاملين والعاملات فيه الحقوق العمالية الأساسية، أي لا يتمتعون بشروط عمل لائقة تكفل لهم كرامتهم الانسانية، حيث يعملون لأكثر من ثمان ساعات يوميا، والعمل بشكل يومي «مياومة»، وعدم استلام الأجر بمواعيده المحددة، وعدم التمتع بشروط الصحة والسلامة المهنية المطلوبة، وعدم حصولهم على اجازات سنوية ومرضية والعطل الرسمية، الى جانب عدم تسجيلهم في منظومة الضمان الاجتماعي.

وفي هذا السياق ولزيادة مشاركة المرأة الاقتصادية كمحور رئيسي في الاستراتيجية الوطنية للمرأة الأردنية، قامت اللجنة الوطنية الأردنية لشؤون المرأة بالعمل على تطوير هذه الورقة لتسليط الضوء على موضوع حماية النساء في القطاع غير المنظم نتيجة لزيادة اعداد النساء العاملات فيه. ولدى اللجنة الوطنية ومنذ تأسيسها في عام 1992 وحتى الآن العديد من الجهود لتعزيز التمكين الاقتصادي للمرأة، حيث ترأس اللجنة الوطنية مع وزارة العمل لجنة الإنصاف في الأجور المعنية بتحقيق المساواة وردم فجوة الأجور بين الجنسين في سوق العمل، وقد عملت أيضا اللجنة الوطنية على تطوير توصيات تتعلق بدعم بيئة عمل التعاونيات كوسيلة لزيادة مشاركة المرأة الاقتصادية، وكأداة لتشجيع النساء العاملات في القطاع غير المنظم للانتقال للقطاع المنظم من خلال تأسيس أو الانتساب للجمعيات التعاونية، وكذلك تلعب اللجنة دوراً مركزياً في دراسة التشريعات لتنقيحها من التمييز القائم على النوع الاجتماعي، وتصدر سنوياً لأئحة المطالب المتعلقة بالتشريعات المطلوب تعديلها ومنها تشريعات تتعلق بسوق العمل، وأيضاً تلعب اللجنة دوراً رئيسياً في متابعة تنفيذ الأردن لالتزاماته الدولية المتعلقة بتعزيز حقوق المرأة باعتبارها المرجع الأساسي لدى جميع الجهات الرسمية في كل ما يتعلق بشؤون المرأة.

إن المساواة بين الجنسين في سوق العمل، سواء المنظم أو غير المنظم، يعتبر أحد الأعمدة الرئيسية الأربعة لإعلان منظمة العمل الدولية للمبادئ والحقوق الأساسية في العمل، والذي أقرته منظمة العمل الدولية في عام 1998، وينص صراحة على ضرورة القضاء على التمييز في الاستخدام والمهنة، وهذا يتضمن محاربة أي شكل من أشكال التمييز في العمل يقوم على أساس العرق أو الجنس أو اللون أو الدين.. الخ. كذلك تناولت العديد من الوثائق الدولية موضوع تمكين النساء وضمان مساواتهن مع الرجال، حيث أكدت أجندة التنمية المستدامة 2030، التي أقرتها الجمعية العامة للأمم المتحدة في أيلول 2015، في هدفها الخامس على ضمان المساواة بين الجنسين وتمكين كل النساء، وفصلت في غاية الهدف الخامس المذكور على ضرورة القيام بإصلاحات لتحويل المرأة حقوقاً متساوية في الموارد الاقتصادية¹.

ومن المعروف أن الدولة الأردنية الى جانب أن لها مصالح كبيرة في تعزيز شروط العمل اللائق ومعايير العمل الدولية للجميع بما فيها للنساء باعتبارهن من الفئات الأكثر هشاشة في سوق العمل، الأمر الذي من شأنه تعزيز الاستقرار والامن الاجتماعيين، فإن عليها التزامات تجاه احترام وانفاذ معايير العمل الدولية الواردة في اعلان منظمة العمل الدولية للحقوق والمبادئ الأساسية في العمل، والذي ينص على أن جميع الدول الأعضاء في منظمة العمل الدولية واجب الالتزام به، بغض النظر ان كانت مصادقة على الاتفاقيات الثمانية المتضمنة به أم لا.

والأردن أيضا كان قد صادق على سبعة من أصل ثمانية من هذه الاتفاقيات، حيث ما زال غير مصادق على اتفاقية منظمة العمل الدولية رقم 87 بشأن حرية التنظيم النقابي، هذا الى جانب التزام الدولة بأجندة التنمية المستدامة 2030.

ويمكن تعريف الاقتصاد غير المنظم بأنه «جميع الأنشطة الاقتصادية التي يمارسها العمال والوحدات الاقتصادية الذين لا تشملهم كل أو بعض الترتيبات النظامية في القانون أو في الممارسة»². وتوسعت ظاهرة العمل غير المنظم لتشمل انخراط أعداد كبيرة من النساء للعمل وفق أسس غير منظمة. سواء كن يعملن في الاقتصاد غير المنظم أو الاقتصاد المنظم. وقد عرّفت منظمة العمل الدولية هذا النوع من الأعمال أنه «الوظائف غير المنظمة التي تؤدي في منشآت الاقتصاد المنظم أو غير المنظم، أو الأسر، وهي تشمل: العاملون المشتغلون وأصحاب العمل الذين يعملون في منشأتهم الخاصة في الاقتصاد غير المنظم»³. ويعود ازدياد عمل النساء وفق هذه الأسس للعديد من العوامل التي سيتم الوقوف عندها وتحليلها في ورقة السياسات هذه. حيث تستهدف الورقة تقديم قراءة تحليلية لمختلف الأسباب الاقتصادية والقانونية التي أدت إلى تنامي وتوسع العمل غير المنظم في الأردن، والوقوف على ملامح وخصائص العمل غير المنظم بشكل عام وعند النساء بشكل خاص، وفحص كيفية تأثيره على ظروف عمل وحياتهن النساء، وذلك لأن ضعف توفر فرص العمل في الاقتصاد المنظم دفع العديد من النساء للمبادرة إلى تأسيس مشاريعهن الخاصة الصغيرة والمتناهية الصغر، وأصبحن يعملن لحسابهن الخاص، وبعضهن بدأن بتشغيل نساء أخريات ولكن ضمن الاقتصاد غير المنظم.

تقوم هذه الورقة على فرضية تفيد أن الغالبية الكبيرة من النساء العاملات غير المنظمات، واللاتي يعملن في الاقتصادين غير المنظم والمنظم، يواجهن صعوبات كبيرة في حياتهم العملية والأسرية، إلى جانب تعرضهن لانتهاكات واسعة في حقوقهن الأساسية الأساسية، وبالتالي لا يوفر لهن هذا النوع من الأعمال الحد الأدنى من شروط العمل اللائق والحياة الكريمة أو القدرة على الديمومة في عملهن. ومن هنا يأتي الاهتمام في إعداد ورقة سياسات حول عمل النساء غير المنظم، سواء كان في الاقتصاد المنظم أو الاقتصاد غير المنظم، وتقديم جولة من السياسات البديلة والتوصيات الرامية إلى تقليص الاقتصاد والعمل غير المنظم من جهة، وتقليل أعداد النساء المنخرطات فيه من جهة أخرى، إذ أن استمرار توسع الأعمال وفق هذه الأسس من شأنه زيادة الضغوط والانتهاكات على مختلف العاملين غير المنظمين بشكل عام، والعاملات على وجه الخصوص، إلى جانب وضع عقبات إضافية أمام زيادة مشاركة المرأة الاقتصادية، والتي تعد وفق العديد من التقارير الدولية من بين أكثر المستويات انخفاضاً في العالم.

واعتمدت منهجية البحث المستخدمة في إعداد ورقة السياسات هذه على المنهج النوعي بشكل أساسي، حيث تم مراجعة مختلف الأدبيات والمؤشرات الإحصائية ذات العلاقة، ولأن هذه المؤشرات قليلة جداً ومتقادمة، لذلك تم التركيز على المنهج النوعي من خلال إجراء مقابلات مع العديد من العاملات بشكل غير منظم، موزعات على العديد من القطاعات الاقتصادية التي يتكثف فيها عمل النساء غير المنظم، هذا إلى جانب عقد جلسة نقاشية مع مجموعة من الخبيرات والخبراء وذوي العلاقة من منظمات عمالية ونسوية.



ثانياً: خلفية

يعد الاقتصاد والعمل غير المنظمين من أهم سمات الاقتصادات والأعمال في العديد من دول العالم التي تعاني اقتصاداتها وأسواق العمل فيها من اختلالات وفجوات، حيث تراجعت قدرات الاقتصادات الوطنية على توليد فرص العمل الكافية واللائقة بسبب تراجع معدلات النمو الاقتصادي من جهة، وضعف العلاقة بين معدلات النمو الاقتصادي والقدرة على توليد فرص عمل جديدة، وانخفاض مستويات الأجور. هذا إلى جانب تعمق التفاوت الاجتماعي في العديد من المجتمعات، والتي أدت إلى الضغط أكثر على الفئات المستضعفة مثل النساء والأطفال. وقد برز هذان المفهومان في الأدبيات الاقتصادية وأدبيات سياسات العمل بشكل ملفت خلال العقود الثلاثة الماضية، وأصبحت محورا للتنظير والتحليل والنقاش في مختلف الأوساط ذات العلاقة، لما يحمله توسع هذه الظاهرة من مخاطر كبيرة وعلى أكثر من جهة، وعلى وجه الخصوص

2 مكتب العمل الدولي، «الانتقال من الاقتصاد غير المنظم إلى الاقتصاد المنظم»، مؤتمر العمل الدولي، الدورة 103، لسنة 2014

3 المرجع السابق.

على مستوى تمتع العاملين والعاملات بحقوقهم العمالية والانسانية الأساسية، الى جانب آثاره السلبية في إضعاف قدرات الحكومات في التأثير على مسارات تطور اقتصاداتها الوطنية وسياسات العمل فيها، حيث تفقد هذه الحكومات أدوات التأثير على ديناميات عمل اقتصاداتها واسواق العمل فيها، بسبب أن غالبية اقتصاداتها والعاملين فيها تعمل خارج نطاق القانون والترتيبات والإجراءات الرسمية.

ومن المفيد هنا الإشارة الى دلالات هذين المفهومين، اذ يعرف الاقتصاد غير المنظم كما جاء في بداية الورقة أنه «جميع الأنشطة الاقتصادية التي يمارسها العمال والوحدات الاقتصادية الذين لا تشملهم كل أو بعض الترتيبات النظامية في القانون أو في الممارسة. مما يعني أنهم يعملون خارج النطاق الرسمي للقانون، أو أنهم غير مشمولين عمليا بها، بمعنى أنه رغم عملهم داخل الإطار الرسمي للقانون، إلا أن القانون لا يتم تطبيقه أو إعماله، أو أن القانون لا يشجع على الالتزام بنصوصه، لأنه غير ملائم أو مرهق أو يفرض تكاليف مفرطة»⁴.

أما مفهوم العمالة غير المنظمة، فإنها «الوظائف غير المنظمة التي تؤدي في منشآت الاقتصاد المنظم أو غير المنظم، وتشمل العاملون المشتغلون لدى الغير وأصحاب الاعمال الذين يعملون في منشآتهم الخاصة (يعملون لحسابهم الخاص) في الاقتصاد غير المنظم، والعمالة المساهمة من أفراد الأسرة بغض النظر عما اذا كانوا يعملون في منشآت الاقتصاد المنظم او غير المنظم، أو كعمال منزليين مستخدمين لدى الأسر، وأعضاء التعاونيات المنتجين غير المنظمين، والعاملون المستقلون الذين ينتجون سلعا للاستخدام النهائي لأسرهم المعيشية حصريا»⁵.

ويقوم تعريف العمالة غير المنظمة على طبيعة علاقة العمل، سواء أكانت مع آخرين أو في حالات التشغيل الذاتي أو العمل لحسابهم الخاص، أو العمل مع الأسرة حيث لا تتوفر عقود العمل (المكتوبة أو الشفوية) التي تنظم حقوق الطرفين، أو عدم توفر الحماية الاجتماعية للعاملين في الوظائف، بمختلف أنواعها، الى جانب عدم التمتع بالحقوق العمالية الأساسية المتعارف عليها في إطار معايير العمل الدولية.

وبسبب صعوبة قياس العمل غير المنظم، فقد درجت دوائر الاحصاءات الرسمية في العديد من دول العالم على اعتماد مؤشر الاشتراك أو الانتفاع بنظم الضمان الاجتماعي كمؤشر أساسي للتعرف على حجم وأعداد العمالة غير المنظمة، وهو أحد أهم مؤشرات العمل اللائق، الى جانب مؤشرات العمل اللائق الأخرى مثل الحصول على أجر لائق، وتمكين العمال من التنظيم النقابي وتعزيز الحوار الاجتماعي بين أصحاب الأعمال والعمال، وتطبيق المبادئ والحقوق الأساسية في العمل، ووفق هذه المعطيات، فإن أتماط العمل غير المنظم، وفقاً للتعريف المعتمد من منظمة العمل الدولية،

تشمل العمال الذين يعملون وفق أسس لا تتوفر فيها أي من معايير الترتيبات النظامية في القانون أو في الممارسة، وعلى وجه الخصوص الاشتراك في نظم الضمان الاجتماعي، بغض النظر عن طبيعة علاقة العمل مع الآخرين، وهذا يشمل العاملون بأجر و/أو العاملون عند أسرهم بأجر أو بغير أجر و/أو العاملون لحسابهم الخاص، وبغض النظر ان كانوا يعملون بمنشآت أعمال منظمة أم غير منظمة.

4 مكتب العمل الدولي، «الانتقال من الاقتصاد غير المنظم الى الاقتصاد المنظم»، مؤتمر العمل الدولي، الدورة 103، لسنة 2014.

5 المرجع السابق

وللوقوف على مختلف جوانب هذه الظاهرة، هناك وجهتي نظر تناولتا الاقتصاد غير المنظم من حيث دوره في الحياة الاقتصادية والاجتماعية، الأولى تتعامل معه باعتباره طفيلياً ومضراً بالاقتصادات الوطنية والاقتصاد المنظم من جهة، إلى جانب أن موازنات الدول لا تستفيد منه، إذ لا يقدم هذا القطاع ما يترتب عليه من التزامات وواجبات ضريبية، إلى جانب أنه ينتج خدمات وسلع ذات جودة متدنية وأسعار منخفضة، ويولد منافسة غير عادلة لمنتجات الاقتصاد المنظم الذي يرفد إيرادات الدولة، ويحصل على حصة من الأسواق بتكاليف أقل، هذا من الجانب الاقتصادي البحت، أما من الناحية الاجتماعية فإن توسع الاقتصاد غير المنظم يؤدي بالضرورة إلى زيادة أعداد المشتغلين فيه، وبالتالي تزداد أعداد العاملين بظروف عمل غير لائقة، حيث الحرمان من الحقوق الإنسانية الأساسية الاقتصادية والاجتماعية، ويؤدي إلى اتساع العاملين الفقراء، إلى جانب ذلك، فإن ازدياد أعداد العاملين في هذا الاقتصاد ينعكس بالضرورة بشكل سلبي على نظم الضمانات والحماية الاجتماعية من زاوية انخفاض أعداد المشتركين فيها، وبالتالي فإن الضرر لا يقتصر فقط على العاملين أنفسهم في الحرمان من الحماية الاجتماعية الأساسية التي توفرها لهم هذه الصناديق، بل حرمان هذه الصناديق نفسها من إمكانية زيادة موجوداتها، الأمر الذي ينعكس على مستقبل هذه الصناديق وتهديدها بالإفلاس.⁶

من جانب آخر يرى البعض أن الاقتصاد غير المنظم مصدر دخل للفقراء وطالبي الوظائف الذين لم يجدوا فرصاً للعمل في الاقتصاد المنظم، بالإضافة إلى أن هذا الاقتصاد يساهم في تخفيف حدة البطالة في المجتمع، ويوفر دخلاً إضافياً للعمال إلى جانب تأمين السلع والخدمات التي يعجز الاقتصاد المنظم عن تأمينها بأسعار مقبولة من الشرائح الاجتماعية الفقيرة والمتوسطة. كذلك تتعامل وجهة النظر هذه مع الاقتصاد غير المنظم باعتبار نشاطاته هامة جداً وخاصة في الدول النامية والفقيرة، حيث أنه يعد المدخل الأسرع لحل مشكلتي الفقر والبطالة، وهي من أخطر المشكلات التي تواجه الإنسانية في الوقت الراهن. فلدى هذا الاقتصاد القدرة على خلق فرص العمل بشكل كبير، وبمكّن الفقراء من الحصول على الحدود الدنيا من الدخل التي تمكنهم من الاستمرار في الحياة، وفي ظل تزايد أعداد الداخلين الجدد إلى أسواق العمل، والتطورات التقنية المتلاحقة في آليات إنتاج السلع والخدمات، وبما أن تكلفة خلق فرص العمل الجديدة تتناسب طردياً مع ضخامة وكبير الاستثمارات والمشايخ، فإن الاستثمارات والمشايخ في الدول النامية والفقيرة، لم تعد قادرة على استيعاب القوى العاملة الجديدة.⁷ وعادة ما يتم النظر في حجم العمل غير المنظم والاقتصاد غير المنظم باعتبارهما مؤشرين أساسيين لتقييم متانة الاقتصادات الوطنية وأسواق العمل فيها.

وقد انتشر هذا النوع من الأعمال غير المنظمة في المنطقة العربية بشكل ملفت خلال العقود الثلاثة الأخيرة ومنها الأردن، وسجل مستويات مرتفعة في المنطقة تتراوح ما بين 20% - 90% من مجمل القوى العاملة، أما حجم الاقتصاد غير المنظم كنسبة من حجم الاقتصادات الوطنية فقد تراوح في دول المنطقة ما بين 18% - 65%، وهي معدلات مرتفعة جداً على المستوى العالمي.⁸ أما في الأردن فقد توسع هذا الاقتصاد خلال العقدين الماضيين بشكل كبير، وبلغت نسبة العاملين غير المنظمين في الأردن ما نسبته 44% من مجمل العاملين، حسب أرقام عام 2012،⁹ وبلغ حجم الاقتصاد غير المنظم كنسبة من مجمل الاقتصاد الوطني ما يقارب 20% - 24%، وفق أرقام 2012.¹⁰

6 عوض، أحمد، العمل النقابي في الاقتصاد غير المنظم، الاتحاد الدولي لنقابات العمال، 2013.

7 المرجع السابق.

8 المرجع السابق.

9 وزارة التخطيط والتعاون الدولي، الاقتصاد غير المنظم في الأردن، عمان، الأردن، 2012.

10 المرجع السابق.

وهذه المؤشرات وان كانت مرتفعة، فهي لا تعكس واقع الاقتصاد غير المنظم في الأردن، ولا العمل غير المنظم. فمنذ عام 2012 وحتى وقت إعداد ورقة السياسات هذه في الربع الثالث من عام 2017، جرت العديد من المتغيرات في الاقتصاد الأردني وسوق العمل الأردني. حيث تراجعت قدرات الاقتصاد الأردني على النمو وخلق فرص العمل كما أشرنا سابقاً. وارتفاع معدلات البطالة بشكل غير مسبوق منذ ما يقارب ربع قرن. واستقبال الأردن ما يقارب 1.3 مليون سوري نصفهم تقريباً مسجلين كلاجئين، جزء كبير منهم في سن العمل، وتشير التقديرات الرسمية الصادرة عن وزارة العمل أن أعداد المنخرطين السوريين في سوق العمل يقارب 150 ألف عامل سوري، غالبيتهم يعملون بشكل غير منظم. وبالرغم من اجراء تعداد سكاني في الأردن في نهاية عام 2015، إلا أنه لا يتوفر مؤشرات احصائية حديثة حول الاقتصاد غير المنظم والعمال فيه.

يضاف الى ذلك أن المؤشرات الاحصائية الصادرة عن المؤسسة العامة للضمان الاجتماعي تشير الى أن أعداد المسجلين في المؤسسة يقارب 1.23 مليون عامل¹¹. يضاف لهم ما يقارب 100 ألف من العاملين في القطاع العام ويعملون وفق نظم التقاعد المدني والعسكري. تبقى النسبة عالية من أصل 2.6 مليون مجمل القوى العاملة، أي ما نسبته 50% منهم، أي أن 50% من القوى العاملة يعملون وفق أسس غير منظمة، ويتركز العاملين غير المنظمين بمختلف القطاعات وعلى وجه الخصوص في قطاع الإنشاءات والزراعة وقطاع النقل والباعة المتجولين والعمل المنزلي والسكرتاريا وصالونات التجميل والمحلات التجارية وورش صيانة السيارات والمشاعل الصغيرة¹². وبالتالي نحن نتحدث عن اقتصاد وعمل يتوسع بشكل كبير.

ولأن النساء في الأردن يعانين من مستويات بطالة عالية، تصل الى 33.0% مقارنة مع 13.9% عند الرجال¹³، وقدرة الاقتصاد الوطني على توليد فرص عمل لائقة في حالة تراجع مستمر منذ عام 2007، حيث تراجعت ما يقارب 70 ألف وظيفة جديدة في عام 2007، الى 48 ألف فرصة عمل جديدة في عام 2015¹⁴، وأشار تقرير صادر عن دائرة الإحصاءات العامة في آب 2017 أن الاقتصاد الأردني أنتج 26 ألف فرصة عمل خلال النصف الأول من عام 2016¹⁵. فإن الحاجة للانخراط في سوق العمل بأي شكل من الأشكال، وبأي شروط عمل متاحة، شكلت هدفاً للشباب والشابات، لذلك توسع هذا النوع من الأعمال. وقد لوحظ من خلال المسوح الأولية، أن هنالك قطاعات اقتصادية تتكثف فيها عمالة النساء بشكل كبير، والغالبية الكبيرة منهن يعملن بشروط عمل غير لائقة، ويصنفن في إطار العمل غير المنظم، وتمثل هذه القطاعات في القطاع الزراعي، قطاع السكرتاريا، معلمات المدارس الخاصة، صالونات التجميل، والمحلات التجارية الصغيرة، وصاحبات المشاريع الصغيرة والمتناهية الصغر (اللاتي يعملن لحسابهن الخاص)، وعاملات المنازل¹⁶.

ومن هنا جاءت فكرة إعداد ورقة سياسات تتناول عمل النساء غير المنظم، بحيث يتم تحليل واقع تشغيل هذه الفئة الواسعة من العاملات، سواء كن يعملن في اقتصاد منظم أو غير منظم، التي جانب اجراء قراءة تحليلية لمختلف التشريعات والسياسات الناظمة لعمل هذه القطاعات، والوقوف على أسباب لجوء النساء للعمل غير المنظم، وأثر هذا النمط من العمل على مستوى تمتع النساء العاملات فيه بحقوقهم العمالية والانسانية الأساسية، وكذلك الوقوف على الكيفية التي تؤثر فيها بعض التشريعات والسياسات على توسع العمل غير المنظم.

11 المؤسسة العامة للضمان الاجتماعي، التقرير السنوي لعام 2016، وتصريحات صحفية صادرة لمؤشرات 2017، عمان الأردن.

12 وزارة التخطيط والتعاون الدولي، الاقتصاد غير المنظم في الأردن، 2012، عمان، الأردن.

13 دائرة الإحصاءات العامة، تقرير العمالة والبطالة، الربع الأول لعام 2017، عمان، الأردن، ايار 2017.

14 دائرة الإحصاءات العامة، تقرير فرص العمل المستحدثة في عام 2015، عمان الأردن، ايلول 2016.

15 دائرة الإحصاءات العامة، تقرير فرص العمل المستحدثة خلال النصف الأول من عام 2017، عمان الأردن، آب 2017.

16 المرصد العمالي الأردني التابع لمركز الفينيق للدراسات الاقتصادية والمعلوماتية، سلسلة تقارير متنوعة (2009-2016)، عمان، الأردن.

ثالثاً: مشكلة ورقة السياسات

تتمثل مشكلة ورقة السياسات هذه في استمرار توسع العمل والاقتصاد غير المنظمين في الأردن، وهذا التوسع ينعكس بشكل سلبي على قطاعات واسعة من مجمل العاملين في الأردن وخاصة النساء، من حيث درجة تمتعهن بحقوقهن العمالية والانسانية الاساسية، وشروط العمل اللائق المتعارف عليها عالمياً، ولما يوفره هذا النوع من العمل من اطار سهل لتعميق الانتهاكات التي تتعرض لها النساء في الأردن، مما يزيد من الضغوط عليهن لدفعهن للانسحاب من سوق العمل والنشاط الاقتصادي، ومن المعروف أن درجة المشاركة الاقتصادية المنقحة في الأردن للمرأة تعد من بين النسب المتدنية جداً في العالم، حيث تبلغ 18.3%، مقارنة مع 59.4% عند الرجال.¹⁷ وأن من شأن استمرار هذا الوضع على ما هو عليه، تعميق الضغوط على النساء في الأردن، ما يؤدي لانسحابهن من سوق العمل من جانب، وبعمق الاختلالات في سوق العمل الأردني بشكل عام من جانب آخر. هذا بالإضافة للعاملات لحسابهن الخاص اللواتي يعملن وفق أسس غير منظمة، وان كانت عائداتهم المالية أفضل مقارنة مع العاملات بأجر، فإن هذا النوع من الأعمال لا يوفر لهن الحماية الاجتماعية الكافية بعيدة المدى، مما قد ينعكس سلباً على استدامة المشاريع التي يعملن عليها.

مجمّل ذلك سيؤثر بشكل سلبي على مسار تحقيق أهداف التنمية المستدامة 2030 في الأردن، وسيؤثر سلباً كذلك على تحقيق أهداف العملية التنموية الوطنية، والتي تمثلت في الخطة الاستراتيجية الوطنية «رؤية الأردن 2025»، والخطة الاستراتيجية للجنة الوطنية الأردنية لشؤون المرأة (2013-2017)، حيث أكدت في محورها المتعلق بالتمكين الاقتصادي للمرأة على رفع نسبة مشاركة المرأة الاقتصادية في سوق العمل بمختلف قطاعاته¹⁸، لأن في ذلك تعطيل للطاقت الانتاجية الكبيرة لدى قطاعات واسعة من نساء الأردن.

رابعاً: تحليل مشكلة ورقة السياسات

وللوقوف أكثر على مختلف جوانب مشكلة ورقة السياسات، سيتم في هذا القسم استعراض آثار وأسباب توسع العمل والاقتصاد غير المنظم على درجة تمتع النساء في الأردن بحقوقهن الانسانية الأساسية، سواء على مستوى العمل أو المجالات الحياتية الأخرى، وسيتم كذلك فحص وتحليل التشريعات والسياسات ذات العلاقة بالعمل، وللوقوف على النصوص التي تساعد على انتشار وتوسع العمل والاقتصاد غير المنظم، بهدف تطوير تشريعات وسياسات بديلة لها:

1. أثر العمل غير المنظم على الحقوق الانسانية للعاملات لدى الغير

يمكن الإشارة إلى أن شروط العمل في الأردن للغالبية الكبيرة من العاملين بأجر ضعيفة، وفق مختلف مؤشرات العمل اللائق المتعارف عليها عالمياً، وهذا ينطبق على الذكور والاناث على حد سواء، وعلى العاملين في الاقتصادين المنظم وغير المنظم، إلا أن قطاعات واسعة من العاملين غير المنظمين يعانون من ظروف عمل أقل جودة من غيرهم من القطاعات، وعلى وجه الخصوص النساء، حيث يتكشف عدد كبير منهن في قطاعات تشغيل غالبيتها غير منظمة، ومنها قطاعات الزراعة، والسكرتاريا، وعاملات المنازل، والمهن الصحية المساندة، وصالونات التجميل، والعاملات في المنازل، والمحلات التجارية، ويمكن استعراض شروط عمل النساء في العديد من قطاعات التشغيل وفق المعايير الأساسية للعمل ومعايير العمل اللائق كما يلي:

17 دائرة الإحصاءات العامة، تقرير العمالة والبطالة، الربع الأول لعام 2017، عمان، الأردن، أيار 2017.

18 اللجنة الوطنية الأردنية لشؤون المرأة، الخطة الوطنية لتمكين المرأة في الأردن، 2013-2017.

فإن الغالبية الكبيرة من العاملات فيه يعملن وفق أسس غير منظمة، ويعمل في هذا القطاع آلاف النساء، إلا أنه لا تتوفر مؤشرات إحصائية دقيقة ومعتمدة يمكن الاعتماد عليها، ويتركز في مناطق الأغوار، وحسب بيانات مديرية زراعة وادي الأردن فإن عدد العاملات في المزارع في وادي الأردن يتجاوز 10 آلاف عاملة، وغالبيتهم يعملن بشكل غير منظم. وأشارت تقديرات العاملات اللاتي تمت مقابلاتهن في هذا القطاع، أن السيدات صاحبات الأعمال في هذا القطاع محدودة جداً، وإن وجدن، فهن زوجات لأصحاب أعمال. ويعد انخفاض مستويات الأجور لدى العاملات غير المنظمات من أبرز التحديات التي يواجهنها. وفي إطار أعداد ورقة السياسات تمت مقابلة ما يقارب 50 سيدة تعمل في القطاع الزراعي من خلال جلسات نقاشية مركزة وموسعة في مناطق الأغوار المختلفة، إذ أشارت العديد من العاملات في الزراعة أثناء مقابلاتهن أن أجورهن الشهرية لا تزيد عن 200 ديناراً (وهو أقل من الحد الأدنى للأجور المعتمد في الأردن والبالغ 220 ديناراً شهرياً) في حال عملهن طيلة الشهر، إذ أن نظام العمل في الزراعة بغالبيتهم يعتمد نظام المياومة (الأجر حسب الساعة أو اليوم) بمعدلات تتراوح ما بين 6-8 دنائير يومياً، أو دينار إلى دينار ونصف لكل ساعة، وهن يعملن بالمعدل ما بين 4-6 ساعات يومياً، بسبب ارتفاع درجات الحرارة في الصيف، وعملهن يتم بشكل موسمي، حسب طبيعة المواسم الزراعية، أي أنه ليس عملاً مستداماً. ويقوم أصحاب الأعمال بتأمين تنقلهن من بيوتهم إلى أماكن عملهن وعودتهن، والتي تتم عادة باستخدام (البكبات) وليس وسائل خاصة بنقل الركاب، ولا يتوفر لهن شروط الصحة والسلامة المهنية، كذلك لا يتمتعن بأي شكل من أشكال الحماية الاجتماعية، ويبرر أصحاب الأعمال ذلك بموسمية العمل، وعدم انتظام العاملات بالدوام اليومي والمستمر، ولا يقتصر الأمر عند هذا الحد، بل غالباً ما يتم دفع أجورهن بشكل غير منتظم، ويحدث تأخير في تسليمه للعاملات، والتي عادة تتم اسبوعياً، ونتيجة عدم صدور النظام الخاص بالعاملين في الزراعة، فإن قانون العمل لا ينطبق عليهن، حيث أنهن غير مسجلات في الضمان الاجتماعي، باستثناء أعداد محدودة يعملن في الشركات الزراعية الكبرى، وأشارت العديد من العاملات، أنهن لا يحصلن على اجازات سنوية أو مرضية مدفوعة الأجر، وبعضهن أشترن إلى تعرضهن لمحاولات تحرش جنسي من قبل بعض زملائهن.

والذي تقدر أعداد العاملات فيه (17) ألف عاملة في القطاع الخاص¹⁹، وغالبيتهم الكبيرة من الأردنيات، ويحصلن على أجور شهرية تقل عن الحد الأدنى للأجور، والذي تم رفعه من بداية شهر آذار 2017 إلى 220 ديناراً شهرياً، بعد ثباته لمدة خمس سنوات عند 190 ديناراً. ويعد هذا القطاع من أكثر القطاعات تهريباً من اشراك العاملات فيه في الضمان الاجتماعي، وتشير الإحصائيات الصادرة عن المؤسسة العامة للضمان الاجتماعي عن وجود أكثر من (15) ألف سكرتيرة غير مشمولات بمظلة الضمان الاجتماعي²⁰، وهذا الرقم يشمل العاملات في مجال السكرتاريا في المؤسسات الصغيرة ومكاتب أصحاب الأعمال في القطاع الخاص، ومكاتب محامين ومهندسين وغيرهم، وغالبيتهم يعانين من عدم التمتع بالإجازات بأنواعها المختلفة السنوية والمرضية والرسمية، ويعملن لساعات عمل طويلة، ومحرومات من الحقوق العمالية التي نصت عليها معايير العمل اللائق.

19 المؤسسة العامة للضمان الاجتماعي، تقرير عن التهرب التأميني في قطاع السكرتيرات، 2016.

20 المرجع السابق.

والتي تقدر العاملات فيه ما يقارب 30 ألف معلمة، فإنه وان كن يعملن في منشآت منظمة، إلا أن أعداداً كبيرة منهن لا يتمتعن بأي شكل من أشكال الحماية الاجتماعية، حيث أن معظمهن غير مسجلات في الضمان الاجتماعي، ورغم عدم توفر مؤشرات إحصائية دقيقة معتمدة من جهات رسمية حول أعداد المعلمات غير المسجلات في الضمان الاجتماعي، إلا أن هنالك العديد من الحالات التي يقوم بها أصحاب المدارس الخاصة بتسجيل فقط جزء من المعلمات في الضمان الاجتماعي، والجزء الآخر لا يتم تسجيلهن، كشكل من أشكال التهرب التأميني. هذا إضافة الى أن أعداداً كبيرة منهن لا يحصلن على أجور شهرية وفق الحد الأدنى للأجور، حيث يتم اجبارهن على التوقيع على عقود عمل بالحد الأدنى للأجور، ويستلمن أجوراً اقل من ذلك، وفي مواعيد غير منتظمة، كذلك فإن غالبتهن محرومات من الاجازات السنوية والمرضية. ويتم اجبارهن على القيام بمهام وظيفية ليست ذات علاقة بمهنة التعليم.

فإن المؤشرات الاحصائية تفيد أنه يوجد ما يقارب 10 آلاف صالون تجميل للرجال والنساء في الأردن، ويعمل فيها ما يقارب 30 ألف عامل وعاملة، نصفهم تقريباً من النساء.²¹ وتفيد أرقام المؤسسة العامة للضمان الاجتماعي أن نسبة الصالونات التي لا تسجل العاملين والعاملات لديها في الضمان الاجتماعي تقارب 94%، وهذا يعني أن ما يقارب 94% من النساء العاملات في صالونات التجميل لا يتمتعن بأي شكل من أشكال الحماية الاجتماعية، بما فيه الجزء من العاملات في هذا القطاع اللواتي يعملن لحسابهن الخاص. وتفيد المقابلات التي تم اجرائها لغاية اعداد هذه الورقة مع عشرة من العاملات في صالونات التجميل، جزء منهن عاملات بأجر وأخريات يعملن لحسابهن الخاص ويشغلن نساء أخريات في الصالونات التي يمتلكنها، أن الغالبية الساحقة من العاملات بأجر في هذا القطاع لا يتمتعن بحقوقهن العمالية الاساسية من اجازات سنوية ومرضية واسبوعية ورسمية، وأشارن أنهن يستلمن اجورا شهرية تتراوح ما بين (100 - 150) ديناراً شهرياً، وهي أقل من الحد الأدنى للأجور، وعادة ما يستلمن أجورهن في غير مواعيدها، ولوحظ كذلك أن العديد من العاملات في هذا القطاع يتعرضن لمخاطر صحية وسلامة مهنية عديدة، مثل استنشاق المواد الكيماوية التي تستخدم في عمليات التجميل وتصفيف الشعر وغيرها، مما يعرضهن للعديد من الأمراض المهنية المتعلقة بالجهاز التنفسي والجلد، وغالبتهن غير مسجلات في الضمان الاجتماعي، مما قد يؤثر سلباً على مستوى الحماية الاجتماعية التي يتمتعن به، الى جانب تأثيره سلباً حتى على صاحبات الصالونات غير المنظمة.

لأنه يؤثر على استدامة مشاريعهن في حال مواجهتهن لظروف تتعلق بقدرتهن على العمل في هذه الصالونات أو وصولهن الى عمر لا يستطعن الاستمرار في العمل في هذا القطاع.

والتي تختص بتقديم خدمات النظافة العامة للشركات والمستشفيات وغيرها من منشآت الأعمال، والعاملات غير المنظمات فيه يعملن عادة في منشآت أعمال منظمة، ورغم عدم توفر أية مؤشرات إحصائية حول أعدادهن في سوق العمل، إلا أن التقارير التي تم اعدادها حول هذا القطاع²²، الى جانب المقابلات التي أجريت مع خمس عاملات في هذا القطاع، تشير الى تمتع غالبية العاملين والعاملات فيه بمعايير عمل متواضعة جداً، وجزء كبير منهن غير مسجلات بالضمان الاجتماعي، حيث يقوم أصحاب الأعمال بتسجيل بعض العاملات والعاملين ويحرم

21 المؤسسة العامة للضمان الاجتماعي، تقرير عن التهرب التأميني في صالونات التجميل، 2016.

22 المرصد العمالي الأردني التابع لمركز الفينيق للدراسات الاقتصادية والمعلوماتية، تقرير حول العاملين في قطاع المهن الصحية المساندة، عمان، الأردن، 2014.

الأخرين. وهو شكل من أشكال التهرب التأميني. وافادت كذلك العديد من العاملات في هذا القطاع أنهن يوقعن على عقود عمل بالحد الأدنى للأجور، ولكنهن يستلمن أجوراً أقل من ذلك. وهنالك عمليات احتيال أخرى على الحد الأدنى للأجور في هذا القطاع. يتمثل في زيادة عدد ساعات العمل من بدل ثماني ساعات لتصبح 12 ساعة براتب يزيد قليلاً عن الحد الأدنى للأجور.



قطاع عاملات المنازل

والذي يبلغ عدد العاملات فيه حسب احصائيات وزارة العمل ما يقارب 60 ألف عاملة. جميعهن عاملات مهاجرات (وافدات)، وغالبيتهم من بنغلادش واندونيسيا ومؤخراً من بعض الدول الافريقية. وتشير بعض التقديرات الرسمية أن ما يقارب 10 آلاف عاملة لا يحملن تصاريح عمل رسمية من وزارة العمل. ويمكن تصنيف جميع عاملات المنازل في الأردن، سواء من يحملن تصاريح عمل أم لا، باعتبارهن عمالة غير منظمة. لأنه وفقاً للأنظمة المعمول بها في الأردن لهذا القطاع، لا يتم إلزام أصحاب الأعمال بتسجيلهن في الضمان الاجتماعي، هذا الى جانب أن الغالبية الكبيرة منهن وفق العديد من التقارير الحقوقية لا يتمتعن بأبسط حقوقهن الانسانية الاساسية، والمتمثلة في الاجازات السنوية والمرضية واجازات نهاية الأسبوع، بالإضافة للعديد من الانتهاكات والاعتداءات الجسدية واللفظية والجنسية، وتأخير استلام الأجر وغيرها من الانتهاكات التي تصل الى حد الاتجار بالبشر.

وهنالك قطاع آخر لم يتوفر عنه أية مؤشرات إحصائية، وتعمل فيه أعداد كبيرة من النساء، وهو المحلات التجارية (محلات التجزئة) المتوسطة والصغيرة، وخاصة محلات بيع الألبسة والإكسسوار. حيث أشارت جميع الفتيات التي تمت مقابلتهم وبلغ عددهن سبعة، أنهن لا يتمتعن بالحدود الدنيا من معايير العمل بما فيها التسجيل في الضمان الاجتماعي، مع أن منشآت الأعمال التي يعملن فيها تتبع الاقتصاد المنظم، وأنشرن الى أنهن وغالبية العاملات في هذا القطاع يعملن ما يقارب عشر ساعات يوميا، ولا يحصلن على اجازات سنوية وأو اجازات مرضية، ولا يحصلن ايضا على اجازات أيام العطل الرسمية باستثناء عيد الأضحى وعيد الفطر، ويعملن ساعات طويلة جدا في مواسم العطل الرسمية.

• ومن المفيد الإشارة هنا الى أن أعداداً كبيرة من النساء السوريات اللواتي قدمن الى الأردن في إطار موجات اللجوء بسبب الأزمة السياسية والعسكرية السورية، قد انخرطن في مختلف هذه القطاعات، ويتعرضن لما يتعرضن له العاملات الأخريات اللواتي جنسيتهم اردنية.



2. أثر العمل غير المنظم على الحقوق الانسانية للعاملات لحسابهن الخاص

إضافة إلى التأثيرات السلبية للعمل غير المنظم على الحقوق الإنسانية للعاملات باجر عند الغير، فإن هنالك تأثيرات سلبية على العاملات لحسابهن الخاص في هذا الاقتصاد، حيث أن غالبتهن يعملن فيه المشاريع الانتاجية الصغيرة أو المتناهية الصغر، والتي تتركز في قطاع الخدمات الغذائية والألبسة والخياطة، وأغلبهن يعملن من بيوتهن، حيث أكدت العديد من تمت مقابلتهم، أن معدل ما يحصلن عليه يتراوح شهريا ما بين 140 ديناراً الى 500 دينار، وتعود هذه الفجوة الى طبيعة العمل الذي يقمن به وموسميته.

إذ أن بعضهن يعملن في موسم تخلييل الخضار، وتنشيف الورقيات أو تعبئة البهارات، وهذه الأعمال مردودها قليل جداً رغم أنها تأخذ ساعات عمل طويلة، في حين أفادت بعض من يعملن في الخياطة والتطريز أنهن يتقاضين مردوداً جيداً، خاصة في مواسم حفلات الزواج والتخرج. واحتفالات المدارس، لكنهن أكدن أيضاً أن الساعات المبذولة في العمل طويلة جداً، ومع ذلك يحاولن عرض المنتجات بأسعار تنافسية، وجميع هذه الفئات من العاملات غير مسجلات في الضمان الاجتماعي، ولا يتمتعن بأي شكل من أشكال الحماية الاجتماعية، وجزء كبير منهن يواجهن مشكلة التوفيق بين مهام عملهن وواجباتهن الأسرية كربات بيوت لديهن أسر وأطفال، وأحياناً رعاية أمهاتهن وإبائهن من كبار السن. واشتكت العديد من العاملات لحسابهن الخاص من تعرضهن للعديد من عمليات الاحتيال من قبل المشتريين، حيث لا يتم تسديد أثمان البضائع لهن. وهناك العديد من الحالات التي فشلت فيها المشاريع الانتاجية، وأدى ذلك الى عدم قدرتهن على تسديد اقساط القروض التي حصلن عليها لتأسيس المشاريع، وهناك أيضاً عشرات الحالات التي دفعت النساء أثمناً غالية مثل السجن جراء ذلك، ويتعرض العديد من السيدات العاملات في هذا المجال الى الاستغلال من الوسطاء، حيث يتم شراء منتجاتهن وخاصة من البسط والأثواب وغيرها بأسعار منخفضة من قبل الوسطاء ويتم بيعها بأسعار مرتفعة جداً في المولات والمناطق السياحية.

وبشكل عام فإن مجمل العاملات في القطاعات المذكورة أعلاه، سواء بأجر أو لحسابهن الخاص، محرومات من حقهن في التنظيم النقابي والمفاوضة الجماعية حول شروط عملهن، وهذا الحرمان مرتبط بالقيود التي وضعها قانون العمل على تأسيس نقابات جديدة في الأردن، رغم أن الانتساب وتشكيل منظمات نقابية يعد حقاً أساسياً من حقوق مختلف العاملين سواء أكانوا عمال وطنيين أم مهاجرين.²³ فهي تشكل الآلية الأساسية للدفاع عن مصالح العمال وتحسين شروط عملهم.

أما فيما يتعلق بعمالة الأطفال من الفتيات، يمكن القول إن جميع عمالة الأطفال تعمل بشكل غير منظم، حيث بلغ أعداد الأطفال العاملين في الأردن وفق إحصائيات منظمة العمل الدولية ما يقارب 70 ألف طفل.²⁴ ويتعرض هؤلاء الأطفال للعديد من المخاطر أثناء عملهم، بالإضافة إلى أن غالبيتهم يعملون بأجور متدنية جداً، وساعات عمل طويلة تتراوح بين (10 و12) ساعة يومياً، ناهيك عن سوء المعاملة والإهانات النفسية والجسدية التي يتعرضون لها أثناء عملهم، ويتركز عمل الفتيات في سن الطفولة في قطاعات الزراعة والمحلات التجارية وصالونات التجميل.

3. أسباب توسع الاقتصاد غير المنظم

هنالك مجموعة من الأسباب التي أدت الى توسع الاقتصاد والعمل غير المنظم في الأردن، جانب منه يتعلق بالسياسات الاقتصادية المختلفة التي تم تطويرها وتطبيقها خلال العقود القليلة الماضية، الى جانب بعض التشريعات والسياسات النافذة، بالإضافة الى ضعف انفاذ القانون وعلى وجه الخصوص قانون العمل والأنظمة والتعليمات والقرارات المتعلقة به، وكذلك قانون الضمان الاجتماعي، وفيما يأتي عرض لهذه الأسباب:

23 منظمة العمل الدولية، اعلان المبادئ والحقوق الأساسية في العمل، 1999.

24 منظمة العمل الدولية، عمالة الأطفال في الأردن، 2016.

أدى فشل السياسات الاقتصادية في تعزيز قدرات الاقتصاد الوطني وتوليد فرص عمل كافية للداخلين الجدد لسوق العمل الأردني، الى جانب تشوه سياسات التعليم وانعزالها عن سياسات العمل وحاجات سوق العمل من الوظائف، حيث التوسع الكبير في التعليم الجامعي على حساب التعليم التقني والمهني وخاصة لدى الفتيات، وعدم وجود أي تنسيق بين سياسات التعليم وسياسات العمل، وعدم الأخذ بعين الاعتبار حاجات سوق العمل عند تصميم البرامج التعليمية، الى جانب ضعف انفاذ القوانين والسياسات المتعلقة بالعمل، يضاف الى ذلك التراخي الرسمي في مراقبة تطبيق واحترام معايير العمل المختلفة، في اطار تشجيع الاستثمار وتطوير بيئة صديقة للاستثمار على حساب شروط العمل اللائق، وكذلك سياسات حرمان غالبية العاملين في الأردن من التنظيم النقابي وبالتالي الحق في المفاوضة الجماعية، أدت الى تراجع شروط العمل بشكل ملفت واتساع رقعة منشآت الأعمال التي لا تطبق معايير العمل اللائق والحقوق والمبادئ الأساسية في العمل، بما فيها الاشتراك في الضمان الاجتماعي، الأمر الذي وسع من نسبة العاملين غير المنظمين.

الى جانب ذلك فإن الالتزامات والأعباء المالية والضريبية العالية التي تترتب على تسجيل منشآت الأعمال بما فيها الصغيرة دفعت العديد من أصحاب الأعمال الى عدم تسجيل مؤسساتهم لدى الجهات الرسمية. كذلك، فإن عدم تسجيل المؤسسات العاملة لدى الجهات الرسمية كان من أجل عدم الالتزام بدفع الضرائب المترتبة عليهم، يضاف الى ذلك رغبة العديد من العاملين بالعمل في وظائف أخرى غير وظائفهم الرئيسية بسبب انخفاض معدلات الأجور فيها وارتفاع تكاليف المعيشة بشكل مستمر. ولا يمكن اهمال تغير مفهوم العمل في العديد من القطاعات، ونزوع العديد من الناس للعمل بشكل حر في العديد من المهن مثل أعمال السباكة والصيانة والكهرباء والميكانيك والدهان وغيرها من المهن مثل البرمجة الالكترونية، والاستشارات في مجالات مختلفة، ولكن دون اي تسجيل رسمي، أي في إطار الاقتصاد غير المنظم.

مجمّل ذلك أدى الى اتساع رقعة الاقتصاد والعمل غير المنظمين في الأردن، وبالرغم من عدم توفر احصاءات حديثة تعكس هذا التوسع، كما أشرنا في بداية الورقة، فإن المؤشرات الرسمية التي صدرت عام 2012، تشير الى أن حجم الاقتصاد غير المنظم يشكل ما نسبة 25% من الناتج المحلي الاجمالي²⁵ أما بخصوص العمل غير المنظم سواء في الاقتصاد غير المنظم أو المنظم، فتفيد المؤشرات الرسمية لعام 2012 أن نسبتهم تبلغ 44% من مجمل القوى العاملة في الأردن.²⁶

وهذه آخر احصائيات رسمية، ولكن تعود التوقعات باتساع رقعة الاقتصاد غير المنظم في الاردن رغم ضعف شروط العمل فيه، وخاصة عند النساء، الى تراجع مستويات المعيشة واتساع رقعة الفقر، فتضطر قطاعات واسعة من الرجال والنساء للعمل تحت أية ظروف من أجل الحصول على دخل مهما كان مستواه، يضاف الى ذلك الاتجاهات الحديثة في مفاهيم وطبيعة العمل والتي أدت الى تغييرات في طبيعة الأعمال والتشغيل، حيث انتشرت أعمال العمال بالقطعة والاستشارات، ومؤخرا انتشار أعمال الشركات العابرة للدول والقارات مثل شركات اوبر وغيرها، والتي أدت أيضا الى اتساع رقعة العمل والاقتصاد غير المنظمين.

25 وزارة التخطيط والتعاون الدولي، الاقتصاد غير المنظم في الأردن، 2012، عمان، الأردن.

26 المرجع السابق.

هنالك العديد من التشريعات والسياسات الأردنية التي دفعت باتجاه توسع الاقتصاد والعمل غير المنظم، إذ ساعدت بعض هذه التشريعات والسياسات أرباب العمل في العديد من القطاعات على العمل وفق أسس غير منظمة (اقتصاد غير منظم)، وجزء منهم توسع في التشغيل غير المنظم. ورغم أن الحكومة أصدرت مبادرات للانتقال من الاقتصاد غير المنظم إلى المنظم، إلا أنها لم تعمل بشكل جدي على تنفيذها. هذا إضافة للعديد من الإجراءات المعقدة التي لا تشجع الشباب والشابات على تأسيس مشاريعهم الصغيرة والمتناهية الصغر في إطار رسمي. وبالتالي غالباً ما تعمل وفق أسس غير منظمة، وفيما يلي عرض لأهم هذه التشريعات والسياسات:

1. يستثنى قانون العمل الأردني المعمول به من تطبيق أحكامه بعض فئات العاملين، حيث استثنى أفراد عائلة صاحب العمل الذين يعملون في مشاريعه بدون أجر. واستثنى أيضاً عمال المنازل وبساتينها وطهايتها ومن في حكمهم، واستثنى كذلك عمال الزراعة ما عدا الذين يقرر مجلس الوزراء بتنسيب من الوزير شمولهم بأحكام هذا القانون. وهذا يعني أنه كان يستثنى بعض الفئات التي غالباً ما يتم تشغيلهم بشكل غير منظم. ورغم التعديلات التي أجريت على هذه النصوص في عام 2010، بحيث تم شمول عمال المنازل وطهايتها وعمال الزراعة بالقانون، إلا أنه تم ربط ذلك بإصدار أنظمة لهذه الغاية. وعلى أن يتضمن هذا النظام تنظيم عقود عملهم وأوقات العمل والراحة وأية أمور أخرى تتعلق باستخدامهم²⁷. ولكن لم يصدر النظام الخاص بعمال الزراعة حتى وقت إعداد هذه الورقة. وعدم إصدار النظام الخاص بعمال الزراعة بعد مرور سبع سنوات على تعديل القانون، يؤشر على أنه لا يوجد نية لدى صناع القرار في الحكومة لإصداره. فهناك بعض المعلومات التي تفيد بأن عدم وجود نية لإصداره هي بحجة وجود كلفة عالية على أصحاب الأعمال إذا تم إلزامهم بشمول العمال الزراعيين بالضمان الاجتماعي، فضلاً عن الحقوق العمالية الأخرى التي يعطيها قانون العمل للعمال، والتي ستصبح ملزمة لأصحاب المزارع في حال تم إقرار النظام²⁸. وهذه السياسات دفعت عشرات الآلاف من العاملين في الزراعة، جزء كبير منهم من النساء، للعمل وفق أسس غير منظمة، مما يحرمهم من مختلف حقوقهم العمالية بما فيها الحماية الاجتماعية. يضاف إلى ذلك، أن المادة 98 من قانون العمل تضع قيوداً شديدة تحرم العاملين والعمالات بأجر من تشكيل نقابات خاصة بهم، الأمر الذي أضعف قدراتهم وقدراتهن في الدفاع عن مصالحهم، وهذا ساهم في حرمان قطاعات واسعة من العمالات والعاملين من أبسط حقوقهم الأساسية، إذ أنه لا يمكن لأي نظام تفتيش لأي حكومة أن يتمكن من ضمان تطبيق معايير العمل في كافة المنشآت.

والنقابات العمالية يمكن أن تلعب دوراً مكماً في ضمان حقوق العمال كونها صاحبة مصلحة كبيرة في انفاذ القانون.

2. لا يحتوي قانون الضمان الاجتماعي على آلية ملائمة لإشراك العاملين والعمالات لحسابهم الخاص في منظومة الضمان الاجتماعي، والخيار الوحيد الذي يتيح القانون لهذه الفئة من العاملين تقتصر على ما يسمى «الاشتراك الاختياري» وبتكلفة عالية، حيث يقوم العامل أو العاملة بدفع ما يقارب من 16.75% من راتبها/ها كاشتراك في الضمان الاجتماعي.

27 قانون العمل الأردني رقم 8 لسنة 1996 وتعديلاته، المادة 3/ فقرة ب.

28 <https://goo.gl/pfJ2ml>

وهذه النسبة المرتفعة تحول دون الأقبال على هذا الاشتراك. وكذلك فإن اقتطاعات الضمان الاجتماعي من العامل وصاحب العمل في الاشتراك الإجباري، إذا ما قورنت بفوائده أيضاً، مرتفعة إذ تبلغ (21.75%) من مجمل الراتب، وثليتها يدفعها صاحب العمل، مما يدفع العديد من أصحاب الأعمال الى التهرب من تسجيل العاملين والعاملات لديهم أو بعض منهم في الضمان الاجتماعي، أو يدفع العديد منهم الى تسجيل العاملين والعاملات في الضمان الاجتماعي بأجور أقل من أجورهم الحقيقية.

3. لجأت الحكومات المتعاقبة في الأردن الى تشجيع النساء والشباب على تأسيس مشاريع منزلية وصغيرة نتيجة ارتفاع مستويات البطالة والفقر. وكان يتم تشجيع المتعطلين والمتعطلات عن العمل على تأسيس مشاريع صغيرة و/أو متناهية الصغر من خلال منحهم قروض بشكل مباشر، أو من خلال دعمهم من قبل مؤسسات انمائية أخرى، ولكن العديد من هذه المشاريع التي تم تأسيسها كانت تعمل وفق أسس غير منظمة، واحياناً حتى وان باشرت العمل بشكل منظم، فإنها لا تستمر بعملية التسجيل لاحقاً، مما دفع باتجاه توسع الاقتصاد والعمل غير المنظم، وجزء كبير من هذه المشاريع كانت تقوم بها نساء، خاصة المشاريع المنزلية التي تتركز في الخياطة والتطريز، وصناعة المواد الغذائية، وفتح صالونات جميل وغيرها، وقد تم الإشارة الى ذلك في قسم آخر من ورقة السياسات هذه. يضاف الى ذلك كلفة وتعقيد اجراءات تسجيل وترخيص هذه المشاريع الصغيرة والمتناهية الصغر لدى الجهات الرسمية وما يترتب على ذلك من التزامات عالية مثل ارتفاع رسوم تسجيل الشركات التي لا تقل عن 250 ديناراً، والزام الشركات بتعيين مستشارين قانونيين ومدققي حسابات قانونيين، ومن المعروف أن تكاليف هذه الإجراءات مرتفعة اذا ما قورنت بمدى الاستفادة والخدمات المقدمة في حالة التسجيل الرسمي، هذا بالإضافة الى ارتفاع اشتراكات تسجيل العاملين بالضمان الاجتماعي في حال تشغيل الغير، والتي تصل الى (21.75%) من مجمل الراتب، يدفع ثليتها أصحاب الأعمال.

4. عدم تنفيذ الإطار الوطني للانتقال الى الاقتصاد المنظم في الأردن والذي تم تطويره نتيجة التوسع الكبير في الاقتصاد والعمل غير المنظم، حيث قامت الحكومة بالتعاون مع منظمة العمل الدولية بإصدار «إطار وطني للانتقال الى الاقتصاد المنظم في الأردن» في عام 2014، وقام على أجازته فريق وطني مكون من وزارة العمل ووزارة التخطيط والتعاون الدولي وغرفة صناعة الأردن واتحاد نقابات العمال والمؤسسة العامة للضمان الاجتماعي ودائرة الإحصاءات العامة وصندوق الملك عبد الله الثاني للتنمية، ويهدف هذا الإطار الى الحد من توسع الاقتصاد غير المنظم، حيث أكد الإطار الوطني على مجموعة من المبادئ تمثلت في احترام حقوق الأفراد والأسر والجماعات للقيام بأعمال خاصة، واحترام الحقوق الأساسية في العمل لكل العمال بمن فيهم عمال الاقتصاد غير المنظم.²⁹ وكذلك حدد الإطار مجموعة من مجالات التدخل للانتقال الى الاقتصاد المنظم، تمثلت في تعزيز النمو وخلق فرص عمل لائقة، الى جانب تحسين ادارة سوق العمل من خلال التنظيم النقابي والحوار الاجتماعي حول ظروف العمل، وتوسيع نطاق الحماية الاجتماعية (الضمان الاجتماعي).³⁰ الا أن هذا الإطار ومنذ صدوره قبل ثلاثة أعوام، لم يتم العمل على تطبيقه بشكل منظم ووفق منهجيات واضحة، باستثناء الحملات التي تقوم بها المؤسسة العامة للضمان الاجتماعي لتوسيع قاعدة المشتركين في الضمان الاجتماعي، وأما بخصوص تعزيز النمو الاقتصادي وخلق فرص العمل اللائقة للداخلين الجدد الى سوق العمل، فإن معدلات النمو الاقتصادي وقدرات الاقتصاد الأردني على توليد فرص العمل تراجعت عملياً خلال السنوات الماضية، كما ذكر في بداية هذه الورقة، وايضا بخصوص تحسين ادارة سوق العمل وتشجيع التنظيم النقابي والحوار الاجتماعي، فلم يتم اتخاذ اية إجراءات باتجاهها، مما أعاق

29 الإطار الوطني للانتقال الى الاقتصاد المنظم في الأردن، 2014، عمان، الأردن

30 المرجع السابق.

عمليات الحوار الاجتماعي والمفاوضة الجماعية بين العاملات والعاملين ومنظماتهم النقابية من جهة وأصحاب الأعمال من جهة أخرى. وذلك بعكس ما يسعى له الاطار الوطني للانتقال الى الاقتصاد المنظم في الأردن

5. أصدرت الحكومة نظام العمل المرن في منتصف آذار من عام 2017 "نظام العمل المرن لسنة 2017"³¹. وهي خطوة لاقت ترحيبا واستحسانا لدى العديد من منظمات المجتمع المدني في الاردن. ونظرت اليه كخطوة تدريجية ايجابية في مجال تشجيع بعض الفئات القادرة على العمل. كالنساء. والتي تعوقها احيانا مسؤولياتها المنبثقة على النوع الاجتماعي. للانخراط في الاقتصاد المنظم. حيث تلجأ بعضهن للعمل بشروط عمل أقل في الاقتصاد غير المنظم لوجود مرونة في ساعات العمل فيه احيانا. ومن جهة اخرى. يمكن النظر اليها كخطوة مبدئية للمطالبة بضم العاملات في الاقتصاد غير المنظم الى المنظم من خلال شمولهم بأحكام الضمان الاجتماعي وقانون العمل. وكذلك يمكن استفادة بعض الشرائح العاملة في الاقتصاد المنظم من ساعات العمل المرن والعمل من البيت وغيرها من التسهيلات التي اوردها النظام. وهذا النظام يفترض به خدمة المرأة العاملة خاصة من تتولى رعاية أطفال أو أفراد من العائلة. أو أحد كبار السن لإعاقته أو لمرضه. بالإضافة للعاملين والعاملات المنتظمين في الدراسة الجامعية وذوي الإعاقة. حيث ينص النظام على أن اشكال العقد المرن. هو العمل لبعض الوقت. وفي هذا النطاق. يحق للعامل تخفيض ساعات العمل. بعد موافقة صاحب العمل. إذا كانت طبيعة العمل تسمح بذلك. وكذلك العمل ضمن ساعات مرنة. حيث يكون للعامل فيها الحق. وبعد موافقة صاحب العمل. توزيع ساعات العمل المحددة يوميا. وبما يتواءم مع احتياجاته. على أقل مجموع عدد ساعات عمله يوميا أو أسبوعيا عن ساعات العمل المعتادة للعامل. أو أي ساعات عمل يتفق حولها مع أصحاب الأعمال. إلا أن هذا النظام وللأسف لم يتضمن نصوصا تلزم أصحاب الأعمال على الموافقة للعامل والعاملات للعمل بموجبه إذا انطبقت عليه/ها المعايير المسموحة للعمل المرن. وإنما ربط تطبيقه بشكل رئيسي بموافقة صاحب العمل. كذلك لم يقدم النظام أية حوافز لأصحاب الأعمال لتطبيق النظام. لذلك نرى أن هذا النظام قد لا يكون له تأثيرات ملموسة على تحسين شروط العمل في الاقتصاد المنظم أو الذين يعملون وفق اسس غير منظمة. وقد لا يدفع باتجاه زيادة تشغيل النساء.

6. يعتبر ضعف انفاذ القانون من الأسباب الأساسية التي أدت وما زالت تؤدي الى زيادة رقعة العمل غير المنظم. وايضا ضعف قدرات المؤسسات الحكومية على انفاذ تشريعات العمل بمختلف مستوياتها سواء كانت قوانين أو أنظمة أو تعليمات او قرارات. حيث أن قلة أعداد مفتشي وزارة العمل والبالغة 240 مفتشا ومفتشة. الى جانب ضعف فاعلية عمليات التفتيش وتقليديتها. تؤدي الى عدم إمكانية تغطية ومتابعة تطبيق عشرات الآلاف من منشآت الاعمال بمختلف احجامها لمعايير العمل. لذلك تتسع بشكل كبير رقعة العمل غير المنظم الذي تنتشر فيه الانتهاكات العمالية. كما تم استعراضه أعلاه.

7. ضعف أدوار النقابات العمالية وتشووه نموذج التنظيم النقابي في الأردن بشكل عام. ويمكن القول إن ممارسة الحق في التنظيم النقابي محدودة جدا في الأردن. وهنالك العديد من القيود التشريعية التي تحول دون تمكين العاملين والعاملات في الاقتصاد المنظم وغير المنظم من الانتساب وتأسيس نقابات عمالية. حيث يشترط قانون العمل موافقة اللجنة الثلاثة المكونة من منظمات أصحاب الأعمال واتحاد النقابات العمالية القائم والحكومة على تأسيس نقابات عمالية جديدة. وقد كانت هذه المهمة قبل التعديلات التي أجريت على قانون العمل في عام 2010 مناطة بوزير العمل. ومنذ وضع هذا التشريع وحتى وقت اعداد هذه الورقة. لم يتم الموافقة على تأسيس أية نقابة عمالية جديدة. وبالتالي يمكن القول أن التشريعات الأردنية

المتعلقة بالتنظيم النقابي لا توفر الحدود الدنيا من مبادئ الحق في التنظيم النقابي. حيث أن ما يقارب 4% فقط من مجمل العاملين في الأردن ينتسبون الى نقابات عمالية³². وهم الفئة الاجتماعية التي تتمتع بشروط عمل لائقة. وهذا يؤكد أن قانون العمل يحد من ممارسة حرية التنظيم النقابي. ويضعف من استقلاليته وفاعليته. كما يعتبر التنظيم النقابي حق وأحد معايير العمل اللائق. لأنه أداة هامة وأساسية لتمكين العاملات والعاملين من تحسين شروط عملهم وتطبيق معايير العمل الواردة في التشريعات والسياسات ذات العلاقة. ومن خلال مراقبة ديناميات سوق العمل. يتضح أن جميع العاملين غير المنظمين ليس لديهم منظمات نقابية تمثل مصالحهم وتدافع عنها. ويعد غياب التنظيم النقابي المستقل والفعال السبب الأساسي في تراجع وضعف شروط العمل اللائق لمختلف العاملين. وعلى وجه الخصوص العاملين غير المنظمين.

خامساً: السياسات البديلة المقترحة

بعد هذا العرض التحليلي للاقتصاد والعمل غير المنظم. وآثاره على إضعاف شروط العمل بشكل عام. وعلى النساء بشكل خاص. سواء للعاملات بأجر أو للعاملات لحسابهن الخاص. فإننا نقترح مجموعة من السياسات البديلة. التي نرى أن من شأنها التقليل من مستوى الأضرار والانتهاكات الانسانية التي يسببها هذا النوع من الاقتصاد وانماط العمل. على العاملين بشكل عام والنساء بشكل خاص.

المستوى الاقتصادي

1. بهدف وقف التوسع في الاقتصاد والعمل غير المنظم. نقترح إعادة النظر بالسياسات الاقتصادية. وخاصة المتعلقة بالاستثمار. بحيث يتم تشجيع وتقديم التسهيلات والحوافز للاستثمارات التي تضمن توليد فرص عمل كثيفة ولائقة. وذلك لاستيعاب الداخلين الجدد من الأيدي العاملة الجديدة.
2. إعادة النظر بسياسات العمل التي تركز على بناء بيئة استثمارية صديقة للمستثمرين على حساب شروط ومعايير العمل اللائق. بحيث يتم بناء علاقة متوازنة تعمل على تشجيع المستثمرين من جانب. واحترام معايير العمل اللائق من جانب آخر.
3. إعادة النظر في سياسات التعليم. بحيث يتم الأخذ بعين الاعتبار حاجات ومتطلبات سوق العمل. وتوجيه المؤسسات التعليمية للتركيز على تدريس المهن والتخصصات المطلوبة لسوق العمل والتي يولدها الاقتصاد الوطني.
4. العمل على التوسع في التعليم التقني والمهني خاصة بين النساء. إذ أن غالبية المهن والوظائف التي يولدها الاقتصاد الوطني ذات طابع تقني ومهني.
5. بهدف توفير بيانات ومعلومات دقيقة عن الاقتصاد والعمل غير المنظم ولتمكين الحكومة من التخطيط والتأثير على هذا الجزء الكبير من الاقتصاد الأردني. بات مطلوباً تطوير واعتماد منهجية قياس واجراء قياسات دورية ومنتظمة لهذا الاقتصاد والعاملين فيه من قبل دائرة الإحصاءات العامة.

32 قاعدة بيانات النقابات العمالية الأردنية في المرصد العمالي الأردني التابع لمركز الفينيق للدراسات الاقتصادية والمعلوماتية. وتفيد ان عدد أعضاء النقابات العمالية يقارب 100 الف عامل. من أصل 2.6 مليون عامل في الأردن.

6. بهدف شمول جميع العاملات والعمال في الزراعة بمعايير العمل الواردة في قانون العمل، والتقليل من العاملات غير النظاميات، بات ملحاً إصدار نظام خاص لتنظيم العاملين في الزراعة استناداً الى نص قانون العمل، بحيث يضمن لكافة العاملين والعاملات في هذا القطاع كافة حقوقهم العمالية دون انتقاص.

7. للتخفيف من حدة التهرب التأميني والذي يعبر عن نفسه بامتناع أعداد كبيرة من أصحاب الأعمال من تسجيل العاملات والعمال لديهم في الضمان الاجتماعي أو بتسجيلهم بأجور أقل من أجورهم الحقيقية، وبهدف تشجيع تسجيل جميع العاملين في منشآت الأعمال في الضمان الاجتماعي، بات مطلوباً إعادة النظر بنسب الاقتطاعات للضمان الاجتماعي باتجاه تخفيضها عن نسب المساهمات الحالية والبالغة (21.75%) من مجمل الأجور.

8. بهدف تعزيز الحماية الاجتماعية لجميع العاملات والعمال لحسابهم الخاص، بات مطلوباً تطوير آلية أفضل للاشتراك الاختياري، بحيث لا يتحمل العاملون لحسابهم الخاص أعباء دفع مبلغ 16.75% من أجورهم كرسوم اشتراك في الضمان الاجتماعي، ويمكن على الأقل أن يتم تخصيص صندوق خاص للعاملين في الاقتصاد غير المنظم من الفئات المهمشة بحيث يتم تمويله من موازنة الدولة السنوية لدفع جزء من هذه الاشتراكات.

9. بهدف توفير الحماية الاجتماعية للعاملات في المنازل، بات ملحاً تعديل النظام الخاص بعاملات المنازل بحيث يتم شمولهن بالضمان الاجتماعي.

10. تبسيط اجراءات وعمليات التسجيل والترخيص للمشاريع الصغيرة والمتناهية الصغر وللعاملات والعمال لحسابهم، ومنح هذه المشاريع والمنشآت حوافز تشجيعية وإعفاءات ضريبية، يمكن ربطها بقدرة هذه المشاريع على توليد فرص عمل جديدة لائقة، لتشجيع القائمين والقائمات عليها على التسجيل أو الاستمرار في التسجيل والانضمام الى الضمان الاجتماعي.

11. بهدف تقليل أعداد العاملين والعاملات غير النظاميين في الاقتصاد المنظم وغير المنظم أو تمكينهم في حال بقائهم غير نظاميين، بات ملحاً تعديل المادة 98 من قانون العمل بحيث يتم السماح لجميع العاملات والعمال سواء في الاقتصاد المنظم او غير المنظم بتأسيس منظماتهم النقابية، وبدون اشتراط موافقة اللجنة الثلاثية التي يشكلها وزير العمل، حتى تتوافق مع معايير العمل الدولية ذات العلاقة التي تضمن حرية التنظيم النقابي، لأنها الأداة الفعالة في الدفاع وحماية مصالح العاملات والعمال والضامن الأساسي لتطبيق معايير العمل اللائق.

12. بهدف زيادة حماية العاملات والعمال في الاقتصاد غير المنظم، إعادة النظر بنظام العمل المرن الذي صدر في آذار 2017 بحيث يحق للعامل فيها استخدام حقه بالعمل المرن، بالتنسيق مع أصحاب الأعمال وليس بموافقتهم في حال انطبقت على العامل شروط نظام العمل المرن، الى جانب وضع مجموعة من الحوافر لأصحاب الأعمال لتشجيعهم على تطبيق هذا النظام.

13. بهدف تقليص مساحة الاقتصاد والعمل غير المنظم وتأثيراته السلبية على ظروف عمل النساء والرجال، بات مطلوباً العمل على تنفيذ «الإطار الوطني للانتقال من الاقتصاد غير المنظم إلى المنظم» الذي صدر في عام 2014، من خلال تطوير خطة عمل لتنفيذ الإطار المذكور.

14. بهدف زيادة مستويات الحماية الاجتماعية لجميع العاملات والعاملين، بات مطلوباً تفعيل أدوات انفاذ قانون العمل والضمان الاجتماعي، من خلال تغيير أساليب وتقنيات التفتيش على مواقع العمل وزيادة أعداد وكفاءة المفتشين وتغليظ العقوبات على أرباب الأعمال الذين يخالفون التشريعات العمالية، إلى جانب تقديم حوافز لأصحاب الأعمال الذين يحترمون تشريعات العمل.

المصادر

- الإطار الوطني للانتقال الى الاقتصاد المنظم في الأردن. 2014. عمان. الأردن.
- دائرة الإحصاءات العامة. تقرير العمالة والبطالة. الربع الأول لعام 2017. عمان. الأردن. ايار 2017.
- دائرة الإحصاءات العامة. تقرير فرص العمل المستحدثة في عام 2015. عمان الأردن. ايلول 2016.
- عوض. أحمد. العمل النقابي في الاقتصاد غير المنظم. الاخذ الدولي لنقابات العمال. 2013.
- قانون العمل الأردني رقم 8 لسنة 1996 وتعديلاته. المادة 3/فقرة ب.
- اللجنة الوطنية الأردنية لشؤون المرأة. الخطة الوطنية لتمكين المرأة في الأردن. 2013-2017.
- المرصد العمالي الأردني التابع لمركز الفينيق للدراسات الاقتصادية والمعلوماتية. ظروف العاملين والعاملات في الزراعة. 2015.
- المرصد العمالي الأردني التابع لمركز الفينيق للدراسات الاقتصادية والمعلوماتية. سلسلة تقارير متنوعة (2009-2016). عمان. الأردن.
- المرصد العمالي الأردني التابع لمركز الفينيق للدراسات الاقتصادية والمعلوماتية. تقرير حول العاملين في قطاع المهن الصحية المساندة. عمان. الأردن. 2014.
- المرصد العمالي الأردني التابع لمركز الفينيق للدراسات الاقتصادية والمعلوماتية. قاعدة بيانات النقابات العمالية الأردنية.
- مكتب العمل الدولي. «الانتقال من الاقتصاد غير المنظم الى الاقتصاد المنظم». مؤتمر العمل الدولي. الدورة 103. لسنة 2014.
- منظمة العمل الدولية. اعلان المبادئ والحقوق الأساسية في العمل. 1999.
- منظمة العمل الدولية. عمالة الاطفال في الأردن. 2016.
- المؤسسة العامة للضمان الاجتماعي. التقرير السنوي لعام 2016. وتصريحات صحفية صادرة لمؤشرات 2016. عمان الأردن.
- المؤسسة العامة للضمان الاجتماعي. تقارير متنوعة حول بعض القطاعات الاقتصادية. 2016.
- المؤسسة العامة للضمان الاجتماعي. تقرير عن التهرب التأميني في صالونات التجميل. 2016.
- المؤسسة العامة للضمان الاجتماعي. تقرير عن التهرب التأميني في قطاع السكرتيرات. 2016.
- وزارة التخطيط والتعاون الدولي. الاقتصاد غير المنظم في الأردن. عمان. الأردن. 2012.
- <http://www.un.org/sustainabledevelopment/ar/sustainable-development-goals>
- http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_177669.pdf
- <http://www.women.jo/Pages/viewpage.aspx?pageID=144>

- 10) Amend Article 98 of the Labour Code so that all workers are permitted to establish trade unions without prior approval from the tripartite committee overseen by the Minister of Labour, thus complying with international labour standards regarding freedom of trade union organization. In fact, the complete satisfaction of labour standards shall require that all workers and wage earners, in the formal and informal sectors alike, be permitted to form and join trade unions.
- 11) Revise the flexible work system issued in March 2017, so that the employee has the right to use the flexible working hours, in coordination with the employers and not with their consent, as well as granting incentives to employers to encourage them to apply this system.
- 12) Initiate the implementation of the National Framework for the Transition from the Informal Economy into the Formal, issued in 2014. A sound strategy should be developed to see the process through.
- 13) Better enforce labour and social security laws by improving the methods, tools and techniques used in inspecting workplaces, increasing fines and penalties for employers violating labour legislation while simultaneously providing incentives to those who apply the law.
- 14) Provide incentives and tax exemptions for self-employed women, female entrepreneurs and business-owners with small- and micro-enterprises. This is linked to the ability of enterprises to generate decent new work opportunities.
- 15) In order to provide accurate data and information on the economy and informal work and to enable the government to plan and influence this large part of the Jordanian economy, it is necessary to develop and adopt a methodology for measuring and conducting periodic and regular measurements of this economy and its employees by the Department of Statistics.



Enhancing the Protection of Women in Jordan's Informal Economy

Over the past years, informal employment has become increasingly common in the Jordanian labour market. Working women have been no exception, as large swathes of the female workforce are now estimated to be informally employed. According to available data, women working under these conditions most commonly face numerous obstacles in the workplace, where the application of international labour and decent work standards is outright neglected, in addition to being particularly vulnerable to violations of their basic human rights and struggling to provide decent living conditions for themselves and their families.

A large informal economy and informal labour market, betrayed by the pervasiveness of small, informal businesses are both distinctive features of countries with dysfunctional economies.

In the course of the last two decades, as the Jordanian informal economy expanded significantly, the estimated percentage of informal labourers in regard to the country's total workforce reached as high as 44%, in 2012. As for the informal economy, its worth is currently estimated at 24% of that of the national economy.

Women in Jordan currently face high unemployment rates – in the third quarter of 2017, female unemployment in the country stood at 30.0%, while male unemployment stood at 15.4%. Yet, it is both necessary and urgent that women be empowered to find jobs. Currently, female employment in Jordan is heavily limited to only a few economic sectors and occupations: agriculture, private school teaching, secretarial administration, cosmetic salons, and domestic work; else, there are self-employed workers and those working in small- and micro-enterprises. As stated, the majority work informally, very often in improper conditions.

Through this policy paper conducted it was found that the Jordanian informal economy and labour market continue to expand. This expansion has and will continue to have a tremendously negative impact on labour and human rights enjoyed by workers, and will only promote unsustainable forms of self-employment. Moreover, to a considerable extent, the informal sector is at the root of the violations committed against the rights of female workers in Jordan.

In a push to reduce the negative impact of the informal economy vis-a-vis the lives and rights of workers in general and female workers in particular, the current policy paper has been developed to include the following set of alternative policies and recommendations:

- 1) Revisit economic and investment-specific policies so as to encourage, facilitate, and incentivize investments in projects capable of providing new, decent work opportunities, and of accommodating for new labour market entrants.
- 2) Provide facilities for and grant tax exemptions to small- and micro-enterprises and self-employed workers in the process of registering, so as to encourage them to go through with the process and register with Social Security.
- 3) Review labour policies which focus on promoting an investor-friendly environment at the expense of working conditions, so as to find a balanced policies that both incentivizes investors and respects the rights of workers.
- 4) Review education policies, taking into account the needs and requirements of the labour market, and instruct educational institutions to begin teaching courses in disciplines relevant in the national labour.
- 5) Expand technical and vocational educational, as the majority of professions and occupations available at the national level are technical or professional in nature.
- 6) Issuing a special system to regulate workers in agriculture based on the Labor Law, so that all employees labor rights in this sector are guaranteed.
- 7) Develop an alternative to the current system of "voluntary approach" so that workers in small enterprises, along with the self-employed and workers from marginalized groups, are relieved of the burden of having to contribute with 16.75% of their earnings to social security. A special fund can be allocated from the State's annual budget to pay part of these contributions.
- 8) Review and reduce social security contributions from their current rate of 21.75% of total wages.
- 9) Review and amend national legislation to allow for domestic workers to be covered by the social protection services provided by the Social Security Corporation.

The Jordanian National
Commission for Women



اللجنة الوطنية الأردنية
لشؤون المرأة

Policy paper

Enhancing the Protection of Women in Jordan's Informal Economy

Preparation

Phoenix Center for Economic and Informatics Studies

January 2018



Enhancing the Protection of Women in Jordan's Informal Economy

Policy paper